



# PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

## Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PARECER Nº 97/2018-PRCON/PGDF

PROCESSO Nº 0300-000493/2014

INTERESSADO: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE ÁGUAS CLARAS

ASSUNTO: ABERTURA DE SINDICÂNCIA

Folha nº

89

Processo:

300000-493/2014

Rubrica:

12/mc 43182-6

**EMENTA:** ADMINISTRADORES REGIONAIS. AGENTES POLÍTICOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR.

OS ADMINISTRADORES REGIONAIS SÃO AGENTES POLÍTICOS E, POR TAL RAZÃO, NÃO SE SUJEITAM À RESPONSABILIZAÇÃO PELA VIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR.

Parecer **APPROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 16/03/2018 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

/20

### RELATÓRIO

1. Cuida-se de sindicância, visando a apurar irregularidade que teria sido cometida [REDACTED], na qualidade de Administrador Regional de Águas Claras. Concluiu-se por existência da infração, devendo ser, em consequência, instaurado procedimento administrativo disciplinar.

2. A Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado das Cidades entendeu serem os Administradores Regionais agentes políticos,

não se sujeitando a responsabilização na esfera disciplinar. Foi, então, trazida a matéria à apreciação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

É o relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

Folha nº 90

Processor 300.000.493/2014

Rubrica elmc

Matr 43182-6

3. Os agentes políticos não se confundem com os servidores públicos em geral. Deles se distinguem por ocuparem os cargos mais elevados da hierarquia da Administração Pública, que orientarão a atuação desta.
4. De um modo geral, são escolhidos pela eleitores, como sucede com o Presidente e Vice-presidente, Governadores e Prefeitos, bem como Senadores, Deputados e Vereadores. Não apenas esses, entretanto são agentes políticos. Ostentam igualmente essa qualidade aqueles auxiliares diretos dos governantes, como os Secretários Estaduais e Municipais. Trata-se de matéria tranquila na doutrina. Como observa Bandeira de Mello, “o vínculo que entretêm com o Estado *não é de natureza profissional, mas de natureza política*”.<sup>1</sup>
5. Os servidores públicos constituem categoria diversa e são representados pelas “pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.<sup>2</sup> Não orientam a Administração Pública, uma vez que não se encontram, hierarquicamente, em seu topo.
6. As normas legais que contemplam a possibilidade de punições a serem aplicadas aos servidores públicos apenas incidem em relação a eles e não quanto aos agentes políticos. Daí não se segue, entretanto, que não se exponham esses a serem punidos, dependendo da natureza da falta.

<sup>1</sup> Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 18ª ed., p. 131.

<sup>2</sup> Cf. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, Atlas, 19ª ed., p. 501.

7. Podem eles, agentes políticos, ser processados por improbidade administrativa, sofrendo as sanções previstas na lei. É essa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

8. Sujeitam-se, ainda, a serem processados por crime de responsabilidade. Vale, nesse passo, lembrar o voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Melo, ao apreciar Agravo Regimental na AC 3585, de que se destaca o seguinte trecho:

“Cumpre ter presente, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal, em julgamento plenário ocorrido após o julgamento da Rcl 2.138/DF (que a agravante invocou como fundamento de sua pretensão jurídica), ao se defrontar, uma vez mais, com idêntica controvérsia, placitou, em votação unânime, o entendimento de que os agentes políticos estão sujeitos a uma *“dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos”*, tanto aquela fundada na Lei 8.429/92, quanto aquela decorrente da Lei 1.079/50”.

9. Não se faz necessário examinar a questão sob o enfoque da prática de crime comum, mas, de todo modo, vale registrar que o Administrador Regional pode ser responsabilizado nesta hipótese. Exemplo disso seria o peculato.

10. Dependendo do cargo, poderão também ser simplesmente exonerados pela autoridade competente. É o que sucede com os Ministros e Secretários de Estado.

11. Quanto aos Secretários de Estado, esta Casa exarou, por meio do ilustre Procurador Bruno Augusto Dantas Tavares, o Parecer nº 766/2011-PROPES/PGDF, que assim restou ementado:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGENTES POLÍTICOS. ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE SEUS ATOS. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE.

