

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio da Silva Cristóvam; Liane Francisca Hüning Pazinato. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-190-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria que chegamos ao VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito com o tema Direito, Governança e Políticas de Inclusão reunindo os trabalhos científicos desenvolvidas por docentes e discentes e egressos da pós-graduação brasileira, inclusive, na intersecção necessária com os jovens pesquisadores graduação.

No grupo de trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II” as pesquisas se situam nas fronteiras da transformação da Administração Pública na busca por uma construção de um Direito Administrativo contemporâneo marcado pela consensualidade, voltado à necessária articulação com as políticas públicas e na releitura de categorias tradicionais como as empresas administrativas, o poder sancionatório, a prescrição administrativa, o agentes públicos, a regulação das entidades profissionais dentre outros.

Os autores Fabiola Marques Monteiro, Marco Tulio Frutuoso Xavier, Paulo Luiz Magalhães no trabalho “A Administração Pública Consensual no Século XXI: Instrumentos, Aplicações e Desafios” apontam os instrumentos de negociações regulatórias e o papel das agências reguladoras, mediação e arbitragem em conflitos públicos e participação social e consultas públicas na ampliação da consensualidade nas relações com os administrados.

No texto “Acordos de não persecução civil: desafios hermenêuticos e a flexibilização procedimental da Administração Pública” os autores Fabiola Modena Carlos e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira discutem o papel da flexibilização procedimental dos acordos de não persecução civil (ANPCs) e as formas de garantia da transparência e uniformidade necessárias para garantir a segurança jurídica, inclusive, na utilização deste instrumento em caso de improbidade administrativa.

O autor Mateus Rodarte de Carvalho na pesquisa “Desafios éticos e práticos da implementação de algoritmos na execução orçamentária da Administração Pública” propõe discutir a integração técnica dessas soluções, mas também nas implicações éticas em questões como viés, privacidade e accountability da utilização das tecnologias avançadas na gestão dos recursos públicos propondo uso ético e responsável.

Na pesquisa “Controle social: como a ineficácia dos serviços públicos provoca o desinteresse político dos cidadãos” as autoras Janaína Rigo Santin e Júlia Martins Kloeckner aborda a construção histórica e as questões sociais vinculadas ao controle social, explorando suas implicações na dinâmica democrática examinando os impactos concretos da ineficiência dos serviços públicos e como falhas na gestão estatal reforçam desigualdades e limitam o exercício da cidadania.

As autoras Emília Paranhos Santos Marcelino, Anna Lívia Alves Ferreira e Cecilia Paranhos S. Marcelino no texto “Crise de transparência na gestão pública: o direito como instrumento de fiscalização e responsabilização” a partir da distinção entre transparência ativa e passiva aponta o papel ativo do ordenamento jurídico para monitorar a aplicação das leis, combater as práticas burocráticas que dificultam o acesso às informações e promover a mudança cultural necessária dentro das instituições públicas.

Na pesquisa “Gestão participativa e o cidadão como eixo fundamental no controle social: de que forma os conselhos municipais de segurança pública podem contribuir na elaboração de políticas públicas de segurança?” dos autores José Sérgio Saraiva, Ana Laura Ferreira Teixeira, Cristiane Roberta Torres Giovanella analisam o papel de tais conselhos nas ações governamentais como instâncias de participação popular, diagnóstico comunitário e instrumento de fiscalização.

Os autores Adriana Pereira Machado Porto, Fabio da Silva Porto e Nilson da Rocha Filho no trabalho “A Cibertransparência como catalisador para a otimização da publicidade e da eficiência na governança municipal: o sucesso do município de santa maria-RS” abordam como a cibertransparência tem o potencial de transformar a governança local, promovendo maior responsabilização dos gestores públicos e otimizando a participação da sociedade civil no acompanhamento das ações governamentais.

O texto “Informação e transparência na gestão pública e política pública de resíduos sólidos do Governo de Minas Gerais durante e sobre a pandemia de COVID-19 (2020-2023) dos autores Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, Gabriel Amarinho Saraiva e Rosana Ribeiro Felisberto problematiza se o governo de Romeu Zema (2019-2022 e 2023-2026) atuou conforme a Lei Federal 131/2009 (Lei da Transparência) no que tange ao Plano Minas Consciente e de que modo este impactou a Política Pública de Resíduos Sólidos e na atividade de Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs).

Os autores José Sérgio Saraiva, Carlos Eduardo Barbosa Teixeira e Cristiane Roberta Torres Giovanella no trabalho “O impacto dos personagens políticos e jurídicos no poder local: das

relações centrais à participação” analisa a atuação dos sujeitos que constroem a paisagem institucional e a experiência democrática dentro das comunidades locais e, portanto, as políticas públicas.

O trabalho “A empresa pública municipal de tanguá: ferramenta de fomento?” do autor Claucir Conceição Costa visa discutir as reais potencialidades e limitações da Companhia de Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade de Tanguá responsável por criar e gerir distritos industriais e uma zona especial de negócios no território da cidade a fim de oportunizar condições para que empresas possam interessar-se em instalarem se no município como instrumento de fomento ao desenvolvimento local.

O autor Assuero Rodrigues Neto apresenta o texto “Empresas estatais e o desenvolvimento sustentável na agenda 2030 da ONU um diálogo necessário” que verifica o papel dessas pessoas administrativas privadas para efetivação dos ODS, investigando sua natureza jurídica e suas finalidades legais, no Direito Internacional dos Direitos Humanos para compreensão dos aspectos jurídicos da Agenda e, por fim, a confluência entre os fins perseguidos pelas metas-programa estudados e o papel das empresas públicas para sua consecução.

A pesquisa “Da regulação à prática: a gestão eficiente dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos sob a perspectiva jurídica” do autor Oziel Mendes De Paiva Júnior aponta as dificuldades na gestão ambiental como as lacunas legislativas e fragmentação normativa, bem como, a existência de soluções inovadoras, inclusive, tecnológicas e econômicas para uma gestão sustentável dos recursos hídricos.

Os autores “Inclusões e remoções perante as mudanças da lei de licitações e contratos administrativos” dos autores Danielle Cristina Da Mota De Moraes Rezende e Albert Lino Leão identificando as reformas produzidas pela Lei n.º 14.133/2021 e problematizando se as mudanças contribuem para os resultados esperados de modernização e transparência das seleções e contratações públicas.

O texto “Prescrição no Âmbito do Tribunal de Contas da União” do autor Mario Marrathma Lopes de Oliveira discute prazo da corte para o processamento da ação punitiva à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do prazo da regra quinquenal com base na Lei n.º 9.873/1999 e, ainda, da edição da Resolução n.º 344/2022 que regulamenta hipóteses interruptivas que se reiniciam.

Os autores Luciano Rosa Vicente e Rodrigo Bento De Andrade no estudo “O Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no Brasil: controvérsias e dificuldades na apuração” buscou

determinar como as Administrações Públicas brasileiras tratam a referida irregularidade funcional e qual o nível de uniformidade entre elas, com recorte na União e em seis Estados brasileiros.

A pesquisa “O valimento de cargo na Administração Pública da União” de Luciano Rosa Vicente, Tatiana Maria Guskow e Rodrigo Bento De Andrade buscou identificar de forma comparada – através da verificação em oito Estados brasileiro – a interpretação pela Administração Pública da União em sua prática disciplinar e a definição da sanção aplicada com suas respectivas análises críticas. (pouca doutrina e debate jurídico)

Os autores Matheus da Rocha Bergmann e Mártin Perius Haeberlin no texto “Regulamentação e fiscalização da atividade dos profissionais de educação física e a improbabilidade da comunicação entre os sistemas político, jurídico e da saúde” pretende verificar no diálogo entre esses sistemas na sociedade, quanto à aceitação da proibição de condutas irregulares pelos profissionais de educação física e prestadores de serviço na área, mas também a falta de compreensão da sociedade beneficiada pela fiscalização em face da má prestação de serviços.

