

**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 Napolini - 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 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



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

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

O VALIMENTO DE CARGO PÚBLICO PUNIDO APENAS COM SUSPENSÃO

THE VALIDITY OF PUBLIC OFFICE PUNISHED ONLY BY SUSPENSION

Luciano Rosa Vicente ¹
Tatiana Maria Guskow ²
Ian Ferrare Meier ³

Resumo

Este estudo trata da proibição estatutária de valer-se do cargo para obtenção de proveito indevido na Administração Pública, que em oito Estados brasileiros é punida apenas com suspensão. O objetivo é descobrir como esses entes federativos interpretam aquela infração disciplinar e como a tratam na prática das suas atividades correccionais. A motivação do estudo é a divergência significativa entre esses oito Estados e outros dezesseis, a União e o Distrito Federal, que punem essa mesma irregularidade com expulsão. A pesquisa foi bibliográfica e exploratória, com técnica de documentação indireta, justificando-se porque o mal uso do cargo público para obter benefícios indevidos parece ser infração gravíssima, que mereceria tratamento uniforme em todo o país. Conclui-se que há muitos conceitos abertos e subjetivos em algumas infrações disciplinares nos Estatutos, com amplo espaço para a discricionariedade dos julgadores, fragilizando a segurança jurídica; que como os Estados investigados preveem a pena de suspensão para o valimento de cargo, quando os julgadores consideram que o servidor usou a função pública para benefício próprio caracterizado por conduta gravíssima, usam-se enquadramentos alternativos para expulsar o servidor, que costumam ser a lesão aos cofres públicos, o crime contra a Administração Pública e a corrupção. Todavia, esses dois últimos podem ser problemáticos, pois a competência para tratar de crimes parece competir somente ao Judiciário. Por isso, conclui-se, também, que há necessidade de reposicionamento do valimento de cargo nos Estatutos aqui investigados, por meio de alteração legislativa.

Palavras-chave: Administração pública, Valimento de cargo público para obtenção de benefício indevido, Penalidade de suspensão, Uso de enquadramentos alternativos, Necessidade de alteração legislativa

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

² Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Pós-graduada (Lato Sensu) em Direito Constitucional. Procuradora da Fazenda Nacional.

³ Mestrando em Direito no Centro Universitário de Brasília (CEUB) e bolsista da FAP-DF. Pesquisador na BI Norwegian Business School. Membro da Coordenação do Centro de Estudos Constitucionais Comparados da UNB.

Abstract/Resumen/Résumé

This study deals with the statutory prohibition against using one's position to obtain undue benefits in the Public Administration, which in eight Brazilian States is punishable only by suspension. The objective is to discover how these federative entities interpret this disciplinary infraction and deal with it in the practice of their correctional activities. The motivation for the study is the significant divergence between these eight States and sixteen others, the Union and the Federal District, which punish this same irregularity with expulsion. The research was bibliographical and exploratory, using indirect documentation techniques, justified by the fact that the misuse of public office to obtain undue benefits appears to be a very serious infraction, which deserves uniform treatment throughout the country. It is concluded that there are many subjective concepts in some disciplinary infractions in the Statutes, with ample room for the discretion of judges, weakening legal certainty; that since the investigated States provide for the penalty of suspension for the validity of office, when the judges consider that the civil servant used the public function for his own benefit characterized by very serious conduct, alternative classifications are used to expel him, which usually are damage to the public coffers, crime against Public Administration and corruption. However, these last two can be problematic, since the jurisdiction to deal with crimes seems to be the responsibility of the Judiciary. Therefore, is also concluded that it is necessary to reposition the validity of office in the Statutes investigated, by means of legislative amendment.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Validity of public office to obtain undue benefit, Suspension penalty, Use of alternative frameworks, Need for legislative change

Introdução

A Administração Pública é o conjunto de órgãos e entidades, que pelas mãos dos seus agentes exerce atividades administrativas voltadas ao atendimento das necessidades e dos interesses da sociedade que a mantém, como, por exemplo, a prestação de serviços de fornecimento de água, saneamento, energia elétrica, coleta de lixo, limpeza urbana, transporte, assistência à saúde, educação e segurança.

Para desempenhar as referidas atividades, a Administração Pública conta com seis instrumentos, também conhecidos como poderes: vinculado, discricionário, hierárquico, regulamentar, de polícia e *disciplinar*. Este último consiste na prerrogativa de apurar e punir as infrações cometidas pelos servidores no exercício dos seus cargos, bem como as pessoas sujeitas a um vínculo jurídico específico com a Administração.

O poder disciplinar que interessa a este estudo é o relacionado aos servidores públicos civis, regidos pelos respectivos estatutos, que costumam prever, nas suas partes dedicadas à disciplina, a proibição de valer-se do cargo para a obtenção de proveito indevido¹, que é o *objeto* deste estudo. Alguns regimentos preveem que essa proibição alcança, também, os benefícios auferidos pelos terceiros que interagiram com o servidor na empreitada desviada.

A referida proibição visa a evitar que o mal uso do cargo público proporcione benefícios indevidos ao servidor, e a preservar a fidelidade funcional à Administração Pública, requerendo que toda a conduta funcional represente a vontade de agir voltada ao atendimento do interesse público (Azevedo, 1998, p. 110-111). Noutro falar, é o manejo ilícito do cargo público para obter proveito pessoal (Dezan, 2013, p. 261).

O valimento do cargo público para benefício próprio é a comercialização do posto administrativo, refletida na troca de favores ou vantagens ilegais, com prejuízo para a Administração Pública e em detrimento dela, ou com ofensa às regras, aos princípios explícitos e implícitos que a regem (Bonfim, 1963, p. 138). É o uso deturpado das prerrogativas funcionais para propiciar proveito para si mesmo ou para outrem (Teixeira, 2024, p. 1723).

As definições citadas sinalizam que se trata de infração disciplinar gravíssima, por isso os Estatutos dos servidores civis federais, do Distrito Federal (DF) e de dezesseis Estados brasileiros a sancionam com expulsão². Por outro lado, há oito Estatutos de servidores civis estaduais que preveem o valimento de cargo como infração de menor potencial ofensivo, sancionando-o *apenas com suspensão*: CE, GO, MG, MT, MS, PR, SE e SP.

¹ Para facilitar a redação, doravante se usará apenas “valimento de cargo” para se referir a essa proibição.

² AC, AL, AM, AP; BA, ES, MA, PA, PB, PE, PI, RN, RO, RR, RS e TO.

A referida diferença significativa na punição entre os entes federados brasileiros é a *motivação* desta pesquisa, que se *justifica* porque os elementos objetivos do valimento de cargo indicam tratar-se de irregularidade disciplinar gravíssima, reveladora de mácula de caráter, que mereceria tratamento uniforme em todo o país, aparentemente com a sanção de expulsão dos servidores que a praticam, e não o afastamento apenas temporário do servidor.

