



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
DIREITO PÚBLICO

IVAN LUIS LIRA DE SANTANA

**A VIOLAÇÃO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA
PREVISTO NA LEI Nº 12.772/2012 COMO ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Salvador
2018

IVAN LUIS LIRA DE SANTANA

**A VIOLAÇÃO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA
PREVISTO NA LEI Nº 12.772/2012 COMO ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de
Direito e Gestão como requisito parcial para a
obtenção de grau de Especialista em Direito Público.

Salvador
2018

IVAN LUIS LIRA DE SANTANA

**A VIOLAÇÃO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA
PREVISTO NA LEI Nº 12.772/2012 COMO ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau Especialista em Direito Público, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/____

À minha mãe, Tamine, e à minha 2ª
mãe, minha vizinha, dona Maria
Gomadeira, pelo apoio incondicional
que me deram durante toda minha vida.

“Em algum lugar, alguma coisa incrível está esperando para ser conhecida”.

Carl Sagan

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise do regime de dedicação previsto na Lei nº 12.772/2012, que trata das carreiras do magistério em âmbito federal, bem como as características de tal regime, fazendo-se uma comparação entre as remunerações pagas em todos os regimes de trabalho, bem como as limitações impostas ao regime de dedicação exclusiva. Foi feita uma pesquisa de dados no Portal da Transparência do Governo Federal em todas as Instituições Públicas de Ensino estabelecidas no Estado da Bahia com o objetivo de descobrir quais os percentuais e o quantitativo de docentes que estão em cada regime – 20 horas, 40 horas e 40 horas com dedicação exclusiva. Outrossim, houve a realização de uma análise das consequências da infringência ao regime de dedicação exclusiva, no intuito de examinar se, uma vez o docente tendo violado o regime, se a infringência significa a caracterização de ato de improbidade administrativa, à luz dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992. Para tanto, foram analisadas diversas legislações acerca do tema, bem como uma série de decisões judiciais.

Palavras chave: Improbidade Administrativa. Magistério Federal. Regimes de Trabalho. Dedicação exclusiva.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD	Cargo de Direção
CF/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil 1988
CGU	Controladoria Geral da União
DE	Dedicação Exclusiva
EBTT	Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IFBaiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
RT	Retribuição por Titulação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	12
2.1	CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	13
2.2	SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	14
2.2.1	Sujeito ativo.....	14
2.2.2	Sujeito passivo.....	17
2.3	DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	18
2.3.1	Dos atos que causam enriquecimento ilícito.....	21
2.3.2	Dos atos que causam prejuízo ao erário.....	22
2.3.3	Dos atos que atentam contra os princípios da administração pública.....	24
2.4	DAS SANÇÕES APLICÁVEIS E DA SUA NATUREZA JURÍDICA.....	26
2.5	DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL.....	29
3	DAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL.....	31
3.1	DOS REGIMES DE TRABALHO APLICÁVEIS AOS INTEGRANTES DAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL....	33
3.2	DA DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E SUA POLÍTICA REMUNERATÓRIA.....	35
3.3	DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AOS DOCENTES EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA.....	40
3.4	VIOLAÇÃO AO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	43
3.4.1	Devolução ao erário do acréscimo salarial recebido pela dedicação exclusiva.....	44
3.4.2	Sanções previstas na Lei 8.112/1990.....	47
3.5	VIOLAÇÃO AO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA X ACÚMULO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS.....	49
4	VIOLAÇÃO AO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	52
4.1	IDENTIFICAÇÃO DA INFRAÇÃO.....	52
4.2	ENQUADRAMENTO AOS ARTS. 9º, 10 E 11 DA LEI 8.429/92.....	54
4.2.1	Ato que causa enriquecimento ilícito.....	54
4.2.2	Ato que causa prejuízo ao erário.....	57
4.2.3	Ato que atenta contra os princípios da administração pública...	62

4.3	DAS SANÇÕES APLICÁVEIS NO PROCESSO JUDICIAL.....	70
4.4	DAS SANÇÕES EM SEDE DISCIPLINAR.....	74
5	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS.....	81
	ANEXO A – RELATÓRIO CGU – IFBA	87

1 INTRODUÇÃO

A conduta dos servidores públicos tem estado nos holofotes da mídia brasileira atualmente como nunca antes. São incontáveis notícias publicadas diariamente nos portais da internet, ou divulgadas nos jornais de televisão e do rádio.

A improbidade administrativa, em que pese não tenha natureza jurídica de direito penal (apesar das controvérsias), também significa grave desvio de conduta dos agentes públicos, e muitas vezes, inclusive, é mais danosa aos cofres públicos do que condutas criminosas propriamente ditas.

Há diversas carreiras no serviço público federal que estão submetidas ao regime de dedicação exclusiva. Médicos, advogados, auditores, professores, etc.

No presente trabalho optou-se por fazer um recorte tão somente no tocante aos docentes ocupantes das carreiras do magistério federal, que são regulamentados basicamente pela Lei 12.772/2012 e pelo Decreto 94.664/1989, tendo em vista que uma análise de todas as carreiras restaria inviável pelo que se foi proposto a fazer neste trabalho.

Desse modo, são analisados os regimes de trabalho que os docentes estão submetidos, quais sejam, 20 horas, 40 horas e 40 horas com dedicação exclusiva.

Existe, no âmbito das universidades e institutos federais, a cultura deliberada de que o professor tem que estar presente na instituição tão somente nos dias em que tem aula, o que acaba por gerar casos esdrúxulos de docentes que mesmo em dedicação exclusiva comparecem na instituição apenas dois dias na semana.

O docente que está submetido ao regime de dedicação exclusiva recebe uma contraprestação pecuniária com fito de compensá-lo pelas limitações que a dedicação exclusiva o impõe. Deve ser lembrado que o docente submetido a tal regime fica impedido de exercer qualquer outra atividade remunerada, pública ou privada, ainda que haja compatibilidade de horários.

Isto porque o intuito de tal regime é fazer com que o docente esteja na instituição durante dois turnos de trabalho para que, além dos seus horários de aula, desenvolva projetos de pesquisa e extensão, visando o desenvolvimento institucional e a excelência do ensino público.

Desse modo, o cerne do trabalho é analisar o docente que infringe o regime de dedicação exclusiva, para esclarecer se tal conduta constitui ato de improbidade administrativa que se amolda aos enunciados normativos contidos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa.

A ideia para o trabalho veio da observação, por parte do autor, enquanto servidor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, e que tem acesso aos processos administrativos disciplinares da instituição, que existe grande número de docentes que violam tal regime, e os processos quase sempre resultam apenas em devolução ao erário, em que pese, ao menos em tese, a conduta violadora emoldar-se às previsões da lei de improbidade administrativa.

Assim, no primeiro capítulo do trabalho é tratado acerca da improbidade administrativa, sua definição, agentes ativo e passivo, além dos requisitos para a caracterização da improbidade por enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação a princípio.

No segundo capítulo são detalhados os regimes de trabalho a que os docentes estão submetidos, com foco no regime de dedicação exclusiva, sua remuneração adicional e as limitações que são impostas por tal regime.

Neste mesmo capítulo foram inseridos dados extraídos do Portal da Transparência com as quantidades de docentes em cada um dos três regimes nas instituições federais de ensino sediadas na Bahia, onde se constatou, como era esperado, que a maioria dos docentes em todas as instituições estão submetidos ao regime de dedicação exclusiva.

