O valimento de cargo na maior Administração Pública estadual do país

Luciano Rosa Vicente

Pós-Doutorando no Centro Universitário de Brasília (Ceub). Doutor e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub). Pós-Graduado (*lato sensu*) em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público. Graduado em Direito e em Ciências Contábeis. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6289521618062725. *E-mail*: luciano.rosa@rfb.gov.br

Sandro Lúcio Dezan

Doutor em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal. Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Mestrado e Doutorado do Ceub. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9461707454019533. *E-mail*: sandro.dezan@ceub.edu.br

Tatiana Maria Guskow

Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub). Procuradora da Fazenda Nacional atualmente com atuação na Coordenação-Geral Administrativa, na área de Ética e Disciplina. Pós-Graduada em Filosofia do Direito e em Direito Constitucional. Integrante do Grupo de Pesquisa Hermenêutica e Direito Administrativo (Ceub). Lattes: http://lattes.cnpq.br/4915117376722571. *E-mail*: tatiana.guskow@sempreceub.com

Resumo: Este estudo tem o objetivo de descobrir como a Administração Pública do Estado de São Paulo interpreta a proibição disciplinar de valer-se do cargo para obtenção de proveito indevido e como a manuseia na sua prática cotidiana. A pesquisa é bibliográfica na normatização paulista e na doutrina, com técnica de documentação indireta, e exploratória em documentos da Procuradoria-Geral de SP (PGE-SP). A investigação se justifica porque o Estatuto paulista pune o valimento de cargo apenas com suspensão, enquanto na União e noutros entes federativos a punição é de expulsão, divergência que parece comprometer o princípio da isonomia, a coerência e a unidade que marcam os sistemas jurídicos. Conclui-se que a Administração Pública paulista interpreta e manuseia o valimento de cargo de duas formas: a primeira, usando o seu

enquadramento estatutário literal e punindo com suspensão, quando considera que a conduta foi de menor ofensividade. A segunda, enquadrando a conduta em "procedimento irregular de natureza grave" e punindo com expulsão, quando entende que o ato funcional inviabiliza a permanência do servidor. Conclui-se, também, que a imprecisão e subjetividade desse dispositivo prejudica a segurança jurídica, sinalizando que merece ser modificado.

Palavras-chave: Administração Pública paulista. Valimento de cargo para obtenção de benefício indevido. Penalidade de suspensão. Procedimento irregular de natureza grave. Conveniência de alteração legislativa.

Sumário: 1 Introdução – **2** A estrutura do sistema correcional da Administração Pública paulista – **3** O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis paulistas – **4** Casos práticos de valimento de cargo na Administração Pública paulista – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

A Administração Pública do Estado de São Paulo tinha 1.088.192 pessoas na sua folha de pagamento em dezembro de 2023, entre celetistas, estatutários ativos e inativos, funcionários temporários e pensionistas. Só na Secretaria de Educação eram 460.902 colaboradores, assim distribuídos: 248.251 ativos, sendo 119.264 servidores estatutários e 128.987 contratados temporários; 212.651 inativos, sendo 197.277 servidores estatutários, 359 funcionários celetistas e 15.015 temporários (São Paulo, 2024).

Uma quantidade tão expressiva de servidores requer um sistema correcional disciplinar bem estruturado para manter a integridade funcional. O Estatuto dos Servidores Civis paulistas é a Lei nº 10.261/68, portanto se trata de uma normatização antiga. Todavia, o legislador estadual valorizou a disciplina na Administração Pública e a preservação dos direitos fundamentais dos servidores, fazendo reformas importantes na parte disciplinar daquele Texto anterior à Constituição de 1988, por intermédio das Leis Complementares (LC) nº 942/2003, nº 1.361/2021 e nº 1.419/2024.

A aludida reforma estatutária trouxe conquistas relevantes para a preservação de direitos fundamentais dos servidores, como, por exemplo, o disposto no art. 282, §§3º e 4º, respectivamente: "Não tendo o acusado recursos financeiros ou negando-se a constituir advogado, o presidente nomeará advogado dativo"; e "o acusado poderá, a qualquer tempo, constituir advogado para prosseguir na sua defesa".

Tratam-se de dispositivos que prezam pela ampla e qualificada defesa dos servidores acusados em processo administrativo disciplinar (PAD), havendo

autores que veem a defesa técnica como "um desdobramento da ampla defesa" (BACELLAR FILHO; HACHEM, 2010, p. 35), tendo a Administração Pública "o dever de nomear defensor dativo quando o servidor estiver desassistido ou revel" (MEDAUAR, 1993, 118).

Entre os 26 Estados brasileiros, e o DF, há obrigatoriedade da presença de advogado em PAD apenas no Amazonas, Bahia, Ceará e em São Paulo, alinhados com a cancelada Súmula nº 343/2007 do STJ, superada pela Súmula nº 5/2008 do STF, segundo a qual a falta de defesa técnica por advogado no PAD não ofende a Constituição.

Outro aspecto relevante da modernização do Estatuto paulista, por intermédio da citada LC nº 1.361/2021, foi a inclusão do termo de ajustamento de conduta (TAC). Essa alteração legislativa visou "ajustar as lentes e fortalecer o caráter instrumental do poder punitivo estatal", para substituir "a cultura de uma Administração Pública adversarial por uma concepção mais moderna de dissuasão da prática infracional" com vistas à melhoria do serviço público para os administrados (FRATINI, 2022, p. 12).

No referido contexto administrativo disciplinar paulista, o *objeto* deste estudo foi a proibição estatutária de valer-se do cargo para obtenção de proveito indevido.[1] A *motivação* foi o fato de dezesseis Estados brasileiros,[2] além do DF e da União, a punirem com expulsão, enquanto outros oito Estados a penalizam apenas com suspensão (CE, GO, MG, MS, MT, PR, SE e SP). Elegeu-se São Paulo para investigar porque tem a maior Administração Pública do país.

O valimento de cargo está previsto como proibição no art. 243, XI, do repaginado Estatuto paulista, nos seguintes termos: "valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou *para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito*" (grifou-se). A pena prevista é a de suspensão, mas por critério de exclusão, pois não há dispositivo expresso que a preveja.

O Estatuto paulista não prevê qual a punição cabe ao servidor que derrapa nas proibições, como costumam dispor os estatutos de outros entes federados. Conforme o art. 254, a pena de suspensão se aplica "em caso de falta grave ou de reincidência", enquanto o art. 253 prevê a pena de repreensão por escrito para o descumprimento dos deveres e os arts. 256 e 257 tratam das penas expulsivas. O

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.

valimento de cargo não consta em nenhum desses três artigos, estando entre as proibições do art. 243, como mencionado, portanto, por exclusão, o Estatuto paulista parece puni-lo com suspensão.

Há de se considerar, porém, que o artigo 256, II, do Estatuto paulista, dispõe que "será aplicada a pena de demissão nos casos de procedimento irregular, de natureza grave". O alto grau de subjetividade desse dispositivo possibilita enquadrar diversas condutas, como um enorme guarda-roupas capaz de acomodar muitos figurinos.

Haja vista a elevada subjetividade do aludido dispositivo, capaz de abraçar múltiplas condutas, a *hipótese* principal era que a Administração Pública paulista o utiliza para enquadrar atos funcionais gravíssimos, que nos dezesseis Estados citados, na União e no DF, encaixam no valimento de cargo, inviável em SP porque punido com suspensão.

As referidas considerações introdutórias não deixam dúvida de que o valimento de cargo para obtenção de benefício indevido na Administração Pública do Estado de São Paulo merece ser estudado, com o *objetivo* de descobrir como ela interpreta esse relevante enquadramento e como o manuseia na sua atividade correcional disciplinar cotidiana.

Para alcançar o referido objetivo, se impulsionou uma pesquisa bibliográfica na normatização paulista e na doutrina especializada, com técnica de documentação indireta e exploratória em Citações da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP), colhidas no Diário Oficial do Estado (DOE-SP).

