

UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS AGENTES PÚBLICOS NO BRASIL

Thiago Bovi Nunes¹

Resumo

O Estado no desempenho de suas atividades não age só, manifesta sua vontade por meio de seus agentes, os ditos agentes públicos. A Administração Pública, nesse sentido, dispõe de um amplo aparato funcional para a consecução dos objetivos elencados na Constituição. E dentre o referido corpo funcional destacam-se os agentes políticos, aqueles que possuem vínculo eletivo com o poder público, com prerrogativas e deveres listados no texto fundamental. Considerando-se que o Brasil adotou o regime republicano de governo, bem como a forma federativa de Estado é imprescindível, pois, que tais agentes prestem contas de seus atos em todas as órbitas de poder. Assim, o presente artigo investiga múltiplas esferas de responsabilização dessas pessoas, em especial, a de natureza político-administrativa.

Palavras-chave: Regime Republicano. Forma Federativa. Agentes políticos. Responsabilidade Político-administrativa.

Abstract

The State in performing their activities not only acts, expresses its will through its agents and the named public agents said. The Public Administering, accordingly, has a broad functional apparatus for achieving the goals listed in the Constitution. And among said functional body highlight the political agents, those who have elective relationship with the government, with powers and duties listed in the basic text. Considering that Brazil adopted the republican form of government as well as the federal form of government is essential, therefore, that such agents accountable for their actions in all orbits of power. Thus, this paper investigates multiple levels of accountability of these people, especially the political and administrative nature.

Keywords: Republican Regime. Federal form. Public agents. Political and administrative responsibility.

1 INTRODUÇÃO

Em pleno Estado de Direito vigora o império da lei em detrimento do governo de homens. Nessa linha a Constituição Federal de 1988 regula a atuação da Administração Pública sob o viés legalista ditando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Por isso aqueles que promovem o bem comum representando a pessoa estatal não podem esquivar dessas balizas. Mais que isso, pois já dizia a doutrina tradicional que “violar um princípio é mais grave que violar uma regra”. A própria natureza do Direito é a força, a coercitividade que impele o sujeito a cumprir seu dever jurídico

¹Graduando em Direito pela Faculdade Eduvale de Avaré/SP. Servidor público estadual do Município de Cerqueira César. Contato thi.bovi@gmail.com

consubstanciado em lei. Descumprido tal dever a nota da responsabilidade entra em cena cominando as respectivas sanções a depender da natureza da norma jurídica violada. Infelizmente, o governo brasileiro tem vivido um colapso de valores e princípios, marcados pelas ondas de corrupção e atos viciados em toda Administração Pública. Dentre essas e tantas outras razões, torna-se essencial, então, desvendar as múltiplas esferas de responsabilidade a que estão sujeitos os agentes públicos e políticos, com especial atenção a de natureza político-administrativa, invocando para tanto, os principais conceitos e normas jurídicas correlatas, bem como a posição da doutrina especializada confrontando com a posição do Supremo Tribunal Federal.

2 O princípio republicano

A noção que se deve ter de regime republicano de governo ou a forma de governo “república” encontra terreno fértil nos ideais democráticos, bem como na afirmação dos direitos fundamentais. Demonstrou-se isso pela intensa luta contra o governo absolutista que pregava a vitaliciedade, hereditariedade, e a irresponsabilidade como ideologias dominantes. Como bem lembra *Dallari*, os escritos de *Thomaz Jefferson* “as sociedades sem governo ainda são melhores que as monarquias” (2009, p.229).

O governo monárquico tinha como governante o rei investido vitaliciamente na função pública, com caráter da irresponsabilidade, baseado na famosa frase “*the king can do no wrong*”. Desse modo, não precisava o Monarca dar explicações de suas orientações políticas a nenhum do povo ou a qualquer outra instituição. Refletindo-se esta ideia, a Constituição do Império de 1824 trazia o artigo 99 o qual reproduz: a pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeita a responsabilidade alguma (CARRAZZA, 2013, p. 89).