No terceiro e último capítulo, a conduta de violar a dedicação exclusiva é analisada à luz dos preceitos tratados no primeiro capítulo, examinando-se minuciosamente se a quebra do regime de dedicação exclusiva configura prática de ato de improbidade administrativa na forma dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, trazendo-se uma série de decisões judiciais que envolve o tema, e, também, dados acerca das infrações detectadas pela Controladoria Geral da União no Instituto Federal da Bahia.

Por fim, necessário ressaltar que as referências do trabalho resumem-se basicamente a legislações, julgados e alguma doutrina tão somente no que se refere à improbidade, tendo em vista que não foram encontradas fontes específicas a respeito do tema da violação do regime de dedicação exclusiva.

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa é, sem dúvidas, tema de suma importância nos dias atuais, haja vista que a conduta dos agentes públicos está envolta aos holofotes como jamais esteve. Porém, não é de agora que a improbidade vem sendo debatida e, principalmente, combatida.

O texto originário da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) previu a improbidade em diversas passagens, a exemplo do Artigo 15, V, onde possibilita a perda ou suspensão dos direitos políticos pela prática de ato de improbidade, e do §4º do Art. 37, que, em consonância com o acima estabelecido, prevê que os atos de improbidade administrativa praticados por servidores públicos importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em outro viés, dessa vez o da probidade, mas guardando importância ainda maior, a Carta Magna tipifica no art. 85, V, como crime de responsabilidade atos do Presidente da República que atentem contra a Probidade na Administração.

Para além da Constituição, há outros diplomas normativos que destacam a importância da probidade, a exemplo da Lei nº 9.784/99, a lei de processo administrativo, que prevê, em seu art. 2º, § único, VI, que nos processos administrativos devem ser observados critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Outrossim, há, no Brasil, lei específica tratando da improbidade administrativa - LIA. É a lei 8.429/92, que será analisada pormenorizadamente mais adiante.

Assim, resta claro que o ordenamento jurídico brasileiro deu importância ímpar à (im)probidade administrativa, elevando a *status* constitucional o combate aos atos ímprobos e prevendo diversos diplomas legais que regulamenta de forma ampla, tanto material quanto processualmente os atos de improbidade e as sanções aplicáveis aos que infringem tais normas.

2.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Antes de mais nada é necessário trazer à baila o ou os conceitos de improbidade administrativa, para que se possa adentrar ao tema sabendo exatamente suas definições e seus limites.

É de extrema importância entender bem o que é improbidade administrativa, bem como seus atos causadores, tendo em vista que a compreensão do tema é imprescindível para o desenvolvimento deste trabalho.

Nesse sentido, trazendo um conceito sobre improbidade administrativa, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 09) asseveram que

o termo pode ser compreendido como o ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a administração pública.

Dito de outra maneira, Carmem Lúcia Antunes Rocha (2000, p. 920) afirma que “a probidade administrativa conta com um fundamento não apenas moral genérico, mas com a base de moral jurídica, vale dizer, planta-se ela nos princípios gerais de direito”.

Necessário frisar que o respeito ao princípio da moralidade é uma característica básica a ser observada por todos que, de uma forma ou de outra, mantém algum tipo de relação com o Estado, em especial os agentes públicos, tendo em vista que estes possuem o dever de atuar com respeito à moralidade (NEVES; OLIVEIRA; 2017, p. 06).

Nesse sentido, há grande discussão na doutrina acerca da utilização dos termos probidade e moralidade, se seriam coisas distintas ou sinônimos. Alguns autores, a exemplo de Daniel Amorim Assumpção Neves (2017, p. 07), entende que os conceitos não se confundem, pois a improbidade é um termo mais amplo do que a imoralidade. Entende o autor que a imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira, pois, a seu ver, nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade.

Outros autores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 830) e José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 1073) entendem que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa.

Entretanto, independente da discussão doutrinária, certo é que probidade e moralidade são princípios que, em caso de haver sua violação, certamente acarretará em ilícito administrativo, podendo ou não ser caracterizado ato de improbidade administrativa a depender do caso concreto.

2.2 SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Por sujeitos do ato de improbidade administrativa deve-se entender aqueles indivíduos ou órgãos e entidades envolvidos com a prática do ato, seja praticando o ato propriamente dito (sujeito ativo) ou sofrendo os prejuízos advindos de tais atos (sujeito passivo).

Necessário frisar, pois, que estando os sujeitos ativos e passivos aduzidos na LIA, somente será considerado ato de improbidade administrativa aquele praticado pelos referidos sujeitos ativos contra os sujeitos passivos enumerados no art. 1º da Lei (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 29).

Logo abaixo serão destrinchados os dispositivos que tratam de tais sujeitos, eis que, como dito, sua identificação é imprescindível para a caracterização do ato ímprobo.

2.2.1 Sujeito ativo

Sujeito ativo é aquele que comete o ato tido como ímprobo, aquele que irá figurar como réu na ação de improbidade e que poderá vir a ser condenado a uma das sanções previstas no art. 12 da LIA.

José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 1077) aduz que sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou do ato extrai vantagens indevidas, sendo ele o autor ímprobo da conduta. Porém, em alguns casos, tal sujeito não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do

comportamento, e, em outros, obtém benefícios advindos do ato, embora tenha ciência da sua origem ilícita.

O sujeito ativo, em regra, será um agente público, servidor ou não. Porém, o art. 3º da LIA admite que o ato ímprobo seja praticado por um terceiro. Veja-se: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

A partir do enunciado normativo é possível inferir que, para que se cometa o ato de improbidade não é imperioso ser servidor, sendo necessário tão somente que ele induza ou concorra para a prática do ato, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Percebe-se claramente que a LIA visa proteger o patrimônio público sob todos os aspectos, eis que qualquer um que ao menos se beneficie do ato ímprobo estará cometendo improbidade administrativa, podendo-lhe ser cominadas as penas previstas no art. 12.

Como dito, a lei divide o sujeito ativo do ato de improbidade basicamente em dois: os agentes públicos e os terceiros.

A própria lei traz o conceito de agente público no art. 2º:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

O dispositivo praticamente esgotou todas as hipóteses e todos os tipos de vínculo que um sujeito pode ter com a administração.

Nesse sentido, de acordo com Carvalho Filho (2012, p. 1078), sujeitam-se à LIA os agentes públicos, quais sejam, aqueles que detêm vínculo jurídico formal com a administração, e, ainda, abrangem os agentes colaboradores e os agentes políticos, estes com ressalvas.

Isto porque, no caso dos agentes políticos há entendimento consolidado na doutrina de que não estão passíveis a sofrer as sanções cominadas pela LIA os agentes aos quais a CF atribuiu a prática de crimes de responsabilidade, hipótese em que se aplica tão somente a Lei nº 1.079/1950.

Entretanto, apenas a título informativo, ressalte-se que o Superior Tribunal de Justiça vem flexibilizando esse entendimento, asseverando que aos agentes políticos também se aplicam os ditames da lei de improbidade administrativa, ainda que também estejam entre os que podem praticar crimes de responsabilidade, com exclusão unicamente do Presidente da República.

Tal entendimento foi sedimentado na RCL 2.790-SC, julgado em 2009, de relatoria do Ministro Teori Zavascki. *In litteris*:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS. LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO. 1. Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. 2. Por decisão de 13 de março de 2008, a Suprema Corte, com apenas um voto contrário, declarou que compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros (QO na PET. 3.211-0, Min. Menezes Direito, DJ 27.06.2008). Considerou, para tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição, que assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência (voto do Min. Cezar Peluso). 3. Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembléia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça. 4. Reclamação procedente, em parte.

(STJ - Rcl: 2790, Relator: TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: 04/03/2010).

