

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202011867000811

INTERESSADO: CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1119/2020 - GAB

EMENTA: CONSULTA. ADMINISTRATIVO.
POSSIBILIDADE DE
RESPONSABILIZAÇÃO DISCIPLINAR DE
PRESIDENTES DE AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES
PÚBLICAS. AGENTES NÃO EQUIPARADOS A
SECRETÁRIOS DE ESTADO. AUTORIDADES DA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA QUE NÃO SÃO
CONSIDERADAS AGENTES POLÍTICOS.
ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO
DESPACHO “AG” Nº 000230/2018.

1. Trata-se de consulta formulada pela **Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE)**, por meio do Ofício nº 667/2020 - CGE ([000013529983](#)), sobre a possibilidade de revisão do entendimento firmado por esta Casa no Despacho AG nº 000230/2018 ([000013530720](#)), quanto à equiparação do cargo de presidente de autarquias e fundações Públicas ao de secretário de Estado, assim considerados agentes políticos, de modo a se viabilizar o processamento administrativo de tais autoridades pelo regime disciplinar previsto na Lei estadual nº 10.460/1988.

2. Para tanto, o órgão de controle argumentou que (i) a Lei nº 20.491/2019, que estabelece a organização administrativa do Poder Executivo, não elenca os titulares de autarquias e fundações como Secretários de Estado; (ii) o subsídio desses agentes (símbolo DAS-2) é equiparável àquele dos cargos de Chefe de Gabinete Particular do Governador, Diretor-Executivo de

Liquidação de Estatais, Secretário-Adjunto, Subsecretários e Subcontroladores e não ao de Secretários de Estado (símbolo DAS-1); (iii) no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 28.767/DF, que versava sobre processo administrativo disciplinar instaurado em face de ex-presidente de autarquia, o Supremo Tribunal Federal decidiu que essa autoridade não se equipara a ministro de Estado.

3. É o relatório.

4. Por ocasião do Despacho “AG” nº 001451/2017, esta Casa adotou a compreensão de que seria possível a instauração de processo administrativo disciplinar em desfavor de presidente de autarquia.

5. Todavia, no bojo do Despacho “AG” nº 000230/2018, tal orientação pretérita restou alterada, para o efeito de não mais reconhecer a possibilidade de persecução disciplinar desses agentes pelo rito da Lei estadual nº 10.460/1988, dada a conclusão, então assentada, de que são agentes políticos. Entendeu-se, assim, por sua submissão, na seara administrativa, apenas ao Código de Ética da Alta Administração, instituído pelo Decreto nº 5.462/2001, diploma que restou revogado pelo art. 3º do Decreto nº 9.423, de 11/4/2019.

6. Posteriormente, referido posicionamento restou reafirmado pelo Despacho nº 594/2018-GAB ([3663161](#)).

7. Ante a argumentação apresentada pela CGE no ofício inaugural, passa-se à reanálise da matéria.

8. Conforme lições gerais da doutrina, agentes políticos, no essencial, são os agentes públicos integrantes dos mais altos escalões do Poder Público, aos quais incumbem a elaboração das diretrizes de atuação governamental e as funções de direção, orientação e supervisão geral da Administração Pública. De ordinário, os agentes políticos qualificam-se pelos seguintes predicativos: I- competências derivadas diretamente da Constituição Federal; II- não sujeição às mesmas normas aplicáveis aos demais servidores públicos; III- a investidura em seus cargos decorre, em regra, de eleição, nomeação ou designação; IV- ausência de subordinação hierárquica a outras autoridades (com exceção dos auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo).

9. Neste raciocínio, e com razoável uniformidade de entendimento, são considerados agentes políticos os Chefes do Poder Executivo (presidente da República, governadores de Estado e prefeitos), seus auxiliares imediatos (ministros de Estado e os secretários estaduais e municipais) e os membros do Legislativo (senadores, deputados e vereadores). Também abrangidos nesse rol estariam os membros da Magistratura (juízes,

desembargadores e ministros de tribunais superiores), os membros do Ministério Público (promotores de justiça e procuradores da República) e os ministros ou conselheiros dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Contas.

10. Em sentido correlato é o entendimento de Paulo Modesto, que não inclui os dirigentes de Agências Reguladoras no espectro de abrangência do conceito de agente político¹. Confira-se:

"Não é suficiente que se exercite função pública com ausência de subordinação direta para que se tenha agente político; é necessário que a atividade possua dimensão política, no sentido radical e original do termo, é dizer, refira-se diretamente aos destinos da polis e ao poder soberano do Estado.

Funções administrativas exercidas com independência, sem subordinação hierárquica, mas que não expressam qualquer poder soberano do Estado e não possuam existência necessária, não devem arrastar seus titulares para o conceito de agentes políticos (v.g., os dirigentes de Agências Reguladoras, os reitores e os integrantes de colegiados consultivos etc.).

Por outro lado, parece também excessiva restrição afastar os membros da magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas do conceito de agentes políticos, pois cada um deles, de diferentes formas, exercitam função de soberania, com independência, regime jurídico peculiar e regime de responsabilidade igualmente diferenciado em relação aos demais agentes administrativos".