Diante dessas vicissitudes da monarquia, tornava-se necessário o governo com base nos ideais republicanos, que só após muitas lutas e discussões figurou-se como regime predominante em todo o mundo. A república, nas palavras de Dalmo Dallari de Abreu, “era expressão democrática de governo, era a limitação do poder dos governantes e era a atribuição da responsabilidade política, podendo, assim, assegurar a liberdade individual” (2009, p. 229)

Diz o art. 1º. da Constituição Federal de 1988, que o Brasil constitui em República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Em linhas gerais República, da conjugação de *res* (coisa, bem) e *pública* (povo, comum) extrai-se a coisa pública, quer dizer, aquilo que pertence a todos.

Partindo da premissa de que a vontade do povo reluz na Constituição Federal, sob forma de valores e interesses e, ao considerar que pelo sistema democrático e representativo permite-se a fixação do governo com deveres e funções com vistas ao bem comum, como conjugar, então, a necessidade de comandar os centros de poder ante a natureza humana, imperfeita e tendente às paixões?

Vale observar esse documento histórico e político para se ter noção do que se está querendo dizer:

Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais. Talvez seja um reflexo da natureza humana que tais expedientes sejam necessários para controlar os abusos do governo. Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos de governo. Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens –, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência do povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo(...) (LIMONGI, *apud* MADISON, 2010, p. 273).

É na República, já se tem noção, que a vontade da maioria deve prevalecer, caso em que se elege seus representantes para governar e tomar os rumos de uma sociedade organizada. Tem-se o regime representativo, o qual se escolhe os principais agentes que, por meio de uma procuração pública (voto), conduzirão a vontade política da nação.

Assim é possível conceituar a República como o “tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo (de regra), transitório e com responsabilidade” (CARRAZZA, 2013, p. 66). No governo republicano, nessa esteira, a nota da responsabilidade se faz presente, constituindo elemento indispensável a sua subsistência. Os detentores do poder político e demais agentes nos governos republicanos são responsáveis pelos seus atos, pelo seu modo de fazer política, pela condução dos assuntos públicos. Assim, é inerente a sistemática republicana a prestação de contas ao povo e às demais instituições, de modo a assegurar a estabilidade do regime democrático como promulgação de direitos e garantias fundamentais.

3 O princípio federativo

O Brasil constitui numa República Federativa, o que implica dizer, nação cuja principiologia republicana adotou a forma federativa de Estado. Dada a sua importância, o constituinte, expressamente, vedou qualquer forma de emenda à Constituição que abolisse a forma federativa de Estado, constituindo cláusula pétrea da nossa Carta Magna. Desta feita, qualquer projeto de emenda à Constituição Federal tendente a abolir a forma federativa de Estado não será objeto de deliberação.

Visto isso, torna-se imprescindível adentrar no terreno da federação brasileira para que se possa ter conhecimento da maneira como o Brasil se organiza politicamente, e identificar as estruturas de poder perante o qual o agente público se subordina. Antes, vale anotar algo a respeito do Estado unitário, para diferenciá-lo do Federal.

O Estado pode ser Unitário ou Federal, conforme a centralização ou não do poder político em um único centro. No Estado Unitário existe apenas um ente constitucionalmente autônomo, que atua no todo território nacional a partir da autonomia política e administrativa centralizada. Desse forma, segue-se que a forma de Estado Unitário é aquele em que:

a Constituição delega todo o poder governamental ao governo nacional. Este fica, de consequência, autorizado a criar subdivisões e outorgar-lhes os poderes que entender necessários. O poder central por um único polo sobre todo o território do Estado. Claro que em muitas vezes se faz presente a necessidade de uma fragmentação do país em circunscrições territoriais. Todavia, todas elas sempre se subordinam hierarquicamente à administração central (SANTANA, 1997, p.16).

