

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE ITUVERAVA
FACULDADE DR. FRANCISCO MAEDA**

Marcelo de Lima Santos

**UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A FALTA DE IMPESSOALIDADE EM CARÁTER
PÚBLICO VINCULADO A SANÇÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS**

**ITUVERAVA
2019**

MARCELO DE LIMA SANTOS

**UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A FALTA DE IMPESSOALIDADE EM CARÁTER
PÚBLICO VINCULADO A SANÇÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Faculdade Dr. Francisco Maeda. Fundação
Educativa de Ituverava, para obtenção do
título de Bacharel em Direito.**

**Orientador: Prof. Dr. Wander de Bortoli
Pereira**

**ITUVERAVA
2019**

MARCELO DE LIMA SANTOS

**UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A FALTA DE IMPESSOALIDADE EM CARÁTER
PÚBLICO VINCULADO A SANÇÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS**

**Trabalho de Conclusão de Curso para
obtenção do título de Bacharel em Direito.
Fundação Educacional de Ituverava.
Faculdade Dr. Francisco Maeda.**

Ituverava, 20 de Novembro de 2019.

Orientador: _____
Prof. Dr. Wander de Bortoli Pereira

Examinador(a): _____
Prof.^a. MSc. Giovana Estela Vaz dos Santos

Examinador(a): _____
Prof.^a. MSc. Cristina Elena Bernardi Iaroszski

UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A FALTA DE IMPESSOALIDADE EM CARÁTER PÚBLICO VINCULADO A SANÇÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS¹

SANTOS, Marcelo de Lima²

PEREIRA, Wander de Bortoli³

RESUMO: A questão da falta de impessoalidade na vida pública tem sido tema frequente de debate em todo o país. Dessa maneira, tivemos como questionamento o porquê de a administração pública não avançar na política pública de prevenção? O objetivo do artigo é procurar uma saída para que os funcionários da administração pública consigam agir em prol da coletividade com os seus atos administrativos. Realizou-se uma breve análise a partir de livros, súmulas, sites de comunicação, legislação e tese de doutorado. O artigo científico demonstrou que a administração pública tem um árduo caminho a ser traçado para diminuir a falta de impessoalidade no funcionalismo público, buscando meios de prevenção para que o objetivo da impessoalidade seja alcançado.

Palavras-chave: Falta de impessoalidade. Administração pública. Prevenção.

A BRIEF ANALYSIS ON THE LACK OF PUBLIC IMPERSONALITY CONNECTED TO BRAZILIAN ADMINISTRATIVE SANCTIONS

SUMMARY: The lack of impersonality in public life has been a frequent subject of debate throughout the country. Thus we had as a question why the public administration did not advance in public policy of prevention? The objective was to investigate which would be the best way for the public administration to follow the paths of administrative impersonality. A brief analysis was made from books, overviews, communication sites, legislation and doctoral thesis. The scientific article has shown that public administration has a hard way to go to reduce the lack of impersonality in the civil service, seeking preventive means to reach the goal of impersonality.

Keywords: Lack of impersonality. Public administration. Prevention.

INTRODUÇÃO

O artigo apresentado, uma breve análise sobre a falta de impessoalidade em caráter público vinculado a sanções administrativas brasileiras, fala sobre como são abordados os temas como vida pública, princípios regentes e as punições pelas transgressões, visto de forma ampla pelo ordenamento jurídico brasileiro, como a Constituição Federal da República Federativa do Brasil em consonância com as leis e normas administrativas, às quais se encontram de formas esparsas, que regem as disciplinas em caráter público.

¹ Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso à Faculdade Dr. Francisco Maeda. Fundação Educacional de Ituverava.

² Graduando de Direito. Email: marcelofafram2015@hotmail.com

³ Orientador, Doutor. Docente FE/FAFRAM. Email: wanderww@hotmail.com

A visão abordada sobre como deve ser regido e as formas de punição estão amplamente em destaque no cenário nacional, visto que o judiciário em consolidação com o mistério público têm iniciado profundas ações megaoperacionais visando o combate a estas transgressões.