O estudo se alicerçou em 3 Partes: 1) A estrutura do sistema correcional da Administração Pública paulista; 2) O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis paulistas; e 3) Casos práticos de valimento de cargo na Administração Pública paulista, numa trajetória que a seguir se passa a percorrer.

2 A estrutura do sistema correcional da Administração Pública paulista

Na Administração Pública-SP a Controladoria-Geral do Estado (CGE-SP) é o Órgão Central dos Sistemas de Ouvidoria, Controle Interno, Corregedoria, Integridade e Transparência. O Governo criou a CGE-SP por intermédio da citada LC nº 1.361/2021 e a reorganizou por meio da mencionada LC nº 1.419/2024. Trata-se, então, de um órgão relevante e recente na estrutura do Poder Executivo paulista.

Segundo as referidas normas, a finalidade da CGE-SP é defender o patrimônio público, exercer o controle interno e a correição, prevenir e combater a corrupção, exercer a atividade de ouvidoria, promover a integridade e o incremento da transparência, da participação e do controle social na Administração Pública-SP.

Apesar de recente, a CGE-SP está bem estruturada, contando com uma Unidade de Gestão da Integridade (UGI), criada por meio da Resolução CGE nº 10/2023; com uma política (Resolução CGE nº 15/2022) e uma metodologia (Resolução CGE nº 14/2023) de gestão de riscos. Nesse rumo, a CGE-SP já possui o selo de adesão ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, cujo acesso se dá numa plataforma desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), denominada "Sistema e-Prevenção".

Na estrutura organizacional da CGE-SP, o setor que aqui interessa é a Corregedoria-Geral do Estado, prevista no art. 2º, IX, do Decreto nº 69.183/2024, que tem as suas atribuições definidas nos arts. 18, 19 e 20, sendo a primeira delas (art. 18, I) exercer as atribuições de órgão central do Sistema de Corregedoria, denominado Sistema de Ética e Responsabilização Paulista. Assim, enquanto a CGE-SP é o órgão central de todos os sistemas de controle interno, a Corregedoria-Geral é o órgão central das atividades correcionais da CGE-SP, entre elas a correição disciplinar, da qual nos ocupamos.

Conforme o art. 2º, IX, do Anexo I, do Decreto nº 69.183/2024, a Corregedoria-Geral do Estado tem três Diretorias: a) De apurações preliminares e políticas antirretaliação;[3] b) De leniência e responsabilização de pessoas jurídicas; c) De supervisão de unidades correcionais e responsabilização de pessoas físicas. A Diretoria de apurações preliminares e políticas antirretaliação tem suas atribuições no art. 19, I-XIX, sendo a primeira delas a de receber e fazer a análise preliminar das notícias de irregularidade no Poder Executivo estadual (inciso I).

3 Políticas Antirretaliação são ações do Estado para proteger denunciantes de irregularidades, ilícitos administrativos, ações ou omissões lesivas à Administração Pública estadual, nos termos dos artigos 4º-A, 4º-B e cabeça do artigo 4º-C, da Lei federal nº 13.608/2018. O Governo do Estado de SP instituiu um programa de proteção aos denunciantes, por meio do Decreto nº 68.157/2023, cujo art. 16 prevê que para assegurar a proteção integral contra retaliações por conta de denúncias feitas, o denunciante e a CGE-SP poderão formalizar um compromisso de proteção antirretaliação. Esse documento tem natureza negocial e como objeto estabelecer medidas de proteção ao denunciante, a fim de potencializar a capacidade investigativa da Administração Pública na detecção de atos de corrupção e de recuperação de ativos. O art. 17 do Decreto nº 68.157/2023 dispõe que na celebração do compromisso de proteção antirretaliação, o denunciante poderá fazer jus a: I) Isenção de responsabilização administrativa por haver apresentado a denúncia; II) Alteração de lotação, sem prejuízo remuneratório; III) Manutenção de vínculo contratual com a Administração Pública estadual; e IV) Apresentação de pedido de inclusão no Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas – PROVITA/SP, instituído por meio do Decreto nº 44.214/99.

As apurações preliminares citadas estão previstas nos arts. 264 e 265 do Estatuto paulista. Enquanto o art. 264 dispõe que a autoridade que tiver conhecimento de irregularidade praticada por servidor adotará providências para a imediata apuração, no art. 265 consta que a autoridade realizará apuração preliminar, de natureza investigativa, quando a irregularidade e a autoria não estiverem suficientemente caracterizadas.

A normatização citada e uma consulta nos sítios eletrônicos da Administração Pública-SP sinalizaram que a competência para as investigações prévias mencionadas nos arts. 264 e 265 do Estatuto não são exclusivas da CGE-SP, porque algumas Secretarias estaduais contam com setor específico para fazer esse trabalho correcional.

Para confirmar a compreensão preliminar referida, consultou-se a CGE-SP, por meio do seu *e-mail* institucional "ccor_cge@sp.gov.br", e a resposta foi que ela "não tem competência exclusiva para apuração preliminar, pois as Secretarias, Empresas Públicas, Autarquias e Fundações, podem instaurar apuração preliminar com esta finalidade".

Em todos os casos de apurações correcionais preliminares, tramitando na CGE ou noutra Unidade da Administração Pública-SP, a coordenação dos trabalhos compete à Diretoria de supervisão de unidades correcionais e responsabilização de pessoas físicas, da Corregedoria-Geral da CGE-SP, conforme o art. 21, I, do Decreto nº 69.183/2024.

O fato de a Corregedoria-Geral da CGE-SP ter uma Diretoria para realizar as apurações preliminares e outra para coordenar essas investigações nas demais Unidades que também desempenham essa função, demonstra uma preocupação com a higidez dos procedimentos disciplinares. Isso porque, essas apurações ocorrem antes da instauração dos PADs, para investigar se há indícios suficientes de materialidade e autoria de infração que justifiquem a continuidade do processo ou o seu arquivamento imediato.

É a aludida investigação prévia que sustenta o juízo de admissibilidade (JAD) da autoridade correcional instauradora no delicado momento de decidir se inaugura um PAD, ou arquiva o processo. Assim, a apuração preliminar citada, coordenada pela Corregedoria-Geral paulista, é um procedimento investigativo e inquisitório, no qual o servidor investigado não interage, portanto sem o contraditório e a ampla defesa que caracterizam o PAD e as sindicâncias disciplinares (MADEIRA, 2008, p. 36-37).

O fato de as apurações preliminares serem conduzidas na Corregedoria-Geral sem a participação dos servidores investigados não as tornam menos relevantes para o setor correcional disciplinar, porque uma investigação prévia vertical e bem conduzida traz duas excelentes consequências: 1) evita a instauração de PADs desnecessários, que já nos primeiros movimentos probatórios emerge a inexistência de infração disciplinar; e 2) reduz o tempo de tramitação do PAD, pois as provas documentais produzidas na investigação prévia já estarão autuadas, faltando usinar apenas aquelas que requerem o contraditório do servidor acusado (VICENTE; DEZAN, 2024, p. 64-65).

O cuidado na apuração preliminar também se justifica por alguns dos seus efeitos na rotina profissional do servidor acusado, como a impossibilidade de se aposentar enquanto acompanha o processo, a possibilidade de adiamento das suas férias e o cancelamento de viagens a serviço, por exemplo (HENRIQUES, 2007, p. 135).

Há pouco se mencionou que a limitação da Corregedoria-Geral da CGE-SP para atuar somente na fase de apuração preliminar das irregularidades funcionais demonstra uma preocupação do Estado de São Paulo com a higidez jurídica dos seus procedimentos disciplinares. O motivo dessa inferência é que o legislador paulista reservou a condução dos PADs e sindicâncias disciplinares, que sucedem as investigações preliminares da CGE-SP, à Procuradoria-Geral do Estado (PGE-SP) que conta com um setor específico para conduzir esses processos, a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares.