O Estado também pode ser Federal, cujo modelo possui características próprias dos países contemporâneos. Em conceito amplo trazido pela doutrina constitucionalista o Estado Federal:

Expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativamente quanto politicamente, erigida sob uma repartição de competências entre governo centrais, e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecutorio de unidade física e da identidade jurídica da Federação (MENDES; BRANCO, 2012, p. 944)

No Estado Federal resulta na existência de uma Constituição Federal que significa, sobretudo, o fundamento do próprio Estado do ponto de vista jurídico, tendo como reflexo a criação de uma ordem jurídica distinta da anterior. O constituinte, em consequência, traz

como conteúdo principal as matérias jurídicas pertencentes aos vários centros de poder, resultando na importante divisão de competências. A esse respeito esclarece Paulo Gustavo Gomes Branco:

Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção do mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflito e desperdício de esforços e recursos. A repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento para esse fim (MENDES, BRANCO, 2012, p. 942).

Os Estados-membros, então, possuem o poder de auto-constituição, quer dizer, podem fundar sua própria lei máxima, legislando sobre as matérias que compõe o núcleo constitucional: direitos e garantias fundamentais, organização estatal, poder de tributar e organizar suas finanças etc., devendo obediência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal. Nesse sentido, “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” (CF/88, art. 25)

Sem querer aprofundar na discussão sobre os Municípios ser são componentes da federação brasileira ou não, fato é que o poder constituinte original dotou-os de grande autonomia, de modo que, a nosso ver, possuem as mesmas prerrogativas e submissões a que estão submetidos os Estados-membros, consoante os artigos 18 e 29 do texto constitucional.

Pode-se afirmar, daí, que os Municípios ganharam autonomia plena após a Constituição de 1988, cuja competência principal é a elaboração de sua lei fundamental, para a validade do ordenamento normativo municipal. Há até quem diga que isso corresponde ao poder constituinte de terceiro grau²(SANTANA, p. 98, 1998).

De todo o modo, o Município é dotado de competências legislativas outorgadas pela ordem central, para o trato dos assuntos de seus interesses, estatais e sociais. Vale anotar os comentários doutrinários a respeito:

o município é entidade jurídica, de direito público com capacidade política, e exercente de uma autonomia na condução dos assuntos de sua alçada, a igual título que o fazem a União e Estados na gestão dos seus. Em outras palavras, os municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, tudo conforme lhes dita a Constituição da República, e, subordinadamente a esta, a própria Constituição do Estado e a Lei Orgânica dos

²A lei orgânica aqui referida constitui manifestação de Poder Constituinte decorrente inicial, na expressão de *Ana Cândida da Cunha Ferraz*; um poder constituinte de terceiro grau, é verdade, eis que precedido e limitado por normas das Constituições Federal e Estadual, conforme referido no artigo 29, *caput* (*Breves anotações à Constituição de 1988*. CEPAM, 1990, p. 131).

Municípios, por eles mesmos votadas (FERREIRA, *apud* BASTOS, p.57, 1995)

No tocante ao Distrito Federal há uma peculiaridade: possuem a chamada competência híbrida, pois podem tratar das matérias reservadas aos Estados e aos Municípios, nos termos do art. 32, § 1º, da CF/88.

Diante da vasta dimensão territorial do Brasil é possível vislumbrar o princípio federativo como instrumento de efetivação do poder estatal, na medida em que cada unidade federativa possui sua ordem jurídica, de modo a regulamentar os interesses estatais e sociais, sem que haja interferência de uma na outra. Ou seja, respeitados os limites traçados na Constituição Federal, cada ente componente do Estado Federal atua dentro de sua órbita constitucional. É o fenômeno do “pluralismo territorial” explicado por Jair Eduardo Santana:

Refere-se ao fato de, por serem no mínimo duas as ordens jurídicas (o poder central e as ordens regionais), o indivíduo acaba por se encontrar sob o influxo de comandos provenientes dessas duas fontes de irradiação do poder político, devendo igualmente obediência a ambas (SANTANA, 1997, p.19).