Um tema de tamanho impacto social deve ser abordado não apenas como ponto de referência pelo órgão jurídico, mas também por toda tripartição dos poderes, buscando assim uma melhor qualidade no funcionalismo público, alcançando uma melhor evolução no quadro de toda sociedade como maior necessitada de tais serviços.

Um ponto que se deve colocar em questão é um farto problema de estas transgressões, que são reiteradas, destas improbidades administrativas, continuarem ocorrendo mesmo com atos sancionais executados pelo poder público; realmente os atos executados pelo Estado, pelo que está positivado, serve como fator inibidor para que estas improbidades possam ser extintas ou ao menos diminuídas?

O presente trabalho tem o objetivo da prevenção de eventuais ilegalidades públicas e respeito às leis brasileiras como o compromisso diante da população nacional, servindo como exemplo ao que deve ser obedecido em todas as estatais seguindo a constante presença do interesse coletivo ao individual.

Como metodologia utilizada no artigo há o uso de revisões bibliográficas atuais de buscas jurídicas, tais como doutrinas, lei seca, jurisprudências e súmulas como meta de qualidade a um estudo fundamental para tamanha necessidade societária.

No tópico 1 pesquisou-se sobre o Estado Democrático de Direito, sobre o funcionalismo público e os princípios norteadores do direito administrativo que estão ligados à falta de impessoalidade administrativa, mostrando o real problema que norteia a administração.

No tópico 2 analisou-se quais os deveres e obrigações conferidos aos funcionários públicos, além dos conferidos por lei federal e quais são as prerrogativas em transgressão de impessoalidade no direito público brasileiro, mostrando também um motivo de ser difícil a solução do problema.

No tópico 3 pesquisou-se as penalidades administrativas e quais os efeitos executórios por transgressão pessoal na vida pública objetivando às sanções administrativas, as quais mesmo com alterações por parte do Estado não surtiram efeito.

Finalizando com uma breve análise nas considerações finais mostram de forma objetiva um caminho a ser analisado e aprofundado com uma solução para que estas práticas,

sobre falta de impessoalidade, deixem de ocorrer ou até mesmo de forma aceitável diminuam de forma drástica.

1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado, como detentor do poder/dever, tem a obrigação de função social, buscando sempre o interesse coletivo em vez do individual, tendo esta função projetada por quem nele representa, revestidos de forma humana e que seja priorizada a razão no lugar da emoção, agindo sempre com impessoalidade em suas obras e serviços, alcançando seu bem coletivo de forma pura.

Para o livro “manual caseiro/ direito administrativo 1” o direito administrativo segue com o ideal de Estado.

Neste seguinte entendimento, o Estado é uma nação organizada por povo, território e governo soberano, elementos estes que compõem o Estado (MANUAL CASEIRO..., 2019).

Sendo assim, o Estado é uma pessoa jurídica de direito público, mesmo que atue assim na figura do direito privado.

O Estado conceituado por Carvalho (2017, p. 33) é:

Uma instituição organizada política, social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de Direito Público, submetida às normas estipuladas pela lei máxima que, no Brasil, é a Constituição escrita e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna quanto externamente.

Quando Carvalho fala em Estado Democrático de Direito quer dizer que o país, Estado assim definido, é um local demarcado reconhecidamente legal, tanto fora do território quanto dentro dele, ao qual tem toda uma estruturação para que consiga exercer de forma justa e harmônica em prol de um grupo de pessoas, abstratamente, chamados de sociedade.

Para Di Pietro (2019, p. 219) o estado se consolida com a definição de serviço público quando diz: “Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Ela diz que o Estado é o detentor legal de serviços essenciais ao funcionamento da sociedade, visando ao serviço prestado a toda coletividade, por ela mesma ou empresas privadas que podem auxiliar nessa prestação de serviço.

Para Carvalho Filho (2018, p.64), a função do direito administrativo é: “Conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades que devem servir”.

