

AGENTE POLÍTICO, CRIME DE RESPONSABILIDADE E ATO DE IMPROBIDADE

Mônica Nicida Garcia

PRR – 3ª Região

São agentes políticos os “titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado”: os chefes dos poderes executivos federal, estadual e municipal, os ministros e secretários de Estado, os senadores, deputados e vereadores¹.

Agentes políticos são espécie de agentes públicos, estando, assim, sujeitos, de uma maneira geral, à mesma disciplina quanto à responsabilidade. Os agentes públicos em geral, e de acordo com doutrina absolutamente uniforme, estão sujeitos a três esferas de responsabilidade: criminal, administrativa e civil².

Também os agentes políticos, portanto, estão inseridos nessas três esferas, que podem ser assim delineadas, de uma maneira bem sucinta: a responsabilidade criminal é aquela que resulta do cometimento, de crimes, pelo agente público, no exercício de sua função ou em razão do mesmo; a responsabilidade administrativa decorre da violação de dever funcional, que atenta contra o bom funcionamento do serviço público e dos fins por ele visados; e responsabilidade civil é a invocada quando houver sido causado um dano que deve, assim, ser reparado.

Considerando que os agentes políticos, tais como conceituados por MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, não se submetem a processo administrativo

¹ *Direito Administrativo*, 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2001, p. 422/423.

² MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, p. 494/498; CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 298/299; HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo. Malheiros, 1998, p. 411; JOSÉ CRETELLA JUNIOR, *Curso de Direito Administrativo*, 14ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995, p. 78; EDMIR NETTO DE ARAÚJO, *O Ilícito Administrativo e seu Processo*, . São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 54; MARIO MASAGÃO, *Curso de Direito Administrativo*, 6ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977 p. 240.

disciplinar, tem-se que sua esfera de responsabilidade administrativa é, na verdade, a esfera de responsabilidade que tem sido designada como político-administrativa.

A esfera de responsabilidade político-administrativa do agente político é atingida toda vez que ele pratica crime de responsabilidade. Não obstante essa denominação, que induz à conclusão de que os atos descritos como tais constituem crimes, de crime, na realidade, não se trata. Realmente, sobre a natureza dos chamados crimes de responsabilidade e do processo respectivo, prevalece, na doutrina, o entendimento manifestado por PAULO BROSSARD, no sentido de que se trata de infrações de natureza político-administrativa "³ ⁴.

Ressalte-se, ademais, que tanto o artigo 52 da Constituição diz que a condenação se dará *sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis*, como o artigo 3º da Lei 1.079/50 é expresso no sentido de que a imposição da pena pelo crime de responsabilidade não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal, revelando, assim, uma nítida distinção entre os crimes comuns e os crimes de responsabilidade.

Assim é que, sendo a esfera de responsabilidade político-administrativa do agente político, uma esfera distinta da esfera penal e, obviamente, da esfera civil, não há dúvida de que um mesmo agente pode incidir, com uma mesma conduta, em uma ou mais esferas, como ocorre ordinariamente, com qualquer outro agente público.

O fato de o agente político estar inserido em outra esfera, em que não estão os outros agentes públicos, não o exime de responder nas demais. Vale dizer, a esfera de responsabilidade político-administrativa não exclui as esferas criminal e civil.

A Constituição Federal, de fato, não determina que os agentes políticos respondam **apenas** pelas infrações político-administrativas. Ela prevê essas infrações e estabelece regras específicas para o seu processo. Mas de forma alguma exclui a possibilidade da prática, pelos agentes públicos, de outros tipos de

³ "Responsabilidade Penal dos Prefeitos", ". *Revista Jurídica*. Ano XLII nº 200 – junho 1994 – p. 44/46.

⁴ PAULO BROSSARD, *O impeachment*, 2ª edição. Porto Alegre, 1965; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Responsabilidade de Governador", in *Revista dos Tribunais*. Ano 79. Julho de 1990. Vol. 657, p. 251/263; LUCIA VALLE FIGUEIREDO, "Responsabilidade dos Agentes Políticos e dos Servidores".

ilícitos. Antes, prevê esses outros tipos de infração ou ilícitos: os crimes comuns, os ilícitos civis (pelos quais responde o agente perante o Estado, em ação de regresso, nos termos do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, inclusive por atos legislativos e judiciais⁵) e os atos de improbidade. Não está autorizada, pela Constituição, a tese de que o fato de responderem, os agentes políticos, por “crime de responsabilidade” os exonera da responsabilização por crime comum, por ilícito civil, ou por ato de improbidade. Tanto assim que o já citado artigo 52 da Constituição prevê que a condenação se dará *sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis*. Se fosse o caso de incidência tão somente da esfera de responsabilidade político-administrativa, a Lei Maior teria, certamente, excluído a possibilidade da aplicação das *demais sanções judiciais*.

Como antes colocado, todos os agentes públicos – políticos ou não – estão inseridos, tradicionalmente, em três esferas distintas, que se comunicam, nos termos das normas de direito processual e de direito substantivo, mas que não se excluem, como é cediço. Farta é a legislação que regula a matéria relativa à comunicabilidade das instâncias, que é tratada longamente pela doutrina e freqüentemente pela jurisprudência.

Ora, se não há exclusão de nenhuma das outras esferas, não há porque excluir a esfera de responsabilização por ato de improbidade administrativa, que está constitucionalmente prevista, e cuja existência, ao lado das demais esferas (civil, criminal e administrativa) é indiscutível.

Realmente, o artigo 12 da Lei 8.429/92, que regulamentou o artigo 37, § 4º, da Constituição estabeleceu que as sanções nele previstas são aplicáveis “independentemente das sanções penais, civis e administrativas”, deixando claro, assim, que a opção do legislador, feita sob o pálio da previsão constitucional, e atendendo ao anseio de uma sociedade que cada vez menos tolera a imoralidade, a improbidade e o despreço pela coisa pública, foi a de estabelecer uma outra esfera, além daquelas três, tradicionalmente previstas – a penal, a civil e a administrativa.

⁵ Cf. Recurso Extraordinário nº 228.977/SP, relator Ministro Néri da Silveira, julgado em 5 de março de 2002, publicado no DJ de 12.04.2002, onde se reconheceu que “Ação deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual – responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições –, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa”.

Se se quiser concluir que o fato de a Constituição ter previsto a esfera de responsabilidade político-administrativa exclui a possibilidade de responsabilização em qualquer outra instância ou esfera, ainda que constitucionalmente albergada, haverá que se admitir que inexistente, para os agentes políticos, a responsabilidade penal, o que, verdadeiramente, não se concebe. Então, se existe responsabilidade penal e se esta não se confunde, nos termos da lei, da doutrina e da jurisprudência, com a responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa, é inafastável a conclusão pela existência e incidência desta última.

O fato de o agente ser político, não estar sujeito a hierarquia, pode agir com independência, na veiculação da vontade superior do Estado, só pode conduzir a uma conclusão: a de que tem ele mais responsabilidade, tem ele mais responsabilidades, estando, portanto, sujeito a todas as esferas de responsabilidade constitucionalmente admitidas. A importância do cargo exercido, a independência que lhe é inerente, a relevância e gravidade das decisões que são tomadas durante seu exercício jamais – notas características e distintivas do agente público - podem ser pretexto para eximi-lo de responder, nos termos da Constituição, pelos atos que praticar.

A responsabilização do agente político pela prática de ato de improbidade administrativa, perante o juiz de primeiro grau, como todo e qualquer agente público que não age de forma proba é, portanto, não só constitucionalmente admitida, mas antes, decorrência necessária da aplicação do princípio da igualdade e do princípio republicano.