A aludida previsão legal consta no art. 99, IX, da Constituição paulista; no art. 42, I, da Lei Complementar nº 1.270/2015 e no art. 271 do Estatuto dos Servidores Civis (Lei nº 10.261/68): "Os procedimentos disciplinares punitivos serão realizados pela Procuradoria-Geral do Estado e presididos por Procurador do Estado confirmado na carreira", ou seja, que já tenha superado o estágio probatório e por isso é estável no cargo.

Nenhum outro estatuto de servidores civis estaduais tem previsão similar no Brasil, atribuindo à PGE a tramitação do PAD. O art. 233 do Estatuto baiano (Lei nº 6.677/94) prevê que depois do relatório da comissão de inquérito deve-se encaminhar o PAD à PGE para manifestação antes do julgamento pela autoridade instauradora, previsão também constante no art. 236, §1º, do Estatuto goiano (Lei nº 20.756/2020). Portanto, são atuações mais pontuais e limitadas que as da PGE-SP na correição disciplinar.

A competência legal da PGE-SP para conduzir o inquérito dos PADs, exclusividade entre os estatutos estaduais, demonstra a preocupação paulista com a condução correta dos processos, pois quando mal conduzidos tendem a tombar no Judiciário, a quem os servidores punidos costumam recorrer quando inconformados com a decisão administrativa, buscando a reintegração ao serviço público, no caso dos demitidos.

Um PAD conduzido na PGE, com o conhecimento e a prática jurídica dos seus procuradores, tende a fortalecer o respeito às formalidades processuais, direito fundamental que não pode ser atropelado, nem considerado menos importante que o direito disciplinar material, substituindo-se o consagrado princípio do formalismo moderado no PAD pelo formalismo adequado (DEZAN; MARTINS, 2019, p. 2-3).

O Direito Administrativo Disciplinar, como ramo sancionador, deve equilibrar as garantias e direitos dos servidores acusados com a busca do bem comum, representado pelo dever de elucidar as irregularidades cometidas no desempenho dos cargos, garantindo a prestação de serviços públicos eficientes por servidores probos e diligentes.

Com a referida visão, os comissários devem conduzir os PADs com segurança jurídica, para não fragilizar o trabalho e perdê-lo no Judiciário, potencializada quando a tramitação do inquérito ocorre na PGE, respeitando as regras da processualística disciplinar e sem se descuidar da celeridade processual, pois a melhor justiça é aquela que não tarda (VICENTE; DEZAN, 2022, p. 98).

Por outro lado, os dias da competência da PGE-SP para conduzir os PADs estão contados, porque a Emenda Constitucional paulista nº 55/2024 dispõe, no art. único da sua Disposição Transitória que "enquanto não for editada lei dispondo sobre a competência para a realização de procedimentos administrativos disciplinares não regulados por lei especial, caberá à Procuradoria-Geral do Estado fazê-lo".

A Emenda Constitucional (EC) nº 55/2024 foi uma iniciativa do governador de São Paulo, veiculada na Proposta de EC nº 9/2023, que tratou quase integralmente da flexibilização da vinculação adicional de 5% da receita de impostos com educação, a fim de que possa ser utilizado tanto nessa área como também para financiamento adicional das ações e serviços de saúde, para fortalecer este setor no Estado de São Paulo.

No último parágrafo da proposta o texto tratou da atribuição da PGE-SP para conduzir PADs. A exposição de motivos demonstra a intenção de transferir essa competência à CGE-SP: "Proponho, ainda, a revogação do inciso IX do artigo 99 da Constituição Estadual, a fim de possibilitar, num breve futuro", a Edição de lei atribuindo à CGE a competência para conduzir PADs não regulados por lei especial. Esse trecho se converteu na Disposição Transitória da EC nº 55/2024.

Há uma nítida disposição do legislador paulista para transferir competências correcionais disciplinares da PGE para a CGE, estampada, também, em vários dispositivos da citada Lei Complementar nº 1.419/2024, que reorganizou a estrutura da CGE e alterou dispositivos do Estatuto paulista como, por exemplo:

- inclusão do controlador-geral do Estado entre as autoridades com competência para aplicar as penalidades disciplinares a servidores (inciso II do art. 260 do Estatuto);
- no Capítulo III do Estatuto, que trata do TAC, muitos dispositivos substituíram o procurador do Estado pela "autoridade" competente pelo procedimento, preparando o terreno para a lei que dará mais atribuições correcionais disciplinares à CGE;
- o art. 271 do Estatuto, que previa que os procedimentos disciplinares punitivos serão realizados pela PGE e presididos por procurador do Estado estável no cargo, passou a dispor que "os procedimentos disciplinares punitivos serão presididos por servidores ocupantes de cargos efetivos e confirmados na respectiva carreira";
- o novo art. 272 do Estatuto incluiu o controlador-geral do Estado entre as autoridades competentes para instaurar sindicância disciplinar;
- o novo art. 306 incluiu o controlador-geral do Estado entre as autoridades competentes para julgar a conveniência do fornecimento de notas sobre atos processuais à imprensa;
- o novo art. 319 transferiu do procurador do Estado para o "servidor ocupante de cargo efetivo" e estável a competência para analisar os pedidos de revisão dos PADs.

As citadas alterações legislativas demonstram que a competência para conduzir os procedimentos disciplinares da Administração Pública paulista está migrando da PGE para a CGE, e até que se conclua essa transição, na via legislativa, o órgão jurídico segue responsável pela tarefa, conforme a Disposição Transitória da EC nº 55/2024.

O estudo da estrutura do sistema correcional disciplinar paulista demonstrou que a maior Administração Pública do país tem a CGE como seu órgão central; que na sua Corregedoria-Geral há uma Diretoria que conduz as investigações preliminares e propõe o arquivamento das denúncias, ou a instauração de procedimento disciplinar, quando há indícios suficientemente robustos de materialidade e autoria de infração disciplinar.

A competência para as apurações preliminares das denúncias não é exclusiva da Corregedoria-Geral da CGE, havendo outros setores nas Secretarias Estaduais que também realizam investigações prévias. Nesses casos, os procedimentos ocorrem sob a supervisão da Diretoria competente, uma de três Diretorias daquela Corregedoria-Geral.

Após as apurações preliminares, os PADs instaurados são conduzidos na PGE, com um procurador do Estado estável no cargo presidindo a comissão, competência que está em fase de transição para a CGE. Agora que já se sabe onde e como tramitam os procedimentos disciplinares paulistas, é hora de descobrir como o legislador estadual tratou o valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis.

3 O valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis paulistas

O valimento de cargo na União está bem redigido no art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90: é proibido valer-se do cargo para lograr proveito pessoal, ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública. É fácil de entender que "não dignifica a função quem a converte em instrumento de proveito pessoal, aditando-se a si próprio vantagem excedente da convencionada em lei, que não lograria sem ter o cargo em que se empossou para servir o interesse geral" (MENEGALE, 1962, p. 556). É um dos enquadramentos mais incidentes na União entre os que resultam nas penas expulsivas por conduta dolosa.

Já em São Paulo, o Legislativo estadual seguiu trilha diferente do federal no trato do valimento de cargo, exercendo o lídimo direito de autonomia que o pacto federativo brasileiro lhe outorga (VICENTE; DEZAN, 2024, p. 90). O Estatuto paulista não tem a clareza do federal quanto à referida proibição, possibilitando enquadrar as condutas marcadas pelo mau uso do cargo para obtenção de benefício indevido em dois dispositivos diferentes, um punível com suspensão e outro com expulsão.

O primeiro dispositivo do Estatuto paulista que trata do valimento de cargo é bastante claro, prevendo, no art. 243, XI, que ao servidor é proibido "valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou *para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito*" (grifou-se).