O Estado, como detentor de serviços essenciais e custeados através de tributos, tem o dever-poder de realizar obras e serviços que são voltados a toda coletividade por intermédio de seus representantes.

1.1 Quem é funcionário público?

A lei traz a definição do funcionalismo público, aqueles que trabalham e respondem sendo funcionários públicos, traçando legalmente quem exerce tais funções.

É trazida pela lei 8.666/93 em seu artigo 84.

Art. 84. Considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.

1º Equipara-se a servidor público, para os fins desta Lei, quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público (BRASIL, 1993).

Para a lei, o funcionário público mesmo que não receba nenhuma remuneração responde como sendo, pois está utilizando dinheiro advindo de tributos para a manutenção de seus serviços, como visto, o dinheiro público é utilizado para o bem da coletividade, tendo em sua doutrina funcionários imparciais e comprometidos.

1.2 Princípios norteadores do direito administrativo

A Constituição da República Federativa do Brasil, elucida em sua legalidade os princípios da administração pública, estes princípios que formam pilares ou diretrizes são compostos por várias ramificações, tendo assim os 5 mais importantes estipulados pela Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, C.F., 1988, s.p.).

Assim sendo, a constituição abrange de forma eficiente sobre as direções que o funcionalismo público deve obedecer, tendo assim uma maior seguridade em relação à

aplicabilidade de suas leis, suas normas e conquistando um melhor controle para que a máquina pública consiga girar de forma correta.

1.2.1 Legalidade

A administração é condicionada à legalidade de seus atos, para que possa assim proteger os direitos individuais e coletivos, buscando a lei uma forma de limitação para o que deve ou não ser feito pelos administradores e todos que participam perante a administração pública, de forma que cabe ao funcionário público fazer somente o que está previsto na lei, respondendo assim pelos seus excessos e atos desconsiderados legítimos, por falta de legislação específica que os proteja.

Como diz a declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789 em seu artigo 4º:

Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei (BRASIL, 1789, s.p.).

Sendo assim a legalidade administrativa diz que para o bem de toda a coletividade, assim como para que os direitos sejam preservados, é fundamental, que seja fundada e positivada perante o ordenamento jurídico brasileiro.

No direito positivado brasileiro, além do artigo 37 da constituição federal, ainda está prescrito em seu artigo 5º, inciso II, ao qual diz:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (BRASIL, C.F., 1988, s.p.).

Dessa forma, na Constituição Federal se encontra positivado o direito de fazer ou deixar de fazer somente o que está escrito nas normas brasileiras, dando nascimento ao princípio da legalidade.

1.2.2 Impessoalidade

Aparecendo pela primeira vez na constituição de 1988 em seu artigo 37 da constituição da república federativa do Brasil, a impessoalidade exige que tanto haja respeito à administração pública como aos administrados, tendo assim uma vertente de que novamente o bem coletivo deve se impor ao bem individual, de grosso modo este princípio estipula que quem atua na administração pública não deve jamais beneficiar ou prejudicar, consonante com interesses próprios, pessoas determinadas.

Como réplica o princípio do bem coletivo ao individual que está totalmente interligado à impessoalidade administrativa, como prescrito no livro de Carvalho Filho (2018, p.86) quando diz:

“As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público.”

O que se deixa claro é que a coletividade deve sempre ser privilegiada, porém, como tomar as decisões corretas quando se está na administração pública e nos deparamos com um parente, com um amigo próximo ou até mesmo alguém que de qualquer modo devemos algum favor ou certa gratidão? Logicamente que na maioria dos casos o funcionário é pessoal, tendo uma atitude contrária ao que se espera no funcionalismo público, seja por beneficiar ou prejudicar alguém, muitas vezes nem sequer agindo com má fé perante a administração, todavia lesando-a de forma considerável ao desrespeitar tal preceito fundamental à vida pública.