Nessa perspectiva, o *objetivo* da investigação é descobrir como aqueles oito Estados que punem o valimento de cargo apenas com suspensão o interpretam. Para alcançá-lo, movimentou-se uma pesquisa bibliográfica na normatização estadual, federal e na doutrina, com técnica de documentação indireta, e exploratória em Pareceres de órgãos de controle interno e de consultoria jurídica, além de Diários Oficiais.

O percurso para alcançar o referido objetivo inicia pelo valimento de cargo em SP e em seguida em MG, para os quais também se analisaram casos práticos, colhidos no Diário Oficial paulista e em Pareceres da Controladoria-Geral mineira. Quanto aos outros seis Estados (CE, GO, MT, MS, PR e SE), a pesquisa limita-se aos seus respectivos Estatutos dos servidores civis, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

1. O valimento de cargo em São Paulo

A Administração Pública paulista contava com 1.088.192 pessoas nos seus quadros em dezembro-2023, entre estatutários ativos e inativos, celetistas, funcionários temporários e pensionistas (São Paulo, 2024). Um quadro funcional tão expressivo de servidores requer um sistema correccional disciplinar eficiente para manter a integridade funcional. O Estatuto dos servidores civis paulistas é a Lei nº 10.261/68 (Estatuto), que teve sua Parte disciplinar atualizada pelas Leis Complementares (LC) nº 942/2003, nº 1.361/2021 e nº 1.419/2024.

Na Administração Pública-SP, há dois órgãos responsáveis pela atividade correccional disciplinar: a Controladoria-Geral do Estado (CGE-SP) e a Procuradoria-Geral do Estado (PGE-SP). Conforme a LC nº 1.361/2021 e o Decreto nº 69.183/2024, a CGE-SP é responsável pela análise preliminar das notícias de infração disciplinar dos servidores. É uma análise de natureza investigativa, sem a participação dos acusados, prevista nos arts. 254 e 265 do Estatuto.

Já a PGE-SP é responsável pela fase que sucede a investigação preliminar, ou seja, o processo administrativo disciplinar (PAD), com a participação do servidor acusado. Essa competência para conduzir o PAD consta no art. 99, IX, da Constituição-SP; no art. 42, I, da LC nº 1.270/2015 e no art. 271 do Estatuto: Os procedimentos disciplinares punitivos serão realizados pela PGE e presididos por procurador do Estado confirmado na carreira.

A condução dos PAD's paulistas na PGE-SP, com o conhecimento e a prática jurídica dos seus procuradores, tende a fortalecer o respeito às formalidades processuais, direito fundamental que não pode ser menosprezado em relação ao direito disciplinar material, substituindo-se o consagrado princípio do formalismo moderado no PAD pelo formalismo adequado (Dezan; Martins, 2019, p. 2-3).

Há dois dispositivos no Estatuto paulista que tratam do valimento de cargo, um explícito, e outro implícito. O explícito, é proibição prevista no art. 243, XI: “valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou *para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito*” (grifou-se). É punida com suspensão, por critério de exclusão, pois não há dispositivo específico prevendo, como costuma haver noutros estatutos.

O outro dispositivo do Estatuto paulista que, implicitamente, pode abarcar o valimento de cargo, é o artigo 256, II, que prevê a sanção de demissão para o “procedimento irregular de natureza grave”. O seu teor é fortemente subjetivo, traço comum em regimentos disciplinares, resultado da omissão legislativa na tipificação das ilicitudes, inexistindo estatuto de servidores com descrição adequada das infrações disciplinares e suas sanções (Martins, 2021, p. 187).

Enquadramentos subjetivos como o citado dificultam ao servidor saber se está cometendo alguma irregularidade, fragilizando a legitimidade punitiva da Administração, pois ao não garantir ao agente o conhecimento inequívoco da conduta que lhe é esperada e da respectiva punição, sancioná-lo por descumprir o desconhecido soa aleatório, desatendendo ao interesse público e abrindo espaço para abusos estatais (Dias; Cunha Filho, 2024, p. 137).

Acredita-se que o referido dispositivo seja o mais usado na PGE-SP para enquadrar condutas dolosas punidas com expulsão, pois a sua subjetividade dá amplitude para acolher muitos atos irregulares. Para tentar escapar do solo movediço das inferências, consultou-se a PGE-SP sobre a incidência do enquadramento de condutas naquele art. 256, II, em relação aos demais puníveis com expulsão, mas o órgão informou não ter essa informação.

Já se entendeu como o valimento de cargo se posiciona no Estatuto-SP, e para compreender como a PGE-SP trabalha com as duas possibilidades mencionadas, estudou-se um caso que tramitou naquela Procuradoria. Para descobri-lo, pesquisaram-se, no DOE-SP, Citações da PGE a servidores para acompanharem PAD como acusados, com enquadramento em valimento de cargo. Segundo informações obtidas com a PGE-SP, as Citações são publicadas no DOE quando fracassam as tentativas de citar pessoalmente ou pela via postal.

A Citação foi suficiente para obter as informações necessárias, porque ela veicula a Portaria de instauração do PAD, com elementos da aparente infração cometida e as penas em tese aplicáveis, conforme o art. 277, § 1º, do Estatuto: “Da Portaria constarão o nome e a

identificação do acusado, a infração que lhe é atribuída, com descrição sucinta dos fatos, a indicação das normas infringidas e a penalidade mais elevada em tese cabível.

Alerta-se que as Portarias inaugurais dos PAD's veiculam uma visão prévia dos fatos, baseada nas apurações preliminares da CGE-SP, ou outros órgãos competentes, anteriores à instrução processual na PGE-SP, com ampla defesa e contraditório. Todavia, mesmo não se tratando da conclusão definitiva, a Portaria de instauração é suficiente para compreender como a PGE-SP faz a subsunção das condutas caracterizadas pelo mal uso do cargo público.

O PAD analisado foi de um agente de serviços escolares, nascido em 13/3/1958, citado para acompanhar o processo em 13/11/2024. (São Paulo; PGE, 2024). O caso envolve uma única conduta na escola em que trabalhava: no dia 11/8/2023, uma aluna do 6º ano do ensino fundamental se dirigia ao banheiro e ao passar pelo servidor ele teria dito que “essa gostosinha eu pegaria”, causando constrangimento na menina, que entrou rapidamente no banheiro.

A PGE-SP entendeu que o servidor violou, em tese, o inciso XIV do artigo 241³; *XI do artigo 243*⁴; e II do artigo 256⁵, todos do Estatuto-SP, ficando sujeito à pena de demissão. Um dos enquadramentos utilizados foi no valimento de cargo, previsto no art. 243, XI, e numa análise superficial não se consegue captar qual a relação entre a conduta do servidor e o benefício que poderia ter em razão dela, quando teria falado “essa gostosinha eu pegaria”.

O estudado até aqui, todavia, possibilita entender o raciocínio da PGE-SP, pois há duas possibilidades para os atos marcados pelo uso indevido do cargo para lograr benefício próprio. Uma delas é o enquadramento no dispositivo literal sobre o valimento de cargo (art. 243, XI, do Estatuto), que a PGE-SP usou, mas que na União e em alguns outros Estados se enquadram em descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa.