Embora o dispositivo tenha clareza, o seu teor traz dificuldade para o sistema correcional disciplinar paulista, por limitar-se ao proveito apenas do servidor, sem alcançar os terceiros externos ao serviço público que interagem com ele. Caso o legislador paulista tivesse incluído depois de "qualquer proveito" a expressão "para si ou para outrem", o dispositivo seria potencializado e facilitaria o trabalho correcional disciplinar.

O segundo problema do referido dispositivo é não haver previsão expressa de qual punição lhe toca, nem para as demais proibições, como há em outros estatutos. A suspensão está prevista no art. 254, em termos vagos e imprecisos: "A pena de suspensão, que não excederá de 90 dias, será aplicada em caso de falta grave ou de reincidência".

O que é "falta grave" para decidir sobre a suspensão do servidor fica a critério do julgador, e essa subjetividade não é boa para a segurança jurídica, pois a sanção pode variar de acordo com as convicções da autoridade de turno. A excessiva subjetividade em muitos dispositivos estatutários disciplinares é resultado da omissão legislativa na tipificação das ilicitudes, inexistindo Estatuto de servidores com descrição minimamente adequada das infrações disciplinares e suas sanções (MARTINS, 2021, p. 187).

Entende-se, além disso, que a ausência de sanção clara para determinada conduta viola o princípio da legalidade, sendo necessária uma digressão para explicar esse entendimento, que é minoritário. A Constituição de 1988 prevê o princípio da legalidade estrita na esfera penal, para as hipóteses de crimes e suas respectivas penas (art. 5º, XXXIX): "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal", significando que uma conduta somente receberá sanção penal estatal se houver lei anterior que a considere criminosa (MENDES; BRANCO, 2015, p. 495).

O dispositivo constitucional citado gera pelo menos três repercussões no campo penal: vedação de analogia; impossibilidade de retroatividade; e proibição de incriminações indeterminadas e vagas (taxatividade) (SOUZA; JAPIASSU, 2015, p. 90-91), ou seja, proíbe tipificações imprecisas. Por isso, o artífice da lei deve zelar

pela precisão e clareza dos dispositivos sobre matéria penal, definindo com exatidão o ato típico e seus contornos (ZAFFARONI *et al*., 2003, p. 208-209).

Ocorre que aqui não estamos tratando da esfera penal, por isso a pergunta que se faz é se a legalidade estrita, prevista no art. 5º, XXXIX, da Constituição de 1988, poderia se aplicar, também, às infrações disciplinares e suas sanções. O entendimento dominante é que não, sendo desnecessário que os estatutos disciplinares respeitassem o princípio da taxatividade, que deriva da legalidade estrita e requer precisão na fixação das infrações disciplinares e suas sanções, como de fato ocorre em todos os estatutos brasileiros, que preveem alguns deveres e proibições com conteúdo excessivamente subjetivo.

Segundo a linha de cognição dominante citada, o padrão rigoroso de legalidade não se aplicaria ao Direito Administrativo Sancionador, porque a Carta de 1988 não prevê reserva legal específica para as infrações administrativas, como dispõe para os crimes, sendo incorreto dar interpretação extensiva àquele inciso XXXIX do art. 5º. As hipóteses que a Constituição de 1988 reservou à lei taxativamente são severas restrições ao poder estatal, cuja expansão agrediria a separação dos Poderes (VORONOFF, 2018, p. 217).

O princípio da intervenção mínima, que caracteriza a esfera criminal (GRECO, 2000, p. 53), dirige-se à proteção de bens jurídicos que a sociedade considera mais importantes, como a integridade física e a vida (TANGERINO, 2016, p. 125). As penas aplicadas aos crimes podem chegar à privação total da liberdade, enquanto a punição administrativa não chega na liberdade e não se guia pelos mesmos preceitos morais que orientam a sanção penal. Ademais, a reprovação da conduta liga-se à prática de proibições que decorrem do vínculo com a Administração Pública, e não de reprovação moral por si só da conduta (ARAÚJO; BRANCO; COSTA, 2020, p. 744).

Pelos motivos expostos, a necessária legalidade estrita e consequente taxatividade da tipificação penal se justifica pela relevância do bem tutelado (liberdade), que é desnecessária à configuração das irregularidades administrativas (SANTOS, 2004, p. 252). Ainda, a Administração Pública passou a desempenhar atividades complexas, em setores muito dinâmicos, que requerem soluções rápidas que não rimam com a lentidão do processo legislativo (MENDONÇA, 2017, p. 174), como a atuação de empresas estatais em regime de concorrência com a iniciativa privada e a concessão de incentivos públicos para setores econômicos (ARAÚJO; BRANCO; COSTA, 2020, p. 746).

Discorda-se que o padrão estrito de legalidade não se aplique ao Direito Administrativo Sancionador Disciplinar, pois embora seja certo que a Carta de 1988 prescreva a reserva legal estrita somente para as condutas criminosas e suas penas, entende-se que o seu art. 5º, XXXIX, deve ter interpretação ampliada para alcançar direitos fundamentais dos servidores civis.

A ampliação interpretativa defendida substitui no aludido dispositivo a palavra "crime" por "ilícito" e a palavra "pena" por "sanção", passando o dispositivo constitucional a ter a seguinte leitura: não há *ilícito* sem lei anterior que o defina, nem *sanção* sem prévia cominação legal. Essa visão tem como marco referencial os estudos de Sandro Lúcio Dezan sobre a reserva legal e seus desdobramentos no Direito Administrativo Sancionador Disciplinar (DEZAN, 2023, p. 215-227; DEZAN, 2021, p. 61-74 e 319; DEZAN, 2022, p. 140-146 e 175-178).

A compreensão de que o Estado deve respeitar a legalidade estrita também no plano administrativo disciplinar escora-se na existência de um Direito Público Sancionador, marcado pela unidade, coerência, sistematização e completude, do qual fazem parte os ramos penal e administrativo disciplinar.

A principal consequência dessa unidade do direito estatal de punir é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais, inexistindo diferenças substanciais entre as normas penais e as administrativas disciplinares (VICENTE; DEZAN; CUNHA, 2025, p. 72).

A partir dessas reflexões, entende-se que aquele art. 254 do Estatuto paulista usa termos vagos e imprecisos ao prever a pena de suspensão "em caso de falta grave ou reincidência", desatendendo ao princípio da legalidade estrita ao deixar ao talante da autoridade julgadora do PAD a fixação da pena.

Todo o raciocínio até aqui aviado também se aplica ao segundo dispositivo do Estatuto paulista capaz de receber as condutas marcadas pela malversação do cargo para obtenção de benefício indevido, igualmente marcado pela subjetividade: "Será aplicada a pena de demissão nos casos de procedimento irregular, de natureza grave" (art. 256, II).

Enquadramentos subjetivos como o citado dificultam ao servidor saber se está cometendo alguma irregularidade. Essa insegurança fragiliza a legitimidade punitiva da Administração Pública, pois ao não garantir ao servidor 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 aquele art. 256, II, do Estatuto, seja o mais usado na PGE-SP para enquadrar condutas dolosas punidas com expulsão, pois a sua subjetividade e amplitude pode acolher muitos atos irregulares. Para tentar sair do terreno 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 tão específica nos seus bancos de dados.

Informações muito específicas realmente são difíceis de conseguir, porque nem sempre os órgãos atentam para a importância de ter esses dados disponíveis para escorar decisões legislativas e administrativas futuras. Em estudo anterior sobre enriquecimento ilícito de servidores (VICENTE; DEZAN, 2023, p. 41), descobriram-se os percentuais de demissões por corrupção em cinco órgãos federais, que constavam no "Painel Correição em Dados" da CGU, mas quando se consultou quantas se referiam à corrupção por enriquecimento ilícito a CGU respondeu que não tinha essa informação no seu sistema.