Um caso demonstrado na Folha de São Paulo mostra com clareza a falta de impessoalidade quando algumas pessoas são beneficiadas sem esta prerrogativa, como políticos, membros de tribunais, líderes religiosos, entre outros, foram beneficiados de forma errônea e pessoal com passagens aéreas cedidas pelo Estado a viagens autorizadas apenas a figuras públicas que estão na ativa (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011).

Segundo Silva (2005 *apud* DI PIETRO, 2019, p. 2019), baseado na lição de Gordillo diz que:

Os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.

Nada mais diz, que o funcionário público age em nome do próprio Estado, materializando assim uma vontade que gera efeitos como se este assim estivesse respaldado legalmente.

A lei nº 9.784/99 este princípio aparece de forma implícita, quando diz em seu artigo 2º, parágrafo único, III:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades. (BRASIL, 1999, s.p.).

A lei nº 9.784/99 traça diretrizes que devem ser objetos da administração pública em sua regulação do processo administrativo.

Até onde essa pessoalidade afeta o Estado? Visto que ao longo de gerações o Estado é representado por pessoas que cometem erros simplesmente pela condição humana e vem sendo fortemente movido pela emoção em vez da razão, o que acaba por deturpar o interesse coletivo previsto no funcionalismo público.

O problema que inspira o foco principal do trabalho é: Por que o Estado não participa mais ativamente em prevenir a pessoalidade no funcionalismo público com políticas públicas e a participação da sociedade em vez de apenas a aplicabilidade de sanções e atualizar as penas?

1.2.3 Moralidade administrativa

Este princípio determina que o administrador não se esqueça de todos os preceitos éticos que estão envolta da eludida administração pública, perfazendo-se perante sua conduta, como a conveniência, oportunidade e clareza em seus julgamentos, agindo assim sobre o prisma do que é ou não desonesto na referida administração pública.

O artigo 37 da constituição federal, mostra que a moralidade é um princípio constitucional que deve ser abarcado na administração pública, pois a consonância com esta norma supralegal deve ser abrangida pelas leis infraconstitucionais e assim serem revestidas de permanência em todo o seio jurídico.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, C.F., 1988, s.p.).

Em seu artigo 37 a Constituição Federal mostra os princípios administrativos, entre eles o da moralidade.

1.2.4 Publicidade administrativa

Outro princípio que foi colocado na constituição federal é o princípio da publicidade, ao qual diz que todos os atos administrativos devem ter total divulgação para que a sociedade saiba o que realmente se passa perante a administração pública, pois este princípio visa não somente a proteção dos direitos como também a informação obrigatória das prestações de serviços de todos nós contribuintes.

Alguns destes direitos são positivados através de instrumentos jurídicos específicos como cita Carvalho Filho (2018, p.80):

1. O direito de petição, instrumento este que o indivíduo exige dos órgãos administrativos para que formule todo tipo de postulação, ao qual está expresso no art. 5º, XXXIV, “a”, CF.
2. Direitos às certidões, aos quais registram os fatos administrativos verídicos, por onde os direitos podem ser protegidos e os esclarecimentos elucidados em determinadas situações, ao qual está expresso também no art. 5º, XXXIV, “b”, CF.
3. Através de ações administrativas ex officio para a divulgação de informações de interesse público.

Assim, a publicidade administrativa se faz extremamente necessária para que o Estado democrático de direito continue cumprindo seu papel na sociedade em que vivemos.

1.2.5 Eficiência administrativa

O princípio da eficiência foi introduzido à constituição federal através da emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, trazendo assim um grande marco para o direito administrativo brasileiro, que se via na obrigação de dar uma maior desenvoltura e aceleração nos trabalhos realizados pelos administradores públicos, fazendo como o próprio nome do princípio destaca, tornando os atos administrativos mais eficientes e alcançando os objetivos buscados pelo Estado.

Segundo Carvalho Filho (2018), vale a pena observar, que este importante princípio não embarca apenas nos serviços públicos que são prestados de forma direta para a coletividade, mas também aos serviços internos de pessoas federativas e as que estão com ela vinculadas.