Nos brindam os autores com novas fronteiras de pesquisas em Direito Administrativo, que coadunam com a dinâmica que a disciplina demanda para atender as transformações do mundo contemporâneo, as relações entre o Estado e a sociedade, bem como, as reformas legislativas e mutações do Direito.

Inverno de 2025

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam (UFSC)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG)

O VALIMENTO DE CARGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA UNIÃO
THE VALIDITY OF A POSITION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE UNION

Luciano Rosa Vicente ¹
Tatiana Maria Guskow ²
Rodrigo Bento De Andrade ³

Resumo

Este estudo trata da proibição estatutária de valer-se do cargo para obter proveito indevido na Administração Pública da União, com o objetivo de descobrir como ela interpreta essa proibição e como a trata na prática cotidiana da sua atividade correcional disciplinar. A motivação do estudo foi a descoberta que oito Estados brasileiros punem essa mesma infração apenas com suspensão, mantendo o servidor que a comete nos seus quadros. A pesquisa foi bibliográfica e exploratória, com técnica de documentação indireta, justificando-se porque a malversação do cargo para obter benefícios indevidos parece ser conduta gravíssima, reveladora de mácula de caráter, que mereceria tratamento uniforme em todo o país. Concluiu-se que a Administração Pública da União interpreta o valimento de cargo como conduta voltada ao interesse privado, que agride o interesse público; que é ilícito formal e requer a comprovação do ânimo subjetivo doloso do servidor; que o legislador federal acertou ao prever que o valimento de cargo pode ser em favor do servidor, ou de terceiros, porque há estatutos estaduais que só alcançam o proveito do servidor, dificultando a comprovação da infração. Por indução, tais conclusões alcançam 16 Estados brasileiros e o DF, que também punem essa proibição com expulsão, compartilhando a visão de que se trata de infração gravíssima que impede quem a pratica de permanecer a serviço da sociedade.

Palavras-chave: Administração pública da união, Valimento indevido de cargo público, Infração gravíssima, Sanção expulsiva, Entendimento uniforme com 16 estados brasileiros e o DF

Abstract/Resumen/Résumé

This study deals with the statutory prohibition of using one's position to obtain undue benefits in the Federal Public Administration, with the objective of discovering how it

¹ Pós-doutorado em andamento no Centro Universitário de Brasília (CEUB); doutorado e mestrado em Direito pela mesma instituição. Graduação em Direito e em Ciências Contábeis.

² Procuradora da Fazenda Nacional, atualmente com atuação na Coordenação-Geral Administrativa, na área de Ética e Disciplina. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB).

³ Doutor e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB); Pós-graduado em Auditoria e Controle Públicos; Graduado em Ciência da Computação. Auditor Federal de Controle Externo (TCU).

interprets this prohibition and how it deals with it in the daily practice of its disciplinary correctional activity. The motivation for the study was the discovery that eight Brazilian states punish this same infraction only with suspension, keeping the civil servant who commits it on their staff. The research was bibliographical and exploratory, using indirect documentation technique, justified by the fact that misusing one's position to obtain undue benefits appears to be extremely serious conduct, revealing a character flaw, which deserves uniform treatment throughout the country. It was concluded that the Federal Public Administration interprets the use of office as conduct aimed at private interest, which harms the public interest; that it is a formal offense and requires proof of the willful subjective intention of the civil servant; that the federal legislator was right to provide that the validity of a position may be in favor of the employee or third parties, because there are state statutes that only benefit the employee, making it difficult to prove the violation. By induction, such conclusions reach 16 Brazilian states and the Federal District, which also punish this prohibition with expulsion, sharing the view that it is a very serious violation that prevents those who commit it from remaining in the service of society.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration of the union, Undue validity of public office, Very serious infraction, Expulsive sanction, Uniform understanding with 16 brazilian states and the federal district

Introdução

A Administração Pública da União¹ expulsou 6.623 servidores e empregados públicos civis dos seus quadros entre 2015 e 2024, pela prática de infrações disciplinares gravíssimas, segundo dados da Controladoria-Geral da União (CGU), publicados no seu “Painel Correição em Dados”² (CGU, 2025). É um expurgo significativo, na tentativa de manter o serviço público em arejada atmosfera de probidade e eficiência.

Uma parte daquelas expulsões decorreu da infração de “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal, ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”³, que decola do art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90 (Estatuto). Não se encontrou no Painel da CGU o número exato de demissões por conta desse enquadramento específico, por isso se perguntou ao órgão (via Portal Fala.BR) se há tal estatística no seu banco de dados, e a resposta foi negativa, havendo apenas registros agrupados de demissões por atos ligados à corrupção⁴.

O aludido dispositivo legal visa a evitar que o indevido uso do cargo propicie ao servidor a obtenção de vantagem de terceiros, além de preservar a fidelidade funcional à Administração e impor que toda a conduta do servidor represente a vontade de agir para atender ao interesse público (AZEVEDO, 1998, p. 110-111).

O valimento de cargo para proveito próprio constitui-se no mercadejamento do posto administrativo, na troca de favores ou vantagens ilegais ou extralegais com prejuízo para a Administração Pública, ou com ofensa aos princípios morais e preceitos regulares que a regem (BONFIM, 1963, p. 138).

As citadas definições de valimento de cargo sinalizam tratar-se de infração disciplinar gravíssima, por isso a União e 16 Estados brasileiros, além do DF, a sancionam com expulsão (AC, AL, AM, AP, BA, ES, MA, PA, PB, PE, PI, RN, RO, RR, RS e TO). Porém, outros 8 Estados a penalizam apenas com suspensão (CE, GO, MG, MS, MT, PR, SE e SP).

¹ Para facilitar a redação, ao longo do texto usa-se “União” como sinônimo de Administração Pública da União.

² Ferramenta que apresenta informações sobre penalidades aplicadas a servidores e empregados públicos do Poder Executivo federal, a empresas e a entidades, possibilitando encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre PAD's e sanções a pessoas físicas e jurídicas. Disponível em: <Central de Painéis (cgu.gov.br)>. Acessado em 05/01/2025.

³ Para facilitar a redação, doravante se usará apenas “valimento de cargo” para se referir a essa infração.

⁴ Consideram-se atos dos servidores públicos ligados à corrupção os enquadrados nos seguintes dispositivos da Lei nº 8.112/90: art. 117, IX (valer-se do cargo para benefício próprio, ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública); XII (receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições); XIII (aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro); e XVI (utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares); e art. 132, IV (improbidade administrativa); X (lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional); e XI (corrupção).

Embora este estudo não se debruce sobre o valimento de cargo nos 8 Estados citados, que o punem apenas com suspensão, foi a referida diferença significativa na sanção entre os entes federados que *motivou* esta pesquisa, *justificada* porque tal infração parece se referir a conduta gravíssima, reveladora de mácula de caráter, que mereceria tratamento uniforme em todo o país, aparentemente com a expulsão dos servidores que a praticam.

A investigação focou no valimento de cargo na União, com o *objetivo* de descobrir como ela interpreta essa proibição estatutária e como a manuseia na prática, parecendo que as conclusões podem se aplicar, por indução, ao DF e aos 16 Estados que também expulsam os servidores que malversam seus cargos públicos para se locupletarem indevidamente.

A pesquisa foi *bibliográfica* na doutrina, na jurisprudência, nos entendimentos administrativos, com técnica de documentação indireta, e *exploratória* em Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que assessora juridicamente o Ministério da Fazenda, para verificar como a teoria sobre o valimento de cargo se aplica na prática cotidiana.