A moralidade administrativa alude à “importância decisiva que assume a obtenção de um elevado padrão ético no funcionamento da Administração Pública” (Henriques, 2007, p. 172). A referência à ética serve, também, para definir os objetivos perseguidos pelo ordenamento, o bom funcionamento do serviço, e a preservação da honra e da dignidade corporativas (Fraga, 2011, p. 24). O exemplo e a honradez devem nortear o agir dos servidores, devendo cumprir as suas funções com profissionalismo, ética, imparcialidade e boa conduta, a que merece a sociedade demandante dos serviços (Ivanega, 2011, p. 310 e 317).

³ Dever de proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública.

⁴ Proibição de valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito.

⁵ Procedimento irregular de natureza grave, punível com demissão.

A PGE-SP também enquadrando a conduta no art. 256, II, que já se compreendeu significar que as condutas classificadas nos demais dispositivos utilizados podem se enquadrar, também e em tese, como procedimento irregular de natureza grave, punível com demissão. Isso porque, conforme estudado, a PGE-SP usa todos os enquadramentos possíveis para a conduta, desde os que cominam punições mais leves, até os mais graves, puníveis com expulsão.

Entendeu-se que a PGE-SP adota essa linha na Citação dos servidores para atender ao art. 277, § 1º, do Estatuto, pois ele prevê que na Portaria de instauração do PAD deverão constar as possíveis normas descumpridas e a punição mais elevada em tese cabível. Como somente depois da instrução processual é possível saber todos os contornos da conduta, mas também é necessário dar transparência do que se apura no PAD desde a Portaria inaugural, esta deve trazer todos os enquadramentos possíveis, para no julgamento se elegerem os mais adequados ao caso.

O estudo do valimento de cargo na Administração Pública-SP demonstrou que ela o interpreta e manuseia de duas formas: a primeira, é usando o enquadramento literal, previsto no art. 243, XI, punível com suspensão, quando considera que a conduta é de menor potencial ofensivo. É um enquadramento para condutas que a União e alguns Estados consideram descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa.

A segunda forma de interpretação e manuseio do valimento de cargo, é enquadrando no art. 256, II (“procedimento irregular de natureza grave”, punido com expulsão), usada quando se entende que a conduta inviabiliza a permanência do servidor no serviço público. A PGE-SP não usa esse enquadramento só para as condutas marcadas pelo valimento de cargo, pois a sua subjetividade lhe dá uma amplitude que agasalha outras irregularidades graves.

Como as Portarias de instauração dos PADs paulistas são detalhadas e constam nas Citações dos servidores para acompanhar o procedimento, foi possível constatar que a PGE-SP enquadra a conduta em todos os dispositivos possíveis do Estatuto. Mesmo a conduta caracterizada por ato único recebe diversos enquadramentos, desde o descumprimento de deveres, ou prática de proibições, até as capitulações graves, puníveis com expulsão. É assim, porque o art. 277, § 1º, do Estatuto prevê que a Portaria de instauração do PAD deve indicar as normas infringidas e a penalidade mais elevada em tese cabível.

Como no início do PAD a PGE-SP não sabe com precisão os contornos da conduta, utiliza todos os enquadramentos possíveis. Assim, embora o valimento de cargo seja uma proibição punível apenas com suspensão no Estatuto, há um coringa eficiente para enquadrar as condutas graves que a União, dezesseis Estados e o DF enquadram na aludida proibição.

Trata-se do citado art. 256, II, cuja subjetividade e generalismo permite receber diversas condutas graves, caracterizadas, ou não, pelo uso indevido do cargo para obtenção de

vantagens pessoais. Tendo-se descoberto como a Administração Pública paulista interpreta e manuseia na prática o valimento de cargo, passa-se ao seu estudo em Minas Gerais.

2. O valimento de cargo em Minas Gerais

A Administração Pública mineira expulsou 212 servidores públicos civis no ano de 2024⁶, um número significativo em se tratando de um ente estadual. Para efeito comparativo, na esfera federal foram 558 expulsões no mesmo período⁷, abarcando todos os órgãos públicos federais do país, as autarquias e as fundações.

A atividade de controle interno do Governo mineiro está regrada na Lei estadual nº 23.304/2019, figurando a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) como órgão central. Compete-lhe auxiliar o governador na defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, *correição*, prevenção e combate à corrupção, transparência, acesso à informação e fortalecimento da integridade e da democracia participativa em Minas Gerais (art. 49).

Entre as referidas competências da CGE-MG, a importante aqui é a correccional disciplinar, que vem desenvolvendo com ótimos resultados: “[...] reduziu em 73% o tempo de tramitação dos seus PAD’s”, que “em 2019, após instaurados, consumiam cerca de 985 dias para serem instruídos e julgados”, tempo reduzido para 267 dias em 2024 (CGE-MG, 2025).

No Estatuto mineiro (Lei nº 869/52), que é o mais antigo entre os Estados brasileiros, o valimento de cargo consta no art. 217, IV: “Ao funcionário é proibido - [...] IV. Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função pública”, cuja punição prevista é a *suspensão* (art. 246, III).

Segundo o manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo de MG (Maia), o referido enquadramento visa a coibir condutas contrárias ao interesse público, em que o servidor usa as suas prerrogativas para benefício próprio. É infração de natureza dolosa, por isso se deve comprovar que o agente buscava proveito pessoal (Maia, 2023, p. 82-83)

⁶ Extraíu-se esse número do Cadastro de Servidores Públicos Excluídos da Administração Pública de MG (Ceape), operado e disponibilizado pela Controladoria-Geral de MG (CGE-MG). O Ceape oferece a série histórica, desde 2012, das expulsões de servidores mineiros, contendo nove abas informativas, e uma delas remete ao Diário Oficial do Estado (DOE-MG) no qual se publicou a expulsão. Até julho-2023, o Cadastro era atualizado semestralmente, mas a partir dessa data a atualização ocorre em tempo real, possibilitando maior aproveitamento da sociedade e dos pesquisadores. O Ceape está disponível no endereço eletrônico <https://www.conrege.mg.gov.br/noticias/novo-modulo-ceape-cadastro-de-servidores-publicos-excluidos>.

⁷ Extraíu-se esse número do “Painel Correição em Dados”, operado e disponibilizado pela CGU em tempo real. Essa ferramenta apresenta informações sobre penalidades aplicadas a servidores públicos federais, a entidades e a empresas, possibilitando encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre procedimentos disciplinares e sanções a pessoas físicas e jurídicas. A ferramenta está disponível em <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>.

As referidas definições e características do valimento de cargo em MG combinam com as citadas na doutrina, orbitando a ideia de que não se permite ao servidor que use sua relação especial com o Estado para obter privilégios distintos dos permitidos aos particulares. Em muitos casos “se impõe que não usufrua sequer das facilidades dadas ao público em geral, primando-se pela boa fama e moral da Administração Pública” (Dezan, 2012, p. 176).