Este princípio está totalmente ligado a forma que é executado o serviço administrativo público, que colocando o respeito à sociedade em primeiro lugar busca uma maior agilidade e menor complexidade em atos realizados por quem na administração pública presta auxílio.

2 DEVERES E OBRIGAÇÕES DOS FUNCIONÁRIOS

Os funcionários impessoais são vistos como detentores do poder/dever que é proporcionado através do Estado para a execução de suas obras e serviços perante a coletividade como forma de uma contraprestação de tributos arrecadados ao Fisco (Estado).

Nada mais importante nesta vultosa relação do que o próprio Estado impor aos seus servidores algumas regras, ditames, diretrizes ou até mesmo limites para que seu serviço seja prestado da forma mais clara possível e com maior exatidão administrativa.

Eis que a lei 9.784 também se perfaz como pilar seguidor de alguns deveres e obrigações estatais no desempenho destas atribuições incumbidas aos administradores.

Em seu art. 4º a lei expõe todos os deveres que são esperados aos funcionários:

DOS DEVERES DO ADMINISTRADOR

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

- I - expor os fatos conforme a verdade;
- II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;
- III - não agir de modo temerário;
- IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos. (BRASIL, 1999, s.p.).

Na lei 9.784 está positivada a regra dos deveres e obrigações conferidos ao funcionário público para que a administração haja de forma condizente com os valores legais brasileiros.

2.1 Deveres conferidos por lei federal

Outros deveres também são positivados pela lei 8.112/1990, mais precisamente em seu artigo 116, ao qual enumera os deveres que são atribuídos aos funcionários públicos federais:

Art. 116. São deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V - atender com presteza:

- a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
- b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
- c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração (Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa. (BRASIL, 1990, s.p., art.116).

Já na lei 8.112/1990, os deveres e obrigações a serem obedecidos no funcionalismo público é aplicado aos funcionários federais, tendo eles sua legislação própria.

Um outro exemplo claro de impessoalidade, é o do cobrador de ônibus do transporte público que recebia dinheiro dos passageiros sem girar a catraca do ônibus, o que viria a prejudicar a coletividade, visto que aquele dinheiro não seria revertido em tributos pela empresa ao Estado, assim como mostrado pelo portal G1 da Globo (GLOBO, 2014).

Novamente a condição humana o fez agir em contrariedade com o preceito de bem coletivo ao individual, mesmo com duas leis mostrando quais são os deveres do funcionário público.

A súmula vinculante nº13 também fala sobre a vedação ao nepotismo no funcionalismo público, sendo dever e obrigação do funcionário público sua observância.

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, STJ, 2008a, s.p.).

Súmula essa que proíbe que funcionários públicos nomeiem pessoas próximas com determinados graus de parentesco sejam inseridos na vida pública dando inicial ao nepotismo público.

2.1.1 Contraditório e ampla defesa em transgressão administrativa

No direito brasileiro todo aquele que é acusado de violar alguma lei no ordenamento jurídico brasileiro é passível de suas prerrogativas legais, que é o caso do contraditório e da ampla defesa, direitos estes que são protegidos constitucionalmente e merecem a necessária observação para que o processo e o procedimento não sejam ilegais.

Estes direitos protegidos constitucionalmente são encontrados no art.5º da CF em seu inciso LV:

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral é assegurado o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. (BRASIL, C.F., 1988, s.p., art. 5º, LV).

Na própria Constituição Federal em seu mais amplo artigo, que é o 5º, está positivado o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Porém, como o direito administrativo também é levado em consideração o conglomerado de leis esparsas também ditam direções a serem obedecidas no ordenamento jurídico brasileiro, como é o caso da lei 8.112/1990 em seu artigo 143 ao tratar do contraditório e ampla defesa mediante sindicância ou processo administrativo:

“Art.143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa” (BRASIL, 1990, s.p., art. 143).

O processo administrativo disciplinar visa apurar com veracidade a responsabilidade dos funcionários públicos sobre determinados atos ou a omissão de determinado ato perante a administração pública, visto que ao funcionário público somente é autorizado a fazer o que está prescrito em lei.