Em que pese tal precedente seja datado de 2009, até os dias atuais a jurisprudência da Corte Superior não foi alterada, conforme se percebe no seguinte precedente:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OS AGENTES POLÍTICOS ESTÃO SUJEITOS ÀS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92). ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL/STJ NA RCL 2.790/SC, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 4.3.2010. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo presidente da república, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (arts. 85 e 86 da CF/88), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de quaisquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º. Da Constituição Federal. Ressalva do ponto de vista do relator. 2. Agravo regimental desprovido.

(STJ - AGRG/RESP: 1197469, Relator: NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 11/12/2015)

Assim, entende o STJ que apenas o presidente da República não responde por atos de improbidade administrativa.

Estando as diretrizes acerca do sujeito passivo bem definidas, necessário ressaltar que, para o cerne deste trabalho, a figura mais importante é a do servidor público estatutário, que nada mais é do que espécie de agente público (Art. 1º). E mais especificamente os servidores da carreira do magistério federal, que são regidos pela Lei nº 12.772/2012, haja vista o presente trabalho versar sobre o regime de dedicação exclusiva a que estão submetidos tais servidores.

2.2.2 Sujeito passivo

Por sujeito passivo tem-se a pessoa jurídica que é vítima do ato de improbidade administrativa.

O art. 1º da LIA prevê como sujeito passivo a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Complementando o art. 1º, o § único dispõe que também se sujeitam à lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta

por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Não são necessárias muitas divagações a respeito do sujeito passivo, tendo em vista que o art. 1º e o seu § único preveem de forma bastante ampla as pessoas que podem ser vítimas dos atos de improbidade.

2.3 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa prevê, em seus artigos 9º, 10 e 11, respectivamente, os atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito, que causam lesão ao erário e que violam os princípios norteadores da Administração Pública.

Prevê o art. 9º da LIA que constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da lei.

O art. 10, por sua vez, estabelece que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da lei.

Já o art. 11 diz que 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.

No ano de 2016 foi incluído na Lei o art. 10-A, que prevê nova hipótese de improbidade administrativa, dispondo que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Este dispositivo legal – art. 8-A da LC 116/03 – versa sobre o imposto sobre serviços – ISS, e, como não tem ligação com o foco central do presente trabalho, não será analisado.

Nesse mesmo sentido, há de se ressaltar que que o Estatuto das Cidades, - Lei nº 10.257/2001 prevê, no art. 52, uma série de atos que podem configurar improbidade administrativa, entretanto, da mesma forma não será tratado, haja vista que não guarda relevância para este trabalho.

Os incisos dos artigos retrotranscritos preveem uma série se situações que caracterizam atos de improbidade administrativa. Entretanto, é necessário frisar que o rol previsto nestes artigos é meramente exemplificativo, ou seja, *numerus apertus*, e é possível chegar a esta interpretação através da expressão “notadamente” utilizada ao final de cada artigo.

Outrossim, é de fácil percepção que os enunciados normativos dos arts. 9º, 10 e 11 são bastante abertos, permitindo que diversas condutas sejam enquadradas como ato de improbidade.

Dentre os artigos, o que possui maior abertura e abstração é o art. 11, dispondo que “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”.

Perceba-se que o *caput* do artigo considera ato de improbidade qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

É um enunciado normativo extremamente aberto, o que possibilita que inúmeras condutas sejam consideradas improbidade administrativa. Por este motivo, é necessário que se tenha prudência em sua aplicação, para que não prejudique os agentes envolvidos e para que não se confunda a improbidade administrativa com uma outra infração qualquer.

Nesse ponto, é necessário frisar que o Superior Tribunal de Justiça – STJ – tem jurisprudência pacificada no sentido de que é inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos artigos 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa nos termos do artigo 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.

Este foi uma das teses definidas pelo STJ que estão contidas na 38ª edição do informativo Jurisprudência em Teses, que nada mais é do que uma ferramenta que apresenta diversos entendimentos do Tribunal sobre temas específicos.

Entretanto, mesmo antes desta edição, a jurisprudência do STJ já havia assentado entendimento no sentido de ser necessário caracterizar dolo nos casos de ato de improbidade administrativa enquadrados nos arts. 9º e 11 e, ao menos culpa nos casos do art. 10. Vejamos:

ADMINISTRATIVO - AGRAVO REGIMENTAL – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 10 DA LEI N. 8.429/92 - SANÇÃO DO ART. 12, II, DA LEI DE IMPROBIDADE - BOA-FÉ DO AGENTE - CRITÉRIOS DE ANÁLISE.

1. O contrato administrativo foi anulado porque deveria ter sido precedido de necessária licitação. Reconheceu-se aí ato de improbidade capitaneado no art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa.

2. A jurisprudência desta Corte está no sentido de que, uma vez reconhecida a improbidade administrativa, é imperativa a aplicação das sanções descritas no art. 12, II, da Lei de Improbidade. A única ressalva que se faz é que não é imperiosa a aplicação de todas as sanções descritas no art. 12 da Lei de Improbidade, podendo o magistrado dosá-las segunda a natureza e extensão da infração.

3. Os atos de improbidade só são punidos a título de dolo, indagando-se da boa ou má fé do agente, nas hipóteses dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 . (REsp 842.428/ES, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 21.5.2007).

4. De todas as seis penalidades descritas no art. 12, II, da Lei de Improbidade, as únicas aplicadas, e de forma razoável, foram as de ressarcimento do dano de forma solidária e de multa civil, fixada, ainda por cima, em montante menor que o grau máximo, ou seja, em uma vez o valor do dano. Agravo regimental improvido." (fls. 919-920)

(STJ - EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 479.812 - SP (2007/0294026-8) – RELATOR: MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de publicação: 21 de fevereiro de 2008).

Percebe-se que o STJ buscou, com esse entendimento, limitar a aplicação e o alcance da lei aos casos em que fique devidamente comprovado a existência do elemento subjetivo - dolo ou culpa - ou seja, aos casos em que o agente dolosamente se enriqueceu ilicitamente ou violou princípios administrativos, ou que, ao menos culposamente tenha causado prejuízos ao erário.

Essa espécie de barreira estabelecida pelo STJ é deveras importante, ao passo em que a aplicação *ipsis literis* dos enunciados normativos chegaria ao ponto de inviabilizar a atividade dos agentes públicos, e causaria enorme insegurança jurídica para a prática de atos administrativos, pois os agentes públicos, humanos que são, cometem erros e esses erros podem, por vezes, coincidir com alguma conduta

prevista nos arts. 9º, 10 e 11, porém, sem a presença do elemento subjetivo, o que descaracteriza a prática da improbidade administrativa, conforme lição do STJ.

Pela importância que esse ponto tem, é necessário tecer comentários mais aprofundados, de modo a definir exatamente o que é e o que não é ato de improbidade, com fito de, ao final, compreender se caracteriza ou não ato de improbidade administrativa violar o regime de dedicação exclusiva, e, caso venha a violar, quais incisos seriam violados, pois é imprescindível tal definição, tendo em vista que a partir da espécie de ato ímprobo cometido é que se define a penalidade a ser aplicada ao caso concreto.

2.3.1. Dos atos que causam enriquecimento ilícito

Como visto alhures, o art. 9º da LIA prevê, em rol exemplificativo, os atos de improbidade administrativa que causam enriquecimento ilícito.

Nos dizeres de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 77)

os atos de improbidade, que acarretam enriquecimento ilícito, previsto no art. 9º da Lei 8.429/1992, referem-se à obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa.