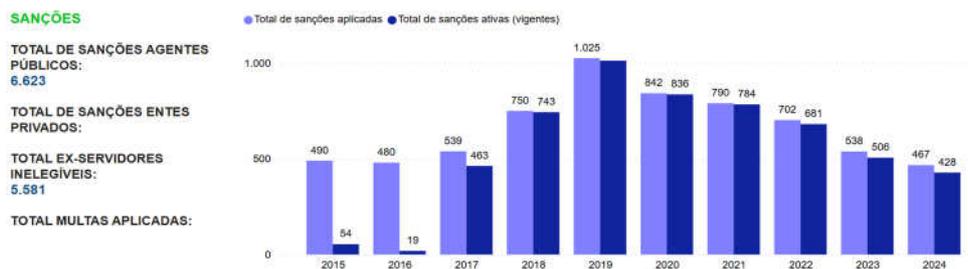
O método para obter os Pareceres da PGFN foi pesquisando as Portarias de expulsão de servidores por valimento de cargo no Diário Oficial da União (DOU), que estampam o número do Parecer que a fundamentou. Em seguida, solicitou-se à PGFN, via Portal Fala.BR, os respectivos Pareceres, que o órgão encaminhou, eficientemente, em menos de 20 dias. Inicia-se a jornada pela estrutura do sistema correcional disciplinar da União.

1. A estrutura do sistema correcional disciplinar da União

Vários órgãos estatais têm competência legal para apurar as infrações administrativas disciplinares que os servidores civis da União cometem no exercício dos seus cargos públicos. O mais relevante deles é a Controladoria-Geral da União (CGU), porque exerce a função de órgão central do Sistema Correcional do Poder Executivo federal (SisCor).

Para se ter uma ideia do importante resultado da atividade correcional disciplinar da CGU, fotografou-se uma de suas faces na figura abaixo, que traz a quantidade de agentes públicos expulsos entre 2015 e 2024 (incluídos os celetistas da Administração Pública indireta), cujos dados estão disponíveis na excelente ferramenta de consulta “Painel Correição em Dados”, que a CGU atualiza diariamente no seu sítio eletrônico, de fácil acesso à sociedade.

Expulsões de agentes públicos federais entre 2015 e 2024.



Fonte: Painel Correição em Dados, da CGU.

A figura demonstra que, nos dez anos compreendidos entre 2015 e 2024, o sistema correcional disciplinar da União expulsou 6.623 agentes públicos, uma depuração relevante no quadro funcional, resultado de um esforço conjunto da CGU, como órgão central do Sistema que coordena, e das corregedorias setoriais que o integram.

As unidades setoriais de correição disciplinar executam a atividade correcional na ponta do Sistema, de forma que o SisCor tem a sua estrutura limitada a apenas dois níveis hierárquicos, o executório e a coordenação, exercida pela CGU. Como exemplos de órgãos do nível executório (unidades setoriais), cita-se a Corregedoria da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Receita Federal do Brasil, da Anvisa, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, da Funai, do Banco Central do Brasil etc.

Os servidores das referidas unidades setoriais de correição não têm uma relação de subordinação funcional com a CGU, órgão central coordenador do SisCor, submetendo-se apenas à sua orientação normativa e supervisão técnica, conforme disposto no § 2º do art. 2º do Decreto nº 5.480/2005.

A dupla posição das unidades setoriais de correição se justifica porque são elas que, na ponta da atividade correcional da União, executam o poder disciplinar, que se insere em linha hierárquica, daí porque não perdem a sua posição dentro da hierarquia no órgão que integram. Em complemento, como fazem parte de um sistema harmônico, essa atuação no seu órgão, embora hierarquicamente independente da CGU, segue a sua normatização e supervisão.

Para facilitar a compreensão, cita-se o exemplo da Corregedoria do Ministério da Fazenda (Coger-MF), que é uma unidade setorial de correição subordinada hierarquicamente ao ministro da Fazenda, mas com vinculação normativa e supervisão técnica da CGU. Assim ocorre, também, com a Corregedoria do Ministério da Saúde, subordinada administrativamente ao ministro da Saúde, sob a supervisão técnica e coordenação da CGU.

Na União, portanto, a apuração das infrações administrativas disciplinares dos seus servidores civis ocorre de forma sistemática na estrutura do SisCor, com as unidades setoriais desenvolvendo as atividades executórias e a CGU exercendo a supervisão e coordenação. Uma

das infrações disciplinares mais graves que o SisCor apura é o valimento de cargo, por isso quando comprovado pune-se com expulsão, conforme se estudará a seguir.

2. As características do valimento de cargo na União

Quando empossado em cargo público, o servidor recebe algumas prerrogativas para que possa exercer as suas atribuições legais, mas, por outro lado, como a função que desempenha sempre é de interesse público, como o controle, polícia, judicatura, planejamento, gestão etc, requer um comprometimento especial de conduta, de timbre legal e moral.

O cargo público é um conjunto de atribuições cujo exercício deve motivar-se sempre no atendimento do interesse público e do cumprimento das normas, não podendo ser desviado para satisfazer aspirações particulares clandestinas do servidor ou de terceiros que com ele interagem (CARVALHO, 2024, p. 1053). Por isso, o valimento de cargo para benefício próprio, ou de outrem, configura-se quando o servidor, em vez de usar as citadas prerrogativas para exercer a tutela para a qual foi investido no cargo público, dolosamente privilegia o interesse particular de si mesmo ou de outrem em detrimento do interesse público tutelado.

No seu Manual de PAD (2022, p. 209), a CGU define o valimento de cargo como a proibição estatutária que busca punir as condutas dos servidores que agem de forma contrária ao interesse público, aproveitando-se da sua condição de servidor para atender interesse privado, em benefício próprio ou de terceiros, intencionalmente. Por isso, a comissão processante deverá comprovar que o agente agiu visando obter benefício indevido.

Na União, a referida conduta é proibição catalogada no art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90, punível com demissão, que é a exclusão definitiva do servidor e mais grave sanção, aplicando-se a quem transgrediu regras estatutárias e se revelou incompatível com o serviço público (BANDEIRA DE MELLO, 1991, p. 47). A exclusão do servidor só ocorre por exceção, quando se demonstra, indiscutivelmente, uma conduta de tal gravidade que não há outro remédio jurídico mais brando para corrigir e persuadir à não reiteração da conduta reprovável no serviço (ARTILES, 2011, p. 158).

O legislador federal andou bem ao prever que o benefício buscado pelo servidor pode ser para si, *ou para outrem*, porque há alguns estatutos de servidores civis estaduais que preveem apenas o proveito pessoal do agente público, como o do Amazonas (art. 150, VI, da Lei nº 1.762/86), Minas Gerais (art. 217, IV, da Lei nº 869/52), Rio de Janeiro (art. 40, III, do Decreto-Lei nº 220/75) e Sergipe (art. 251, IV, da Lei nº 2.148/77).

Tudo indica que os quatro Estados citados tenham se inspirado na Lei nº 1.711/52, Estatuto dos servidores civis da União anterior, que no seu art. 195, IV, previa o valimento de

cargo em benefício apenas do servidor. Assim, a Lei nº 8.112/90 revogou o anterior e incluiu o benefício “de outrem”, o que ainda não ocorreu com os estatutos daquelas Unidades da Federação, que são bastante antigos e ainda não atualizaram seus regimes disciplinares.

As referidas considerações são importantes, porque quando a proibição estatutária prevê o valimento de cargo para proveito apenas do servidor, sem mencionar terceiros, como nos quatro Estados mencionados, é muito mais difícil para a Administração Pública, plasmada nas suas comissões de inquérito, provar o cometimento da irregularidade, pois não é fácil encontrar provas suficientes do benefício que o agente público recebeu.

Já a comprovação do benefício de terceiros é tarefa mais simples, pois costuma deixar rastros, como, por exemplo, a liberação de uma carga de mercadorias importadas sem a documentação comprobatória da sua introdução regular no país; liberação de produtos alimentícios impróprios para o consumo; emissão de licença para o desempenho de atividades à pessoa sem habilitação; emissão de documento de identificação de pessoa inexistente; autorização para funcionamento de estabelecimento que não atende às normas de segurança etc.

Em todos os casos mencionados, é mais fácil comprovar o benefício do terceiro que negociou com o servidor, porque haverá registros das operações. Já a vantagem que o servidor recebeu dificilmente se consegue comprovar se não houver atuação policial com interceptações telefônicas, filmagens, buscas e apreensões, flagrantes etc, uma vez que a entrega da vantagem ao servidor costuma ser feita nas sombras e sem deixar digitais identificáveis.