2.2 Prerrogativas administrativas

Contudo, caso haja uma eventual transgressão e seja instaurado processo administrativo contra o servidor público a súmula vinculante 5 do STF fala sobre a possibilidade de o interessado em processo administrativo pode atuar sem a obrigatoriedade de um advogado quando assim a lei não exigir.

A Súmula Vinculante 5 fala que na falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não prejudica a Constituição Federal. (BRASIL, STF, 2008b).

Neste caso o funcionário público não estaria ofendendo a Constituição federal em pleiteio de sua auto defesa sem o advogado.

Outra prerrogativa estipulada legalmente é a possibilidade de prioridades nas tramitações administrativas, a qual a lei 12.008/2009 acrescentou o art. 69 à lei 9.784/1999 quando diz:

Terão prioridade, em qualquer órgão ou instância, que figure:

- a) pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos;
- b) pessoa portadora de deficiência, física ou mental;
- c) pessoa portadora de doença grave (ALEXANDRINHO; PAULO, 2017, p. 1082).

IV - pessoa portadora de tuberculose ativa, esclerose múltipla, neoplasia maligna, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome de imunodeficiência adquirida, ou outra doença grave, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo. (INCLUÍDO PELA LEI 12.008, 2009).

Assim como é elucidado pelos autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, quando tratam da prioridade de tramitação processual.

A Súmula 591 do STJ fala que é permitida a prova emprestada no processo administrativo, contanto que devidamente autorizada pelo juízo natural e sempre respeitados o contraditório e a ampla defesa (BRASIL, STJ, 2017b)

É sem dúvida um grande marco para que quem esteja sendo acusado de um processo administrativo tenha todos os meios de prova necessários para a prova de sua inocência, inclusive podendo utilizar provas de outros processos para a elucidação dos fatos.

A Súmula 592 do STJ fala do excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar, que só será nulo se prejudicar a defesa. (BRASIL, STJ, 2017b)

Para que quem esteja respondendo a processo administrativo, é obtida a prerrogativa de, caso houver prejuízo em sua defesa pela demora da conclusão do processo será cabível a anulação do processo.

A principal prerrogativa do funcionalismo público é que o próprio poder público cria e vota os projetos de lei, deixando desconfiança de que os funcionários públicos não iriam ampliar as políticas públicas de prevenção aos atos de prevenir as pessoalidades públicas, pois assim estariam se prejudicando na área pública, o que não pode ser mudado graças a ser uma cláusula pétrea a não separação dos poderes, exigindo assim uma maior pressão da sociedade para que estas políticas públicas sejam criadas.

3 PENALIDADES DISCIPLINARES

A lei 8.112/1990 também disciplina algumas penalidades em caso de transgressões que são cometidas no funcionalismo público, como é mostrado abaixo no artigo 127 (BRASIL, 1990, s.p.):

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada. (LEI 8.112/1990, ART. 127).

Esta lei positivada mostra quais são as penalidades em casos de transgressão pelo funcionário público, sendo ela de 1990 e tendo seus limites atualizados ao longo do tempo, contudo não vem se tornando um fator inibidor para esta prática reiterado, acontecendo cada vez mais com frequência na vida pública, mesmo com leis punitivas como a lei 8.112/90.

Na lei 8.112/90 é disciplinada as penalidades administrativas, sendo que as penas vão de advertência à demissão.

3.1 Penalidades administrativas

No ordenamento jurídico brasileiro toda forma de transgressão é punida com uma penalidade, chamada sanção, isso ocorre no âmbito administrativo com certa lógica, aos administradores, como é positivado pela lei 8.429/92 quando dita sobre as sanções administrativas em seu art. 11:

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. ~~(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000)~~ (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018) (BRASIL, 1992, s.p.).

O tramite processual para que o funcionário público seja condenado é através de sindicância, o qual demonstra a ocorrência do fato e sendo positivo se dará posteriormente por um processo administrativo, para apurar o grau de responsabilidade do funcionário público, sendo a lei 8.429/92 uma diretriz para todo o caminho a ser percorrido.