Apesar de a CGE-MG definir o valimento de cargo conforme a doutrina, ela não o considera uma infração gravíssima, pois necessita se adaptar à punição com suspensão que o Estatuto prevê, já que a demissão “só é aplicável em casos de extrema gravidade, que denotem a incompatibilidade do servidor com o serviço público” (Araújo, 2005, p. 200).

A prova de que a CGE-MG não considera o valimento de cargo uma infração gravíssima, por necessidade de se adaptar à punição estatutária de suspensão, é o exemplo da “carteirada” citado no seu *Maia-MG* como conduta enquadrável nessa proibição: “Aqui se incluiria a chamada ‘carteirada’, em que o servidor, valendo-se do cargo, apresenta sua carteira funcional para entrar gratuitamente em local público cujo acesso é pago” (Maia, 2023, p. 83).

O enquadramento da “carteirada” em valimento de cargo e a respectiva punição com suspensão, *no contexto do Estatuto mineiro*, é razoável. Decisão razoável é a que se justifica à luz da razão, não contem erros lógicos na fundamentação, obedecendo a critérios de consistência, coerência e generalização (Moraes, 1999, p. 80-81). A regra razoável é justa, em compasso com a Constituição, e não arbitrária (Linares, 1958, p. 35).

O enquadramento da “carteirada” em valimento de cargo e a sanção de suspensão, *no plano do Estatuto mineiro*, também atende ao princípio da proporcionalidade, que é pragmaticamente indissociável da razoabilidade (Nohara, 2024, p. 76), pois “constitui um dos aspectos contidos” no que se entende por razoável (Di Pietro, 2010, p. 80). Hoje, o juízo irrazoável ou desproporcional é inconstitucional, e todos os aspectos do ato administrativo passam pelos testes da proporcionalidade e razoabilidade (Fernandes, 2014, p. 155).

Considera-se que, *no contexto mineiro*, é razoável e proporcional o enquadramento da “carteirada” no valimento de cargo e a punição com suspensão, porque a conduta não agride a Administração com intensidade tal que incompatibilize o agente com o serviço público. Ademais, o proveito obtido é ínfimo, diferente de um servidor que lavra auto de infração com valor muito inferior ao devido em troca de vantagens.

Para efeito de comparação, na União a “carteirada” não poderia ser enquadrada em valimento de cargo, que é punido com demissão, pena excessivamente pesada para o caso, por isso desproporcional e irrazoável. O enquadramento seria no descumprimento do dever de

manter conduta compatível com a moralidade administrativa, previsto no art. 116, IX, da Lei nº 8.112/90, punível com advertência, ou suspensão, a depender da gravidade do caso concreto.

O Estatuto mineiro, diferentemente do federal, não prevê o dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa, que visa a manter elevado padrão ético na Administração Pública, de forma que “o servidor deve pautar a sua conduta funcional com total lisura, para que o público confie nas suas instituições” (Fraga, 2011, p. 24). A positivação da moralidade como princípio constitucional obriga a Administração Pública e seus servidores a seguirem um comportamento legal *e ético*, uma vez que nem tudo que é formalmente legal é necessariamente ético (Nohara, 2024, p. 58).

Diante da inexistência do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa no Estatuto mineiro, mas presente na União, AC, AL, BA, DF, ES, GO, PB, PI, RN, RO, RR, RS e TO, o estudado até aqui permite entender que a CGE-MG usa a proibição de valimento do cargo para enquadrar as condutas que a União e esses treze entes enquadram no descumprimento do dever de moralidade, que punem com advertência ou suspensão.

Um sinal de que o referido raciocínio está correto, é que o Maia-MG coloca o valimento de cargo em posição coadjuvante nos enquadramentos, dispondo que “tal dispositivo é de aplicação subsidiária, pois somente incidirá quando não se configurar infração 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)”, puníveis com demissão a bem do serviço público (Maia, 2023, p. 83).

Compreende-se, então, que a CGE-MG usa o seguinte raciocínio quando o servidor malversa o cargo público para obter benefício indevido: quando a conduta agride o serviço público com menor intensidade, como no caso da “carteirada”, enquadra na proibição de valer-se do cargo e pune com suspensão; e quando ofende intensamente enquadra naqueles três dispositivos, punindo com demissão a bem do serviço público.

Até aqui se estudou o valimento de cargo no plano teórico da Administração Pública mineira, e a seguir se investigará como a CGE-MG aplica essa teoria na prática dos seus PAD's. Para isso, consultaram-se as demissões enquadradas em valimento de cargo e naqueles três dispositivos relacionados a ele, no Ceape-MG, que disponibiliza informações sobre a exclusão de servidores, entre elas um *link* que direciona para o DOE-MG no qual se publicou a punição.

Depois de selecionar, aleatoriamente, uma demissão com os referidos enquadramentos, solicitou-se à CGE-MG (via Portal MG) uma cópia do Parecer que subsidiou a punição, para saber como o Órgão subsume os fatos à norma, ou seja, como enquadra as condutas nos dispositivos relacionados ao valimento de cargo.

O caso prático investigado foi de três agentes penitenciários, cuja demissão amparou-se no Parecer da CGE-MG nº 1035/2023 e foi publicada no DOE de 11/01/2024 (DOE-MG, 2024). A CI concluiu que os servidores cometeram infração ao ingressarem, promoverem, intermediarem e/ou facilitarem a entrada de celulares e objetos não permitidos na unidade prisional, bem como ao receberem vantagem indevida pela prática desses ilícitos.

As referidas condutas, para a CI, remeteram ao descumprimento do disposto nos arts. 216, V⁸ e VI⁹; *art. 217, IV¹⁰ e X¹¹*, c/c art. 245, caput e parágrafo único¹², e art. 246, I e III¹³, com incidência no art. 250, I, II e VI¹⁴, todos da Lei nº 869/52. Com esses enquadramentos, a CI sugeriu a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público.

Ao analisar o relatório da CI, a CGE-MG entendeu provado que os servidores se valeram do cargo público para se associar a terceiros e promover, financiar ou integrar organização criminosa, incorrendo em irregularidades funcionais, como receber/solicitar vantagem indevida de internos e seus familiares para ingressarem ou facilitarem a entrada de aparelhos celulares e objetos proibidos na unidade prisional entre 2018 e 2021.

A CGE-MG enquadrou os fatos nos mesmos dispositivos que a comissão: descumprimento de dois deveres, prática de duas proibições (uma delas o valimento de cargo) e três infrações puníveis com demissão (incontinência pública; crime contra a Administração; e recebimento de propinas), exatamente como defende no plano teórico do seu Maia-MG.