11. Em igual sentido foi o resultado a que chegou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação nº 7.590, cujo aresto recebeu a seguinte ementa: *"Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos".*

12. Portanto, a partir de subsídios da doutrina e jurisprudência, viável é a conclusão de que, no âmbito do Executivo, são considerados agentes políticos apenas o Chefe do respectivo Poder e os seus auxiliares diretos, assim definidos por meio da legislação de cada ente federado.

13. Dito isso, no que concerne à legislação goiana sobre a matéria, atualmente, os cargos de presidente de autarquia estão previstos no Anexo I da Lei estadual nº 20.491/2019 e ostentam a natureza jurídica de cargo de provimento em comissão integrantes da estrutura Básica - símbolo DAS-2.

14. E, de fato, como bem pontuado pela Pasta consulente, o art. 4º da Lei estadual n. 20.491/2019 confere *status* de Secretário de Estado apenas aos seguintes agentes: Chefe da Secretaria-Geral da Governadoria, Chefe da Casa Militar, Chefe da Controladoria-Geral do Estado e Procurador-Geral do Estado (prerrogativa a este também atribuída pelo art. 118, § 1º, da Constituição Estadual, e art. 4º da Lei Complementar estadual nº 58/2006). Vê-se, portanto, que os titulares das entidades da administração indireta não foram contemplados nesse rol.

15. Sob esse prisma, inexistindo ato normativo que outorgue aos dirigentes das entidades da Administração indireta o qualificativo ou as prerrogativas de secretário de Estado, não é legítimo o entendimento de que ostentem referida posição por equiparação, apenas em decorrência da natureza das funções diretivas que exercem.

16. Isso porque, a despeito de integrarem a cúpula do Executivo goiano, as entidades por eles chefiadas subordinam-se a um controle finalístico exercido pelas secretarias de Estado a que se encontram judisdicionadas. É dizer, a atuação dos dirigentes de autarquias e fundações públicas está sujeita a controle, ainda que de feição política, pelos secretários de Estado.

17. Veja-se que esse *discrímen* entre as autoridades máximas dos entes da Administração direta e os titulares das entidades da Administração indireta está bem representado no texto do art. 56, § 1º, II, "a" e "b", da já referida Lei estadual nº 20.491/2019², que expõe a relação de supervisão que há entre eles.

18. Aprofundando a análise, observa-se, ainda, que o art. 31 da Constituição Estadual estabelece que o Governador será auxiliado pelos Secretários de Estado. Nenhuma alusão direta há à figura dos Presidentes de autarquia como auxiliares do Chefe do Executivo, embora pudesse o constituinte estadual ter feito tal escolha política.

19. Ainda, nos termos do art. 46, VIII, "d", da Constituição Estadual, na redação então conferida pela Emenda Constitucional estadual nº 37/2004, os Secretários de Estado e os Presidentes de autarquia eram processados e julgados originariamente pelo Tribunal de Justiça nos crimes comuns e nos de responsabilidade não conexos com os do Governador. Tal situação subsistiu até 2010, quando, por meio da Emenda Constitucional estadual nº 46, houve a exclusão da figura do presidente de autarquia do mencionado dispositivo, que, portanto, acabou por perder o foro por prerrogativa de função.

20. Tais fatos, considerados em seu conjunto, parecem revelar uma diminuição de grau: se antes os presidentes de autarquia talvez até pudessem ser considerados "agentes políticos", porque a Constituição Estadual os equiparava, em situações de garantia, aos secretários de Estado, com a atual conformação constitucional estadual, no entanto, parece cabível o reconhecimento de que são considerados agentes administrativos *tout court*, não ostentando a estatura de típico agente político.

21. Firme nessas razões, **cabe refluir do posicionamento adotado no Despacho AG nº 000230/2018**, desta Casa, para firmar orientação no sentido de que os titulares de autarquias e fundações públicas não são considerados agentes políticos e, portanto, podem ser responsabilizados funcionalmente. Vale adotar como marco temporal inicial dessa nova compreensão a edição da Lei estadual nº 20.491, de 25 de junho de 2019, quando, explicitamente, desequiparou secretários de Estado e presidentes de autarquia, dando ensejo, assim, à presente nova orientação, dada a mudança em bloco de legalidade administrativa.

22. Reorientada a matéria, **retornem-se os presentes autos à Controladoria-Geral do Estado, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, notifiquem-se do teor deste **despacho referencial (i)** o DDL/PGE, para que promova a anotação no Despacho "AG" nº 000230/2018 e Despacho nº 594/2018-GAB, da alteração de entendimento aqui promovida; **(ii)** as Chefias das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta, bem como ao representante do CEJUR, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB; **(iii)** os membros do Núcleo Administrativo da Assessoria do Gabinete.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 *Nepotismo em cargos político-administrativos. In: Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 32, out/dez 2012, p. 7, 15. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/paulo-modesto/nepotismo-em-cargos-politico-administrativos>.*

2 *Art. 56 [omissis] § 1º Incumbe, ainda, aos Secretários de Estado: II – em relação às entidades jurisdicionadas: a) fixar as políticas, diretrizes e prioridades, especialmente no que diz respeito a planos, programas e projetos, exercendo o acompanhamento, a fiscalização e o controle de sua execução; b) celebrar contrato de gestão ou acordo de resultados, estabelecendo metas e critérios de avaliação de desempenho.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.