Porém, a lei 8.429/92, que é a lei de improbidade administrativa, com suas atualizações ao longo do tempo, como no ano de 2014, 2015 e 2018 não vem mostrando uma melhora significativa e muito menos de chegar perto de essas práticas deixarem de acontecer, pois, no funcionalismo público o que se espera nas transgressões, além de leis mais pesadas é claro, é a fundamental política pública de prevenção, como forma de inibir o funcionário de que previna em vez de remediar, é o que foi proposto pelo projeto de lei nº 869, de 17 de Agosto de 2018, de um vereador municipal para a pilotagem dos carros da prefeitura, a fim de evitar que suas atribuições sejam desviadas pelos funcionários públicos, beneficiando ou prejudicando alguém ou até mesmo eles próprios (PACHECO, 2018).

3.2 Efeitos executórios das penalidades administrativas

Embora as sanções administrativas não sejam vistas como “crimes”, pois se sujeitam a juízos competentes distintos (cível e criminal), não havendo restrição de liberdade, a lei prevê

punições cíveis e políticas, como demonstradas na mesma lei 8.429/92 em seu art.12 com todos seus incisos:

Das Penas

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (BRASIL, 1992, s.p.).

A lei 8.429/92 traz em seu artigo 12 quais são as penas impostas pela improbidade administrativa, que vai de enriquecimento ilícito, benefício tributário indevido, lesão ao cofre público e atos contra princípios administrativos.

Como acréscimo, há um entendimento pelo STJ em relação à improbidade administrativa.

O STJ firmou a súmula 634 ao dizer que mesmo não sendo agente público a lei de improbidade administrativa é aplicável ao particular que induz, concorre ou se beneficia da prática de improbidade administrativa elencado na lei 8.429/1992.

Na Súmula 634 do STJ fala sobre o particular aplica-se o mesmo regime prescricional na Lei de Improbidade para o agente público (BRASIL, STJ, 2019).

A súmula 634 do STJ trata por equiparação em relação ao participar que concorre com o agente público na improbidade administrativa.

Diante de penas disciplinares, administrativas e tais efeitos executórios não é alarmante que aumentando as sanções não tem melhorado os resultados, visto que para impedir a violação ao princípio da impessoalidade se perfaz necessário que soluções preventivas se aglomerem em meio à sociedade, como criação de políticas públicas demonstradas no artigo como: adesivos em carros públicos, eventual criação de aplicativos de denúncia, melhoramento nas fiscalizações por parte do Estado, maior participação societária para pressionar os políticos a fazerem e aprovarem projetos de lei que ajudem a prevenir tal prática de forma fundamental a agregar benefícios coletivos também é uma forma de ajudar em tais prevenções.

Assim como diz Guimarães (2012), citado na tese de doutorado de Carvalho Neto (2014, p.242):

Embora não seja possível desumanizar a Administração, podem-se criar mecanismos institucionais que garantam que os fins verdadeiros desejados pela coletividade sejam perseguidos. Assim, nada obstante os outros princípios também concorram para a definição do papel reservado à Administração Pública pela nossa ordem jurídica, fato é que a impessoalidade traz uma garantia verdadeiramente essencial a ela. Daí porque reputamos que o princípio da impessoalidade é elemento de definição da própria função administrativa, como atividade orientada à satisfação de interesses públicos.

A tese de doutorado de Carvalho Neto (2014) deixa claro que mecanismos devem ser criados para que a administração pública não sofra contra esses atos de improbidade dentro da administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa científica elucida o funcionalismo público e seus administradores sobre uma visão geral e crítica sobre os malefícios de uma administração desordenada e que coloca em risco todo o comprometimento nacional para os objetivos coletivos.

A análise breve sobre a falta de impessoalidade em caráter público vinculado a sanções administrativas brasileiras traz consequências destrutivas à sociedade, que busca uma melhor eficiência e respaldo administrativo para a movimentação da máquina pública, que rege a estruturação do país e conseqüentemente dita as regras sobre o desenvolvimento nacional.