A questão dos enquadramentos múltiplos, ou único, refere-se ao conflito efetivo ou aparente de normas, e no plano disciplinar a regra é a mesma da esfera penal: uma conduta merece um único enquadramento (Dezan, 2013, p. 148), usando-se o critério da especialidade para solucionar os conflitos aparentes de normas (Teixeira, 2024, p. 1601). Todavia, a CGE-MG não adere a essa visão, pois usa vários enquadramentos para uma única conduta.

Tudo posto e sopesado, entende-se que a CGE-MG usa o valimento de cargo para enquadrar as condutas que a União e a maioria dos Estados enquadram em descumprimento do

⁸ Dever de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servir.

⁹ Dever de observar as normas legais e regulamentares.

¹⁰ Proibição de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função.

¹¹ Proibição de receber propinas, comissões, presentes e vantagens de qualquer espécie em razão das atribuições.

¹² Art. 245. A pena de repreensão será aplicada por escrito em caso de desobediência ou falta de cumprimento de deveres. Parágrafo único - Havendo dolo ou má-fé, a falta de cumprimento de deveres será punida com a pena de suspensão.

¹³ Art. 246 - A pena de suspensão será aplicada em casos de: I - Falta grave; [...] III - Desrespeito às proibições consignadas neste Estatuto.

¹⁴ Art. 250 - Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço ao funcionário que: I - for convencido de incontinência pública e escandalosa, de vício de jogos proibidos e de embriaguez habitual; II - praticar crime contra a boa ordem e administração pública e a Fazenda Estadual; [...] VI - receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie.

dever de moralidade. A diferença entre MG e os outros entes no enquadramento de condutas similares ocorre porque: 1) O Estatuto mineiro não prevê o aludido dever; 2) A punição para o valimento de cargo é apenas de suspensão, limitando o alcance do dispositivo.

Entende-se, também, que na Administração Pública-MG o valimento de cargo é um enquadramento subsidiário, usado quando a conduta não se configura infração mais grave, que a CGE-MG enquadra como recebimento de propinas, lesão aos cofres públicos, ou crime contra a Administração, que não excluem o valimento de cargo da acusação, porque a CGE-MG não o descarta no momento de enquadrar as condutas nos dispositivos estatutários.

Quanto ao enquadramento de condutas em crime contra a Administração Pública, como suplemento ao valimento de cargo, a CGE-MG entende que pode utilizá-lo sem se preocupar com a ação penal correspondente, com amparo na independência das instâncias, justificando que o Judiciário endossa essa compreensão. Todavia, pela limitação de espaço não foi possível investigar o entendimento jurisprudencial, o que ocorrerá em estudo específico.

Entende-se, por fim, que a punição de suspensão para o valimento de cargo, prevista no Estatuto mineiro, dificulta a atuação da CGE-MG no combate à corrupção dos seus servidores civis. A uma, porque força o órgão de controle a buscar alternativas noutros enquadramentos mais difíceis de comprovar a conduta, como, por exemplo, o recebimento de propinas, presentes ou vantagens de qualquer espécie, que deixam poucos rastros.

A duas, porque o Estatuto mineiro prevê apenas o benefício do próprio servidor no dispositivo sobre o valimento de cargo, sem incluir terceiros, como faz o federal e o de outros entes federados, dificultando a comprovação, pelo mesmo motivo do recebimento de propina: é conduta praticada às escondidas, com probabilidade de ser descoberta inversamente proporcional à astúcia do agente corrupto. Já o benefício de terceiros é mais fácil de demonstrar, porque costuma deixar registros em sistemas ou documentos.

Pelas razões citadas, seria interessante uma reforma do valimento de cargo no Estatuto mineiro, a exemplo da ocorrida no pernambucano em 2015, quando se inseriu a expressão “ou de outrem” no respectivo dispositivo, que já previa a *pena de demissão* para essa infração. Essas mudanças facilitariam o trabalho da CGE-MG e impulsionariam a sua eficiência na difícil tarefa de combater a corrupção no serviço público, pois não precisaria mais adaptar enquadramentos outros para receber condutas que se amoldam perfeitamente à infração de valimento de cargo.

O estudo do valimento de cargo na Administração Pública mineira iluminou cantos invisíveis desse enquadramento tão usado na atividade correcional disciplinar, sendo na maioria dos entes federados um dos dispositivos mais frequentes para fundamentar as expulsões de servidores. A seguir se buscarão as mesmas luzes em relação ao valimento de cargo no Ceará.

3. O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis cearenses

O Estatuto dos servidores civis do Ceará é a Lei nº 9.826/74, que no seu art. 193, IV, prevê a proibição de “valer-se do exercício funcional para lograr proveito ilícito para si, ou para outrem”. Assim como o Estatuto paulista, o cearense também não deixa clara qual a punição se aplica ao valimento de cargo, mas com interpretação sistemática se entende ser suspensão.

O Estatuto cearense, a exemplo do paulista, tem alto grau de subjetividade quanto à sanção de repreensão ou suspensão, pois deixa a critério da autoridade correcional definir o que é falta leve ou grave. Outro aspecto similar entre a correição disciplinar cearense e a paulista é que os PADs tramitam na Procuradoria-Geral do Estado (PGE), não por disposição estatutária, pois, como já mencionado, apenas o Estatuto paulista prevê a tramitação dos PADs na PGE, previsão que no Ceará consta na Lei Orgânica da PGE-CE (LC nº 58/2006).

Quanto ao valimento de cargo, que o Estatuto cearense pune com suspensão, há quatro dispositivos alternativos para substituí-lo quando decorrente de conduta gravíssima, incompatível com a sanção suspensiva, todos previstos no art. 199 do Estatuto, que relaciona as infrações sancionadas com expulsão:

1. Inciso I: “crime contra a Administração Pública”;
2. Inciso II: “crime comum praticado em detrimento de dever inerente à função pública ou ao cargo público, quando de natureza grave, a critério da autoridade competente”;
3. Inciso VII: “aplicação irregular dos dinheiros públicos, que resultem em lesão para o Erário Estadual ou dilapidação do seu patrimônio”;
4. Inciso IX: “corrupção passiva, nos termos da lei penal”.

Três dos quatro enquadramentos citados são similares aos que a Administração Pública mineira, estudada anteriormente, utiliza para demitir servidores que usam o cargo indevidamente com condutas gravíssimas para se beneficiar: crime contra a Administração Pública, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual, e corrupção passiva, que em MG equivale ao recebimento de propinas.

Há uma curiosidade na parte disciplinar do Estatuto cearense que merece comentário: muitas proibições previstas no seu art. 193, que na União e noutros Estados punem-se com demissão, no Ceará sancionam-se apenas com repreensão ou suspensão, a critério da autoridade correcional. Isso porque, tais proibições não estão no inventário de infrações demissíveis do art. 199, a começar pelo próprio valimento de cargo aqui estudado, previsto no art. 193, IV.