Um sinal de que o aludido entendimento está correto, é que o legislador pernambucano alterou o Estatuto dos seus servidores civis em 2015 para aperfeiçoar o comando legal sobre o valimento de cargo. Originalmente, o art. 194, V, da Lei nº 6.123/68, previa a proibição de “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função”, mas a Lei Complementar nº 316/2015 alterou esse texto para “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal *ou de outrem*, em detrimento da dignidade da função pública”. (Grifou-se)

Retornando ao valimento de cargo na União, é importante mencionar que na conduta visando ao próprio proveito ou de qualquer outra pessoa, não se requer sucesso na tentativa daquele benefício indevido desejado, configurando-se a infração apenas à vista das provas de conduta dolosa, caracterizada pela intenção deliberada do agente de praticá-la, não havendo, portanto, valimento de cargo culposo, tratando-se, assim, de infração formal.

Infração formal é aquela que se configura com apenas a prática da conduta prevista na norma, independentemente de se alcançar o resultado pretendido, conforme a Formulação DASP nº 18/72: “A infração prevista no art. 195, IV, do Estatuto dos funcionários, é de natureza formal e, conseqüentemente, se configura ainda na hipótese de o proveito pessoal ilícito não ter

sido conseguido [...]”. O dispositivo citado proibia o servidor de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função pública.

O STJ também têm compreensão serenada sobre a natureza formal do valimento de cargo (MS nº 14.621-DF, 2010 e MS nº 15.841-DF, 2012): O valimento do cargo para obter vantagem em detrimento da dignidade da função pública, previsto no art. 117, IX, da Lei 8.112/90, tem natureza formal, sendo desinfluyente, para sua configuração, que os valores tenham sido posteriormente restituídos aos cofres públicos após a indicição do impetrante; a norma penaliza o desvio de conduta do agente, o que independe do resultado.

Também não é necessário que a vantagem auferida ou buscada seja apenas financeira, podendo se tratar de qualquer tipo de benefício indevido. Nesse sentido, há parecer do DASP reconhecendo o valimento de cargo quando o servidor busca obter prazer sexual em troca do exercício indevido das suas funções, ainda que não consumada a intimidade buscada depois da proposta inescrupulosa com esse propósito (COSTA, 2004, p. 385-386).

Por tratar-se de infração que requer o ânimo doloso para fazer algo irregular que não poderia fazer, o valimento de cargo diferencia-se da situação em que o servidor recebe alguma vantagem apenas porque exerce o cargo público e pode, potencialmente, no futuro, vir a beneficiar aquele que o presenteia (DEZAN, 2013, p. 261).

O citado recebimento de presente pelo simples desempenho do cargo também é proibido na União, enquadrado no art. 117, XII, da Lei nº 8.112/90: “receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições”, sendo um enquadramento que reforça o combate à corrupção e fortalece a moralidade no serviço público. Já estava presente no Estatuto anterior (Lei nº 1.711/52), como proibição estampada no art. 195, X, enquanto o valimento de cargo constava no seu inciso IV, ambos sancionados com demissão.

A proibição de receber propina, comissão, presente ou vantagem em razão das atribuições ocorre com o mero recebimento, independentemente de qualquer ação ou omissão do servidor, tipificando-se o simples “receber”, sem desdobramentos daí decorrentes (DEZAN, 2013, p. 261). Assim, a simples aceitação de qualquer vantagem oferecida pelo particular, ainda que espontaneamente, configuraria essa infração disciplinar (TEIXEIRA, 2024, p. 1765).

A AGU já se manifestou no aludido sentido no seu Parecer AGU nº GQ - 139: A inobservância da proibição de receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie (art. 117, XII, do Estatuto), pressupõe o exercício regular das atribuições do servidor. A

Formulação DASP nº 150/60 vai no mesmo rumo: “A infração prevista no art. 195, X⁵, do Estatuto pressupõe que a vantagem ilícita seja para retribuir a prática regular de ato de ofício”.

Não há razão para o particular oferecer vantagens ao servidor que ele não dá às demais pessoas que não ocupam cargo público, salvo para se aproximar e posteriormente obter alguma vantagem indevida. O dispositivo visa a evitar essa aproximação potencialmente perigosa do particular com o servidor, porque a próxima etapa da relação que vai por esse caminho tende a ser de benefícios indevidos e recíprocos, em detrimento do interesse público.

Pelo exposto, a diferença entre a infração de receber presentes ou vantagens e a de valer-se do cargo para benefício próprio ou de outrem é que esta requer ação comissiva ou omissiva, indevida e dolosa, do servidor para se concretizar, enquanto aquela se verifica com o simples recebimento em função do cargo público ocupado. Punem-se ambas com demissão, embora o valimento de cargo soe mais grave por requerer ação/omissão do servidor.

Situação curiosa pode ocorrer quando o servidor usa o cargo que exerce para obter alguma vantagem de terceiro fingindo ser ocupante de outro cargo, por exemplo, quando um agente administrativo da Receita Federal do Brasil (RFB) se faz passar por auditor-fiscal para solicitar propina de um contribuinte para não o fiscalizar. Nesse caso, em que a rigor o servidor não estaria se valendo especificamente do cargo que ocupa, mas de outro que não lhe pertence, pergunta-se se estaria praticando a infração em análise.

A princípio, a literalidade do enquadramento reporta-se à hipótese de o servidor usar ilegal e intencionalmente as atribuições do seu cargo para obter vantagem indevida. Mas na situação hipotética proposta o servidor comete a infração praticando atos que não estão nas competências legais específicas de seu cargo, assim agindo em razão de acessos, conhecimentos técnicos ou possibilidades que lhe são propiciadas por ser servidor.

A despeito das atribuições legais do cargo que o servidor infrator ocupa, não se tolera a conduta em que se vale não do “seu cargo”, mas sim do fato de ocupar “um cargo” e da sua condição de servidor, hipótese em que a mácula moral à instituição pode ser até mais danosa, pois, neste caso, o servidor tenta associar o seu nome e atuação ao órgão, simulando atribuições que não possui, para lograr a vantagem pretendida de terceiros (TEIXEIRA, 2024, p. 1724).

A situação mencionada, de um servidor usar um cargo diverso, que não ocupa, pode parecer rara, mas não é, tanto que consta até em texto bíblico do antigo testamento, no livro de Reis II, Capítulo 5, versículos 1-27, que narra fato similar envolvendo o profeta hebreu Eliseu, sucessor do profeta Elias, no século IX a.C.

⁵ O inciso X do art. 195 do antigo Estatuto proibia ao servidor receber propinas, comissões, presentes e vantagens de qualquer espécie em razão das atribuições.

O militar Naamã, chefe do exército da Síria, procurou Eliseu e pediu que o curasse da lepra, doença dolorosa e comum naqueles tempos. O profeta assentiu e mandou Naamã lavar-se sete vezes nas águas do rio Jordão. Embora contrariado, por não ver sentido naquela cerimônia, o guerreiro cumpriu a recomendação e curou-se. Feliz e grato a Eliseu, lhe ofereceu presentes como demonstração de gratidão, que o profeta não aceitou, justificando que apenas exercia seu ofício sagrado, como instrumento de Deus.

Geazi, servo de Eliseu, que acompanhou os fatos, foi, secretamente, ao encalço do militar, para com mentiras solicitar vantagens indevidas, dizendo cumprir ordens do profeta. Naamã, crendo na narrativa, deu a Geazi dois talentos de prata e dois sacos com roupas. Retornando, Eliseu lhe perguntou onde estava, e Geazi respondeu que não havia ido a nenhum lugar. Sabendo da conduta do servo, o profeta declarou que “a lepra de Naamã se pegará a ti e à tua semente para sempre”. Então Geziel saiu de sua presença leproso, branco como neve.

Voltando à atualidade, ao analisar o valimento de cargo a CGU abordou a situação citada no seu Manual de PAD (CGU, 2022, p. 209)⁶: “A conduta praticada pelo infrator pode ser inerente às suas atribuições, caracterizando desvio de função, ou servidor pode se valer da sua posição e, simulando ter competência, praticar ato contrário ao interesse público”.