Outras características marcantes na Federação, que bastam que sejam apontadas, referem-se a participação dos Estados-Membros perante o órgão central (senado federal), bem como a necessidade de um órgão controlador supremo. Neste último aspecto, é para se garantir a rigidez constitucional, bem como resolver conflitos de competência entre os entes federativos.

4 Os agentes públicos e políticos

O conjunto de agentes que integram o Estado é formado pelos agentes públicos, constituindo, assim, o elemento físico e subjetivo de Estado-Administração. Cumpre anotar, no entanto, que o termo é amplo permitindo identificar qualquer pessoa que atua em nome do interesse estatal. Com efeito:

Os agentes públicos são os responsáveis pela movimentação das engrenagens da Administração Pública, sendo indispensáveis ao bom funcionamento da máquina administrativa estatal. São sempre pessoas naturais e podem estar vinculados tanto à Administração Pública direta quanto à indireta, e tal vinculação pode dar-se em caráter permanente ou temporário. Disso resulta que, ressalvadas as poucas exceções legais, todas as pessoas que atuam na Administração Pública são agentes públicos, desde o presidente da República até aqueles agentes temporários, como os mesários convocados a atuar nas épocas de eleições e os conscritos no período de realização do serviço militar obrigatório (GOMES, p.236, 2012).

Por sua vez, o agente político é espécie do gênero “agente público”, diferenciando-se em razão de atribuições, regras e responsabilidades que decorrem diretamente da lei fundamental. O vínculo que liga os agentes políticos ao Estado é de natureza eletiva, salvo aqueles nomeados para um auxiliá-los nas suas funções (ministros e secretários). Em vista disso exercem cargos estratégicos de comando na condução de programas de governo e de administração, vinculados aos seus respectivos entes federativos. Podem ser conceituados como:

Aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins. (CARVALHO FILHO, 2012, p.548).

Por terem características especiais e importância ímpar no exercício de suas atribuições, sua responsabilidade não se equipara a dos demais agentes. De modo geral há, portanto, um regime especial de responsabilização perante a Constituição Federal, no caso dos agentes políticos federais, e simetricamente, perante a Constituição Estadual e à Lei Orgânica Municipal, nos casos dos agentes políticos estaduais e municipais, respectivamente.

Em sua grande maioria são os chefes do poder executivo (presidente, governadores e prefeitos), e seus auxiliares (ministros de estado, secretários estaduais e municipais), membros do poder legislativo (deputados federais, senadores, deputados estaduais, e vereadores). Há quem defenda que juízes e promotores são também agentes políticos, pela descrição de suas prerrogativas e atribuições na Constituição de 1988³.

5 A noção de responsabilidade e suas espécies

O termo responsabilidade, para o direito, é termo amplo, que encontra diversas guaridas a depender da natureza jurídica do ato praticado. De forma geral responsabilidade vem do latim *respondere*, significando assegurar, garantir ou assumir algo anteriormente previsto. Numa rápida aproximação a responsabilidade encerra “o dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que

³ O STF, por ocasião de agravo regimental em recurso extraordinário 579.799-6/SP, cuja relatoria pertenceu ao min. Eros Grau, entendeu que os magistrados estão no rol dos agentes políticos, adotando, inclusive a doutrina de Helly Lopes Meirelles, pois são ‘agentes políticos investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções’ (...) in Direito Administrativo Brasileiro, 21ª. Ed., p.73)

lhes são impostas” (SILVA, 2010).