Outros exemplos são: participar da gerência ou administração de empresas privadas (inciso VII); atuar como procurador em repartições públicas (inciso VIII); receber propinas ou

vantagens pela prática de ato de ofício (inciso X); revelar segredo que saiba em razão do cargo (inciso XI); usar bens públicos em atividades particulares. Não há previsão expressa de demissão para essas proibições, como há na União e noutros Estados, cabendo a repreensão ou a suspensão, a critério do julgador, conforme os arts. 197 e 198 do Estatuto.

Pelo exposto, a Administração cearense tem duas opções para tratar o valimento de cargo: a primeira, é com o enquadramento explícito, previsto no art. 193, IV, do Estatuto, que proíbe ao servidor “valer-se do exercício funcional para lograr proveito ilícito para si, ou para outrem”, punível com suspensão. Usa-se essa opção quando o valimento se caracteriza por conduta menos grave, que não justifique a demissão, a critério da autoridade correcional.

A segunda opção também é reservada ao uso indevido do cargo para se beneficiar, mas caracterizado por conduta gravíssima, com espaço para enquadrar no art. 199 do Estatuto e punir com demissão: crime contra a Administração Pública (inciso I), crime comum (inciso II), lesão aos cofres públicos ou dilapidação do patrimônio estadual (inciso VII) e corrupção passiva (inciso IX). Depois de descobrir como o valimento de cargo se posiciona no Estatuto-CE e as possibilidades cearenses para interpretá-lo se investigará essa proibição no Estatuto Goiano.

4. O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis goianos

O Estatuto dos servidores civis do Estado de Goiás (Lei nº 20.756/2020) é o mais recente do Brasil, entre os Estados. Por isso, ele traz algumas ferramentas atualizadas no seu texto, como no Capítulo VII, arts. 248 a 262-b, que trata da resolução consensual de conflitos, por intermédio do termo de ajustamento de conduta (TAC).

O TAC combina com a nova face da Administração Pública, mais dinâmica, pois a partir do advento do Estado de Bem-Estar Social, o Estado passou a buscar eficiência, vinculada ao modelo gerencial de Administração Pública, buscando a maximização dos fins estatais e a legitimação pelo resultado (Chikoski, 2004, p. 170). Na busca da eficiência, o desafio da nova Administração é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e tendentes ao insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras (Guimarães, 2000, p. 127).

No Estatuto goiano, o art. 202, XLVI, prevê a proibição de “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal indevido para si ou para outrem” e a sanciona com suspensão de 61 a 90 dias. É o único do país, entre os Estados, que prevê a punição de cada uma das 74 proibições no próprio dispositivo e, no caso de suspensão, fixa a quantidade mínima e máxima da pena.

Como o Estatuto goiano prevê a suspensão de 61 a 90 dias para o valimento de cargo, infere-se que as autoridades correcionais goianas adotam o mesmo procedimento das mineiras,

paulistas e cearenses, enquadrando no referido dispositivo as condutas menos graves e noutros mais severos os atos gravíssimos de uso do cargo para obtenção de vantagem indevida.

No Estatuto goiano, há três proibições catalogadas no art. 202 capazes de abrigar condutas gravíssimas compatíveis com o valimento de cargo e puníveis com demissão:

1. Praticar, dolosamente, ato definido em Lei como crime contra a Administração Pública e a ordem tributária, o assim definido na Lei de licitação, o de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e qualquer outro em que a Administração seja sujeito passivo (inciso LXIX);
2. Lesar os cofres públicos ou dilapidar o patrimônio estadual (inciso LXX);
3. Praticar com dolo ato definido em Lei como de improbidade administrativa (inciso LXXIII).

O enquadramento em crime contra a Administração Pública e em lesão aos cofres públicos ou dilapidação do patrimônio estadual são os mesmos usados em Minas Gerais e, provavelmente, no Ceará, para enquadrar o valimento de cargo caracterizado por conduta gravíssima, merecedora de demissão, conforme já estudado.

Já o enquadramento em “ato definido em Lei como de improbidade administrativa” gera uma discussão surgida após a Lei nº 14.230/2021, que alterou significativamente a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) nº 8.429/92, desidratando o seu art. 11, que trata dos atos ímprobos que atentam contra os princípios reitores da Administração Pública. Como as alterações na LIA (2021) ocorreram depois do Estatuto-GO (2020), é possível que nem se considere mais a possibilidade desse enquadramento. Depois de estudar o valimento de cargo em Goiás, a seguir se investigará a multicitada proibição no Mato Grosso.

5. O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis mato-grossenses

Os servidores civis mato-grossenses receberam o seu Estatuto pela LC nº 4/90 (15/10/1990), sancionada apenas cinco dias depois do Estatuto dos seus vizinhos sul-mato-grossenses (10/10/1990) e dois meses antes do Estatuto federal (11/12/1990), com o qual é quase idêntico no catálogo de deveres, proibições e infrações puníveis com demissão.

As infrações puníveis com demissão, previstas no art. 159 do Estatuto mato-grossense, só não são as mesmas da União por um detalhe: a incontinência pública e conduta escandalosa, prevista no inciso V daquele art. 159, em Mato Grosso não se limita ao ambiente da repartição, como ocorre na União, a teor do inciso V do art. 132 do Estatuto federal.

A citada diferença não é um detalhe, pois gera grandes repercussões, uma vez que o dispositivo mato-grossense autoriza a Administração a apurar condutas da vida privada do servidor. Noutra banda, com a incontinência pública e a conduta escandalosa se limitando à

repartição, como prevê o Estatuto federal, se um servidor pratica pedofilia na sua casa, por exemplo, não é possível puni-lo administrativamente, por falta de previsão estatutária.

A segunda diferença sobre as infrações disciplinares entre o Estatuto mato-grossense e o federal está no valimento de cargo, que no MT é proibição prevista no art. 144, IX, punida com repreensão ou suspensão, conforme os arts. 156 e 157, variando de acordo com a gravidade da conduta e o entendimento da autoridade correcional.

Com o Estatuto mato-grossense punindo o valimento de cargo apenas com repreensão, ou suspensão, as autoridades disciplinares do MT enfrentam o mesmo problema que as do CE, GO e MG, necessitando encontrar enquadramentos alternativos que prevejam a demissão do servidor que usou o cargo para lograr vantagem indevida caracterizada por conduta gravíssima.

Os dispositivos que atendem à característica citada no Estatuto-MT estão no seu art. 159, prevendo a demissão para o “crime contra a Administração Pública” (inciso I); lesão aos cofres públicos (inciso X); corrupção (inciso XI); e recebimento de propina ou vantagens de qualquer espécie em razão das atribuições (proibição do art. 144, XII).

À exceção da “corrupção” (inciso XI do art. 159), os outros três dispositivos são os mesmos que as autoridades mineiras usam como alternativa ao valimento de cargo, quando caracterizado por conduta gravíssima que mereça demissão. Tendo-se estudado o valimento de cargo no Estatuto-MT, o próximo a ser investigado será o dos paranaenses.