Diante do insucesso com a CGU, pediu-se à Corregedoria da Receita Federal do Brasil (Coger-RFB), que, por ser um órgão com acesso às informações fiscais dos seus servidores investe na apuração do enriquecimento ilícito. O Órgão respondeu que entre 2019 e 2022 expulsaram-se 167 servidores, sendo 46 (27,5%) por enriquecimento ilícito. A Coger-RFB só dispunha dessa informação tão específica, porque uma parte significativa das suas demissões (27,5%) decorre da citada infração, do contrário não teria chamado a atenção do órgão para esse aspecto.

Nesta Parte do Estudo, descobriu-se que há duas possibilidades para o valimento de cargo no Estatuto paulista: a primeira é seu enquadramento literal, no art. 243, XI, punível com suspensão, quando a autoridade correcional considere que a conduta foi de menor ofensividade ao ordenamento. A segunda está no art. 256, II, que prescreve a expulsão para o "procedimento irregular de natureza grave".

Com o auxílio da doutrina, entendeu-se, no ambiente teórico, como a proibição em estudo se situa na Administração Pública de SP. A seguir, se passará da vida pensada à vida vivida, estudando em casos práticos como a PGE-SP trata o

valimento de cargo para obtenção de benefício indevido na sua atuação correcional disciplinar cotidiana.

4 Casos práticos de valimento de cargo na Administração Pública paulista

No tópico anterior, estudou-se o valimento de cargo no Estatuto dos servidores civis paulistas, portanto no plano teórico, investigando como o legislador do Estado de SP posicionou essa proibição no Estatuto, qual conteúdo e possibilidades ela recebeu, contando com o auxílio da doutrina mais avisada na matéria administrativa disciplinar.

Tendo-se investigado a parte teórica da referida irregularidade, aqui se investigará o lado prático, para descobrir como a PGE-SP, responsável pela condução dos PADs, entende o valimento de cargo e quais condutas ela enquadra nos dois dispositivos estatutários estudados no tópico anterior: art. 243, XI e art. 256, II.

Para alcançar o aludido objetivo, pesquisou-se no DOE-SP, Citações da PGE-SP a servidores para acompanharem PAD na condição de acusados. Segundo informações obtidas com a PGE-SP, as Citações são publicadas no DOE apenas quando fracassam as tentativas de citar os servidores pessoalmente ou pela via postal.

As Citações foram suficientes para obter as informações necessárias, porque elas veiculam a Portaria de instauração do PAD, com detalhes da aparente infração cometida e 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 PADs veiculam uma visão prévia dos fatos, baseada nas apurações preliminares da CGE-SP, ou outros órgãos, anteriores à instrução processual com ampla defesa. 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 uso desviado do cargo público.

A busca no DOE-SP foi feita com mira no art. 256, II, do Estatuto paulista: "Será aplicada a demissão nos casos de procedimento irregular de natureza grave", que o estudado até aqui permite inferir que corresponde ao valimento de cargo na

União, com ambos os Estatutos (federal e paulista) prevendo demissão para esses enquadramentos.

O outro dispositivo buscado nas Citações da PGE-SP no DOE, foi o art. 243, XI, do Estatuto paulista, que trata especificamente do valimento de cargo: é proibido "valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito".

Com o método citado, o parâmetro de busca na *internet* foi "diário oficial do estado de são paulo procuradoria de procedimentos disciplinares da procuradoria geral do estado citação demissão artigo 256 inciso II artigo 243 XI". Com esse parâmetro, o buscador "Google" entregou treze Citações para acompanhar PAD, com as respectivas Portarias. Elegeram-se as duas que melhor representavam os enquadramentos em estudo.

4.1 **O PAD do agente de escolta e vigilância**

O primeiro caso prático é de um servidor agente de escolta e vigilância na Secretaria de Administração Penitenciária de SP, que tramitou no PAD nº 1025/2015, citado para acompanhar o processo em 13/9/2022 (SÃO PAULO; PGE, 2022). A autoridade que determinou a instauração do PAD foi o coordenador de Unidades Prisionais da Metropolitana de SP, corroborada pelo chefe de Gabinete da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária. O servidor exercia as suas funções na Penitenciária Feminina de Sant'Ana, e o PAD tramitou na PGE-SP.

Segundo a Portaria de instauração, consta nos autos da apuração preliminar que, no dia 15/9/2014, o Gabinete da Secretaria da Administração Penitenciária recebeu ofício do comandante da Policia Militar, noticiando ocorrência policial envolvendo um roubo de carga no dia 03/7/2014, tendo como uma das vítimas o servidor indiciado, que estaria no interior de um veículo que transportava produtos da Avon, fazendo a escolta da carga.

Na ocasião, o servidor teria informado ao Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM) que, além dos produtos da Avon, os bandidos teriam subtraído a sua arma de fogo, almejando assim que a PM encaminhasse uma viatura com mais urgência. Porém, logo depois o servidor admitiu que não estava armado no momento do assalto.

Segundo consta na Portaria, por volta das 11h do dia 03/7/2014, dois indivíduos em uma motocicleta, um deles armado, teriam abordado e subtraído

o veículo Fiat-Fiorino, placa AMX-5136, no qual se encontravam o motorista e o servidor, que atuava como segurança da carga. Por conta do roubo, os policiais militares que atenderam a ocorrência conduziram o motorista ao 2º Distrito Policial (DP) de Barueri, enquanto o servidor foi procurar pelo veículo, localizando-o, pouco depois, sem a carga e com a chave no contato.

Após encontrar o veículo, o servidor se dirigiu à DP e na lavratura do boletim de ocorrência (BO) informou que na verdade não portava a sua arma de fogo no momento do roubo e que noticiou a subtração do armamento apenas para que a viatura chegasse mais rápido. A partir desses fatos, a comissão responsável pela apuração preliminar concluiu que o servidor praticou duas condutas irregulares.

A primeira, ao "fornecer informações erradas, intencionalmente, a outros funcionários públicos", motivando a ação da PM, comunicando falsamente a prática de um crime que sabia que não ocorreu, relativo ao roubo da sua arma de fogo. A segunda conduta irregular foi "exercer outra atividade remunerada", pois segundo relatos constantes nos autos, o servidor foi convidado pelo seu ex-cunhado, motorista do veículo, "para atuar como ajudante".

O servidor também admitiu a um dos policiais que de fato estava escoltando a carga subtraída e foi "obrigado a mentir" sobre estar armado também à empresa que o contratou para o serviço, pois do contrário, "não conseguiria aquele trabalho extra (*bico*). Assim, o servidor mentiu sobre o roubo da arma "para que a empresa na qual prestava serviço de escolta não desconfiasse que trabalhava desarmado".

Diante dos fatos relatados, a PGE-SP entendeu que o servidor, em tese, violou deveres funcionais previstos no artigo 241, incisos XII,[4] XIII[5] e XIV[6] da Lei nº 10.261/68, c/c o artigo 44, inciso III, da LC nº 207/79,[7] e artigo 3º da LC nº 898/2001,[8]

4 Dever de "cooperar e manter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho".

5 Dever de "estar em dia com as leis, regulamentos, regimentos, instruções e ordens de serviço que digam respeito às suas funções".

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

7 Trata-se da Lei Orgânica da Polícia do Estado de SP. A cabeça desse art. 44 prevê que "o exercício dos cargos policiais civis dar-se-á, necessariamente, em Regime Especial de Trabalho Policial (RETP), o qual é caracterizado: III – Pelo risco de o policial tornar-se vítima de crime no exercício ou em razão de suas atribuições. Entende-se que a PGE-SP também poderia ter enquadrado a conduta do servidor no inciso II desse art. 44, que proíbe o exercício de atividade remunerada, salvo as relativas ao ensino e à difusão cultural, e as decorrentes de convênio firmado entre Estado e municípios ou com associações e entidades privadas para gestão associada de serviços públicos, cuja execução possa ser atribuída à Polícia Civil.