Percebe-se que, para que reste configurada a tipificação do art. 9º, é necessário: 1) o recebimento da vantagem indevida; 2) quando do exercício da função pública; 3) o dolo, que é exigido para os atos de improbidade do art. 9º, conforme jurisprudência do STJ.

Outrossim, para que reste configurada a infração, é necessário o efetivo recebimento da vantagem indevida, tendo em vista que o *caput* do artigo fala em “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida”. Se a lei fala em auferir, certamente é porque o recebimento é condição para a caracterização do ilícito.

Necessário frisar que o tipo não admite tentativa, como na esfera penal, seja quando meramente formal a conduta, seja quando material, pois, conseqüentemente, só haverá improbidade ante a consumação da conduta (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1.084).

Por outro lado, necessário lembrar que, de acordo com a jurisprudência do STJ, não é necessário que haja lesão ao erário para a ocorrência de improbidade administrativa com base no art. 9º:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. Recurso especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Enriquecimento ilícito. Art. 9º e 12, I, da Lei 8.429/92. Comprovação. Demonstração de dano ao erário. Desnecessidade. Elemento subjetivo. Dolo. Demonstrado. Tipicidade da conduta. Dosimetria. Proporcionalidade e razoabilidade observados no acórdão recorrido. Revisão. Súmula 7/STJ. Recurso Especial não provido, divergindo do eminente relator ministro napoleão nunes maia filho.

(STJ - RESP: 1412214, Relator: BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 28/03/2016)

Por fim, existe, ainda, discussão na doutrina acerca da possibilidade da caracterização do ato de improbidade por enriquecimento ilícito de forma omissiva.

Parte da doutrina, a exemplo de Carvalho Filho (2012, p. 1.084), entende somente ser possível tal ato por conduta comissiva, sob o fundamento de que ninguém pode ser omissivo para receber vantagem indevida, aceitar emprego ou comissão, ou, ainda, utilizar a seu favor utensílio pertencente ao patrimônio público.

Outros, a exemplo de Wallace Paiva Martins Júnior (2009, p. 227-229) entende ser possível o enriquecimento ilícito por ato omissivo, desde que a vantagem indevida seja obtida em razão do vínculo com a administração pública.

Em que pese entendimento em contrário, a partir do texto legal percebe-se claramente que é necessário o efetivo recebimento, pois, como dito, a lei fala em “auferir vantagem”. Caso foi admitida a tentativa, a lei deveria prever expressamente, de modo que, em não prevendo, só se admite a caracterização a partir do ato devidamente consumado.

2.3.2 Dos atos que causam prejuízo ao erário

Diz o art. 10 da LIA que constitui ato de improbidade que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da lei.

De início, percebe-se que, em se tratando dos atos que causam prejuízo ao erário, a lei não deixa margem à discussão: é possível a caracterização de improbidade por ação ou omissão, por dolo ou culpa.

No que tange à modalidade culposa, necessário salientar que não é todo e qualquer deslize por parte do agente público que irá configurar o ato de improbidade administrativa, tendo em vista que existem graus de violação da ordem jurídica, que são sancionados com intensidades distintas, de modo que algumas seriam punidas com sanções administrativas, mas não de improbidade (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 87).

Fábio Osório Medina (2005, p. 127), por exemplo, entende que, em princípio, não bastaria apenas uma culpa leve por parte do agente ou do terceiro, sendo exigido culpa grave para configuração do ato ímprobo.

Como dito anteriormente, deve-se ter cuidado para que não se caracterize todo e qualquer ato do agente público como improbidade, pois, se assim o fosse, a atividade administrativa restaria inviabilizada, pois as autoridades resistiriam em tomar certas medidas com receio das possíveis sanções.

Entretanto, não se pode também flexibilizar por demais a caracterização da modalidade culposa, pois a prática de certos atos, ou a sua omissão, podem gerar imensos prejuízos ao erário. Por isso, as sanções devem ser severas, pois não se pode admitir atos que gerem prejuízo ao erário, uma vez que não é só o ente público que sofre a perda, mas sim toda a população.

Outro ponto que é notado é que não há a exigência que o prejuízo ao erário se dê em razão do cargo ocupado pelo agente, como ocorre nos casos de enriquecimento ilícito.

Para que se caracterize o ato de improbidade, basta a ocorrência de dano ao erário, sendo irrelevante se o agente se enriqueceu ilicitamente. Além disso, é exigida a comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente e, ainda, o nexo de causalidade entre sua ação ou omissão e o respectivo dano (NEVES; OLIVEIRA, 2017. p. 84).

Deve-se observar também que a lei fala em “lesão ao erário” e “perda patrimonial”. Isto porque os conceitos não se confundem, pois erário público compreende os recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública direta e indireta, bem como aqueles destinados pelo Estado às demais entidades

mencionadas no art. 1º da LIA, enquanto patrimônio público possui significação mais ampla e compreende não só os bens e interesses econômicos, mas, também, aqueles com conteúdo não econômico (NEVES; OLIVEIRA, 2017. p. 84).

Nesse sentido, prevê a Lei 4.717/65 - a Lei de Ação Popular -, em seu art. 1º, § 1º, que consideram-se patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (BRASIL, 1965).

Dessa forma, percebe-se que patrimônio público não envolve tão somente recursos públicos, mas sim todos os bens provenientes do patrimônio do Estado, seja, de valor econômico ou artístico, estético, histórico ou cultural, e a lesão a qualquer desses bens importará em ato de improbidade administrativa.

De acordo José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 1.084),

A perda patrimonial consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. *Desvio* indica direcionamento indevido de bens ou haveres; *apropriação* é a transferência indevida da propriedade; *malbaratamento* significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e *dilapidação* equivale a destruição, estrago. Na verdade, estas quatro últimas ações são exemplos de meios que conduzem à perda patrimonial; esta é o gênero, do qual aquelas são espécies.

Aduz ainda o autor ser o pressuposto exigível para a caracterização a ocorrência do dano ao patrimônio das pessoas referidas no art. 1º da lei, pois, em que pese a lei mencionar prejuízo ao erário, termo que transmite o sentido de perda patrimonial em sentido estrito, a ideia é mais ampla, significando dano, indicativo de qualquer tipo de lesão (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1.085).

Portanto, diante de tais informações, é possível inferir que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que causa danos ao patrimônio público, seja aos cofres públicos ou ao patrimônio material ou imaterial.

2.3.3 Dos atos que atentam contra os princípios da administração pública

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública estão contidos no art. 11 da LIA, que prevê que constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

É um tipo de extrema abertura, uma vez que caracteriza como de improbidade toda ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

É interessante notar que a LIA dá grande importância aos princípios que regem a administração pública, uma vez que, além da previsão do art. 11, faz também menção aos princípios no art. 4º, que consigna que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Necessário observar que o referido art. 4º não alude ao princípio da eficiência, tendo em vista que tal princípio foi inserido no art. 37 da CF pela Emenda Constitucional – EC 19/98, e o texto da lei é de 1994. Isto não significa, porém, que os servidores não estejam obrigados a observar tal princípio, haja vista a previsão constitucional.

Ademais, em que pese o texto legal não ser expresso nesse sentido, restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de haver violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, que seja aplicável à administração pública (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 93).

Nos casos de improbidade por violação a princípio, o ato ímprobo restará caracterizado independente de haver enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Basta que haja a violação dolosa a algum princípio que o ato ímprobo estará configurado.