6. O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis paranaenses

O Estatuto dos servidores civis do Paraná tem corpo na Lei nº 6.174/70, que foi totalmente reformulada na parte disciplinar pela Lei nº 20.656/2021, compatibilizando o texto original com a Constituição de 1988 e introduzindo alternativa ao procedimento disciplinar, por intermédio do TAC, que pode substituir as penas de repreensão e de suspensão (art. 205, I).

O valimento de cargo tem lugar no art. 285, IV, do Estatuto paranaense: “art. 285. Ao funcionário é proibido: [...] IV. Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade do cargo ou função”. A exemplo dos Estatutos mineiro e paulista, a infração não abrange a vantagem indevida obtida por terceiros, limitando-se ao servidor e, assim, dificulta a atividade correcional disciplinar para comprovar os fatos.

A pena cabível ao valimento de cargo está clara no art. 260, III, do Estatuto: “art. 260. Caberá a pena de suspensão: [...] III. Quando for violada *qualquer das proibições* de que trata a Seção II deste Capítulo” (grifou-se). Assim, quando as autoridades comprovam que o servidor usou o seu cargo para lograr proveito indevido caracterizado por conduta gravíssima, precisam

recorrer ao mesmo expediente de CE, GO, MG e MT, encontrando um enquadramento alternativo ao valimento de cargo que possibilite expulsar o servidor do serviço público.

No Estatuto dos servidores civis paranaenses, os dispositivos que atendem ao referido critério estão no art. 293, V, que trata das infrações puníveis com demissão: Crime contra a administração pública (item “a”); lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio do Estado (item “h”); e corrupção passiva (item “i”).

Os enquadramentos citados são quase os mesmos que o CE, GO, MG e MT usam para contornar a situação mencionada. Como já se discutiram tais dispositivos ao investigar o valimento de cargo nos respectivos Estatutos, são desnecessárias maiores considerações, podendo-se avançar ao estudo dessa proibição no Regimento dos servidores civis sergipanos.

7. O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis sergipanos

O regime jurídico dos servidores civis de Sergipe consta na Lei nº 2.148/77, cujo art. 251, IV, dispõe que é proibido ao funcionário valer-se do cargo ou da função para lograr proveito pessoal. A exemplo dos Estatutos mineiro, paulista e paranaense, o sergipano também não menciona os terceiros que agem com o servidor para obter vantagem indevida, por isso dificulta a comprovação da infração.

Assim como o Estatuto paranaense, o sergipano também é claro sobre a penalidade cabível para o valimento de cargo ser a suspensão, conforme o seu art. 260, III, que não excederá a 60 dias. Essa punição segue a linha dos Regimentos no CE, GO, MG, MT e PR, dificultando a atividade correcional, por não contar com um dispositivo específico para enquadrar as condutas gravíssimas de utilização desviada do cargo para benefício pessoal ou de comparsas.

Assim como no CE, GO, MG, MT e PR, em Sergipe também se necessita encontrar no Estatuto um dispositivo alternativo para enquadrar as condutas gravíssimas de mal uso do cargo. No Estatuto-SE, os que mais se amoldam a essa tarefa estão no art. 264, puníveis com demissão: Crime contra a Administração Pública (inciso I); lesão dolosa aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual (inciso III); e corrupção passiva (inciso IV).

Os três dispositivos citados são os mesmos que o PR dispõe para contornar a referida dificuldade, que são parecidos com os disponíveis no CE, MG, GO e MT. Como aqueles três dispositivos já foram satisfatoriamente estudados, é desnecessário revisitá-los, podendo-se avançar para o valimento de cargo no Estatuto sul-mato-grossense, o último a ser investigado.

8. O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis sul-mato-grossenses

O Estatuto dos servidores do MS reside na Lei nº 1.102/90, publicada dois meses antes do Estatuto federal (Lei nº 8.112/90). A proibição aqui estudada está no art. 219: “Ao funcionário é proibido - [...] VIII. Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de terceiro em detrimento da função pública”. Por interpretação sistemática, cabe-lhe a pena de suspensão.

Por outro lado, a subjetividade do Estatuto-MS quanto à pena de suspensão dá margem a punir o valimento de cargo também com demissão, mesmo sem que essa proibição esteja no rol das sancionadas com expulsão. Isso porque, o art. 234 do Estatuto prevê que a suspensão será aplicada nos casos de: “I) Falta grave; II) Reincidência em falta já punida com repreensão; e III) Desrespeito a proibição, *que pela natureza não ensejar a pena de demissão*” (grifou-se).

O item III acima deixa a critério do julgador decidir se a proibição praticada tem natureza que merece suspensão ou demissão. Conforme mencionado, a punição com uma ou outra sanção está desalinhada com o princípio da imputação deôntica certa ou determinada, segundo o qual a violação de um determinado preceito primário implicará na aplicação do preceito secundário a ele vinculado, que é a respectiva sanção (Dezan, 2023, p. 296).

O aludido princípio liga-se aos da segurança jurídica, da justiça do Direito e da certeza do Direito, impedindo ingerências na dosimetria da sanção e mitigando a subjetividade no julgamento, porque já se sofre com a subjetividade de infrações estatutárias abertas, que forçam a autoridade julgadora a lidar com valores abstratos como lealdade, moralidade, zelo etc, uma vez que os regimes disciplinares preveem hipóteses configuradoras de infrações formatadas em termos amplos para abranger a um maior número de casos (Guimarães, 2006, p. 42).

A subjetividade de algumas infrações do Estatuto-MS estão, por exemplo, nos deveres de apresentar-se convenientemente trajado em serviço (art. 218, IX); cooperar e ser solidário com os colegas (art. 218, XI); proceder na vida pública e privada de modo que dignifique a função pública (art. 218, XIII). A essa abertura no enquadramento, junta-se a faculdade do julgador eleger entre a suspensão ou a demissão para o valimento de cargo.

A opção de julgar um ato enquadrado em valimento de cargo com suspensão, ou com demissão, fragiliza a segurança jurídica, porque um dos seus vetores é a previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos seus atos e dos atos do poder público (Canotilho, 2000, p. 243-244). O ordenamento deve tutelar a confiança do jurisdicionado, por meio da previsibilidade do Direito, por isso um sistema incapaz de garanti-la não permite que o cidadão conheça seus direitos, impedindo a concretização da cidadania (Marinoni, 2010, p. 31).

Trazendo os conceitos teóricos de previsibilidade e segurança jurídica para a prática da atividade disciplinar sul-mato-grossense, quando o servidor pratica conduta enquadrável em valimento de cargo, seria seu direito saber antecipadamente qual a penalidade lhe recairá. Por isso, a permissão que o legislador deu à autoridade disciplinar no MS para escolher entre a suspensão ou a demissão diante do referido enquadramento traz insegurança jurídica.

A referida insegurança poderia ser evitada com a revogação daquele inciso III do artigo 234, que autoriza a opção por suspender ou demitir o servidor que pratica proibições. O passo seguinte dependeria da vontade do legislador de punir o valimento de cargo com suspensão, mantendo-o entre as proibições do art. 234, ou transferi-lo para o colo do artigo 235, no qual descansam as infrações punidas com demissão.