8 Esse dispositivo previa que os cargos de agente de escolta e vigilância penitenciária estavam incluídos na Jornada Completa de Trabalho e no Regime Especial do Trabalho Policial. Portanto, reforçava a dedicação exclusiva dos agentes.

o que, nas circunstâncias, caracteriza procedimento irregular de natureza grave, sujeitando-se à pena de demissão, nos termos dos artigos 251, inciso IV, e 256, inciso II,[9] da Lei nº 10.261/68.

Após o trâmite do PAD, o secretário de Administração Penitenciária aplicou a pena de demissão ao servidor, em 07/11/2023, publicando no DOE-SP de 08/11/2023 (SÃO PAULO; SAP, 2023), julgando procedentes as imputações dispostas na Portaria inaugural do PAD e mantendo todos os enquadramentos sem alterações.

Os fatos narrados demonstram que o servidor usou o cargo público para conseguir o "bico" de escolta e reforçar seu orçamento particular, sendo contratado por integrar os quadros policiais do Estado e ter arma de fogo. Por isso, havia espaço para a PGE-SP enquadrar a conduta no valimento de cargo previsto no art. 243, XI, do Estatuto paulista: "valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito", punível com suspensão.

A mesma infração também está prevista no art. 63, XXVII, da citada LC nº 207/79; art. 63. São transgressões disciplinares – XXVII: "Valer-se do cargo com o fim, ostensivo ou velado, de obter proveito de qualquer natureza para si ou para terceiros". A punição cabível é a suspensão, conforme o art. 73, I e II, daquela LC: a pena de suspensão será aplicada nos casos de I) descumprimento dos deveres e transgressão disciplinar, ocorrendo dolo ou má fé; e II) reincidência em falta já punida com repreensão.

A PGE-SP seguiu outro caminho, optando por enquadrar a conduta no descumprimento dos deveres de cooperar e manter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho (inciso XII), de estar em dia com a normatização relacionada à sua função (inciso XIII), e de proceder na vida pública e privada de forma que dignifique a função pública (inciso XIV), todos previstos no art. 241 do Estatuto paulista.

Ocorre que as penas para o descumprimento dos deveres citados são a de repreensão, ou suspensão, esta reservada para os casos de "falta grave ou de reincidência". Entende-se que a conduta do servidor foi grave, pois além de usar o cargo para obter proveito indevido, praticou outras proibições e descumpriu deveres. Para alçar a suspensão à demissão, a PGE-SP incluiu o enquadramento no art. 256, II, do

9 Será aplicada a pena de demissão nos casos de "procedimento irregular de natureza grave".

Estatuto: "Será aplicada a pena de demissão em caso de procedimento irregular de natureza grave".

Constata-se, assim, que nesse PAD a PGE-SP considerou a conduta do servidor gravíssima e por isso recrutou o enquadramento que autoriza a pena de demissão. Conforme já mencionado, a esfera administrativa disciplinar segue a mesma regra da esfera penal de que uma conduta deve receber apenas um enquadramento, seguindo o critério da especialidade para solucionar os conflitos aparentes de normas, pois "a imposição de uma sanção não difere conforme a natureza jurídica, penal ou administrativa" (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 471).

No caso analisado, então, a PGE-SP não mostrou preocupação com a referida regra de um enquadramento para uma conduta, e enquadrou o comportamento do servidor em três dispositivos estatutários e duas outras Leis Complementares (nº 207/79 e nº 898/2001) relacionadas à disciplina funcional.

Por considerar que a conduta do servidor foi gravíssima, descumprindo deveres e praticando proibições, a PGE-SP agregou o art. 256, II, que pune com demissão os procedimentos irregulares de natureza grave, como se condensasse num único dispositivo todos os anteriores, mas sem desconsiderá-los na subsunção. A seguir se analisará outro caso para compreender melhor o método de subsunção da PGE-SP.

4.5 **O PAD do agente de serviços escolares**

O segundo caso prático que se estudará é de um agente de serviços escolares da Secretaria de Educação, nascido em 13/3/1958, que tramitou nos Autos Seduc nº 015.00244587/2023-93, citado para acompanhar o PAD em 13/11/2024. A autoridade que determinou a instauração do PAD foi o chefe de Gabinete daquela Secretaria, com a concordância da PGE-SP, escorados na apuração preliminar que tramitou antes do PAD, cujos fatos constaram na Portaria nº 1.165/2024 (SÂO PAULO; PGE, 2024).

O caso envolve uma única conduta do servidor na escola em que trabalhava, na Diretoria da Região de Santos-SP. Segundo a Portaria mencionada, na manhã do dia 11/8/2023, uma aluna matriculada no 6º Ano B do ensino fundamental se dirigia ao banheiro e ao passar pelo servidor ele teria dito que "essa gostosinha eu pegaria", causando medo e constrangimento na aluna, que entrou rapidamente no banheiro.

Para a PGE-SP, o fato configurou, em tese, violação ao inciso XIV do artigo 241;[10] XI do artigo 243;[11] e II do artigo 256,[12] todos do Estatuto, ficando o servidor indiciado sujeito à pena de demissão, nos termos do artigo 251, IV, daquele diploma legal. O primeiro enquadramento que a PGE-SP deu à conduta do servidor foi o descumprimento do dever de "proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública" (241, XIX), também utilizado no PAD estudado anteriormente, do agente de escolta.

O aludido enquadramento equivale ao dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa, presente em outros estatutos de servidores estaduais e da União, com a diferença de que o dispositivo paulista é mais amplo, alcançando a vida privada do servidor, por atos que pratica fora da repartição e sem relação com o cargo.

No âmbito daqueles estatutos que preveem o dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa no exercício da função, a moralidade protegida pelo Direito insere-se no campo da Ética pública, diferenciando-se da "Ética privada". Por isso, as normas não devem invadir o campo privado das condutas imorais, de forma que se o servidor só pode agir conforme a lei, a mera inobservância de um preceito moral não poderia lhe acarretar sanções (OSÓRIO, 2005, p. 292 e 295).

A moralidade administrativa se refere 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 dever de ser íntegro, de não usar a função pública em benefício próprio, ou dos seus, de ser transparente, de se ater aos fins públicos que lhe são atribuídos, e outros aspectos que se desdobram a partir da ideia de honestidade transitam do plano moral ao jurídico, por meio da moralidade administrativa (PIRES, 2011, p. 267-268).

Pode-se citar como exemplo de descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa, dois servidores que trabalhem

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

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

12 Procedimento irregular de natureza grave, punível com demissão.

em regime de plantão e usam a sala de descanso da unidade para manter relações íntimas entre si, ou com pessoas estranhas ao serviço. Dependendo das nuances do caso concreto, tal comportamento pode se elevar ao grau de conduta escandalosa na repartição e submeter os servidores à pena de demissão.

No Rio de Janeiro, houve um caso relacionado ao exemplo hipotético citado de conduta incompatível com a moralidade administrativa. Policiais militares de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) mantiveram relações sexuais no local de trabalho com uma mulher que afirmou ter visitado todas as UPPs do RJ em busca de entretenimento (JORNAL ELETRÔNICO PARAÍBA AGORA, 2014).

A mulher revelou, em 2014, que se relacionava com policiais há mais de cinco anos, geralmente nas bases das UPPs. Segundo ela, visitou as 37 unidades espalhadas pelo Rio: "Fui a todas as UPPs. Fazíamos no horário de serviço, mas às vezes também saímos juntos [...]". Os policiais que se relacionaram com a mulher no ambiente laboral praticaram, em tese, conduta incompatível com a moralidade administrativa, faltando com o exemplo e a honradez que devem pautar a postura do servidor público.

O exemplo e a honradez são virtudes que devem presidir a atuação dos servidores; o comportamento dos agentes públicos implica cumprir as suas funções com profissionalismo, ética, imparcialidade e conduta devida, a que merece a sociedade demandante dos serviços, de obras e de direitos que efetivamente se concretizem (IVANEGA, 2011, p. 310 e 317).