Além disso, o STJ entende que para haver improbidade por violação a princípio, é necessário que seja comprovada a má fé do agente. Vejamos o seguinte julgado:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. 1. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa. 2. Destarte, para que ocorra o ato de improbidade disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial. **3. No caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa[...].**

6. É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito. [...]

11. Recursos especiais providos. [Grifos do autor]

(STJ - RESP: 480387, Relator: LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 24/05/2004).

E não poderia ser de outra forma, pois, como já afirmado em outras oportunidades, é salutar que se tenha enorme cuidado ao analisar a conduta dos agentes públicos, para que não seja caracterizado como ímprobo todo e qualquer ato praticado por agente público.

Se não houvesse tal exigência, qualquer deslize administrativo, por menor que fosse, poderia ensejar violação ao princípio da legalidade e aos diversos outros, atraindo as sanções de improbidade. Nesses casos, as sanções administrativas já são suficientes para punir os agentes faltosos (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 95).

Desse modo, até como forma de tutelar a segurança jurídica, é necessário que se comprove a existência de má fé para que reste caracterizado o ato de improbidade administrativa por violação a princípio.

2.4 DAS SANÇÕES APLICÁVEIS E DA SUA NATUREZA JURÍDICA

As sanções aplicáveis aos que cometem atos de improbidade administrativa estão previstas no art. 12, incisos I, II e III da LIA. As sanções são basicamente as mesmas para os casos de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação a princípios. O que muda, essencialmente, é a gradação das penas, que são mais graves para algumas violações e mais leves para outras.

Para além do art. 12 da LIA, a própria Constituição Federal já previa no §4º do art. 37 que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

É um rol menor do que o do previsto no art. 12 da LIA, o que não significa as penalidades elencadas na lei de improbidade sejam inconstitucionais, tendo em vista que a Constituição não limitou as sanções àquelas que relacionou. E, também, porque a lei é o instrumento idôneo para a instituição de sanções, de modo que a CF apontou as penalidades mínimas, não significando, de modo algum, que as sanções estariam limitadas àquelas previstas no texto constitucional (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1.089).

Diz o referido art. 12 da LIA:

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.

[...]

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.

Em resumo, são essas as sanções aplicáveis: I) perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; II) ressarcimento integral do dano; III) perda da função pública (quando for o caso); IV) suspensão dos direitos políticos (variável de acordo com a violação); V) pagamento de multa civil (variável de acordo com a violação); VI) proibição de contratar com o poder público; VII) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de

pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (prazo variável de acordo com a violação).

A diferença entre as sanções é, para os casos de violação ao art. 9º da Lia (enriquecimento ilícito), a suspensão dos direitos políticos é de oito a dez anos; o pagamento de multa civil é de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, e a proibição de contratar com o poder público pelo prazo de dez anos.

Já nos casos de violação ao disposto no art. 10 (prejuízo ao erário), a suspensão dos direitos políticos é de cinco a oito anos, o pagamento de multa civil é de até duas vezes o valor do acréscimo patrimonial, e a proibição de contratar com o poder público pelo prazo de cinco anos.

Nos casos de violação ao art. 11 (princípios que regem a administração pública), a suspensão dos direitos políticos é de três a cinco anos, a proibição de contratar com o poder público pelo prazo de três anos. E aqui tem uma novidade: o pagamento da multa civil é de até cem vezes do da remuneração percebida pelo agente público.

Além disso, qualquer que seja a espécie de ato de improbidade, o juiz, ao fixar a pena, levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, conforme previsão do §único do art. 12 da LIA.

No que toca à natureza jurídica da ação de improbidade, majoritariamente entende-se ser ação de natureza cível, e não penal, tanto é que inexistente foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade, consoante antiga e consolidada jurisprudência do STJ, nos seguintes termos:

RECLAMAÇÃO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. INEXISTÊNCIA. FATOS QUE, AO MESMO TEMPO, PODEM, EM TESE, CONFIGURAR CRIMES E ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRERROGATIVA DE FORO ADSTRITA À MATÉRIA CRIMINAL. NATUREZA CÍVEL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. PRECEDENTES. 1. A competência originária do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar, originariamente, os membros do Tribunal de Contas dos Estados, consoante dispõe o art. 105, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, está adstrita à persecução criminal, e não se estende à investigação por eventuais atos de improbidade administrativa, porque estes são apurados em ação própria de natureza cível. Precedentes. 2. Reclamação cujo pedido é julgado improcedente.

(STJ - Rcl: 2723, Relator: LAURITA HILÁRIO VAZ, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: 06/04/2009)

Entretanto, por não ser determinante para o deslinde do deste trabalho, não haverá muitas delongas acerca do tema, mormente pelo fato de que, mesmo existindo quem entenda que a lei de improbidade administrativa tenha características de direito penal, a exemplo do entendimento do Ministro do STF Nelson Jobim, que, no julgamento da Reclamação nº 2138/DF, afirmou que a LIA tem forte conteúdo penal, o entendimento que prevalece é de que a natureza jurídica é cível, pensamento este embasado principalmente no texto do §4º do art. 37 da CF, que traz, em seu final, a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Nesse sentido, assevera Geovane de Mori Peixoto (2017, p. 38) que, ainda que que algumas condutas previstas como atos de improbidade administrativa pela legislação sejam similares com os comportamentos tipificados pela legislação penal, como os previstos nos arts. 312 a 326 do Código Penal, quais sejam, crimes praticados por funcionários públicos contra a administração pública, e até mesmo o crime de responsabilidade praticado por prefeitos, conforme previsto no Decreto-lei 201/67, em seu art. 1º, infere-se que os atos de improbidade não podem ser considerados ilícitos de natureza penal, haja vista a possibilidade de concomitância entre as ações decorrentes da prática de atos proibidos pela legislação penal e a ação de improbidade administrativa, conforme expressa previsão constitucional.

Tanto é assim que José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 1.089) assevera que o título “das penas” atribuído ao Capítulo III da Lei deveria se chamar de “das sanções”, para que não induzisse o intérprete a erro.

Nessa senda, em que pese haver entendimento em contrário, certo é que a ação de improbidade tem natureza jurídica cível.

2.5 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL

A punição por ato de improbidade administrativa pode se dar tanto em processos administrativos quanto em processos judiciais. Há, contudo, algumas diferenças entre tais vias processuais, mormente no que se refere às punições a serem aplicadas.

O processo administrativo por ato de improbidade tramitará conforme previsão dos arts. 148 a 182 da Lei 8.112/1990, conforme expressa previsão do §3º do art. 14 da LIA.

Frise-se que tais artigos são os que tratam do processo administrativo disciplinar no âmbito do Estatuto dos Servidores Públicos Federais

E sendo dessa forma, em esfera administrativa a punição máxima que se pode alcançar é a demissão do cargo que o agente ocupa, conforme previsão do art. 132, IV, da Lei 8.112/1990. Pode haver, outrossim, a determinação para restituição de valores ao erário, caso tenha havido algum prejuízo. As demais sanções, a exemplo da suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa civil, somente através de processo judicial.

Já no processo judicial poderão ser aplicadas todas as sanções previstas no art. 12, I, II e III da LIA.

Para que haja o processo judicial é necessário que um dos legitimados a proponha. Isto porque a LIA prevê, em seu art. 17, dois legitimados à propositura da ação de improbidade: O Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, ou seja, o agente passivo do ato de improbidade.

Para finalizar o ponto sobre os processos por ato de improbidade, é necessário tratar de uma previsão que é deveras interessante. Trata-se do §3º do art. 17 da LIA, que prevê o seguinte: no caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965.