I - Como não existe previsão legal de abertura de processos administrativos disciplinares em face de agentes políticos, e sendo vedado pelo ordenamento jurídico a utilização de analogia para criação de penalidades, não há como fugir da conclusão de que esta classe de agentes não tem seus atos sindicáveis por meio de PAD.

II - Inexistência de subordinação hierárquica dos agentes políticos também impossibilita a instauração de processo administrativo disciplinar em face de seus atos.”

11. Resta examinar se os Administradores Regionais devem ser classificados como agentes políticos. Não há dúvida de que os Secretários incluem-se nessa categoria. Os Administradores Regionais, a meu ver, exercem funções análogas. Parte das atribuições que cabem aos Secretários são a eles conferidas. Ocupam nível, na hierarquia da administração, perfeitamente equiparável a esses. Não são, contudo, como entendeu-se nesses autos, equiparáveis a prefeitos. Além de o Distrito Federal não ser dividido em municípios, os Administradores Regionais são nomeados pelo Governador e são exoneráveis *ad nutum*.

12. Sublinhe-se uma circunstância. A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece, no § 1º de seu artigo 10, que “a lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.”



Trata-se de previsão que é perfeitamente compreensível cuidando-se de agente político, mas não de servidor público.

13. Outro dispositivo legal que demonstra o caráter político do cargo de Administrador Regional é o artigo 33, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis*:

“§ 5º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Secretários de Estado, os **administradores regionais** e os demais casos previstos na Constituição Federal são remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 19, IX e X.”

14. Também reafirmando a importância do cargo e sua natureza política, confira-se o dispositivo abaixo, da LODF:

“Art. 64. Não perderá o mandato o Deputado Distrital:

I - investido na função de Ministro de Estado, Secretário-Executivo de Ministério ou equivalente, Secretário de Estado, **Administrador Regional**, Chefe de Missão Diplomática Temporária ou dirigente máximo de Autarquia, Fundação Pública, Agência, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista pertencentes à Administração Pública Federal e Distrital;”

15. Penso, portanto, que quem ocupa o cargo em exame é agente político.



16. Veja-se, por outro lado, que o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal não incluiu, no rol que apresenta, os Administradores Regionais. A LODF, contudo, o fez explicitamente, equiparando-os, sem dúvida, de certa forma, aos Secretários de Estado e demonstrando sua relevância. Confira-se o teor do texto constitucional:

“§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”

17. Há, é verdade, parecer desta Casa em sentido contrário. No Parecer nº 2.194/2011-PROPE/PGDF, assentou-se que os Administradores Regionais não exerceriam cargo político e, portanto, poderiam ser submetidos a processo administrativo-disciplinar. Elencaram-se, como razões principais, as que se encontram expostas na segunda parte de sua ementa, *verbis*:

“II - Contudo, os Administradores Regionais não podem ser enquadrados nesta categoria, seja porque não respondem por crime de responsabilidade, seja porque não exercem a direção superior da Administração do DF, seja porque não tem foro privilegiado, ou seja porque atuam sob a supervisão do Secretário de Estado de Governo do DF.”

18. Um dos argumentos do ilustre parecerista, Procurador Bruno Augusto Dantas Tavares, é o de que não haveria equiparação entre Secretários de Estado e Administradores Regionais. Prova maior disso seria a supervisão que aqueles exerceriam sobre estes, na forma do artigo 8º do



Decreto 32.716/2011. Sucede que o inciso V do referido artigo foi revogado expressamente pelo artigo 13, II, do Decreto 33.853/12.

Por outro lado, também apontando no sentido da relevância do cargo, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica do DF, ao cuidar da competência da Câmara Legislativa local:

“Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

VII – fixar o subsídio do Governador, do Vice-governador, dos Secretários de Estado do Distrito Federal e dos Administradores Regionais, observados os princípios da Constituição Federal;”

19. Apenas os cargos mais elevados da Administração Pública do DF são relacionados no dispositivo transcrito, entre eles os Administradores Regionais, ao lado dos Secretários de Estado. Não parece, de modo algum, que os Administradores Regionais ocupem, na atual legislação distrital, posição hierarquicamente inferior aos secretários. Por outra aresta, embora o artigo 100 da LODF afirme que a direção superior da Administração é exercida pelo Governador, com o auxílio dos Secretários de Estado, diversos outros dispositivos, da mesma lei, mostram a relevância do cargo.