De importância máxima é ressaltar os contornos que os vários tipos de responsabilidade podem assumir, dado a natureza jurídica da norma infringida:

O fato gerador da responsabilidade varia de acordo com a natureza da norma jurídica que o contempla. Essa variação é que propicia tipos diversos de responsabilidade ou, em outras palavras, a diversidade da norma corresponde à diversidade dos tipos de responsabilidade. Temos, então, que se a norma tem natureza penal, a consumação do fato gerador provoca responsabilidade penal; se a norma é de direito civil, teremos a responsabilidade civil; e, finalmente, se o fato estiver previsto em norma administrativa, dar-se-á a responsabilidade administrativa. Como as normas jurídicas, no caso acima, são autônomas entre si, a consequência é a de que as responsabilidades também serão, em princípio, independentes: a responsabilidade civil não acarreta, necessariamente, a responsabilidade penal e a administrativa; esta última, por sua vez, independe da civil e da penal (CARVALHO FILHO, p. 512, 2012).

Nesse sentido violada a norma civil, o agente público pode responder civilmente pelos danos que causar, conforme preceitua os arts. 186, 187 e 927 do diploma civil de 2002.

Ocorre que, este tipo de responsabilidade é a de cunho privado, que pode o agente público incorrer quando fora do desempenho de suas funções. Por outro lado, quando o agente público causa um ilícito de ordem civil no cumprimento de seus deveres, a responsabilidade civil será civil-administrativa, principalmente se quem foi lesado foi o Erário.

No âmbito penal há crimes específicos aplicados aos funcionários públicos contra a Administração Pública. Vão do art. 312 ao 327 do Código Penal. Aqui o legislador cuidou de tutelar o bom andamento da Administração Pública como um todo, esperando-se de seus agentes os deveres de lealdade, probidade e incolumidade nas suas funções.

Há também no Código Penal os crimes praticados por particulares contra a Administração em geral e os crimes contra a Administração da Justiça, que para o direito penal, nas palavras de Bitencourt, a expressão “administração pública” pretende-se definir o desenvolvimento normal, ordenado e legal dos órgãos do Estado, no âmbito dos três Poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário (BITENCOURT, 2012, p. 33)

A respeito da responsabilidade administrativa, para os agentes públicos, mais especificamente os servidores há um corpo de normas específico que os regem, definindo seus direitos e deveres, bem como as responsabilidades. Cada ente federativo, em decorrência do princípio federativo, possui regramento próprio para disciplinar seu corpo funcional. Em se

tratando de âmbito federal, por exemplo, tem-se a lei 8.112/90, que estabeleceu o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas. Lá há proibições cuja eventual violação acarreta punição administrativa, que independe da penal e civil.

Conclui-se neste contexto que uma infração cometida pelo agente público pode gerar mais de uma consequência distinta. Como isso? É que o ato imputado ao agente pode ser de uma ordem, repercutindo em bens e valores tutelados pelo direito de maneira pluriforme. O ilícito dessa maneira pode ser amplamente punido, respeitando, evidente, a regra da vedação de punição pelo mesmo fato duas vezes – *ne bis in idem*.

Conclui-se por ora que:

Os crimes funcionais não encontram sua proibição só no direito penal, como também no campo do direito administrativo. Todo o ilícito penal praticado por funcionário público é igualmente ilícito administrativo. O ilícito administrativo é um *minus* em relação ao ilícito penal, resultando que a única diferença entre ambos reside na sua gravidade. Em síntese, a ilicitude ou antijuridicidade é única (BITENCOURT, 2012, p. 33).

5.1 A responsabilidade político-administrativa

Finalmente, o agente público, bem como o agente político podem responder de forma política e administrativa. Primeiramente é interessante mencionar a lei 8.429/92, que cuida dos atos de improbidade administrativa, tendo aplicação tanto para os agentes públicos quanto para os agentes políticos. Essa norma veio no intuito de dar aplicação máxima aos princípios administrativos, especialmente o da moralidade administrativa, expresso no art. 37 da CF/88.

Precupou-se o legislador com a ética, lealdade, o bom funcionamento na Administração Pública, de modo a combater os atos tidos como ímprobos. Tão forte esta preocupação que além de abranger toda Administração, direta e indireta, alcança também entidades cujo erário participou na incorporação de seu patrimônio (Lei 8.429/92, art. 1º, e parágrafo único), isto é, a moralidade administrativa alcança toda e qualquer aplicação de dinheiro público, de modo que o simples toque nele torna o sujeito responsável, seja agente público ou não (Lei 8.429/92, art. 2º).