Neste artigo científico chegou à conclusão de que na administração pública um grande objetivo a ser alcançado é a melhor tomada nas decisões por parte dos funcionários públicos, que em sua legítima condição humana acaba por deturpar o cenário público quando não toma

as medidas corretas, privilegiando ou prejudicando alguém, em nome da administração pública.

O funcionário público não consegue tomar as decisões corretas quando sua emoção é colocada em risco, não sabendo separar o pessoal do profissional, desrespeitando assim princípios do ordenamento jurídico e prejudicando toda a coletividade.

Como visto, uma profunda dificuldade é a de que o funcionário público não tome estas decisões agindo pela emoção, visto que muitas vezes nos deparamos com familiares, amigos próximos e diversas vezes até com o sentimento de gratidão.

Para finalizar, o que se comprova é que o país precisa de uma política pública de educação e cultura, com efeito preventivo, o que é gradativo, não sendo possível do dia para a noite, visto que a maioria da população não consegue sequer ter a capacidade de entendimento sobre o que é gasto em portais de transparência, entendimento ao que é publicado, o que é executado perante a administração pública, não podendo ao menos ter o poder fiscalizatório. A educação é a base para que a prevenção ocorra em suas mais diferentes vertentes, tanto na vida privada como o que se espera no funcionalismo público, servindo para futuras pesquisas de mestrado e doutorado, com um melhor aprofundamento na evolução educacional e preventiva da falta de impessoalidade na vida pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. **Manual Caseiro**. Direito Administrativo I. 2017.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Método, 2017. p. 1082.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão 1789**. Biblioteca virtual de direitos humanos USP. França, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 20 out. 2019

BRASIL. Emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 4 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Senado, 11 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasil, DF: Senado, 2 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 05 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.: 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Senado, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 591. **Diário oficial da união**. Brasília Súmula 591, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13 set. 2017, DJe 18 set. 2017a. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em 20 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 592. **Diário oficial da união**. Brasília Súmula 592, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13 set.2017, DJe 18 set. 2017b. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj%20592\).sub.#TIT1TEMA0](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj%20592).sub.#TIT1TEMA0). Acesso em 21 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 634. **Diário oficial da união**. Brasília Súmula 634, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12 jun. 2019, DJe 18 jun. 2019, Dje 17 jun. 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?materia=%27DIREITO%20ADMINISTRATIVO%27.mat.#TIT27TEMA0>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº13. 2008a Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº5. 2008b Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1199>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas 2018.

CARVALHO NETO, T.V. de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas**. 2014. 242 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf. Acesso em: 28 nov. 2019.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Salvador, BA: Juspodivm 2017, p. 33.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 219.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Princípios da impessoalidade e moralidade**. São Paulo, 16 fev. 2011. Disponível em: <http://direito.folha.uol.com.br/blog/principios-da-impessoalidade-e-moralidade>. Acesso em: 20 ago. 2019.

GLOBO. **Cobrador de ônibus é flagrado recolhendo dinheiro sem rodar catraca**. Santa Catarina, 12 set. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2014/09/cobrador-de-onibus-e-flagrado-recolhendo-dinheiro-sem-rodar-catraca.html> . Acesso em: 26 out. 2019.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Reflexões acerca do princípio da impessoalidade. São Paulo: Atlas, 2012. *In*: CARVALHO NETO, T.V. de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas**. 2014. 242 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf. Acesso em: 28 nov. 2019.

MANUAL CASEIRO. **Direito administrativo** 1. 2019. 275p.

PACHECO, C. **Lei obriga veículos oficiais a receberem plotagem de identificação**. Minas Gerais, 11 mar. 2018. Disponível em: <https://coronelpacheco.cam.mg.gov.br/lei-obriga-veiculos-oficiais-a-receberem-plotagem-de-identificacao/>. Acesso em: 26 out. 2019.

SILVA, J.A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. *In*: DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 219.