Na Administração Pública paulista, como mencionado, o dever de moralidade ultrapassa os muros da repartição e alcança a vida privada do servidor. Esse dever de boa conduta na vida particular "corresponde ao comportamento do funcionário, fora do exercício do cargo, para evitar o desmerecimento do indivíduo aos olhos da sociedade e o consequente desprestígio das funções públicas que desempenha, devido à incursão em hábitos censuráveis" (MASAGÃO, 1974, p. 233).

No caso do agente escolar paulista, a conduta teria ocorrido no seu ambiente profissional, nos corredores da escola, local sagrado de aprendizado e desenvolvimento das crianças e jovens, portanto diretamente relacionado ao exercício do cargo, em desfavor de uma aluna do 6º Ano, provavelmente uma menina no início da adolescência.

O 2º dispositivo que a PGE-SP usou para enquadrar a conduta do agente escolar foi o art. 243, XI, do Estatuto, relativo à proibição de valer-se de sua qualidade de funcionário para lograr qualquer proveito. 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 as condutas caracterizadas pelo mau uso do cargo para obtenção de benefício indevido. 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, bastante investigado acima.

O 3º enquadramento foi no art. 256, II, do Estatuto, que já se compreendeu significar que as condutas classificadas nos dois dispositivos anteriores 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 (repreensão e suspensão), até os mais graves, puníveis com expulsão.

Descobriu-se que a PGE-SP adota a linha mencionada, na indiciação e citação dos servidores para acompanharem o PAD, em atendimento ao art. 277, §1º, do Estatuto, pois ele prevê que na Portaria de instauração do PAD deverão constar "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*" (grifou-se).

Como somente depois da instrução processual, com contraditório e ampla defesa, é possível conhecer todos os contornos da conduta, mas também é necessário dar transparência do que se apura no PAD desde a Portaria inaugural, para que o servidor possa se defender adequadamente, a Portaria deve conter todas as possibilidades de enquadramento, para no julgamento se elegerem os mais adequados ao caso.

Os casos até aqui estudados demonstraram que a praxe da PGE-SP ao indiciar e citar os servidores para acompanharem PAD é de enquadrar a conduta em todos os dispositivos estatutários aparentemente violados. Nesse passo, costuma utilizar o art. 256, II, do Estatuto, relativo ao procedimento irregular de natureza grave, punível com demissão, no qual cabe o valimento de cargo caracterizado por conduta grave.

5 Conclusão

O objetivo deste estudo era descobrir como a Administração Pública paulista interpreta o valimento de cargo e como o manuseia na sua atividade correcional disciplinar cotidiana. Para alcançá-lo, estudaram-se a estrutura do sistema correcional disciplinar paulista; o valimento de cargo no Estatuto dos seus servidores civis; e dois casos práticos conduzidos na PGE-SP.

Percorrendo o trajeto citado, alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que a parte disciplinar do Estatuto dos servidores civis paulistas foi bastante modernizada desde a sua publicação em 1968, por três leis complementares (2003, 2021 e 2024). Por intermédio dessas normas, houve atualizações importantes na valorização da integridade funcional na Administração Pública-SP e na preservação de direitos fundamentais dos servidores, alinhando-se à Constituição de 1988.

A aludida atualização estatutária trouxe, por exemplo, a obrigatoriedade de advogado para defender o servidor acusado no PAD, e caso o servidor não o nomeie, a Administração Pública-SP nomeará. É um direito incomum noutros Estatutos estaduais, presente apenas no amazonense, no baiano e no cearense, enquanto o goiano prevê a presença de defensor dativo, que deve ser um servidor bacharel em Direito.

Outro aspecto modernizante na parte disciplinar do Estatuto paulista foi a inclusão de práticas autocompositivas, como o termo de ajustamento de conduta (TAC) e a suspensão condicional da sindicância, substituindo a cultura de uma Administração Pública adversarial por uma concepção mais atualizada de dissuasão da prática infracional com vistas à melhoria do serviço público para os administrados.

A segunda conclusão é que, para atender à grande demanda da Administração Pública-SP, que só na Seduc tem 460.902 funcionários (ativos e inativos), há uma organizada estrutura correcional. O seu órgão central é a CGE-SP, que tem na Corregedoria-Geral o braço da disciplina, com uma Diretoria que conduz as investigações preliminares e propõe o arquivamento das denúncias, ou a instauração de PAD.

A competência para as apurações preliminares não é exclusiva da Corregedoria-Geral da CGE-SP, havendo outros setores nas Secretarias Estaduais que também têm essa atribuição. Nesses casos, os procedimentos são supervisionados pela Diretoria de supervisão de unidades correcionais e responsabilização de pessoas físicas, que é uma das três Diretorias da estrutura organizacional da Corregedoria-Geral da CGE-SP.

Após as apurações preliminares, os PADs instaurados tramitam na PGE-SP, com um procurador do Estado estável no cargo presidindo a comissão de inquérito, competência que está em fase de transição para a CGE-SP, conforme reformas estatutárias recentes e uma emenda constitucional de dezembro-2024.

Entende-se que a mencionada migração de competência para conduzir os inquéritos dos PADs visa desafogar a PGE-SP, para que possa empregar seus esforços noutros temas da sua vasta gama de atribuições, a exemplo do que ocorre nos demais Estados brasileiros, no DF e na União, pois nenhum deles tem previsão estatutária para os PADs tramitarem na PGE.

A terceira conclusão, é que o Estatuto paulista não tem a objetividade do federal e de outros Estados quanto ao valimento de cargo, pois deixa margem para acomodar condutas indevidas em dois dispositivos diferentes, um com penalidade indefinida, inferindo-se que seja de suspensão, e outro que pune com demissão. O primeiro dispositivo do Estatuto paulista que trata do valimento de cargo é claro (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).

Embora o dispositivo tenha clareza, o seu teor traz dificuldade para o sistema correcional disciplinar paulista, por limitar-se ao proveito apenas do servidor, sem alcançar os terceiros externos ao serviço público que interagem com ele. Se o texto previsse o proveito "para si *ou para outrem*", teria mais alcance e facilitaria o trabalho da CGE e da PGE-SP, pois o benefício indevido dos terceiros que interagem com o servidor é bem mais fácil de comprovar.

O segundo problema relacionado ao referido dispositivo, é não ser clara qual punição lhe toca, porque não há no Estatuto paulista uma pena estampada para o servidor que pratica condutas proibidas. A suspensão está prevista no art. 254, em termos vagos: "A pena de suspensão, que não excederá de 90 (noventa) dias, será aplicada *em caso de falta grave* ou de reincidência". O que é "falta grave",

para decidir sobre a suspensão do servidor fica a critério do julgador, e essa subjetividade fragiliza a segurança jurídica.

O outro comando estatutário com espaço para acolher condutas caracterizadas pelo uso indevido e doloso do cargo para lograr proveito pessoal é o art. 256, II: "Será aplicada a pena de demissão nos casos de procedimento irregular, de natureza grave". O dispositivo também tem alta dose de subjetividade, podendo receber muitas condutas que a autoridade correcional paulista considere irregular e grave.

A conclusão final, é que a Administração Pública-SP interpreta e manuseia a proibição de valimento do cargo de duas formas: a primeira, é usando o enquadramento literal, previsto no art. 243, XI, punível com suspensão, quando a autoridade correcional considere que a conduta foi de menor ofensividade ao ordenamento.

Trata-se de um enquadramento para condutas que a União e alguns Estados enquadram em descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa. A segunda forma de manuseio em SP, é enquadrando no art. 256, II, que prevê expulsão para o "procedimento irregular de natureza grave", que usa quando entende que a conduta inviabiliza a permanência do servidor no serviço público.