Os atos de improbidade estão divididos pela lei em três espécies, a saber, os atos que causam enriquecimento ilícito (art. 9º), os atos que causam dano ao erário (art. 10) e os atos que atentam contra os princípios da Administração.

Dada a natureza da sanção, já vista por nós, haverá uma determinada responsabilidade. Neste caso identifica-se como uma quarta esfera de responsabilização do

agente público em decorrência de condutas praticadas no exercício de suas funções, processadas e julgadas por processo autônomo. Daí a doutrina afirmar que a apuração do ato de improbidade independe do resultado nos processos civil, penal e administrativo. Isso porque, em regra, as diferentes instâncias punitivas são independentes entre si, de modo que o resultado em uma independe das demais (MAZZA, 2012, p. 517)

Assim sendo, as sanções correspondentes aos atos de improbidade são aquelas previstas no texto constitucional, art. 37, § 4º da CF/88, quais sejam, suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. E a supracitada lei trouxe tais sanções, graduando-as conforma a gravidade do ato, todas contidas no art. 12, incisos I, II e III, da lei 8.429/92.

Insta saber também que a norma traz em seu art.2º., de forma mais ampla possível os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, de modo a alcançar os agentes políticos. Assim, dispõe a lei, que , "todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função" (BRASIL, 1992) nas entidades públicas é considerado como agente público.

Então de forma expresa a lei 8.429/92 se aplica aos agentes políticos, com vistas a se garantir a moralidade administrativa. Mas acerca da responsabilidade político-administrativa vale o esclarecimento de Edvaldo Brito citando Meirelles:

Não admitimos a responsabilidade exclusivamente política, nem unicamente administrativa. No nosso sistema constitucional e penal a falta exclusivamente política dos governantes não tem sanção, como não é punível a falta unicamente administrativa desses agentes políticos. Somente quando se conjuga a falta política com a irregularidade administrativa é que surge a infração político-administrativa, definida em lei e sancionada com a cassação do mandato (BRITO *apud* MEIRELLES, 1977, p. 901).

No entanto, apesar de a lei de improbidade abranger os agentes políticos, há um regime próprio de responsabilização político-administrativa, conforme já apontado, sendo processados e julgados pelo Poder Legislativo. Praticam eles os chamados crimes de responsabilidade, definidos em lei específico conforme determina a Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
(...)
V - a probidade na administração;
Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade

(...)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido a responsabilidade de natureza político-administrativa a qual se submetem os agentes políticos decorre de regime especial, quando afrontam diretamente a Constituição e à probidade na administração, regulados pela lei 1.079/50, alcançando além do Presidente da República e seus Ministros, o Procurador Geral da República, ministros do STF, Governador e Secretários de Estado (BRASIL, 1950).

Quanto sua natureza jurídica, uns sustentam ser de natureza penal, pela simples nomenclatura "crimes". Existem outros, porém, que advogam em sentido contrário, dizendo que são infrações político-administrativas ou no máximos ilícitos especiais que não se confundem com os ilícitos criminais.

Deixando de lado as divergências, sinteticamente, crimes de responsabilidade podem ser definido como sendo as "infrações político-administrativas cometidas por agentes da Administração Pública em razão de seus cargos, atentando contra a Constituição Federal e não sancionadas com penas de caráter criminal" (DIMOULIUS cord.; REGAZZI p.160, 2012).

O mencionado instituto é tratado pela ortodoxia de nosso direito constitucional, perpassando pelas Cartas Fundamentais, diferindo dos crimes comuns pelo regime político a que se subordinam todos aqueles agentes passíveis dessa responsabilidade, principalmente os chefes do poder executivo.