A lei 4.717/65 nada mais é do que a Lei de Ação Popular, e a previsão contida no § 3º do art. 6º prevê a chamada legitimação bifronte, no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação via ação popular, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

De acordo com tal previsão, uma vez proposta uma ação popular, caso a pessoa jurídica entenda que realmente houve um ato lesivo praticado contra si, ao invés de contestar o pedido, ela poderá formar uma espécie de litisconsórcio ativo com o autor da ação popular. E é exatamente isto que o §3º do art. 17 da LIA possibilita: na ação

de improbidade, a pessoa jurídica lesada pode também “mudar de lado”, atuando no polo ativo da ação, visando a reparação do dano que lhe foi causado.

E é até recomendável e louvável que isso seja feito, haja vista que o administrador público deve sempre zelar pelo cumprimento das leis e pelo patrimônio público, de modo que, uma vez proposta a ação de improbidade, caso o administrador perceba a provável procedência da denúncia, deve comunicar imediatamente à procuradoria do órgão ou entidade no sentido de integrar o polo ativo da demanda, visando a reparação dos danos que foram causados.

3. DAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL

Inicialmente é necessário trazer a lume o conceito de carreira. De acordo, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 447-478) carreira é o agrupamento de classes da mesma profissão, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, de acesso privativo dos titulares dos cargos integrantes de tal carreira. Classe, por seu turno, é o agrupamento de cargos da mesma profissão e de mesmas atribuições e vencimentos. Constituem, pois, degraus na carreira.

No que toca ao magistério federal, atualmente as carreiras são regidas pela Lei nº 12.772/2012. Tal lei foi um marco importante para a regulamentação das carreiras do magistério federal, além de ter trazido inúmeros benefícios. O principal deles talvez seja a questionável disposição do §2º do art. 30, que permite que os docentes se afastem para qualificação, na forma do art. 96-A da lei 8.112/1990, independentemente do tempo de ocupação do cargo. Frise-se que todos os demais servidores públicos federais precisam ocupar os cargos há pelo menos três anos para poder se afastar para mestrado e quatro anos para que se permita o afastamento para doutorado.

Voltando às disposições acerca das carreiras docente, a lei 12.772/2012 prevê, logo em seu art. 1º, quatro espécies de cargos, sendo dois integrantes de carreiras e dois cargos isolados.

As carreiras previstas na referida lei são as do Magistério Superior, composta pelos cargos, de nível superior, de provimento efetivo de Professor do Magistério Superior (Art. 1º, I) e Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, composta pelos cargos de provimento efetivo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico - EBTT (Art. 1º inciso III).

Malgrado não sejam carreiras, a lei prevê ainda os cargos isolados de provimento efetivo, de nível superior, de Professor Titular-Livre do Magistério Superior (inciso II) e o Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de Professor Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (inciso IV).

Frise-se que como a própria nomenclatura prevê, estes dois últimos são cargos isolados, e, por conta disso, não integram nenhuma das carreiras anteriormente mencionadas.

A carreira do magistério superior é dividida entre as classes A, B, C, D e E. Cada classe, por sua vez, tem suas denominações, a exemplo de Professor Adjunto A; Professor Assistente A e Professor Auxiliar. A denominação vai depender da qualificação profissional do docente.

Já no caso da carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, as classes são divididas em D I, II, III, IV e Titular. Cada classe é ainda dividida em níveis, a depender da progressão na carreira que o docente venha a ter.

A primeira grande diferença entre as carreiras vem estabelecida no §1º do art. 2º, que trata das atribuições das carreiras. Tal enunciado normativo prevê que a Carreira de Magistério Superior se destina a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação superior. Ou seja, de acordo com o dispositivo legal, os docentes integrantes da carreira do magistério superior só podem lecionar na educação superior, que tem suas finalidades definidas no art. 43 da Lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O §2º do art. 2º da Lei 12.772/2012 prevê as atribuições da carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico: destina-se a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação básica e da educação profissional e tecnológica.

Chama atenção o trecho final do parágrafo, pois estabelece a atribuição para atuação na educação básica, profissional e tecnológica. Isto porque em uma leitura desatenta chegar-se-ia à precipitada conclusão de que o Docente EBTT não pode lecionar no ensino superior, o que não é verdade, haja vista que os cursos tecnológicos são considerados como graduação, conforme disposto no §2º do art. 39 da LDB. Logo, são cursos superiores, voltados, entretanto, à área tecnológica.

Outra grande diferença entre as carreiras diz respeito à qualificação profissional exigida para o seu ingresso. *A priori*, para o ingresso na carreira do magistério superior é exigido o título de doutor, conforme disposto no §1º do art. 8º da lei, sendo que tal exigência pode ser afastada na hipótese do §3º, qual seja, quando se tratar de provimento para área de conhecimento ou em localidade com grave carência de detentores da titulação acadêmica de doutor, conforme decisão fundamentada do Conselho Superior da Instituição. Em tais casos, o título de doutor pode ser substituído pelo de Mestre, de Especialista ou tão somente pelo diploma de graduação.

No caso da carreira do magistério do ensino básico, técnico e tecnológico, o §1º do art. 10 exige tão somente diploma de curso superior em nível de graduação, o que não faz o menor sentido, tendo em vista que, como visto, o professor do ensino básico, técnico e tecnológico – EBTT – pode lecionar em cursos de graduação. E mais: atualmente os professores da carreira EBTT são comumente convidados a ensinar nos cursos de mestrado e doutorado existentes nos Institutos Federais de Educação, de modo que a lei peca ao exigir tão somente o diploma de graduação.

Apenas a título de ilustração, pois o tema é polêmico e causa grande revolta nos docentes da carreira do Magistério Superior, a Lei 12.772/2012 prevê, no art. 18, o chamado Reconhecimento de Saberes e Competências – RSC.

O RSC nada mais é do que um benefício pago exclusivamente aos docentes da carreira do ensino básico, técnico e tecnológico, que permite que o servidor receba a retribuição por titulação – RT – referente ao nível qualificação profissional imediatamente superior do que o docente efetivamente possui, conforme §§ 1º e 2º do art. 18 da lei. Explica-se.

O RSC funciona da seguinte forma: o docente ingressa na carreira EBTT apenas com a graduação e receberá a RT de especialista; com o título de especialista, porém, receberá a RT como se Mestre fosse, e, caso possua o título de Mestre, perceberá a RT como se tivesse o título de Doutor.

Frise-se que é um benefício previsto tão somente para a carreira EBTT e que, a rigor, não tem o menor fundamento, além de significar grave violação à isonomia e de fomentar o desestímulo do docente, que não precisará mais se qualificar para receber a RT maior.

Por fim, saliente-se que a Lei 12.772/2012 trata ainda da progressão dos docentes nas carreiras, da remuneração, do plano de cargos e da remuneração.

3.1 DOS REGIMES DE TRABALHO APLICÁVEIS AOS INTEGRANTES DAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL

Os regimes de trabalho das carreiras do magistério federal estão previstos nos arts. 20 a 22 da Lei 12.772/2012, nos arts. 14 e 15 do Decreto nº 94.664/87, além do art.

130 da Lei 11.784/20018. É, pois, ponto central deste trabalho, haja vista que um dos regimes previsto nestes diplomas legais ser o núcleo da pesquisa, qual seja, o regime de dedicação exclusiva, popularmente conhecido como DE.

Diz o art. 20 e seu §1º da Lei 12.772/2012:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, observando 2 (dois) turnos diários completos, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

Apesar de constar somente dois incisos, o art. 20 acima transcrito acaba por prever três regimes de trabalho: quarenta horas de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva (inciso I); Vinte horas semanais (inciso II); quarenta horas semanais sem dedicação exclusiva (§1º).