Todas as ideias aqui aviadas, sacadas das normas, jurisprudência e doutrina, demonstraram as características da proibição de valimento do cargo público e como a União o interpreta e pune com expulsão, por tratar-se de conduta gravíssima que torna o servidor que a comete incompatível com o funcionalismo público e a sua função de servir à sociedade.

A seguir se estudará como a União aplica o aludido entendimento na sua prática cotidiana, por meio de três casos de valimento de cargo ocorridos na Receita Federal do Brasil (RFB), nos quais a PGFN, assessora jurídica do Ministério da Fazenda, sugeriu ao ministro a expulsão dos servidores, que acatou a sugestão e publicou as expulsões no ano de 2023.

3. Casos práticos de valimento de cargo na União

No subtítulo anterior, estudaram-se as características do valimento de cargo na União, a partir dos entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e administrativos, citando alguns exemplos hipotéticos dessa proibição. Neste, se apresentarão três casos práticos, ocorridos na RFB, que desaguaram na expulsão dos servidores por se valerem do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem (art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90).

⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. Publicado em maio-2022, p. 209. Disponível em: <manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf (www.gov.br)>. Acessado em 19/12/2014.

A União publicou as Portarias de demissão em 2023, emitidas pelo ministro da Fazenda, depois de acatar Parecer subsidiário da PGFN com a proposta expulsiva. Solicitaram-se os Pareceres à PGFN pelo Portal Fala.BR, a partir dos dados constantes nas Portarias publicadas no DOU. O primeiro caso é de um servidor da RFB que usou seu cargo para prestar assessoria tributária indevida e beneficiar empresas, mediante contraprestação pecuniária.

3.1 O caso da assessoria tributária

No dia 12/7/2016, a PF, a RFB e o MPF deflagraram a “Operação Lilliput”, cumprindo 9 mandados de prisão temporária, 11 conduções coercitivas e 25 mandados de busca e apreensão em empresas envolvidas, nas residências dos sócios, de servidores públicos, escritórios de contabilidade e em repartições públicas, com alvos nas cidades de São Luís-MA, Presidente Dutra-MA, Teresina-PI e Brasília-DF (RFB, 2016).

A operação investigava sonegação de impostos e pedidos de compensação tributária para reduzir o valor de tributos indevidamente, com prejuízo aos cofres públicos estimados em R\$ 45 milhões. Os alvos da Operação agiam para beneficiar um grupo empresarial ligado à construção civil em São Luís-MA. No inquérito policial, encontraram-se indícios de que um servidor da RFB atuava como uma espécie de consultor contábil para o grupo.

No âmbito da investigação administrativa, movimentada na Corregedoria da RFB (Coger-RFB), encontraram-se sinais de que o servidor teria:

- Elaborado, transmitido e acompanhado, nos sistemas internos informatizados da RFB, o processamento de declarações de imposto de renda de pessoa física (DIRPF), retificando e liberando algumas que estavam retidas na malha fiscal;
- Inserido dados falsos nos sistemas informatizados da RFB, registrando, por ocasião da impressão de cópias de DIRPFs, o comparecimento presencial de contribuintes em horários que a repartição não funcionava, bem como registrando, quando liberou indevidamente DIRPF da malha fiscal, que o contribuinte havia apresentado documentos suficientes para a liberação;
- Fraudado as suas próprias DIRPF para obter, indevidamente, restituições de valores mais elevados, bem como para lastrear, com o recebimento de doação fictícia, recursos de origem desconhecida que havia na sua conta bancária;
- Atuado na RFB como um facilitador que agilizava as demandas do grupo empresarial investigado, atuando também, em algumas ocasiões, como um elo entre um empresário do grupo e servidores da RFB;
- Prestado assessoramento contábil e tributário ao grupo empresarial.

Diante de tais indícios, a Coger-RFB instaurou o PAD nº 10166.731123/2016-22, para apurar os fatos em solo fertilizado pelo contraditório e ampla defesa, os princípios mais caros ao PAD. Previstos no art. 5º, LV, da Constituição de 1988, permitem ao acusado manifestar seu ponto de vista e argumentos sobre os fatos, além de lhe propiciar a ciência de dados, documentos e interpretações contra as quais pode reagir (MEDAUAR, 1993, p. 72). Esse movimento processual de afirmação e negação sucessivas permite chegar à verdade possível nos autos do processo (LESSA, 2006, p. 118).

A Coger-RFB designou a comissão de inquérito (CI), que notificou o servidor para acompanhar o PAD na condição de acusado, produziu provas testemunhais e documentais e, como ato derradeiro do inquérito, interrogou-o. O conjunto probatório levou a acusá-lo de liberar, indevidamente, da malha fiscal, a sua DIRPF e de terceiros, que ele mesmo elaborou e transmitiu, além de prestar assessoria contábil e tributária ao grupo empresarial investigado, geralmente em favor dos interesses do seu proprietário.

O acusado apresentou sua defesa escrita, indicando várias nulidades formais no inquérito, desde a Portaria inaugural, que não delimitou o objeto da apuração, até o cerceamento de defesa pelo indeferimento de produção de provas essenciais. No mérito, alegou não haver provas de que prestou assessoria contábil e tributária, nem de que se beneficiou indevidamente.

Os argumentos não modificaram o entendimento da CI, que enquadrou os fatos em valimento de cargo para proveito pessoal, ou de outrem, propondo à autoridade julgadora a pena expulsiva. A PGFN, que assessora juridicamente o ministério da Fazenda, ao analisar o caso e os argumentos da defesa no seu Parecer SEI nº 1144/2023/MF, também não os acatou, concordando com a conclusão da CI.

A PGFN entendeu, também, que a consumação do valimento de cargo não exige que se demonstre o efetivo proveito do servidor ou de terceiros, bastando a comprovação do ato que revela o objetivo escuso que, por ser de tamanha reprovabilidade evidencia um total desprezo pela função pública que o servidor exerce, quebrando de forma irremediável a fidúcia até então existente na sua relação com a Administração Pública. Nessa ordem de ideias, servidor não pode usar o cargo para obter proveitos para si, ou para terceiros, “pois tal situação é incompatível com a delegação que lhe foi outorgada” (MATTOS, 2010, p. 439).

Escorada nesses argumentos, a PGFN concordou com a proposta da CI para aplicação da pena expulsiva. O ministro da Fazenda acatou a sugestão e publicou a Portaria de expulsão do servidor em 27/6/2023 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023). Esse primeiro caso confirmou o estudado em teoria sobre a visão da União acerca do valimento de cargo.

O servidor desviou o seu cargo do interesse público a que se destina para satisfazer a interesses particulares ou de terceiros. A Administração demonstrou o nexo de causalidade entre o exercício irregular do cargo e a obtenção, ou a tentativa, de vantagem indevida, que é “essencial à configuração do ilícito de que se trata” (CONTREIRAS DE CARVALHO, 1964, p. 112), resultando na sua expulsão. Passemos ao segundo caso prático sobre esse tema.

3.2 O caso dos desembaraços indevidos de importações

O caso teve origem em procedimentos fiscais de rotina da RFB em Ribeirão Preto-SP, que encontrou indícios de infrações fiscais praticadas por um grupo empresarial que parecia usar empresas de fachada para fazer operações de comércio exterior, com subfaturamento de importações e exportações. Diante dos indícios de crime, a RFB encaminhou Representação Fiscal para fins penais ao Ministério Público Federal (MPF).

A Representação citada motivou uma investigação conjunta realizada pela RFB, Polícia Federal (PF) e MPF em Ribeirão Preto-SP, que objetivou identificar a atuação do grupo empresarial que parecia estar praticando crimes como formação de quadrilha, corrupção ativa e passiva, uso de documento público ideologicamente falso, descaminho, evasão de divisas e lavagem de dinheiro. Concluída a primeira fase da investigação, no dia 23/9/2014 os três órgãos deflagraram a Operação que recebeu o nome de “Simulacro”.

Durante busca e apreensão na Operação Simulacro, encontraram-se 110 *e-mails* em arquivos do *notebook* do diretor financeiro do grupo empresarial, nos quais os funcionários do setor de compras internacionais de empresa do grupo solicitavam aos seus diretores autorização para o pagamento de “taxas administrativas” ao “fiscal do armazém de Franca”, que os investigadores interpretaram como propinas, em valores entre US\$ 500 e US\$ 1.000, para o desembaraço de declarações de importação (DI)⁷ no Porto Seco da RFB em Franca-SP⁸.

A partir do conteúdo desses *e-mails*, auditores da RFB em Ribeirão Preto-SP buscaram identificar as declarações de importação (DI)⁹ a que cada *e-mail* fazia menção e elaboraram uma planilha relacionando as mensagens referentes ao pagamento de “taxas administrativas”

⁷ Segundo o art. 571 do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/2009), desembaraço aduaneiro na importação é o ato pelo qual o auditor-fiscal da RFB registra a conclusão da conferência aduaneira que fez em carga de mercadorias importadas para o Brasil. Assim, trata-se do ato final do processo de fiscalização de carga importada na RFB, que autoriza a entrega da mercadoria ao seu importador no Brasil.

⁸ Conforme o art. 11 do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/2009), Portos Secos são “recintos alfandegados de uso público, nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro” da RFB.

⁹ De acordo com o art. 4º da Instrução Normativa da RFB nº 680/2006, declaração de importação (DI) é um conjunto de informações que o importador formula no sistema de comércio exterior (Siscomex), com todos os dados das mercadorias que pretende importar, que passará por procedimento de fiscalização na RFB.

aos números das DIs registradas no respectivo período. Assim, constatou-se correlação direta entre o desembaraço das DIs e os pagamentos de valores ao servidor que as desembaraçou.

Identificaram-se 143 DIs que figuraram nos *e-mails* com pedido de pagamento de “taxa administrativa”, sendo que em 103 delas o desembaraço foi promovido por um mesmo servidor, pois as DIs foram direcionadas para canais de conferência aduaneira amarelo, vermelho e cinza¹⁰, enquanto as outras 40 DIs foram direcionadas para o canal verde de conferência aduaneira, que o sistema registra o desembaraço automático da mercadoria e por isso não há servidor responsável pela liberação.

A Corregedoria da RFB (Coger-RFB) fez outras consultas nos seus sistemas informatizados e entendeu haver indícios de que o servidor que atuava no Porto Seco de Franca-SP cometeu infração disciplinar, por isso instaurou o PAD nº 16302.000068/2014-38, designando uma comissão de inquérito (CI) para apurar os fatos.

A instauração do PAD inicia o devido processo legal, que “é mais uma garantia do que propriamente um direito, visando a proteger a pessoa contra a ação arbitrária do Estado” (BASTOS, 1994, p. 209). É um “pressuposto da concretização da democracia, dada a necessidade de prévio conhecimento dos poderes e limites da Administração Pública em face do cidadãos” (BACELLAR FILHO, 1998, p. 130).

A CI notificou o servidor para acompanhar o PAD na condição de acusado e em seguida tentou interrogá-lo, para saber a sua versão dos fatos desde o início do inquérito, mas ele apresentou um requerimento afirmando que um médico psiquiatra o atestou incapaz, momentaneamente, para ser interrogado no processo.

A questão da insanidade mental do servidor acusado em PAD se relaciona com a sua capacidade de compreender o caráter ilícito do fato, plena ou parcialmente, no momento da conduta caracterizada como infração disciplinar (DEZAN, 2023, p. 539), ou durante o

¹⁰ Com a necessidade de agilizar os processos de importação de mercadorias no Brasil, a RFB utilizou a tecnologia para adotar a parametrização que seleciona as cargas para diferentes tipos de canais, de acordo com critérios objetivos previamente definidos e os riscos aduaneiros, como, por exemplo, ocorrências anteriores do importador, regularidade fiscal, volume, natureza, valor e características do produto. **Na importação, a RFB utiliza quatro canais de parametrização, identificados pelas cores verde, amarelo, vermelho e cinza. O canal verde** indica o desembaraço automático da importação, ficando dispensadas as análises e verificações de documentos e mercadorias. O canal de parametrização amarelo sinaliza a necessidade de análise documental da carga, enquanto o canal vermelho requer análise documental e física das mercadorias. Por fim, o canal cinza se aplica às situações em que as mercadorias não atendem aos requisitos para liberação nos canais anteriores. Neste canal ocorre uma análise física e documental mais minuciosa da carga, podendo incluir retiradas de amostras para perícia, por exemplo. No canal cinza, as mercadorias podem ficar em análise por até 180 dias. Os canais de parametrização estão previstos na Instrução Normativa SRF nº 680, de 02 de outubro de 2006.

acompanhamento do PAD, por isso a doença mental que prive o acusado de agir e de querer, configurando sua incapacidade de compreensão, exclui os três tipos de responsabilidade.

Diante da citada alegação de incapacidade, atestada por psiquiatra, para ser interrogado, a CI decidiu instaurar um incidente de sanidade mental, previsto no art. 160 da Lei nº 8.112/90, e a Coger-RFB designou uma Junta Médica para avaliar a condição mental do servidor, integrada por pelo menos um psiquiatra, como requer o citado art. 160. A Junta fez a perícia e concluiu que o servidor não possuía restrição no que concerne ao seu discernimento para participar de PAD e ser interrogado sobre os fatos.

O servidor contestou judicialmente o laudo e o prosseguimento do PAD, solicitando a sua suspensão, mas o Judiciário indeferiu o seu pedido e o PAD seguiu a sua trajetória. A tentativa de dificultar o trâmite do PAD alegando insanidade mental é razoavelmente comum, principalmente quando há dificuldade de convencer sobre a inocência do acusado na discussão do mérito, ou quando se busca a prescrição (VICENTE; DEZAN, 2023, p. 154).

A maior dificuldade da Administração Pública para providenciar o exame da sanidade mental do servidor acusado para acompanhar o PAD é a carência de médicos psiquiatras nas juntas médicas oficiais e o excesso de demandas do setor médico em geral, aumentando o prazo para a realização da perícia (VICENTE, 2022, p. 128).

Após a finalização do incidente de sanidade mental, a CI praticou outros atos probatórios e para encerrar a fase de produção de provas tentou interrogar o servidor, mas na data agendada a sua defesa informou que ele não compareceria, por motivo de doença. Diante do insucesso, a CI tentou uma vez mais interrogá-lo, mas no dia programado o seu advogado informou que ele não compareceria, pois havia judicializado o trâmite do PAD, a fim de discutir as suas condições de saúde para acompanhá-lo.

Ocorre que o art. 125 da Lei 8.112/90 prevê que “as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si” e o STF tem entendimento pacificado desde 1989 que a independência entre aquelas três instâncias permite à Administração Pública impor punição disciplinar ao servidor faltoso à revelia de julgamento anterior na esfera criminal, ou civil, mesmo que, teoricamente, a conduta imputada configure crime (MS nº 20.947-DF, 1989 e MS nº 21.113-DF, 1990).

Amparada na Lei e na jurisprudência do STF, a CI entendeu que a regra da independência das instâncias autorizava a continuar o PAD sem a decisão judicial e sem o interrogatório do servidor, pois devidamente notificado em três oportunidades optou por não comparecer para apresentar a sua versão dos fatos. Nessa situação, após a regular notificação

do servidor sobre a realização de ato de instrução probatória, o seu comparecimento é facultativo e a sua ausência não impede a realização do ato (TEIXEIRA, 2024, p. 1237).

Com o aludido raciocínio, após as três tentativas fracassadas de interrogar o servidor acusado, que por sua livre eleição optou por não comparecer, a CI considerou encerrada a fase de instrução probatória do inquérito e, observando o art. 161 da Lei nº 8.112/90, o indiciou e citou para apresentar defesa escrita no prazo de 10 dias.