9. Considerações finais

O objetivo deste estudo era descobrir como os oito Estados que punem o valimento de cargo com suspensão o interpretam. Para alcançá-lo, estudaram-se os seus respectivos Estatutos dos servidores civis, comparando-os entre si e com os de outros Estados, da União e do DF, com o auxílio da doutrina e de casos práticos ocorridos em São Paulo e Minas Gerais.

A primeira conclusão, é que alguns Estatutos são mais condescendentes com condutas gravíssimas, punindo com repreensão ou suspensão o que outros penalizam com demissão. O valimento de cargo é o principal exemplo, punível apenas com suspensão nos oito Estados aqui investigados. Além dele, no Ceará, por exemplo, não são demissíveis as infrações de receber propina para praticar ato de ofício; o uso de bens públicos em atividades particulares; a revelação de segredo que saiba em razão do cargo; e a gerência de empresa privada. Na União, todas essas infrações sancionam-se com demissão.

O Estatuto goiano também pune as infrações citadas apenas com suspensão, mesma pena cabível para a ofensa física em serviço; a advocacia administrativa; o assédio sexual e o assédio moral; o uso de recursos de TI da Administração para violar sistemas ou disseminar vírus ou programas nocivos; o uso de conhecimentos e informações para violar ou vulnerabilizar a segurança, os sistemas de informática ou qualquer outra rotina ou equipamento da repartição; o uso de documento falsificado ou alterado para obtenção de vantagens.

A segunda conclusão, é que além dos conceitos abertos e subjetivos de algumas infrações disciplinares nos Estatutos, há amplo espaço para a discricionariedade dos julgadores de alguns Estados elegeram a punição. Um exemplo, é a pena de suspensão no Estatuto sul-mato-grossense, que é aplicada nos casos de “falta grave”, reincidência em falta já punida com repreensão, e desrespeito à proibição “que pela sua natureza não ensejar a pena de demissão”.

O referido Estatuto, assim, deixa a critério do julgador a definição do que seja “falta grave” e se a natureza da proibição praticada merece suspensão ou agravamento para demissão. São conceitos indefinidos que deveriam ser evitados para que as condutas tenham a sanção prevista da forma mais precisa possível, dando mais segurança jurídica aos interessados.

A terceira conclusão, é que à exceção do Estatuto dos servidores do MS, que dá liberdade ao julgador para aplicar a suspensão ou a demissão ao valimento de cargo, os demais Regimentos investigados (CE, GO, MG, MT, PR, SE e SP) preveem a suspensão para a referida proibição. Sendo mais preciso, o MT prevê a repreensão para o valimento de cargo, mas autoriza o julgador a agravá-la para suspensão, caso considere conveniente.

A conclusão final, é que como os Estatutos investigados em geral preveem a pena de suspensão para o valimento de cargo, quando os julgadores consideram que o servidor usou o cargo para benefício próprio caracterizado por conduta gravíssima, usam enquadramentos alternativos que viabilizem a expulsão do servidor, que costumam ser o crime contra a Administração Pública, a lesão aos cofres públicos e a corrupção.

Dois desses três enquadramentos podem ser problemáticos, pois se referem a crimes, que talvez a Administração Pública não tenha competência para tratar, como entende respeitável corrente doutrinária, tratando-se de tema que merece um estudo específico para a correta compreensão, que em breve se impulsionará.

Certo é que o reposicionamento do valimento de cargo nos Estatutos aqui investigados, por meio de alteração legislativa, para que seja punido com expulsão, como é na União, no DF e em dezesseis Estados, facilitaria o trabalho correcional daqueles entes e adequaria a punição aos elementos objetivos da proibição aqui estudada, cuja prática deveria incompatibilizar o servidor com o serviço público. A sociedade brasileira agradecerá esse avanço.

10. Referências

- ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- AZEVEDO, Sylvio Ximenes de. *Direito Administrativo Disciplinar em perguntas e respostas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1998.
- BONFIM, Alberto. *O processo administrativo*. 7ª edição, revista, atualizada e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2000.
- CHIKÓSKI, Davi. *O princípio da eficiência e o procedimento administrativo*. A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 169-196 (p. 170), out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/621>. Acessado em 19 fev. 2025.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Material*. Vol. II. Curitiba: Juruá, 2013.

DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/90*. Curitiba: Juruá, 2012.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 6ª Edição revista e atualizada. Curitiba, Juruá, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, André Petzhöld; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Tipicidade nas Infrações Disciplinares: o desafio da certeza do direito em um dos principais capítulos da competência sancionatória estatal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 14, n. 1, p. 125-144 (p. 137), janeiro-abril 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9612>. Acessado em 02 mar. 2025.

FERNANDES, André Dias. *A constitucionalização do Direito Administrativo e o controle judicial do mérito do ato administrativo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 51, número 203, julho-setembro 2014, p. 143-164 (p. 155). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p143.pdf. Acessado em 01 mar. 2025.

FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da Administração Pública: Lei 58/2008 - Doutrina e Jurisprudência*. Amadora: Petrony, 2011.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime disciplinar do servidor público civil da União*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *A nova administração pública e a abordagem da competência*. Revista de Administração Pública (RAP). FGV EBAPE. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140 (p. 127), Maio/Jun. 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284>. Acessado em 19 mar. 2025.

HENRIQUES, Manuel Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças*. 5ª Edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007.

IVANEGA, Miriam Mabel. *La responsabilidad disciplinaria como instrumento de transparencia y eficiencia de la gestión pública*. In: BAUTISTA CELY, Martha Lucía; SILVEIRA, Raquel Dias da (coordenadoras). *Direito Disciplinar Internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LINARES, Juan Francisco. *Poder Discrecional Administrativo: arbítrio administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1958.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Os precedentes na dimensão da segurança jurídica*. Revista Jurídica. Sapucaia do Sul-RS: Notadez, v. 58, n. 398, p. 25-42 (p. 31), dezembro de 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Pressupostos da responsabilização disciplinar*. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance (RDAI). São Paulo, Editora RT, ano 5, n. 16, p. 179-212 (p. 187), janeiro-março 2021.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Notícias. *Transformação digital traz mais celeridade e eficiência aos processos correicionais 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>. Acessado em 24 mar. 2025.

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-ilicitos-administrativos-ganha-nova-edicao-revisada>. Acessado em 01 abr. 2025.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Direito Administrativo*. 13ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

SÃO PAULO. Procuradoria de Procedimentos Disciplinares da Procuradoria-Geral do Estado (PGE-SP). Citação no Processo Administrativo Disciplinar nº 1025/2015, instaurado por intermédio da Portaria nº 1985/2018. Publicada em 13/9/2022. Disponível em: <https://proetusp.webhostusp.sti.usp.br/sites/default/files/anexos-edital/Resultado-ProcessoSeletivo-PROETUSPSet2022.pdf>. Acessado em 06 abr. 2025.

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 11 abr. 2025.