20. Quanto a responderem, ou não, por crime de responsabilidade, o artigo 101-A da LODF parece indicar que os Administradores Regionais podem sofrer esta espécie de processo. Confira-se a redação do dispositivo em apreço:

“Art. 101-A. São crimes de responsabilidade os atos dos secretários de governo, dos dirigentes e servidores da administração pública direta e indireta, do Procurador-Geral, dos comandantes da Polícia Militar e

do Corpo de Bombeiros Militar e do Diretor-Geral da Polícia Civil que atentarem contra a Constituição Federal, esta Lei Orgânica e, especialmente, contra:"

21. Não parece haver dúvida de que os Administradores Regionais se enquadram na expressão "dirigentes e servidores da administração pública", constante do artigo. Assim, estariam, segundo a LODF, sujeitos ao processo por crime de responsabilidade, provocado na forma do § 2º do mesmo artigo.

22. Assim, apesar da excelência dos argumentos expendidos no parecer mencionado, seja pela modificação normativa ocorrida, seja pelos demais fundamentos em que se apoia o presente opinativo, peço respeitosa vênica para discordar daquela douda manifestação.

### CONCLUSÃO

Em razão do exposto, concludo que o Administrador Regional não se sujeita a processo administrativo-disciplinar, embora lhe possam, conforme o caso, ser aplicadas sanções em decorrência de comportamento tido como contrário ao que lhe seria exigível. As demais providências visando a apuração e eventual punição, tais como comunicação dos fatos à Corte de Contas e ao Ministério Público, devem ser adotadas.

Brasília-DF, 31 de janeiro de 2018.

  
MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA  
PROCURADOR DO DISTRITO FEDERAL  
OAB/DF 6517

Folha nº

Processo:

Rubrica

96  
300.000/113/2014  
Mat. 431826



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 300.000.493/2014  
INTERESSADO: Administração Regional de Águas Claras  
ASSUNTO: Abertura sindicância

MATÉRIA: Pessoal

Folha nº 97  
Processo: 300000493/2014  
Rubrica: *[assinatura]* Mat. 431825

**APROVO O PARECER Nº 097/2018 – PRCON/PGDF**, exarado pelo  
ilustre Procurador do Distrito Federal Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira.

Acrescento que, dentro dos contornos dados pela Lei Orgânica do Distrito Federal, a Lei nº 4.584/2011, que cuida da remuneração dos Cargos de Natureza Especial – CNE e dos cargos comissionados do Poder Executivo do Distrito Federal, estabeleceu expressamente que “os cargos de Governador, Vice-Governador, Secretário de Estado e Administrador Regional não integram a Tabela de Cargos de Natureza Especial”. Em atenção ao dispositivo legal, foi editado o Decreto nº 33.523/2012, que define a remuneração desses agentes como Cargo de Natureza Política – CNP<sup>1</sup>.

A par disso e dos demais argumentos constitucionais expressos no parecer, não é relevante, para afastar a conclusão do opinativo, a regra do Decreto nº 37.625/2016 (similar a outra invocada no precedente ora superado), que estabelece como competência da Secretaria de Estado das Cidades coordenar e supervisionar as ações das Administrações Regionais.

Em 15 / 03 /2018.

*[assinatura]*  
**MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

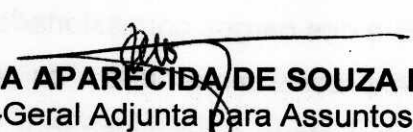
<sup>1</sup> Art. 1º Os cargos de Governador, Vice-Governador, Secretário de Estado e Administrador Regional ficam identificados, respectivamente, como: CNP-01, CNP-02, CNP-03 e CNP-04.  
Parágrafo único. A sigla “CNP” significa Cargo de Natureza Política.

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve o **CENTRO DE ESTUDOS** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a alteração do entendimento adotado por ocasião da emissão do Parecer nº 2.194/2011-PROPE/PGDF, confirmando-se, portanto, o modo de pensar do Parecer nº 544/2008-PROPE/PGDF.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 16 / 03 /2018.

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo