

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDSON RICARDO SALEME

ANTONIO CECILIO MOREIRA PIRES

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. Ednilson 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 I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Antonio Cecilio Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-344-2

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, em São Paulo- SP,

na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em Higienópolis e elegeu o tema "Os Caminhos da Internacionalização e o Futuro do Direito" como eixo norteador dos seus trabalhos. Sob esse escopo, o presente Congresso buscou explorar os impactos da internacionalização nos diversos sistemas jurídicos e nas práticas do Direito, discutindo como as ferramentas existentes no direito comparado podem melhor auxiliar na pesquisa, na prática profissional e na formação acadêmica na área jurídica pública.

Saliente-se a grande relevância da temática em face dos temas abordados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I um dos mais importantes do Conpedi e que, a cada ano, adquire maior centralidade no Congresso e no cenário da pesquisa e pós graduação do país. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre coordenadores, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

A presente edição do Conpedi, dessa forma, abordou a internacionalização e seus aspectos diretos sobre as normas, destacando-se a necessidade de regulação em diversos setores, sobretudo no setor público para o crescimento e a adaptação em diversos setores.

Os artigos apresentados GT Direito Administrativo e Gestão Pública I refletem uma ampla diversidade temática que explora as interseções entre direito público, privado, servidores, serviços públicos, concessão permissão e outros institutos próprios do Direito Administrativo. Diversos artigos destacam o impacto causado no Direito Administrativo na absorção do Direito Privado e nas novas normas que estão sendo publicadas, abordando desde a responsabilidade civil e desafios regulatórios até o emprego de normas complexas publicadas com o objetivo de melhor subsidiar a atuação do administrador. Destacam-se ainda apresentações que exploram os aspectos econômicos e práticos do Direito Administrativo no manejo da coisa pública e no tratamento dos servidores e suas respectivas repercussões.

O evento foi marcado pela troca de experiências, pelo aprendizado mútuo e pela inspiração para que cada um de nós contribua, em sua esfera de atuação, para uma Administração mais justa, ética e comprometida com o cidadão.

Por fim, destacam-se reflexões sobre o futuro do funcionalismo público, dos serviços, da privatização e dos diversos institutos modernizadores desse importante ramo jurídico. Esses temas revelam uma preocupação transversal com a construção de normas cada vez mais adequadas, com foco na proteção de direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública em um contexto que busca modernizar a relação entre Administração e administrados.

Os coordenadores responsáveis pelo Grupo de Trabalho cordialmente convidam os interessados a examinar integralmente os artigos em questão, confiantes de que a leitura será proveitosa. Encerramos esta apresentação expressando gratidão pela oportunidade de facilitar os diálogos entre pesquisadores de elevada competência.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme - UNIVERSIDADE CATÓLICA DE UNISANTOS.

Prof. Dr. Antonio Cecilio Moreira Pires - UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

A INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR DE CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTROVÉRSIAS E POSSIBILIDADES

THE DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE INFRACTION OF A CRIME AGAINST PUBLIC ADMINISTRATION: CONTROVERSIES AND POSSIBILITIES

Luciano Rosa Vicente¹
Tatiana Reinehr de Oliveira²
Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva³

Resumo

Este estudo é sobre o Direito Administrativo Sancionador brasileiro, com o objetivo de avaliar a possibilidade jurídica de enquadrar condutas irregulares dos servidores civis na infração de crime contra a Administração Pública e expulsá-los na esfera administrativa com autonomia, sem aguardar a decisão definitiva da jurisdição penal, que é a competente para julgar crimes. A investigação se justifica, porque os Estatutos dos servidores civis da União, do DF, e dos Estados, à exceção de RJ e SC, preveem essa infração disciplinar, mas a Administração Pública federal e a doutrina a consideram limitada e dependente da cognição jurisdicional, enquanto alguns Estados se consideram independentes para usar esse enquadramento e expulsar o servidor sem aguardar a decisão judicial. A pesquisa foi bibliográfica na normatização, doutrina e jurisprudência, com técnica de documentação indireta, e exploratória nos sítios eletrônicos das Corregedorias pesquisadas, em Diários Oficiais e em Pareceres de Órgão de controle interno. Conclui-se ser possível enquadrar condutas irregulares na infração disciplinar de crime contra a Administração Pública, e expulsar o servidor, independentemente do Foro Penal; e que o referido enquadramento é muito importante para oito Estados brasileiros que têm nele um dos principais, senão o principal, dispositivo estatutário para expurgar dos seus quadros servidores indignos do cargo público que ocupam no serviço à sociedade.

Palavras-chave: Infração administrativa disciplinar, Crime contra a administração pública, Enquadramento administrativo e expulsão do servidor, Possibilidade, Independência entre as instâncias

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

² Pós-doutorado em andamento no Centro Universitário de Brasília (Ceub); doutorado e mestrado em Direito pela mesma instituição, com período Sanduíche, no doutorado, na Escola de Direito de Sorbonne Paris 1.

³ Mestrando em Direito no Centro Universitário de Brasília (Ceub); bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe; Oficial do Exército Brasileiro; pós-graduado (lato sensu) em Direito Público e Direito Militar.

Abstract/Resumen/Résumé

This study focuses on Brazilian Administrative Sanctioning Law, aiming to assess the legal possibility of classifying irregular conduct by civil servants as a crime against public administration and expelling them autonomously in the administrative sphere, without awaiting a final decision from the criminal court, which is competent to judge crimes. The investigation is justified because the Statutes of Civil Servants of the Union, the Federal District, and the states, with the exception of Rio de Janeiro and Santa Catarina, provide for this disciplinary infraction. However, the Federal Public Administration and legal doctrine consider it limited and dependent on judicial judgment, while some states consider themselves independent in using this classification and expelling the employee without awaiting a court decision. The research was bibliographical, encompassing regulatory frameworks, doctrine, and case law, using indirect documentation techniques, and exploratory, including the websites of the surveyed Internal Affairs Offices, Official Gazettes, and Opinions from internal oversight bodies. The conclusion is that irregular conduct can be classified as a disciplinary infraction of a crime against public administration and expelled from service, regardless of the criminal jurisdiction. This classification is crucial for eight Brazilian states, which have it as one of the main, if not the main, statutory mechanism for purging their ranks of public servants unworthy of the public office they hold.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative disciplinary infraction, Crime against public administration, Administrative classification and expulsion of the server, Possibility, Independence between instances

Introdução

Um servidor da Receita Federal do Brasil (RFB) recebeu dinheiro de uma pessoa para alterar, fraudulentamente, dados do Cadastro de Pessoa Física (CPF) de diversos contribuintes e inscrever CPFs para pessoas inexistentes. Esses procedimentos irregulares no sistema da RFB permitiram a obtenção de benefícios previdenciários e empréstimos consignados indevidos, que sem a atuação mal intencionada do servidor não seriam possíveis.

A comissão que conduziu o inquérito administrativo na RFB conseguiu comprovar a infração, pois as digitais do servidor passeavam com passos firmes no sistema informatizado do órgão, e a quebra do seu sigilo bancário desnudou depósitos bancários não justificados na sua conta corrente nos dias das operações fraudulentas que fez nos CPFs.

Como a conduta do servidor amoldou-se aos conceitos dos crimes de corrupção passiva (art. 317 do CP) e inserção de dados falsos em sistemas informatizados estatais (art. 313-A do CP), a comissão enquadrou os fatos na infração administrativa disciplinar de “crime contra a Administração Pública” (art. 132, I, da Lei nº 8.112/90), punível com demissão.

Concluído o inquérito, com a elaboração do relatório final, a RFB encaminhou o processo administrativo disciplinar (PAD) à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), assessora jurídica do Ministério da Fazenda, para elaboração de parecer subsidiário à decisão do ministro acerca da proposta da comissão para demitir o servidor.

A PGFN concordou que a infração estava suficientemente comprovada, mas alterou o enquadramento para “valer-se do cargo para lograr vantagem indevida” (art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90), ao argumento de que não cabe à Administração Pública se manifestar sobre crimes, pois se trata de competência privativa da esfera jurisdicional penal. O ministro da Fazenda concordou com a PGFN e demitiu o servidor por “valimento de cargo”.

Os fatos narrados são reais e *motivaram* esta pesquisa, porque diferentemente do entendimento da PGFN no caso citado, há muitas decisões judiciais de tribunais, inclusive superiores, ratificando o enquadramento administrativo disciplinar na infração de crime contra a Administração Pública, prevista nos estatutos dos servidores civis da União, do DF, e de todos os Estados brasileiros, à exceção do RJ e SC.

A partir da referida motivação, o *objetivo* da investigação é avaliar a possibilidade jurídica de enquadrar condutas irregulares dos servidores civis em crime contra a Administração Pública e demiti-los na esfera administrativa com independência, sem aguardar a decisão definitiva da jurisdição penal. A pesquisa se *justifica*, porque quase todos os estatutos preveem

essa infração disciplinar, mas a Administração Pública federal e a doutrina a consideram limitada e dependente da cognição jurisdicional.

A hipótese principal é de que só é possível o aludido enquadramento e a correspondente expulsão do servidor na esfera administrativa disciplinar depois da decisão judicial definitiva, haja vista o princípio do juiz natural, que para as hipóteses de crimes é o Juízo Penal; o art. 5º, LVII, da Constituição de 1988 (ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória); e a interpretação do STF sobre esse dispositivo constitucional nas ADCs nºs 43, 44 e 54/2019¹.

O método para alcançar o objetivo proposto envolveu pesquisa bibliográfica na normatização, doutrina e jurisprudência, com técnica de documentação indireta, e exploratória nos sítios eletrônicos das Corregedorias pesquisadas, em Diários Oficiais e em Pareceres das Consultorias Jurídicas, solicitados via Portal Fala.BR. O percurso inicia com a compreensão da União² e da doutrina sobre o tema, prosseguindo com a visão Mineira³ e dos Tribunais Superiores (STJ e STF), numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

1. A visão da União e da doutrina sobre o enquadramento na infração disciplinar de crime contra a Administração Pública

Os crimes contra a Administração Pública, na esfera penal, repousam no Título XI do Código Penal Brasileiro (CP), sendo chamados crimes especiais praticados por servidores no exercício do cargo; estão previstos no Capítulo I, arts. 312 a 326 do CP, ou em leis extravagantes, como a Lei dos crimes contra a ordem tributária, a Lei de licitações, a Lei dos crimes de responsabilidade (Araújo, 2005, p. 832), e o título VII do Código Penal Militar (crimes contra a Administração Militar)⁴, por exemplo.

Trata-se do peculato; peculato mediante erro de outrem; inserção de dados falsos em sistemas de informação; modificação não autorizada de sistemas de informação; extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento; emprego irregular de verbas ou rendas

¹ Essas Ações Declaratórias de Constitucionalidade trataram da possibilidade de execução da pena após a condenação em segunda instância, confrontando o princípio da presunção de inocência. O STF decidiu que a prisão só poderia ocorrer após o trânsito em julgado da condenação, quando não coubessem mais recursos.

² Para facilitar a redação, ao longo do texto se utiliza “União” como sinônimo de Administração Pública federal.

³ Elegeu-se a Administração Pública mineira para representar os 8 Estados que compartilham a mesma compreensão sobre esse tema (CE, GO, MG, MS, MT, PR, SE e SP), porque seu Manual de apuração de ilícitos administrativos disciplinares (Maia-MG) esclarece, detalhadamente, os fundamentos da possibilidade de enquadrar condutas funcionais desviadas em “crime contra a Administração Pública”.

⁴ Na forma da letra “a” do inciso III do art. 9º do Código Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.001/1969): consideram-se crimes militares, em tempo de paz: ... III. Os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, *ou por civil*, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos: a) contra o patrimônio sob a Administração Militar, ou contra a ordem administrativa militar. (Grifou-se).

públicas; concussão; excesso de exação; corrupção passiva; facilitação de contrabando ou descaminho; prevaricação; condescendência criminosa; advocacia administrativa; violência arbitrária; abandono de função; exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado; violação de sigilo funcional; e violação do sigilo de proposta de concorrência.

Tais crimes refletem condutas de tal modo repugnantes ao Direito e à sociedade que, além de classificadas como infrações disciplinares gravíssimas na esfera administrativa, são tipificadas como crime no CP ou em outras leis de timbre penal, porque afetam não apenas o serviço público, mas todo o corpo social (Carvalho, 2024, p. 1624-1625): O servidor pode praticar falta passível de processo administrativo e definida na Lei penal como crime praticado por funcionário contra a Administração Pública (Araújo, 2005, p. 29 e 156).

Na esfera administrativa disciplinar, o enquadramento e expulsão do servidor pela infração de crime contra a Administração Pública dá margem para se questionar se há necessidade de algum movimento prévio da seara penal, à maneira de chancela. Caso a resposta seja positiva, bastaria a instauração do inquérito penal (?), ou seria necessário um grau mais sedimentado de convicção, como a denúncia do Ministério Público, ou a sua aceitação pelo Juízo, ou a condenação do réu, ou, ainda, a decisão judicial transitada em julgado?

No plano administrativo federal, a aludida infração disciplinar decola do art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, e a Advocacia-Geral da União (AGU) entende, conforme o seu Enunciado nº 1, que a demissão com esse enquadramento só é possível após o trânsito em julgado de sentença criminal condenatória. Todavia, admite a possibilidade de expulsar o servidor infrator ainda que exista ação penal em curso sobre os mesmos fatos, desde que o enquadramento seja diverso do mencionado, com amparo na independência das instâncias (AGU, 2017, p. 8).

Em rumo idêntico, a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema Correcional do Poder Executivo federal (SisCor), orienta, no seu Manual de PAD, que o art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, possui aplicação limitada, pois exige condenação criminal transitada em julgado para ter efeito. Somente após a sentença penal definitiva, por algum dos crimes contra a Administração Pública, será possível aplicar penalidade, por isso se deve evitar o enquadramento nesse dispositivo para o PAD não ficar sobrestado (CGU, 2022, p. 223-224).

A Formulação Dasp nº 128/70 trilha o mesmo caminho: “Não pode haver demissão com base no item I do art. 207 do Estatuto dos Funcionários se não precede condenação criminal”. O inciso I do art. 207 do antigo Estatuto (Lei nº 1.711/52) previa a aplicação da pena de demissão nos casos de crimes contra a Administração Pública (Dasp, 1970)⁵.

⁵ As formulações do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) são fontes de Direito Administrativo Sancionador. O Dasp existiu entre 1938 e 1986, antecedendo o Ministério da Administração e Reforma do Estado

A doutrina anda de par com a referida visão, defendendo que a orientação da União para não usar o enquadramento citado se justifica porque se, administrativamente, a comissão de inquérito (CI) enquadrar apenas no art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, após receber a defesa escrita o PAD ficaria sobrestado, aguardando a decisão judicial final, porque a Administração Pública não tem competência para tal apuração (Teixeira, 2024, p. 1908).

Pela visão citada, segundo o princípio constitucional do juiz natural, somente o Juízo penal poderá reconhecer a existência dos crimes contra a Administração Pública, sem o que inexiste título jurídico para fundamentar a demissão do servidor, necessitando-se que a decisão judicial transite em julgado (Costa, 2009, p. 495). Assim, todo crime contra a Administração deve aguardar a sentença judicial final, impedindo que a esfera administrativa disciplinar se antecipe ao provimento judicial (Mattos, 2010, p. 476).

Há outros professores com essa mesma compreensão, sustentando que só seria possível o enquadramento em análise, de forma independente do Juízo penal, se o teor do dispositivo legal fosse “cometer *fato definido* como crime contra a Administração Pública”. Isso porque, a expressão “fato definido” marcaria a autonomia administrativa. Todavia, o art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, prevendo apenas “crime contra a Administração Pública”, significa que requer, para a sua aplicação, a existência de sentença penal definitiva (Dezan, 2020, p. 237-238).

Tal argumento encontra eco nos Estatutos do AM, DF, GO, PA e SP, que preveem a pena de demissão para o crime contra a Administração Pública “assim definido na lei penal”, ou “nos termos da lei penal”, enquanto os Estatutos dos demais Estados dispõem apenas que será aplicada a demissão nos casos de crime contra a Administração Pública.

Não se encontraram autores com posição contrária à mencionada, ou seja, defendendo a independência administrativa para enquadrar condutas no art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, e expulsar o servidor. Entretanto, há espaço para argumentar que a Administração Pública também tem o dever-poder de interpretar e aplicar as normas no caso concreto sobre a ocorrência de crime, utilizando os conceitos previstos nas leis penais.

Pelo referido ponto de vista, a Administração Pública se valeria dos preceitos primários prescritores dos crimes praticados pelos servidores no exercício da função para desenvolver o devido processo legal administrativo e, eventualmente, aplicar a sanção expulsiva prevista

(Mare). Foi, por 48 anos, um órgão central do sistema de pessoal civil da União, especializado em análise de questões administrativas do serviço público federal, especialmente em temas relativos aos direitos de recursos humanos, de gestão de pessoal e de disciplina interna, com atribuições, entre muitas outras, de prescrever formulações e orientações normativas, vinculando toda a Administração Pública federal. As formulações do Dasp que não conflitem com a Constituição de 1988 e com as leis vigentes têm força normativa e eficácia até hoje.

estatutariamente. Seria uma interpretação similar à usada quanto ao enquadramento em improbidade administrativa, que decola do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90, em que se usam os conceitos da Lei de Improbidade nº 8.429/92 para amparar o dispositivo estatutário.

O aludido argumento não encontra eco na doutrina, nem nos órgãos encarregados da defesa dos interesses da União, como a AGU, a CGU e a PGFN. Todavia, o Sistema Correcional mineiro compartilha o entendimento de que é possível enquadrar condutas dos servidores na infração de crime contra a Administração Pública, que em MG está catalogada no art. 250, II, da Lei nº 869/52, e o TJ-MG ampara essa cognição, conforme se estudará a seguir.

2. A visão Mineira sobre o enquadramento em crime contra a Administração Pública

O art. 250, II, do Estatuto dos servidores civis de MG (Lei nº 869/52) dispõe que “será aplicada a pena de demissão a bem do serviço ao funcionário que: [...] II. Praticar crime contra a boa ordem e Administração Pública e a Fazenda Estadual. O teor do dispositivo remonta ao “Código Criminal do Império do Brazil”, que no seu Título V tratava dos “Crimes contra a boa Ordem e Administração Pública”. Por isso, aquele dispositivo estatutário deve ser lido à luz da Constituição de 1988 como crime contra a Administração Pública.

Como mencionado na Introdução, elegeu-se a Administração Pública mineira para representar os 8 Estados que compartilham a mesma compreensão sobre o tema (CE, GO, MG, MS, MT, PR, SE e SP), porque a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), no seu Maia-MG, esclarece os fundamentos para enquadrar condutas funcionais em crime contra a Administração Pública, orientando o Sistema Correcional Disciplinar mineiro, coordenado pela Corregedoria-Geral da CGE-MG, que vem se aprimorando significativamente, com excelentes resultados⁶.

Um dos sistemas que demonstra a organização e transparência da CGE-MG é o Cadastro de servidores excluídos da Administração Pública estadual de MG (Ceape, 2019). Segundo esse banco de dados, no ano de 2024 o Estado expulsou 170 servidores civis, sendo 38 com enquadramento em crime contra a Administração Pública (art. 250, II, do Estatuto)⁷.

As 38 expulsões citadas significam que a CGE-MG diverge da União sobre a possibilidade de usar aquele enquadramento independentemente da jurisdição penal. Para sustentar essa possibilidade, a CGE-MG argumenta, no seu Maia-MG (2023, p. 210), que por

⁶ Um dado atual que demonstra a evolução da atividade correcional disciplinar mineira é que a CGE-MG “reduziu em 73% o tempo de tramitação dos PADs instaurados no órgão”. Isso porque, “em 2019, após a instauração, os processos levavam cerca de 985 dias para serem instruídos e julgados”, enquanto em 2024 “esse tempo reduziu para 267 dias, em média” (CGE-MG, 2025).

⁷ Esse enquadramento nunca aparece sozinho nos julgamentos e nas Portarias que veiculam as expulsões, publicadas no Diário Oficial do Estado, estando sempre acompanhado de outros dispositivos relativos às condutas irregulares.

competir ao Juízo dizer se determinado fato é crime, a interpretação que se deve dar ao art. 250, II, do Estatuto-MG, para adequá-lo à ordem constitucional, é considerar como ilícito disciplinar condutas que, por seu alto grau de reprovabilidade, também são consideradas como crimes.

Isso não significa que, no âmbito de um processo administrativo disciplinar (PAD), determinadas condutas serão consideradas crimes, ou não, pois isso compete ao Juízo. Trata-se de tomar emprestado, numa visão sistemática do ordenamento jurídico, a conceituação criminal de condutas agressivas à Administração Pública. Essa forma de interpretar é importante porque garante a independência entre as instâncias administrativa e penal, segundo o Maia-MG.

Em verdade, prossegue o Maia-MG (2023, p. 110), o art. 250, inciso II, utiliza a descrição fática das condutas previstas no CP como uma extensão de seu próprio texto. Assim, aquele dispositivo deve ser lido como: “Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço ao funcionário que - II. Praticar conduta passível de capitulação como crime contra a boa ordem e Administração Pública e a Fazenda Estadual, notadamente - a. Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, e, assim por diante, os demais crimes contra a Administração Pública.

Nessa perspectiva, continua o Maia-MG, enquanto o Direito Penal pune o crime de concussão, os órgãos correcionais disciplinares punem o ilícito disciplinar de exigir, para si ou para outrem, vantagem indevida. Assim, na esfera disciplinar, não se pune o crime, mas a conduta que configura o ilícito disciplinar, garantindo-se a constitucionalidade do dispositivo.

Ao se considerar a independência das instâncias, arremata o Maia-MG, não precisa haver o início ou a conclusão de uma ação penal para se imputar o ilícito disciplinar ao servidor, porque enquanto a Administração Pública pune a infração disciplinar de, por exemplo, exigir vantagem indevida em razão do exercício do cargo, o Juízo Penal pune o crime de concussão, sem caracterizar dupla sanção.

Há um fato implícito, de ordem eminentemente prática, que parece esclarecer por que a CGE-MG defende a posição mencionada. Analisando de forma sistemática o rol de infrações e sanções do Estatuto-MG, nota-se que a infração de “valimento do cargo para obtenção de vantagem indevida” é punida apenas com suspensão (art. 217, IV e art. 246, III, da Lei nº 869/52), diferentemente de outros 16 Estados brasileiros, além do DF e da União, que punem o valimento de cargo com expulsão (Vicente; Dezan; Guskow, 2025, p. 53).

O teor aberto e subjetivo da citada infração, que permite abranger muitos comportamentos desviados, é “de grande utilidade para enquadrar as condutas que denotam mácula de caráter dos servidores” e os incompatibiliza com o serviço à sociedade (Vicente; Andrade; Guskow,

2025, p. 322). Por isso, é o enquadramento mais utilizado (valimento de cargo) nos entes federados que o sancionam com expulsão dos seus quadros. Não é o caso de MG.

Ao descobrirem que MG e outros sete Estados (CE, GO, MS, MT, PR, SE e SP) punem o valimento de cargo apenas com suspensão, os presentes autores estudaram essa situação noutra pesquisa, recentemente submetida e ainda em avaliação. Nessa pesquisa se concluiu que como aqueles 8 Estados não podem demitir servidores por valimento de cargo, pois o punem com suspensão, utilizam a infração de crime contra a Administração Pública, entre outras, como substitutas para enquadrar condutas dolosas que os demais 18 entes federados (16 Estados, DF e União) capitulam como “valimento de cargo” para demitir servidores.

Essa conclusão amparou-se, também, no Maia-MG, que coloca o valimento de cargo em posição coadjuvante no rol dos enquadramentos, dispendo que “tal dispositivo é de aplicação subsidiária, pois somente incidirá quando não se configurar ilícito disciplinar mais grave”, *como a conduta enquadrável em “crime contra a Administração Pública* (art. 250, II), lesão aos cofres públicos (art. 250, V) ou recebimento de propina (art. 250, VI)” (Maia, 2023, p. 83).

A compreensão de que a CGE-MG usa a capitulação em “crime contra a Administração Pública” em substituição ao “valimento de cargo” esclarece por que ela sustenta a possibilidade daquele enquadramento: precisa da sua validade plena para suprir uma disfuncionalidade estatutária (punição do valimento de cargo com suspensão). Já a União, como visto, defende o contrário, pois o “crime contra a Administração Pública” é dispensável no seu Estatuto, que conta com o valimento de cargo punível com expulsão para enquadrar as condutas gravíssimas.

O TJ-MG ratifica o entendimento da CGE-MG, como fez na Apelação Cível nº 1.0395.08.019283-8/001 (2014), que uma professora ajuizou em face do Estado de MG depois de demitida no PAD por crime contra a Administração Pública (art. 250, II, da Lei nº 869/52), entre outros, com a concordância do Juízo singular na primeira tentativa de reverter a expulsão.

O caso é interessante, porque além da controvérsia sobre a possibilidade de enquadrar a infração em crime contra a Administração Pública no PAD e demitir a servidora, notou-se que a comissão de inquérito (CI) não usou essa capitulação legal e não propôs a demissão. A CI enquadrou as condutas da professora em descumprimento de deveres do art. 216 do Estatuto mineiro e prática de proibições do art. 217, propondo a pena de suspensão por 90 dias.

O citado enquadramento não aderiu na CGE-MG, que agregou o crime contra a Administração Pública e propôs a demissão, acatada pelo julgador. O fato de a CI enquadrar a infração em um determinado artigo do Estatuto não impede que o julgador reveja este enquadramento e utilize outro artigo para capitular a conduta do servidor, pois a defesa é feita em relação aos fatos e não ao enquadramento legal posto na indicação (Madeira, 2008, p. 135).

Para definir a penalidade cabível no PAD, pode-se reenquadrar a infração, porque o servidor se defende dos fatos e não do enquadramento (Lins; Denys, 2007, p. 123), “podendo o julgador adotar capitulação legal diversa da que lhe deu a CI, sem que implique cerceamento de defesa” (Reis, 1999, p. 183). Trata-se de entendimento com lastro no art. 383 do CPP: “O juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave”.

Andou bem, portanto, a autoridade julgadora mineira alterando o enquadramento inicial mais brando que a CI deu para as condutas da professora, caracterizadas por: Impontualidade e inassiduidade no trabalho; descumprimento de deveres inerentes à docência; merenda escolar escassa; favorecimento pessoal à sua irmã consanguínea e à outra aluna, contempladas com os certificados de conclusão de curso do Ensino Fundamental sem fazerem as avaliações finais; e assinatura de vários alunos de história e geografia que já haviam concluído o Ensino Fundamental, mas não se matricularam nessas disciplinas.

Diante desses fatos, alguns gravíssimos, a autoridade julgadora discordou das conclusões da CI no tocante ao enquadramento e à aplicação da penalidade de 90 dias de suspensão, entendendo que houve, também, crime contra a Administração Pública. Judicializada a questão, o TJ-MG entendeu que apesar de a CI não ter reconhecido a prática de crime pela autora, pela leitura de seu relatório final verifica-se a ocorrência de condutas que configuram crimes contra a Administração, notadamente a inserção de dados falsos nos registros escolares de matrícula e frequência de alunos, para favorecimento próprio e de sua irmã.

Apesar de o dispositivo estatutário prever a prática de crime, seguiu o TJ-MG, a Administração Pública não está condicionada à prévia condenação penal da autora, sendo pacífico na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que as esferas civil, administrativa e criminal são independentes. Nesses termos, o TJ-MG validou a demissão e endossou o uso do art. 250, II, da Lei nº 869/52, no plano administrativo disciplinar.

O TJ-MG ratificou essa sua visão no Recurso Administrativo nº 1.0000.15.072928-3/001 (2017), que tratou de uma servidora oficial de apoio judicial na Comarca de Divinópolis-MG. Em suas razões, a servidora suscitou preliminares de nulidade do PAD, alegando a necessidade de incidente de sanidade mental, pois tinha doença psíquica caracterizada pela compulsão por compras, com indicação médica para interdição.

Argumentou, também, que o julgamento deveria ser sobreposto até a decisão final da ação penal que respondia pelos mesmos ilícitos imputados administrativamente, por medida de legalidade, razoabilidade e segurança jurídica. Acrescentou que um agiota estava lhe

ameaçando de fazer um escândalo no Fórum, por isso, numa atitude desequilibrada e sem se dar conta do que estava fazendo, pegou uma arma emprestada no cofre da sua serventia [...].

O Juízo, com unanimidade dos 17 desembargadores, não acatou as alegações e negou provimento ao Recurso, justificando que as condutas da recorrente tornaram insustentável a sua permanência no Judiciário, em razão da grave quebra de confiança, e a pena de demissão com base no art. 285, I (crime contra a Administração Pública - peculato), X (corrupção passiva), [...] da LC nº 59/2001 é proporcional às provas autuadas no PAD. Portanto, também nesse caso, a autoridade administrativa que julgou o PAD considerou o crime contra a Administração Pública entre as infrações imputadas à servidora e o TJ-MG ratificou o enquadramento.

Para exaurir o tema sobre o entendimento do TJ-MG, é útil trazer uma terceira decisão, mais recente, no Mandado de Segurança nº 1.0000.23.049416-3/000 (2023), que tratou da expulsão de servidor mineiro em PAD que teve entre os enquadramentos das condutas o crime contra a Administração Pública, decorrente de fraudes no projeto "Cidade das Águas".

O governador de MG expulsou o servidor baseando-se em recomendação da CGE-MG, que concluiu pela prática de conduta desrespeitosa a deveres funcionais e lesiva aos cofres públicos, imputável como crime contra a Administração Pública, por fraude em licitação ou contrato. Nas preliminares, o servidor alegou cerceamento de defesa e prescrição da punição.

O argumento da prescrição era plausível, porque em todos os ramos do Direito ela é princípio de ordem pública que objetiva estabilizar as relações jurídicas (Cordeiro, 1997, p. 105). 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), sendo assim porque a insegurança dos direitos seria mais dolorosa que a doença (Caetano, 2010, p. 187).

A alegação de prescrição da pretensão punitiva escorou-se no fato de que o Estatuto mineiro é omisso quanto ao prazo prescricional das penas expulsivas. Segundo o seu art. 258, “as penas de repreensão, multa e suspensão prescrevem no prazo de dois anos e a de demissão, por abandono do cargo, no prazo de quatro anos”. Assim, o legislador mineiro fixou em 4 anos a prescrição da expulsão por abandono de cargo, mas esqueceu de tratar das demais infrações, por isso a defesa alegou que o referido prazo deveria ser aplicado por analogia.

O Estatuto mineiro também não prevê a utilização da prescrição penal para as infrações administrativas capituladas como crime, como dispõem outros estatutos estaduais e o federal. Por isso, o TJ-MG considerou que, em se tratando de infração disciplinar que pode ser capitulada como crime, aplica-se o prazo prescricional previsto para o tipo na lei penal, por analogia à Lei nº 8.112/90, que rege os servidores da União.

Como restou comprovada a prática das condutas previstas no art. 250, II (crime contra a Administração Pública) e V (lesão aos cofres públicos) do Estatuto mineiro, que podem ser consideradas também como crime, a prescrição a ser utilizada é a penal, arrematou o TJ-MG. Assim, o Tribunal mineiro reconheceu, uma vez mais, a possibilidade de enquadrar condutas irregulares em crime contra a Administração Pública e demitir os servidores.

O fato de a decisão ter abordado o tema apenas indiretamente, na discussão sobre prazo prescricional, não retira a força desse entendimento, refletido no voto unânime dos 18 desembargadores do Órgão Especial do TJ-MG. Até porque, ao ratificar o uso da prescrição penal no PAD analisado, como ocorreu no MS em questão, a Corte mineira confirmou a possibilidade de a autoridade administrativa incursionar, em alguma medida, em temas de timbre penal, originalmente reservados ao Judiciário, o mesmo que ocorre com o enquadramento administrativo em crime contra a Administração Pública.

Os três Acórdãos do TJ-MG estudados são suficientes para demonstrar a sua posição alinhada à CGE-MG sobre o tema aqui investigado, ambos entendendo não haver impedimento para enquadrar condutas administrativamente na infração disciplinar de crime contra a Administração Pública e demitir o servidor. Será que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem essa mesma visão? É o que se estudará a seguir.

3. A visão do STJ sobre o enquadramento em crime contra a Administração Pública

O STJ é responsável pela uniformização da legislação infraconstitucional, sendo muito demandado em temas de sanções administrativas disciplinares. Além disso, na esfera federal, a ida ao Judiciário por motivo disciplinar se dá principalmente por meio de mandado de segurança (MS) contra ato de aplicação de pena capital, e o presidente da República delegou a aplicação dessa pena aos ministros de Estado (Decreto nº 3.035/99). Como cabe ao STF julgar MS contra ato do presidente da República e ao STJ cabe fazê-lo para atos dos ministros de Estado, também por este motivo esta última Corte passou a ser mais provocada em matéria disciplinar.

No MS nº 9.973-DF (2009), que tratou da demissão de servidor público da União, o STJ decidiu, por unanimidade, não ser possível demitir com enquadramento em crime contra a Administração Pública antes da condenação penal definitiva: “Exige-se prévia condenação criminal transitada em julgado para expulsar servidor apenas na hipótese de crime contra a Administração Pública (artigos 132, I, e 134, da Lei nº 8.112/90).

Depois do referido julgamento, a Corte mudou a sua compreensão sobre o tema, passando a valorizar a independência entre as instâncias, como no RMS nº 32.375-RS (2011), no qual julgou a demissão de um policial civil gaúcho por infringir o art. 81, incisos XXXVIII

(praticar ato definido como crime) e XL (obter vantagens indevidas em razão do cargo) da Lei nº 7.366/80. Tais infrações disciplinares também caracterizavam o crime tipificado nos art. 312 do CP (peculato), pelo qual o MP-RS denunciou o servidor na esfera criminal.

Ao analisar os referidos enquadramentos administrativos, notadamente a prática de ato definido como crime (art. 81, XXXVIII, da Lei nº 7.366/80), o STJ entendeu que se aplica a punição administrativa para salvaguardar, exclusivamente, os interesses funcionais da Administração Pública, enquanto a sanção penal visa a proteger a coletividade.

Conforme entendimento consolidado na Corte, prosseguiu o Acórdão, a independência entre as instâncias penal, civil e administrativa, permite à Administração punir o servidor faltoso independentemente de anterior julgamento criminal, *mesmo que a conduta imputada configure crime em tese*. Ademais, a sentença penal somente produz efeitos na seara administrativa caso o provimento reconheça a não ocorrência do fato ou a negativa da autoria, concluiu o STJ.

A Corte seguiu a mesma rota no RMS nº 39.558-AL (2013), mas com divergência entre os membros da Turma, porque o ministro Napoleão Nunes Maia Filho (relator) sustentou que em PAD não é possível demitir servidor pela prática de crime contra a Administração Pública antes da condenação penal. Isso porque, apesar da independência das instâncias, segundo precedente da Corte, a demissão com esse fundamento carece de sentença penal definitiva. O precedente a que se referiu foi o MS nº 9.973-DF (2009), citado acima. Foi voto vencido.

O ministro Ari Pargendler abriu a divergência, defendendo que o ato do servidor, enquanto descrito na legislação administrativa disciplinar como infração funcional, está na alçada da jurisdição administrativa, que não depende da iniciativa da ação penal e não está subordinada a aguardar a sentença criminal condenatória, porque as instâncias penal e administrativa são independentes, só prevalecendo aquela nas hipóteses legalmente previstas de inocorrência do fato ou negativa de autoria, que não era o caso. Foi o voto vencedor.

No MS nº 17.954-DF (2014), o STJ não julgou o enquadramento administrativo da conduta em crime contra a Administração Pública, mas em corrupção, prevista, na esfera federal, no art. 132, XI, da Lei nº 8.112/90. Como se trata, igualmente, de hipótese de crime, considera-se útil citá-lo, porque se tratou de votação unânime na Primeira Seção.

O caso envolvia uma auditora-fiscal do Trabalho demitida por praticar as infrações disciplinares previstas nos arts. 117, IX (valimento de cargo) e XI (corrupção), da Lei nº 8.112/90. Insatisfeita, recorreu ao Judiciário e uma de suas alegações foi a impossibilidade de aplicação de pena administrativa disciplinar por corrupção antes da sentença penal definitiva. Apreciando esse argumento, a Corte julgou que “as instâncias penal e administrativa são

independentes, sendo que a única vinculação ocorre quando na seara criminal provar-se a inexistência do fato ou a negativa de autoria”, citando como precedente o RMS nº 38.072-PE.

Um último acórdão do STJ que vale menção é o AgInt no RMS nº 48.925-SP (2018), que julgou a demissão administrativa de auditor-fiscal do município de São Paulo, pela prática de condutas enquadradas nos arts. 188, III (procedimento irregular de natureza grave); e 189, V (lesão ao patrimônio ou aos cofres públicos), VI (receber ou solicitar vantagens indevidas), VIII (conceder vantagens ilícitas, valendo-se da função pública), da Lei municipal nº 8.989/79.

O servidor se insurgiu contra um erro material na decisão e a agravou. A Corte reconheceu um equívoco na Ementa e agregou que a demissão do servidor não decorreu de crime contra a Administração Pública, mas de procedimento irregular de natureza grave, de lesão ao erário, do recebimento de propinas e do valimento da função pública para a concessão de vantagens ilícitas a terceiros, estando, portanto, apartados os ilícitos penais e administrativos.

A parte que aqui interessa veio em seguida: [...] Mesmo que a demissão tivesse por fundamento a aludida prática criminosa (crime contra a Administração Pública), “conforme entendimento pacífico nesta Corte, o processo administrativo é, em regra, autônomo em relação ao processo penal”, somente experimentando seus reflexos quando houver decisão absolutória por inexistência de fato (art. 386, I, CPP) ou negativa de autoria (art. 386, IV, CPP).

Como visto, o STJ mudou a sua visão sobre o tema, passando a aceitar a possibilidade de enquadrar condutas administrativamente em crime contra a Administração Pública, sem necessidade de aguardar a decisão definitiva da jurisdição penal, com fundamento na independência entre as instâncias. A única exceção a essa independência, para o STJ, é quando na esfera penal se decidir pela inexistência do fato, ou negativa de autoria. Será que o STF passou pelo mesmo processo de mudança de posição? Descobriremos a seguir.

4. A visão do STF sobre o enquadramento em crime contra a Administração Pública

Os Acórdãos encontrados no STF orbitaram, notadamente, a demissão de servidores civis da União, com idas e vindas no tema em estudo, iniciando com uma decisão por maioria de votos no MS nº 21.294-DF (1991): É válida a demissão de servidor em PAD por crime contra a Administração Pública; “se o fato único imputado ao funcionário constitui crime contra a Administração Pública, essa é também a única e exclusiva capitulação legal que lhe corresponde no rol das infrações disciplinares sujeitas à pena de demissão”. No ano seguinte, a Corte manteve essa posição no MS nº 21.332-DF (1992).

Passado apenas um ano, o STF mudou de posição, com unanimidade, no MS nº 21.310-DF (1993): Estando a demissão fundamentada em tipo penal, é imprescindível que haja

provimento judicial condenatório definitivo, porque se por um lado a jurisprudência do STF reconhece a autonomia da responsabilidade administrativa, independentemente dos procedimentos cível e penal, por outro se a demissão se escora na prática de crime contra a Administração Pública deve estar amparada em pronunciamento definitivo do Judiciário.

Dois anos depois, o STF voltou à antiga compreensão, com unanimidade, no MS nº 21.705-DF (1995): A Administração Pública deverá aplicar ao servidor comprovadamente faltoso a penalidade cabível, na forma do artigo 41 da Constituição de 1988 c/c o art. 132, I, IV, X e XI, da Lei nº 8.112/90. A ausência de decisão judicial com trânsito em julgado não torna nula a demissão, pois a aplicação da pena administrativa disciplinar independe da conclusão dos processos civis e penais eventualmente instaurados em razão dos mesmos fatos.

Cinco anos adiante, no MS nº 21.708-DF (2000), a Corte Suprema mudou de entendimento, por maioria de votos: “Esta Corte tem reconhecido a autonomia das instâncias penal e administrativa”, salvo nos casos de inexistência do fato, de negativa da autoria e *de enquadramento na esfera administrativa em crime contra a administração pública*.

O caso tratou de demissão de servidor do Inmetro, enquadrada nas proibições do art. 117, IX (valer-se do cargo para lograr proveito indevido) e XII (receber vantagens indevidas em razão do cargo) da Lei nº 8.112/90. O curioso nesse caso foi o voto vencido do relator, ministro Marco Aurélio, pois entendeu que até para essas duas infrações a Administração deveria aguardar o julgamento do Judiciário, pois “o cotejo dessas normas com o Código Penal revela íntima ligação. A rigor, o inciso IX cuida da concussão e o XII da corrupção”.

Discorda-se dessa visão, pois a conduta na concussão é exigir vantagem indevida, enquanto o valimento de cargo é o seu uso indevido para obter vantagem que pode ser, inclusive, para terceiro, hipótese que não se trata de “exigir”. Já o recebimento de vantagens indevidas em razão do cargo não se trata de corrupção, pois não há contrapartida do servidor pela vantagem recebida, ocorrendo pelo mero exercício legal do cargo (Dezan, 2020, p. 221). Além disso, a infração disciplinar de corrupção tem previsão específica no art. 132, XI, da Lei nº 8.112/90.

Dois anos adiante (2002), a Corte Suprema julgou o MS 23.401-DF (2002), ementado nos seguintes termos: “O ato de demissão, após procedimento administrativo regular, *não depende da conclusão da ação penal instaurada contra o servidor por crime contra a Administração Pública*, tendo em vista a autonomia das instâncias”. Todavia, deve-se levar em conta que a demissão na via administrativa não foi por crime contra a Administração Pública (art. 132, I, do Estatuto), mas por valimento de cargo, improbidade administrativa e *corrupção*.

O último Acórdão do STF a se considerar é mais recente e ocorreu no ARE nº 1.332.198 AgR-GO (2021), no qual se analisou a demissão de servidora goiana, com enquadramento

administrativo no art. 303, LIV, da Lei estadual nº 10.460/88 (praticar crime contra a Administração Pública). A Corte entendeu que, quando interrogada no PAD, a servidora reconheceu que emitiu senhas para empréstimo consignado sem a documentação exigida e sem a ciência do interessado; por isso, não há ilegalidade no PAD.

Comprovou-se a prática da infração disciplinar de crime contra a Administração Pública, prevista no artigo 303, LIV, do Estatuto goiano, sendo imperiosa a manutenção da pena de demissão aplicada à apelante no âmbito do PAD, por terem sido observadas todas as suas formalidades e atendido o devido processo legal, arrematou a Corte, com unanimidade.

5. Análise da evolução do entendimento dos Tribunais Superiores

A investigação nos Tribunais Superiores permitiu descobrir que desde 2011 o entendimento dominante no STJ é de não haver obstáculo para o enquadramento administrativo da infração disciplinar em crime contra a Administração Pública, não dependendo do trâmite judicial, ao argumento de que as instâncias são independentes, com uma exceção: quando a jurisdição penal decide, em caráter definitivo, pela inexistência do fato, ou a negativa de autoria.

Há um RMS do Rio Grande do Sul em 2011, um RMS de Alagoas em 2013, um RMS do Distrito Federal em 2014 e um RMS de São Paulo em 2018, todos citando outros precedentes no mesmo rumo. Nesses Acórdãos, o STJ mudou a posição sustentada no MS nº 9.973-DF (2009), da necessidade de prévia condenação penal definitiva para demitir servidores com enquadramento em crime contra a Administração Pública. Portanto, trata-se de visão superada.

Já no STF, à exceção de um Acórdão sobre demissão de servidor em Goiás, julgado em 2021, os demais trataram de servidores federais. Entre os anos de 1991 e 2002 houve mudança de posição mais de uma vez sobre o tema, ora se decidindo pela dependência da Administração Pública em relação ao Judiciário, ora valorizando a independência entre as instâncias.

Como a decisão mais recente encontrada foi no ARE nº 1.332.198 AgR-GO (2021), entende-se ser essa a atual posição do STF, que com unanimidade ratificou a demissão de servidora goiana com enquadramento no artigo 303, LIV, do Estatuto (crime contra a Administração Pública). Portanto, atualmente, o STF também valoriza a independência entre as instâncias e autoriza a demissão administrativa com o referido enquadramento.

Não há, portanto, impedimento nos Tribunais Superiores para as Administrações Públicas brasileiras que necessitem enquadrar condutas gravíssimas em crime contra a Administração Pública para conseguir retirar dos seus quadros os servidores desonestos. Superou-se, assim, a visão do STJ em 2009 e do STF em alguns momentos entre 1991 e 2002, que motivou a AGU, no seu Parecer nº GQ 124/97, a defender a impossibilidade de usar aquele

enquadramento para demitir servidor antes da sentença penal definitiva. A mudança de entendimento do STJ e do STF foi importante para alguns entes federados porque:

- A punição do valimento de cargo com suspensão, nos Estatutos do CE, GO, MG, MS, MT, PR, SE e SP força esses entes a buscarem enquadramentos alternativos para conseguir remover os servidores desonestos da folha de pagamento. Nesse cenário, o crime contra a Administração Pública é uma alternativa importante, porque abarca uma quantidade significativa de condutas, fortalecendo o combate à corrupção e à impunidade.
- Salvo SC e RJ, a infração de crime contra a Administração Pública consta em todos os estatutos de servidores civis estaduais. Considerando-se o princípio de que não existem palavras inúteis na lei, essa quase unanimidade é significativa, pois inexistindo expressões sem utilidade na norma, o intérprete deve valorizar todos os vocábulos para achar o verdadeiro sentido do texto, que deve ser entendido de modo que todas as suas previsões tenham efeito, nenhuma parte resulte inoperante, desnecessária, nula ou sem significado (Maximiliano, 2022, p. 204).

Além de considerar que não há palavras inúteis na lei, o intérprete deve identificar a função social da norma jurídica, extraíndo o máximo de sentido útil e prático, evitando considerá-la letra morta (Reale, 2017, p. 289-290), de forma que a norma seja interpretada segundo seu fim social e eficácia concreta, especialmente no campo do Direito Público (Bandeira de Mello et al., 2025, p. 59).

- A visão jurisprudencial atual sobre esse tema atende à técnica de interpretação consequencialista, incentivada pelos arts. 20 e 21 da LINDB, porque limitar o uso da capitulação aqui estudada prejudicaria o combate à corrupção naqueles 8 Estados que por opções legislativas equivocadas nos estatutos precisam dela para enquadrar condutas irregulares gravíssimas que viabilizem a expulsão do servidor.
- Está serenado nos Tribunais Superiores que as instâncias são independentes e a judicial só vincula a administrativa quando reconhecer a inocorrência do fato ou a negativa de autoria⁸, com respaldo legal do art. 126 da Lei nº 8.112/90.

Para descobrir com que frequência o Judiciário reconhece a inexistência de materialidade ou de autoria, anulando PADs e reintegrando o servidor demitido, pesquisou-se nos sítios eletrônicos dos Tribunais Superiores com os parâmetros “processo administrativo disciplinar nulidade inexistência do fato negativa de autoria”. O sistema de busca do STJ

⁸ No STJ, essa visão está consolidada no AgInt no RMS nº 71.932-PB (2024); no AgInt no RMS nº 70.896-PE (2023); e no AgInt no MS nº 24.390-DF (2022), entre outros. No STF, essa cognição repousa no AgR no RMS nº 38.904-DF (2023); no AgR no MS nº 38.103-DF (2022); e no RMS nº 32.357-DF (2020), entre outros.

entregou 36 Acórdãos e o do STF, 9. Nesses 45 Acórdãos discutiu-se a independência entre as instâncias e outros argumentos dos servidores irresignados com a expulsão do serviço público.

A alegação mais comum dos acusados demitidos na via administrativa foi a absolvição no Juízo criminal por falta de provas, que para eles vincularia a Administração, obrigando-a a reintegrá-los ao cargo antes ocupado. *Nenhum* dos 45 acórdãos (36 no STJ e 9 no STF) anulou o procedimento disciplinar por esse motivo e todos reiteraram que a vinculação só ocorre, *única e exclusivamente*, naquelas duas situações: inocorrência do fato e negativa de autoria.

Cita-se apenas a mais recente decisão do STJ no sentido mencionado, que ocorreu 30/9/2024, no corpo do AgInt no RMS nº 71.932-PB: “Não prospera a alegação de que a sentença absolutória na esfera penal por insuficiência probatória resulte em absolvição na persecução disciplinar, por colidir com a jurisprudência do STJ e do STF”, uma vez que “nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte”, as instâncias são independentes, “excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, na esfera penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato”.

As citadas 45 decisões do STJ e STF sobre a independência das instâncias permite concluir, por indução, que muito raramente o Judiciário anula PADs e reintegra servidores com fundamento na inexistência de materialidade ou de autoria da infração. Por isso, não se pode descartar um dispositivo estatutário tão útil a alguns entes federados (crime contra a Administração Pública), ao argumento de que talvez, em algum momento no futuro, o Juízo anule o PAD e a demissão por um daqueles dois motivos, o que na prática quase nunca acontece.

6. Considerações finais

Estudou-se a infração administrativa disciplinar de crime contra a Administração Pública, prevista no Estatuto dos servidores civis da União, do DF e de 24 Estados brasileiros, com o objetivo de avaliar a possibilidade jurídica de enquadrar condutas irregulares gravíssimas dos servidores naquela infração e demiti-los na esfera administrativa com independência, sem aguardar a decisão definitiva da jurisdição penal.

Percorrendo o trajeto metodologicamente planejado, alcançou-se o objetivo perseguido, e a primeira conclusão é que os órgãos de assessoramento jurídico da União e a doutrina entendem que a demissão do servidor com enquadramento em crime contra a Administração Pública só é possível após o trânsito em julgado de sentença penal definitiva, e até que ela ocorra o PAD ficará sobrestado; por isso, tal capitulação deve ser evitada.

A segunda conclusão, é que a Administração Pública mineira e o TJ-MG discordam da visão da União, sustentando a possibilidade de enquadrar condutas irregulares em crime contra

a Administração Pública independentemente da esfera penal. Por indução, e com lastro em estudo anterior destes autores, entende-se que CE, GO, MS, MT, PR, SE e SP têm essa mesma cognição, pois também precisam usar a aludida infração como substituta da proibição de valimento de cargo, punida apenas com suspensão nesses Estados e em MG.

Os referidos Estados entendem que se deve considerar como ilícito disciplinar condutas altamente reprováveis que também são crimes, apenas tomando emprestado, com interpretação sistemática do ordenamento jurídico, a tipificação penal (descrição fática das condutas, conceituação) para uso na esfera administrativa.

A terceira conclusão, é que a compreensão dos Tribunais Superiores oscilou no tema aqui estudado. O STJ, em 2009, decidiu ser necessária a prévia condenação criminal definitiva para expulsar servidor com capitulação exclusiva em crime contra a Administração Pública, mas mudou de posição posteriormente, em 2011, e a partir daí foi pela independência das instâncias, salvo quando o Juízo reconhecer a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

No STF, a década de 90 foi marcada por forte oscilação no entendimento da Corte sobre esse tema, que a partir de 2002 posicionou-se pela independência das instâncias e da possibilidade de enquadrar a conduta, administrativamente, em crime contra a Administração Pública e demitir o servidor, independentemente do trâmite da ação penal.

A quarta conclusão, que respondeu ao problema da pesquisa, negando a hipótese inicial levantada, é de ser possível juridicamente enquadrar condutas em crime contra a Administração Pública sem necessidade de aguardar a conclusão definitiva do Foro Penal. Admitir o contrário significaria aceitar que todos os Estatutos dos servidores civis estaduais (salvo RJ e SC), da União e do DF, contêm um dispositivo inútil, vazio e sem sentido; em uma palavra, morto.

Interpretar dessa forma agrediria o princípio hermenêutico da interpretação efetiva da norma, também conhecido como princípio da efetividade ou da utilidade. Nesse rumo, o intérprete deve ter o cuidado de identificar qual a finalidade social da lei, no seu todo, para assim penetrar na estrutura dos seus significados particulares e atingir uma correlação coerente entre “o todo da lei” e as suas “partes” (artigos), a fim de proteger a sociedade e a Administração Pública. Não há dúvida que a finalidade da parte disciplinar dos Estatutos é proteger a sociedade dos servidores indignos de servi-la, e o dispositivo aqui investigado colabora para esse fim.

Essa é a visão predominante atualmente no STF e no STJ, também porque se trata de uma capitulação administrativa muito importante para os oito entes federativos que dela necessitam para enquadrar condutas gravíssimas dos servidores que nos demais entes recebem demissão com enquadramento em valimento do cargo, o que não é possível no CE, GO, MG,

MS, MT, PR, SE e SP, porque seus legisladores previram a sanção apenas de suspensão para esta infração, diferentemente do que ocorre na União, no DF e nos demais Estados brasileiros.

A posição da União, de ser necessário aguardar o trânsito em julgado da esfera penal para enquadrar a conduta em crime contra a Administração Pública no plano administrativo, tem origem em Parecer da AGU de 1997, que se justificava por duas razões: 1) Na época, essa era a visão do STF, por isso não adiantaria sustentar tese contrária na defesa dos interesses da União; 2) O referido dispositivo não é relevante no Estatuto federal, que pune o valimento de cargo com demissão, enquadramento que acolhe todas as condutas gravíssimas enquadráveis em crime contra a Administração Pública, tornando-a dispensável.

Já os órgãos de controle administrativo dos oito Estados mencionados precisam muito do dispositivo legal aqui pesquisado para prestarem seu complexo e relevante serviço de combate à corrupção dos seus servidores civis, como ferramenta que corrige uma escolha equivocada dos seus legisladores de punir o valimento de cargo apenas com suspensão.

Entender em sentido oposto, impondo limites ao enquadramento administrativo de condutas irregulares em crime contra a Administração Pública, dificultaria ainda mais a nobre tarefa de evitar a malversação dolosa do cargo público para obtenção de proveito pessoal, que causa considerável prejuízo ao Estado e repúdio na sociedade que o sustenta.

7. Referências

- ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício; ZANCANER, Weida. *Curso de Direito Administrativo*. 38ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2025.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos Disciplinares (CPPAD/CGU/AGU). *Manual de Boas Práticas Consultivas em Matéria Disciplinar*. 3ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manual_boas_praticas_disciplinares__cppad.pdf>. Acesso em 16/7/2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. Publicado em maio-2022, p. 223-224. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf>>. Acesso em 16/7/2025.
- BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Formulação nº 128, de 03 de abril de 1970. Brasília. Publicada em 03/4/1970. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/32836>>. Acesso em 16/7/2025.
- 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, revista, atualizada e aumentada. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição administrativa*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 207, 1997, p. 105-120. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46940/46295>>. Acesso em 19/7/2025.

COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª Edição. São Paulo: Método, 2009.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/90*. 3ª Edição, revista e atualizada. Curitiba, Juruá, 2020.

LINS, Adriene de Almeida; DENYS, Debora Vasti S. Bomfim. *Processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MADEIRA, Vinicius de Carvalho. *Lições de processo disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 23ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos (Maia)*. 3ª Edição. Belo Horizonte. Publicado em 28/02/2023. Disponível em: <<https://www.cge.mg.gov.br/noticias-artigos/1168-manual-de-illicitos-administrativos-ganha-nova-edicao-revisada>>. Acesso em 19/7/2025.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Notícias. *Transformação digital traz mais celeridade e eficiência aos processos correcionais do Estado*. Belo Horizonte. Publicado em 21/4/2025. Disponível em: <<https://cge.mg.gov.br/noticias-artigos/1414-transformacao-digital-traz-mais-celeridade-e-eficiencia>>. Acesso em 24/4/2025.

NASSAR, Elody Boulhosa. *Prescrição na Administração Pública*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

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.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27ª Edição ajustada ao novo Código Civil – 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2004. Disponível em: <https://ia902805.us.archive.org/34/items/LivroLiesPreliminaresDeDireito2004MiguelRealeIEDCopia2/5BLivro%20Li%C3%A7%C3%A5es%20Preliminares%20de%20Direito%202004%20-%20Miguel%20Reale%20-%20IED%20-%20Copia%20%282%29_text.pdf>. Acesso em 23/7/2025.

REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. 2ª Edição, ampliada e atualizada. Brasília: Consulex, 1999.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 07/3/2024 e publicada no sítio eletrônico da CGU. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até 7 de março de 2024]>. Acesso em 16/7/2025.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio; GUSKOW, Tatiana Maria. *O valimento de cargo na maior Administração Pública estadual do país*. Revista Fórum Administrativo - FA, Belo Horizonte, ano 25, n. 292, p. 51-79 (p. 53), jun. 2025.

VICENTE, Luciano Rosa; ANDRADE, Rodrigo Bento de; GUSKOW, Tatiana Maria. *O valimento de cargo na Administração Pública da União*. In PAZINATO, Liane Francisca Runing; MOURA, Emerson Affonso da Costa; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Direito Administrativo e Gestão Pública II*. VIII Encontro Virtual do Conpedi. Florianópolis, 2025, p. 303-324 (p. 305). Disponível em: <<https://site.conpedi.org.br/publicacoes/06n3kw94/et3u69t0/gTy8HnyOf1B077QW.pdf>>. Acesso em 18/7/2025.