A acusação foi de que o servidor se valeu do cargo em benefício próprio, ao receber propinas para facilitar o despacho de 147 DIs para duas empresas do grupo empresarial, em um contexto de facilitação do desembaraço de mercadorias subfaturadas, vinculadas a *e-mails* solicitando autorização para o pagamento da propina. A CI também o acusou de se valer do cargo para beneficiar as duas empresas com os desembaraços das 147 DIs, que se submetidas a uma fiscalização aduaneira idônea enfrentariam muitos obstáculos para liberação.

Em resposta, a defesa requereu a suspensão do PAD até a decisão judicial sobre o seu prosseguimento ou, alternativamente, se submetesse, outra vez, o servidor à nova avaliação de junta médica oficial. A CI indeferiu o pedido, reafirmando que considerou encerrado o incidente de sanidade mental, pois todas as questões postas pela defesa e pelo trio processante na perícia já haviam sido respondidas.

Como a defesa não apresentou sua peça escrita, a CI declarou a revelia e solicitou à autoridade instauradora a designação de um defensor dativo, nos termos do art. 164 do Estatuto. No PAD, revel é o servidor que, intimado a apresentar defesa, não atende à intimação, mas “de modo algum pode ser caracterizado como revel” o indiciado que apresentar defesa sumária, ineficiente, deficiente, contraproducente ou contraditória (CRETILLA JR, 1994, p. 197).

Na hipótese citada, de defesa ineficiente, entende-se que mesmo sem declarar a revelia do indiciado, deve-se nomear defensor dativo para dar ao servidor maior possibilidade de ampla defesa, pois não se pode permitir que a sua falta de habilidade para expor seus argumentos lhe impeça de defender-se adequadamente, uma vez que “o ato de defesa é um direito constitucional e natural de qualquer ser humano envolvido em um processo” (REZENDE, 2002, p. 35).

O defensor dativo designado no PAD apresentou sua peça, a CI analisou, mas não os acatou, concluindo que o servidor praticou a proibição de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal, ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, prevista no art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90, punível com expulsão, conforme o art. 132, XIII, da mesma Lei.

No seu Parecer SEI nº 1718/2023/ME, a PGFN ratificou o entendimento da CI, argumentando a aludida punição era merecida, pois os bens jurídicos atingidos são de suma importância para o país e suas instituições, como, por exemplo, a credibilidade da

Administração Pública, a confiança da coletividade nas funções desempenhadas pelos servidores da RFB e a certeza de que seus membros atuam com ética irretocável.

A PGFN agregou que o fato pode causar influência negativa nos demais servidores da RFB, caso não haja uma punição proporcional à gravidade da conduta, isto é, se incentivaria, pela impunidade, a prática de condutas similares, o que se revela especialmente grave em se tratando de órgão relacionado com fiscalização e arrecadação tributária. Com esse conjunto de argumentos, a PGFN propôs a pena expulsiva ao ministro da Fazenda, que acatou a proposta e publicou a respectiva Portaria em 18/4/2023 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023).

3.3 O caso das fraudes no cadastro de pessoa física

O PAD se originou de representação funcional, em cumprimento ao dever dos servidores de levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades que tiverem ciência em razão do cargo, previsto no art. 116, VI, da Lei nº 8.112/90. Noticiou aparentes irregularidades no cadastro de pessoa física (CPF) da RFB, praticada por dois servidores e uma servidora no Centro de Atendimento ao Contribuinte da RFB em Manaus-AM.

Como os dois servidores já eram acusados em PAD por outras aparentes fraudes no sistema CPF, a Coger-RFB encaminhou a parte que se referia a eles para juntada nos respectivos processos, e para a servidora instaurou uma sindicância investigativa (SINVE), que no final dos trabalhos concluiu haver os seguintes indícios de que ela praticou infração disciplinar:

- Inscrições em duplicidade para o mesmo contribuinte, coincidindo o nome, o nome da mãe, a data de nascimento, a data da inscrição ou o endereço, o que é vedado na normatização.
- Inscrições em sequência, realizadas em intervalos inferiores a um minuto entre uma e outra, tempo insuficiente para realizar a operação com a diligência necessária;
- Inscrições sem senha de atendimento, pois comparando os sistemas da RFB constatou-se que o número de senhas para esse serviço era bastante inferior às inscrições realizadas.
- Diversos CPF's apresentavam o mesmo endereço, inclusive numeração do imóvel;
- Inscrições com palavras e números de endereço curtos ou repetidos, como: 81 inscrições com endereço "Marginal" em Manaus; 22 com "Autaz Mirim", em Manaus; 16 com "Tauá", em SP; e 15 com endereço "Itaete (A Mendes)", em SP. Além disso, em alguns casos havia numerações de endereço sequenciais na posição do teclado, como 987, 654 e 321;
- 305 inscrições tinham números de título de eleitor (TE) inexistentes na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e sequenciais.
- 198 inscrições para contribuintes de fora do Amazonas, muitas delas utilizando TE inexistente e com final 22, próprio do colégio eleitoral do Amazonas.

Diante dos referidos indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar, a Coger-RFB instaurou o PAD nº 16307.720020/2016-61 em desfavor da servidora, que já havia sido demitida em razão de fatos apurados em PAD anterior, além de já ter perdido o cargo por conta de decisão judicial em processo penal transitado em julgado, determinando a perda do cargo público pela prática de crimes contra a Administração Pública.

Embora possa parecer ineficaz instaurar PAD para apurar fatos cometidos por servidor já demitido, não há óbice para que a Administração Pública assim proceda, conforme entendimento consolidado da AGU no seu Parecer nº GM-1, de 15/3/2000, e da CGU no seu Enunciado nº 2, de 04/5/2011.

Isso porque, existe a possibilidade de o servidor ser reintegrado daquela primeira pena, de forma que uma segunda demissão evita o seu retorno ao serviço público e que receba reparação pecuniária pelo tempo que esteve excluído. Além disso, pode ocorrer de a segunda expulsão ter repercussão mais gravosa que a anterior, como indisponibilidade de bens e reparação de dano (TEIXEIRA, 2024, p. 2295).

No PAD em estudo, a CI notificou a servidora para acompanhá-lo na condição de acusada, aprofundou as pesquisas nos sistemas da RFB, elaborou diversos termos de constatação sobre os fatos em apuração e, como ato derradeiro da instrução probatória, a interrogou. A partir das provas produzidas, a CI formou convicção preliminar de que a servidora praticou a proibição de valimento de cargo e a infração de improbidade administrativa, por fraudar inscrições, alterações e regularizações de CPF's.

Nos termos citados, a CI indiciou a servidora e a citou para apresentar defesa escrita no prazo de dez dias, que foi apresentada tempestivamente e o seu primeiro argumento foi a prescrição da pretensão punitiva, que é uma alegação corriqueira nas defesas em PAD, por isso merece algumas considerações.

A prescrição, em todos os ramos do Direito, é princípio de ordem pública que objetiva estabilizar as relações jurídicas (CORDEIRO, 1997, p. 107), por isso “a prescritibilidade é a regra e a imprescritibilidade a exceção” (PEREIRA, 2019, p. 477), taxada de “imoral e atentatória à estabilidade das relações sociais” (NASSAR, 2009, p. 3). A ilegalidade é uma doença que se cura com o tempo (prescrição), devendo ser assim porque a insegurança dos direitos seria mais dolorosa que a doença (CAETANO, 2010, p. 187).

A alegação de prescrição é corriqueira nas defesas em virtude de uma interpretação apressada da sua previsão na instância administrativa disciplinar, estacionada no art. 142 do Estatuto. O primeiro aspecto que gera entendimento equivocado é o marco inicial da sua contagem, que é diferente da esfera penal, porque começa no dia em que os fatos chegaram ao

conhecimento da Administração Pública, enquanto no plano criminal inicia na data da ocorrência dos fatos. Outro aspecto importante, é que a instauração do PAD interrompe a prescrição, reiniciando a contagem do prazo (§ 3º daquele art. 142).

No PAD em estudo, a punibilidade não estava prescrita e os demais argumentos defensórios também não aderiram, por isso a CI firmou convicção definitiva no seu relatório final que a servidora indiciada cometeu valimento de cargo e improbidade administrativa, encaminhando o PAD para escrutínio da PGFN.