A PGE-SP não usa o enquadramento no referido art. 256, II (procedimento irregular de natureza grave, punível com demissão), apenas para as condutas marcadas pelo valimento de cargo, pois a sua elevada carga de subjetividade lhe dá uma amplitude que permite agasalhar 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 costuma enquadrar 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 paulista prevê que a Portaria de instauração do PAD deve indicar as normas infringidas e a penalidade mais elevada em tese cabível. Como nesse momento inicial do PAD, anterior à instrução processual com contraditório e ampla defesa, a PGE-SP não tem como saber com precisão os contornos da conduta, utiliza todos os enquadramentos possíveis.

Embora o valimento de cargo propriamente dito seja uma proibição punível apenas com suspensão no Estatuto paulista, a Administração Pública-SP tem um coringa eficiente para enquadrar as condutas gravíssimas que a União, outros dezesseis Estados e o DF enquadram na aludida proibição. É o citado art. 256, II, cuja subjetividade, generalismo e amplitude permite receber diversas condutas gravíssimas caracterizadas, ou não, pelo uso indevido do cargo para obtenção de vantagens pessoais.

O Direito gravita em torno de dois grandes valores: a justiça e a segurança jurídica. Esta visa dar estabilidade para o passado e previsibilidade para o futuro. Nessa raia, dispositivos abertos e imprecisos como o citado art. 256, II, do Estatuto paulista, devem ser substituídos por outros mais objetivos e específicos.

Trata-se de um avanço necessário na parte disciplinar daquele Estatuto, para que seus servidores saibam, antecipadamente, com objetividade e clareza, quais as penalidades receberão se praticarem *determinada* conduta. O legislador paulista já deu passos importantes no aprimoramento disciplinar estatutário, mas há melhoramentos a fazer para fortalecer a segurança jurídica e facilitar o trabalho correcional da CGE-SP e PGE-SP.

A partir do que se descobriu nesta investigação, entende-se conveniente a alteração daquele art. 256, II, haja vista a sua elevada imprecisão e subjetividade, e a mudança na punição do valimento de cargo de suspensão para expulsão. Isso porque não é razoável, nem proporcional, que um servidor malverse seu cargo para benefício próprio, ou de terceiros, e permaneça no serviço público atendendo à sociedade.

The validity of a position in the largest state public administration in the country

Abstract: This study aims to discover how the Public Administration of the State of São Paulo interprets the disciplinary prohibition against using one's position to obtain undue benefit and how it handles it in its daily practice. The research was bibliographical in the São Paulo regulations and in the doctrine, using indirect documentation techniques, and exploratory in documents from the Attorney General's Office of São Paulo (PGE-SP). The investigation is justified because the São Paulo Statute punishes the use of office only with suspension, while in the Union and other federative entities the punishment is expulsion, a divergence that seems to compromise the principle of equality, coherence and unity that characterize the legal systems. It is concluded that the Public Administration of São Paulo interprets and handles the use of office in two ways: the first, using its literal statutory framework and punishing with suspension, when it considers that the conduct was of lesser offense. The second, classifying the conduct as "irregular procedure of a serious nature" and punishing with expulsion, when it is understood that the functional act makes

it impossible for the server to remain in the position. It is also concluded that the imprecision and subjectivity of this provision harms legal certainty, signaling that it deserves to be modified.

Keywords: Public Administration of São Paulo. Validity of position to obtain undue benefit. Suspension penalty. Irregular procedure of a serious nature. Convenience of legislative change.

Referências

ARAUJO, Valter Shuenquener de; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. Transposição de institutos do direito penal para o direito administrativo sancionador. *Revista Quaestio Juris*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 02, p. 738-764 (p. 744), 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/40568/36360. Acesso em: 1º fev. 2025.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no PAD e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, v. 10, n. 39, p. 27-64 (p. 35), 2010. Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/288. Acesso em: 25 jen. 2025.

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

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

DEZAN, Sandro Lúcio. *Nulidades no Processo Administrativo Disciplinar* - À luz da teoria geral do processo e do ato administrativo. 2. ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2021.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022.

DIAS, André Petzhold; 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. Acesso em: 02 jul. 2024.

FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública*: Lei nº 58/2008, doutrina e jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011.

FRATINI, Inácio de Loiola Mantovani. O "devido processo legal no direito disciplinar" e a necessidade de implementação de um programa sancionatório adequado. *Revista da PGE-SP*, n. 95, p. 9-46 (p. 12), jan./jun. 2022. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/1309/1399. Acesso em: 07 fev. 2025.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478 (p. 471), maio/ago. 2021.

GRECO, Rogério. *Direito Penal: Lições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000.

HENRIQUES, Manuel Leal. *Procedimento disciplinar*: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças. 5. ed. 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 (Coord.). *Direito Disciplinar Internacional*: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JORNAL ELETRÔNICO PARAÍBA AGORA. Redação. *Maria UPP abre o jogo: "Já saí com mais de mil PMs. Fiz porque gosto"*. João Pessoa. Publicado em 20/4/2014. Disponível em: https://www.pbagora.com.br/noticia/brasil/maria-upp-abre-o-jogo-ja-sai-com-mais-de-mil-pms-fiz-porque-gosto/. Acesso em: 13 fev. 2025.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008.

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

MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos de. Direito Administrativo Sancionador e Inovação: limites e possibilidades. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. v. 17, n. 69, julho-setembro 2017, p. 169-189 (p. 174). Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792. Acesso em: 1º fev. 2025.

MENEGALE, José Guimarães. *O estatuto dos funcionários*. Rio de Janeiro: Forense, 1962.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PIRES, Luis Manoel Fonseca. A função Pública em sentido orgânico ou subjetivo no Brasil e a consequente dimensão da eficácia do regime jurídico-administrativo. *In*: BAUTISTA CELY, Martha Lucía; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coord.). *Direito Disciplinário Internacional*: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, Eduardo Sens dos. Tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade nas infrações administrativas. *Revista Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, ano 4, n. 42, agosto-2004.

SÃO PAULO. Governo do Estado. Relatório anual do Governo estadual – Exercício de 2023. Tabela número de servidores. Publicado em 2024. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx. Acesso em: 20 jan. 2024.

SÃO PAULO. Procuradoria de Procedimentos Disciplinares da Procuradoria-Geral do Estado. 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. Acesso em: 06 fev. 2025.

SÃO PAULO. Secretaria de Administração Penitenciária (SAP). Resolução do secretário para demitir servidor. São Paulo. Publicada em 08 de novembro de 2023. Disponível em: GatewayPDF.aspx. Acesso em: 08 fev. 2025.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Eduardo Adriano. *Curso de Direito Penal*: Parte Geral. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. Culpabilidade no Estado Democrático de Direito. *In*: MACHADO, Marta R. de Assis; PUSCHEL, Flavia Portella (Coord.). *Responsabilidade e pena no Estado Democrático de Direito*: Desafios teóricos, políticas públicas e o desenvolvimento da democracia. São Paulo: FGV, 2016.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. A influência da segurança jurídica na celeridade processual do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal. *Revista Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 24, n. 136, p. 81-101 (p. 98), nov./dez. 2022.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. A nova Lei de Improbidade Administrativa sepultou o enriquecimento ilícito por variação patrimonial desproporcional? *Revista Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, ano 22, n. 264, p. 35-59 (p. 41), fev. 2023.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. O pacto federativo como limite da uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro. *Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCI*. São Paulo, nov./dez. 2024, Edição nº 146.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. O juízo de admissibilidade disciplinar na Administração Pública brasileira: por mais uniformidade e verticalidade nas investigações. *Revista Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 26, n. 148, p. 57-85 (p. 64-65), nov./dez. 2024.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. A unidade do sistema de Direito Público Sancionador: por uma correição disciplinar mais uniforme no Brasil. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, Edição nº 1072, fevereiro-2025.

VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro*: Primeiro Volume –Teoria Geral do Direito Penal. 2. ed. Rio de Janeiro: Evan, 2003.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

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