Conforme previsão legal, esta última hipótese é admitida apenas em caráter excepcional, mediante aprovação do Conselho Superior da Instituição, e para áreas com características específicas.

Então, via de regra, os docentes estão submetidos ou ao regime de vinte horas semanais ou ao de 40 horas com dedicação exclusiva.

O §3º do art. 20 traz uma previsão interessante, pois permite que o docente em regime de vinte horas semanais seja temporariamente vinculado ao regime de quarenta horas, sem dedicação exclusiva, para ocupar cargo de direção, função gratificada ou função de coordenação de cursos, e para participação em outras ações de interesse institucional definidas pelo conselho superior da Instituição Federal de Ensino - IFE.

O mais comum de acontecer é o previsto no inciso I, tendo em vista que dentro das IFE há diversos cargos em comissão ou função gratificada que são ocupadas por docentes, a exemplo de função por coordenação de curso – FCC, Diretor de Ensino e até mesmo as pró-reitorias, e tal previsão possibilita que os docentes que são originariamente submetidos ao regime de vinte horas ocupem tais cargos.

Desse modo, em tais hipóteses, por expressa previsão legal, o docente submetido ao regime de 20 horas semanais ficará temporariamente submetido ao regime de 40 horas, todavia, sem dedicação exclusiva e as limitações que tal regime impõe, conforme se verá mais adiante.

3.2 DA DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E SUA POLÍTICA REMUNERATÓRIA.

O regime de dedicação exclusiva é uma espécie de pacto firmado entre o docente a instituição na qual ele está lotado para que, salvo as exceções previstas na própria lei, o docente exerça suas atribuições unicamente na instituição, no intuito de desenvolver trabalhos de pesquisa e extensão, sendo vedado o exercício de outra atividade remunerada.

Para tanto, recebe uma Retribuição por Titulação maior que os demais docentes, de modo a compensá-lo por não poder exercer outra atividade remunerada, pública ou privada.

Com efeito, a remuneração dos ocupantes do cargo de magistério, seja superior ou EBTT, é formado pelo Vencimento Básico e pela Retribuição por Titulação, conforme previsão do art. 33 da Lei 12.772/2012, que incluiu o art. 132-A na Lei 11.784/08, sendo que tal lei, por sua vez, foi alterada pela Lei 13.325/16.

As tabelas remuneratórias dos ocupantes das carreiras docente estão previstas nos anexos LXXVII-A (vencimento básico) e LXXIX-A (retribuição por titulação) da lei 11.784/08, cuja redação foi dada pela Medida Provisória nº 805/2017.

Para se ter uma ideia melhor dos valores que os ocupantes da carreira docente em cada regime de trabalho recebem a título de remuneração, necessário trazer à baila as tabelas constantes nos anexos acima referidos. A inserção das tabelas é de suma importância para que seja possível realizar uma análise mais aprofundada da remuneração do professor em regime de dedicação exclusiva, comparando-se com os demais docentes, já que, como dito anteriormente, tal ponto é questão central do trabalho.

Veja-se as tabelas:

CLASSE	NÍVEL	VENCIMENTO BÁSICO		
		REGIME DE TRABALHO		
		20 HORAS	40 HORAS	DEDICAÇÃO EXCLUSIVA
Titular	1	3.821,10	5.444,81	8.119,08
D IV	4	3.588,96	5.131,92	7.660,25
	3	3.490,45	5.000,47	7.466,31
	2	3.394,90	4.873,56	7.277,73
	1	3.302,25	4.795,93	7.167,78
D III	4	2.868,57	4.070,51	5.827,73
	3	2.810,78	3.989,43	5.711,25
	2	2.754,69	3.873,81	5.598,19
	1	2.648,55	3.701,41	5.488,42
D II	2	2.490,24	3.549,08	5.060,42
	1	2.432,88	3.421,40	4.944,90
D I	2	2.304,66	3.242,68	4.559,41
	1	2.236,30	3.121,76	4.455,22

Fonte: Anexo LXXVII-A da Lei 11.784/08

Esta tabela prevê tão somente uma parcela da remuneração do docente, que é o vencimento básico.

Tomando-se por base o vencimento básico de um professor enquadrado na classe D I, nível 1, percebe-se, por exemplo, que um docente em regime de dedicação exclusiva ganha aproximadamente 42,7% a mais que um em regime de quarenta horas sem DE, e aproximadamente 99,3% a mais que um docente em regime de vinte horas semanais. Isso tão somente a título de vencimento básico.

No caso da retribuição por titulação, são três tabelas, uma para cada regime de trabalho. Tabela I - 20 horas:

CLASSE	NÍVEL	RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO			
		APERFEIÇOAMENTO	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO	DOCTORADO
Titular	1	235,65	581,49	1.267,42	2.408,94
D IV	4	227,85	560,31	1.030,59	1.981,02
	3	221,56	550,38	997,19	1.915,55
	2	215,50	535,10	964,90	1.852,30
	1	209,62	524,15	933,68	1.791,16
D III	4	189,87	272,79	728,11	1.400,57
	3	178,83	261,78	687,41	1.324,90
	2	171,73	248,81	649,10	1.291,34
	1	117,41	237,51	627,98	1.262,35
D II	2	111,60	229,60	597,05	1.229,34
	1	109,27	210,85	585,20	1.192,16
D I	2	106,58	199,67	571,43	1.165,66
	1	100,90	189,07	540,85	1.141,15

Fonte: Anexo LXXIX-A da Lei 11.784/08

Tabela II – 40 horas sem DE:

CLASSE	NÍVEL	RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO			
		APERFEIÇOAMENTO	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO	DOCTORADO
Titular	1	363,36	788,36	1.926,19	4.509,28
D IV	4	347,06	757,24	1.715,45	3.960,79
	3	337,85	744,38	1.647,81	3.782,21
	2	323,42	732,70	1.613,02	3.602,54
	1	297,12	704,32	1.581,64	3.538,14
D III	4	262,14	601,34	1.442,82	3.223,82
	3	254,97	585,48	1.404,35	3.137,18
	2	248,01	570,08	1.367,01	3.053,15
	1	241,27	555,14	1.330,80	2.971,62
D II	2	233,41	501,08	1.289,08	2.877,43
	1	227,66	488,88	1.259,15	2.809,45
D I	2	213,93	456,79	1.182,54	2.666,41
	1	202,55	430,32	1.119,29	2.620,38

Fonte: Anexo LXXIX-A da Lei 11.784/08

Tabela III – 40 horas com DE:

CLASSE	NÍVEL	RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO			
		APERFEIÇOAMENTO	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO	DOCTORADO
Titular	1	1.010,61	1.740,93	4.271,11	11.321,40
D IV	4	835,58	1.491,84	3.875,40	9.981,46
	3	800,26	1.440,79	3.720,56	9.486,48
	2	772,15	1.391,78	3.666,40	9.047,61
	1	675,19	1.276,77	3.613,39	8.638,80
D III	4	550,20	1.011,89	2.876,13	6.684,98
	3	522,79	972,54	2.764,14	6.349,52
	2	496,79	951,14	2.673,53	6.031,39
	1	480,54	895,84	2.585,14	5.835,29
D II	2	454,16	875,33	2.370,19	5.551,33
	1	443,68	822,63	2.317,72	5.432,42
D I	2	432,85	800,82	2.271,60	5.318,57
	1	409,76	753,71	2.172,21	5.130,45

Fonte: Anexo LXXIX-A da Lei 11.784/08

A partir das tabelas acima é possível constatar que a diferença da RT do docente com dedicação exclusiva para o docente em regime de quarenta horas sem dedicação exclusiva chega a aproximadamente 102,5%, no caso da RT “aperfeiçoamento” e a 95,8%, considerando a RT do docente com título de Doutor.