No seu Parecer SEI nº 2465/2023/ME a PGFN concordou parcialmente com a CI, alterando apenas o enquadramento da conduta e justificando que a improbidade administrativa não mais se amoldava àquele caso diante das alterações trazidas pela nova Lei que trata do tema (nova LIA, Lei nº 14.230/2021).

A PGFN mencionou que a própria Coger-RFB já havia se manifestado nesse sentido em Parecer que analisou o trabalho da CI, ponderando que o enquadramento em improbidade administrativa deveria ser removido. Não pelas alegações da defesa, mas pela alteração legislativa trazida pela nova LIA, que modificou o caput do seu art. 11 e revogou o seu inciso I, de forma que os fatos comprovados no PAD não mais se enquadravam no rol taxativo dos tipos especificados pelo legislador nos aludidos dispositivos. Por isso, aplicou-se ao caso a nova LIA em relação a essa capitulação legal, sobrevivendo apenas o valimento de cargo.

Com a referida visão, a PGFN propôs ao ministro da Fazenda a demissão da servidora, por ter praticado valimento de cargo, e ressaltando que a penalidade proposta deveria ser reconhecida automaticamente em caso de eventual reintegração administrativa ou judicial da ex-servidora em relação aos fatos que ensejaram as demissões anteriores. O ministro da Fazenda acatou a proposta e publicou a Portaria em 10/5/2023 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023).

4. Considerações finais

Estudou-se o valimento de cargo na União, com o objetivo de descobrir como ela interpreta essa proibição estatutária e como a manuseia na prática. Para alcançá-lo, estudaram-se a estrutura do SisCor, as características do valimento de cargo na perspectiva da União e três casos práticos sobre essa proibição: o da assessoria tributária; o dos desembaraços indevidos de importações; e o das fraudes no CPF.

Percorrendo o trajeto citado, alcançou-se o objetivo perseguido, e a primeira conclusão é que na União há um sistema correcional disciplinar bem estruturado, coordenado pela CGU, que atua como seu órgão central. Na função executória do sistema, atuam os órgãos setoriais de correição disciplinar, como as Corregedorias da PF, da PRF, do Ministério da Fazenda, do

Ministério da Saúde, da Funai, da Anvisa e da RFB. Esses órgãos não têm subordinação funcional à CGU, submetendo-se apenas à sua orientação normativa e supervisão técnica.

A segunda conclusão, que responde à pergunta da pesquisa, é que a União interpreta o valimento de cargo como conduta voltada ao interesse privado, que agride o interesse público; que é ilícito de natureza formal, por isso é irrelevante se o servidor alcançou o resultado pretendido; que requer a comprovação do ânimo subjetivo doloso do servidor, inexistindo a forma culposa; e que o legislador federal acertou ao prever que o valimento de cargo pode ser em favor do servidor, ou de terceiros, porque há estatutos estaduais que só alcançam o proveito do servidor, dificultando a comprovação da infração.

Ainda sobre a interpretação da União sobre o valimento de cargo, conclui-se que ele ocorre quando o servidor faz algo *indevido* para se beneficiar, ou a terceiros, porque se receber vantagem para fazer algo *devido*, dentro das suas atribuições, o enquadramento é outro, no art. 117, XIII, do Estatuto (receber presentes ou vantagens em razão do cargo); que o valimento de cargo também se configura quando o servidor se vale de outro cargo que não o seu, falseando ter poderes que não tem para se beneficiar; e que o valimento é infração gravíssima, que quebra a fidúcia com a Administração, inviabilizando a permanência no serviço público.

A terceira conclusão, sacada dos três casos práticos constantes nos Pareceres da PGFN, é que no cotidiano da atividade correcional disciplinar da União o enquadramento em valimento de cargo e a penalidade expulsiva que lhe corresponde são de grande utilidade para tratar as condutas que denotam mácula de caráter do servidor.

No primeiro caso estudado, o servidor prestou assessoria tributária remunerada para contribuintes, fazendo da repartição um verdadeiro escritório particular para locupletar-se financeiramente. No segundo caso, o servidor fazia fiscalizações superficiais para facilitar a importação de mercadorias subfaturadas, mediante contraprestação pecuniária indevida.

No terceiro caso, a servidora fraudava o cadastro de pessoa física para fornecer ou regularizar, indevidamente, CPFs de contribuintes. Nos três casos analisados os servidores utilizaram o cargo para beneficiar terceiros, incompatibilizando-se com o serviço à sociedade, por isso receberam a punição proporcional e merecida de expulsão.

Conclui-se, por fim, que as descobertas deste estudo sobre o valimento de cargo na perspectiva da União aplicam-se, também, aos 16 Estados e ao DF, pois como eles também punem essa proibição com expulsão, compartilham o entendimento de que se trata de infração gravíssima que impede quem a pratica de permanecer no serviço público.

Já nas Administrações Públicas do CE, GO, MG, MS, MT, PR, SE e SP, a punição para o valimento de cargo é apenas de suspensão, conforme mencionado na introdução desta

investigação, causando inquietação depois de tudo que se descobriu sobre a referida proibição nesta pesquisa. Por isso, este estudo será continuado para investigar o valimento de cargo naqueles entes estaduais que apenas suspendem o servidor que o praticou, mantendo-o no serviço público, o que parece incompatível com o que se aprendeu até aqui.

5. Referências

- ARTILES, Carlos Luiz Carrillo. *Ámbito subjectivo del derecho disciplinario público em Venezuela*. In: BAUTISTA CELY, Martha Lucía; SILVEIRA, Raquel Días da (Coordenação). *Direito disciplinar internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- AZEVEDO, Sylvio Ximenes de. *Direito Administrativo Disciplinar em perguntas e respostas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1998.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª edição, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BONFIM, Alberto. *O processo administrativo*. 7ª edição, revista, atualizada e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Painel Correição em Dados. Brasília. Publicado e atualizado continuamente. Disponível em: <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>>. Acessado em 05/01/2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. Publicado em maio-2022, p. 209. Disponível em: <manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf (www.gov.br)>. Acessado em 19/12/2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 1.034, de 26 de junho de 2023. Cassação da aposentadoria de servidor da RFB. Brasília. Publicada no DOU nº 120, de 27/6/2023. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/>>. Acessado em 23/12/2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 654, de 17 de abril de 2023. Cassação de aposentadoria de servidor da RFB. Brasília. Publicada no DOU nº 74, de 18 de abril de 2023. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/>>. Acessado em 24/12/2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 788, de 9 de maio de 2023. Demissão de servidora da RFB. Brasília. Publicada no DOU nº 88, de 10 de maio de 2023. Disponível em: <INPDFViewer>. Acessado em 25/12/2024.
- BRASIL. Receita Federal do Brasil (RFB). Notícias oficiais. *Receita Federal combate fraude no setor de construção civil e repercute em três Estados*. Brasília. Publicado em 12/7/2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/>>. Acessado em 21/12/2024.
- CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2010.

- CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância - À luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública*. 8ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- CONTREIRAS DE CARVALHO, Anísio Astério. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. 3ª edição, atualizada. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964, volume 2.
- CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição administrativa*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 207, 1997, p. 105-120. Disponível: <<https://periodicos.fgv>>. Acessado em 19/10/2024.
- COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo: perguntas e respostas*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Material, Vol. II*. Curitiba: Juruá, 2013.
- DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 6ª Edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2023.
- NASSAR, Elody Boulhosa. *Prescrição na Administração Pública*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*. 4ª edição, revista e atualizada. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil - Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral do Direito Civil*. 32ª Edição, revista e atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. São Paulo: Saraiva, V. I, 2019.
- REZENDE, Adriana Menezes de. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 07/3/2024 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 1725. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar>. Acessado em 15/12/2024.
- VICENTE, Luciano Rosa. *O impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2022.
- VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. *Processos Administrativos Disciplinares: Agilizar é preciso*. Revista da Advocacia-Geral da União. Brasília, volume 22, nº 2, abril-junho 2023. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/>>. Acessado em 24/12/2024.