Nessa mesma linha, Uadi Lamego Bulos define crimes de responsabilidade como sendo infrações político-administrativas cuja sanção é política, explicitando que:

As Constituições, de modo geral, a adotam sem maior esmero técnico ou preocupação científica, sendo factível afirmar que a espécie, além de ambígua, constitui uma peculiaridade do Direito Positivo brasileiro, pois se refere a crimes

político-administrativos não sancionados com penas de caráter criminal (BULOS, 2010, p. 1221).

Por outro lado, o mesmo autor não deixa de consignar que algum conteúdo de direito penal há em tais crimes, já que, infelizmente, rotulou-se como “crime de responsabilidade”. Então afirma-se que, “os crimes de responsabilidade têm natureza anfíbia ou heteróclita, porque ora designam infrações políticas, ora crimes funcionais, praticados por agentes do Estado, no exercício da função pública” (BULOS, 2010, p.1222).

O ápice do questionamento veio por ocasião da reclamação constituição 2.138-6/DF, proposta pelo Ministério Público Federal contra o Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), vinculado à Presidência da República.

Em resumo, foi imputado ao referido agente político o uso indevidos de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para fins particulares além de ter havido utilização de Hotel de Trânsito da Aeronáutica, enquadrando-se no art. 9., *caput* e incisos IV e XII, o art. 10, *caput* e incisos IX e XIII, bem como o art. 11, *caput* e inciso I, todos da lei 8.429/92.

O atual ministro do STF, Gilmar Ferreira Mendes, com posição bem acentuada, mencionou sua opinião em sua obra Estado de Direito e Jurisdição Constitucional:

Essa decisão do Supremo deixou claro que os atos de improbidade descritos na Lei n. 8.429/92 constituem autênticos crimes de responsabilidade. Isso porque as sanções de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública demonstram, de modo inequívoco, que as ações de improbidade possuem, além de forte conteúdo penal, a feição de verdadeiro mecanismo de responsabilização política. A meu ver, não restou dúvida de que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Rcl 2.138/DF, acabou por assentar que, no que toca aos denominados atos de improbidade, enquanto crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado estão sujeitos exclusivamente ao regime da Lei n. 1.079/50, de maneira que a apuração de atos de improbidade atribuídos a tais agentes, nos termos do art. 102, inc. I, c, da Constituição, encontra-se sujeita à competência do Supremo Tribunal Federal (MENDES, 2011, p. 177).

Muito importante destacar que para os prefeitos e vereadores o princípio da simetria (aquele segundo o qual a mesma forma trazida para um organismo constitucional, ante omissão do texto, aplica-se para os demais) não pode ser interpretado em relação ao regime jurídico dos crimes de responsabilidade. Isso por que para regular a matéria há o Decreto-lei 201/67 recepcionado pela atual Constituição. Porém, percebe-se que houve um tratamento diferente dado aos prefeitos e vereadores.

Definiu o decreto como os crimes de responsabilidades verdadeiras infrações penais, sendo julgados pelo Poder Judiciário, sem manifestação da Câmara Legislativa. Assim, "são

crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores" (BRASIL, 1967)

Já no seu artigo 4º., tratou das infrações político administrativas: "são infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato" (BRASIL, 1967).

Para Tito Costa, infrações político-administrativas são as que resultam de procedimento contrário à lei (ilegal), praticadas por agente político (sujeito ativo), ou quem lhe faça legitimamente as vezes, tendo relação íntima a assuntos de administração (COSTA, 2002, p.107). E completa a definição compatibilizando a natureza do agente ativo de tais infrações com sua atribuição, também administrativa, anotando que:

como agente político, sujeita-se o Prefeito a ver sua responsabilidade político-administrativa examinada e julgada pelo legislativo local. Além de agente político, o chefe do executivo local é também administrador, disso tudo resultando a simbiose traduzida na expressão 'responsabilidade político-administrativa' que será apurada com vistas às definições da lei (COSTA, 2002, p.168).

Acentuando ainda mais o tratamento diferenciado que fez o Decreto-Lei 201/67, (CASTRO, 2002, p. 130) define o crime de responsabilidade aquele praticado pelo Prefeito como sendo de autêntica responsabilidade penal, de competência da Justiça comum, todos tipificados no art. 1º., do Dec.-Lei 201/67, envolvendo nada menos que o papel punitivo do Estado. E acaba por mencionar, noutra passagem, as instâncias para os executivos locais:

O prefeito está sujeito à responsabilidade política, cuja sanção é a perda do cargo, aplicada pela Câmara de Vereadores; à sanção criminal, cuja pena é redução de dois a doze anos, ou detenção de três meses a três anos, pelo Tribunal de Justiça; é ainda à responsabilidade civil, aplicada na justiça comum (art. 1º., parágrafos primeiro e segundo) (CASTRO, 2002, p.77).

A esta altura já é possível afirmar, com razoabilidade, que em se tratando das infrações político-administrativas cuja cominação envolver sanção política – suspensão dos direitos políticos e perda do mandato – a lei 8.429/92, aplicável aos agentes políticos, tende a sofrer mitigação, em virtude de regime especial de responsabilização que envolvem os crimes de responsabilidade. É uma posição que se segue e não se pode descuidar para se evitar a dupla punição pelo mesmo fato:

nas ações de improbidade fundadas na Lei n. 8.429/92, em que o pedido envolva perda da função pública ou suspensão de direitos políticos, se a autoridade requerida estiver entre aquelas para as quais haja forma própria de investidura e destituição prevista na Constituição, o foro será o da ação por crime de responsabilidade (LENZA, *apud* MAZZILI, 2011, p. 622)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É imperioso finalizar o tema dizendo que tanto os agentes públicos quanto os agentes políticos devem arcar pelos seus atos, em razão da evolução do governo no que concerne a adoção do regime republicano e federativo de Estado, bem como pelo dever originário que carregam consigo de não gerir mal a coisa pública, não lesar a sociedade, e não contrariar, verdadeiramente, os valores e princípios albergados pela Constituição no âmbito de suas atividades. Ademais, em que pese as divergências semânticas, é preciso considerar que ante a normatização da responsabilidade brasileira, percebemos que a esfera de punição é a mais ampla possível, a sublinhar detidamente os atos de improbidade e os crimes de responsabilidade como resposta para as infrações de natureza político-administrativa dos agentes estatais, cristalizando a moralidade administrativa e a probidade da administração, verdadeiros remédios contra a má administração pública.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal, 5 : parte especial : dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos*. Cezar Roberto Bitencourt., 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. Uadi Lammêgo Bulos. e. ed. ver. e atual. De acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

_____. *Decreto-Lei 201 no. 201, de 27 de fevereiro de 1967*.

_____. *Lei no.8.429, de 2 de junho de 1992*.

_____. *Lei no. 1.079, de 10 de abril de 1950*.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 29^a.ed. Rev. Ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*.- 24^a..ed. Rev. Ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2011.

CASTRO, José Nilo de. *A defesa dos prefeitos e vereadores em face do decreto-lei n.201/67*. 5^a.ed., rev., atual., e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores**. 4. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. Coordenador-geral Dimitri Dimoulis. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988**. 2^a. ed. Rev. Bauru, SP: EDIPRO, 1995.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15^a.ed. Rev., atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMONGI, F. P. **O Federalista: remédios republicanos para males republicanos**. In: WEFFORT, Francisco (Org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Atica, 1995.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A prática de "atividade jurídica" nos concursos**. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCON, Pietro de Jesús Lara (coord.). Reforma do Judiciário: Emenda Constitucional n. 45/2004. São Paulo: Método, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Estado de Direito e Jurisdição Constitucional – 2002-2010**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, GILMAR FERREIRA. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2.ed., rev., atual. E ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SILVA, DE PLÁCIDO E. **Vocabulário Jurídico Conciso**. Atualizadores Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 2^a.ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2010.