Assim, tomando-se por base um docente em regime de quarenta horas sem DE, enquadrado na classe D I, nível 1 e com título de doutor, ele receberá como remuneração R\$ 5.742,14, sendo R\$ 3.121,76 do vencimento básico mais R\$ 2.620,38 da RT. Já o docente submetido ao regime de dedicação exclusiva que está enquadrado na mesma classe e com a mesma titulação perceberá a quantia de R\$

9.585,67. A diferença entre a remuneração do professor com DE para o que está em regime de quarenta horas sem DE, considerando o vencimento básico e a RT é de 66,93%.

A diferença na remuneração é muito grande, cabendo ao docente avaliar se o acréscimo remuneratório compensa as limitações impostas pelo regime DE, pois, uma vez feito o pacto entre o servidor e a instituição, deve ele seguir à risca todos os ditames legais, sob pena de sofrer as sanções cabíveis em caso de violação, conforme se verá mais adiante.

Com o intuito de tornar este trabalho mais preciso quanto aos regimes de trabalho dos docentes nas Instituições, foi feita uma pesquisa de dados no Portal da Transparência do Governo Federal de forma a identificar qual regime mais adotado pelos docentes.

Importante frisar que foram os dados colhidos, que são referentes ao mês de Novembro de 2017 - último disponível no portal -, são somente das Instituições de Ensino na Bahia, quais sejam: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IFBAIANO; Universidade Federal da Bahia – UFBA; Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB; Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB e Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

Outrossim, ressalte-se que foram considerados os integrantes das carreiras do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico – EBTT, e tão somente os ocupantes de cargo de provimento efetivo, ficando de fora os professores temporários, bem como os ocupantes de cargos isolados.

Além disso, não foi feita diferenciação entre as faculdades dentro das Universidades, nem entre os *Campi* nos Institutos. Assim, os dados são globais, considerando o total dos docentes das Universidades e dos Institutos.

A partir de dados colhidos no Portal da Transparência do Governo Federal foi possível observar, como já era esperado, que a maioria dos docentes estão submetidos ao regime de dedicação exclusiva, seja nos Institutos Federais ou nas Universidades Federais. Observe-se nas tabelas abaixo:

INSTUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA - IFBA	
REGIME DE 20 HORAS	66
REGIME DE 40 HORAS	73
REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA	1.241
TOTAL DOCENTES	1.380

No IFBA praticamente 90% dos docentes estão em dedicação exclusiva, enquanto 4,8% estão em regime de 20 horas e outros 5,2% estão no regime de 40 horas sem DE.

INSTUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO- IFBAIANO	
REGIME DE 20 HORAS	1
REGIME DE 40 HORAS	9
REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA	651
TOTAL DOCENTES	661

No IFBIANO a diferença é ainda maior. Há apenas um docente em regime de vinte horas e nove no de quarenta horas. A quantidade de docentes em regime de dedicação exclusiva equivale a 98,5%.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA	
REGIME DE 20 HORAS	298
REGIME DE 40 HORAS	290
REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA	1.961
TOTAL DOCENTES	2.549

Na Universidade Federal da Bahia não foi diferente. Em que pese estejam em número menor, os docentes submetidos em regime de dedicação exclusiva ainda são a grande maioria, equivalente a 77%.

Quanto aos dados da UFRB, UFOB e UFSB, traz-se todos em conjunto, tendo em vista que são Universidades menores, cujo número de docentes é pequeno, haja vista que as três juntas têm menos docentes que o IFBA.

UFRB, UFOB e UFSB	
REGIME DE 20 HORAS	59
REGIME DE 40 HORAS	2
REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA	1.216
TOTAL DOCENTES	1.277

Nas três universidades os docentes em regime de dedicação exclusiva superam os 95%.

Assim, em números consolidados, em todas as Instituições Federais na Bahia há 5.867 docentes, sendo que desses apenas 424 estão em regime de vinte horas, 374 estão em regime de 40 horas sem DE e nada mais nada menos que 5.069 estão em dedicação exclusiva, ou seja, o equivalente a 86,2%.

A partir de tais dados apresentados pode-se verificar que a grande maioria dos docentes estão submetidos ao regime de dedicação exclusiva, e, dessa forma, estão sujeitos às limitações trazidas pela lei, conforme se verá logo a seguir.

3.3 DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AOS DOCENTES EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

Diferentemente dos regimes de vinte e quarenta horas semanais sem DE, o regime de dedicação exclusiva impõe uma série de limitações aos servidores que a ele estão submetidos.

O §2º do art. 20 da Lei 12.772/2012 prevê o que “o regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei”.

Previsão semelhante tem o Decreto 94.664/89, em seus arts. 14, I e 15, I, ao estabelecer que os docentes da carreira do magistério superior e do primeiro e segundo grau (atualmente a carreira foi transformada em EBTT) submetidos ao regime dedicação exclusiva têm obrigação de prestar quarenta horas semanais de

trabalho em dois turnos diários completos e ficam impedidos de exercer outra atividade remunerada, pública ou privada.

Ou seja, os docentes submetidos a tal regime são obrigados a estar na instituição em dois turnos diários completos, e, além disso, não podem exercer outra atividade remunerada, pública ou privada.

Da leitura dos artigos retrotranscritos pode-se estabelecer algumas premissas: I) o docente submetido ao regime DE não pode ocupar nenhum outro cargo público, mesmo que, em tese, seja acumulável; II) a proibição alcança tão somente o exercício de outra atividade remunerada, podendo-se chegar à conclusão, *a priori*, que é permitido o exercício de outras atividades, desde que seja de forma gratuita; III) que mesmo as atividades exercidas em caráter gratuito não podem coincidir com os dois turnos completos de trabalho que o docente deve cumprir em sua jornada.

É preciso dizer, no entanto, que tanto o decreto 96.664/89 quanto a lei 12.772/2012 preveem exceções à regra geral de proibição ao exercício de outra atividade.

O referido decreto prevê, no §1º do art. 14 que:

1º No regime de dedicação exclusiva admitir-se-á:

- a) participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de Magistério;
- b) participação em comissões julgadoras ou verificadoras, relacionadas com o ensino ou a pesquisa;
- c) percepção de direitos autorais ou correlatos;
- d) colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição, de acordo com as normas aprovadas pelo conselho superior competente.

E de acordo com a previsão da alínea “d” acima transcrita pode-se chegar a uma quarta premissa: as colaborações esporádicas em assuntos de sua especialidade, ainda que gratuitas, só podem ser desenvolvidas se forem devidamente autorizadas pela instituição.

Nesse mesmo sentido, a lei 12.772/2012 prevê, no art. 21, outras exceções à regra geral. Em que pese haver inúmeros incisos, transcreve-se o artigo na íntegra, haja vista este ponto fazer parte do núcleo da pesquisa:

Art. 21. No regime de dedicação exclusiva, será admitida, observadas as condições da regulamentação própria de cada IFE, a percepção de:

- I - remuneração de cargos de direção ou funções de confiança;
- II - retribuição por participação em comissões julgadoras ou verificadoras relacionadas ao ensino, pesquisa ou extensão, quando for o caso;
- III - bolsa de ensino, pesquisa, extensão ou estímulo à inovação paga por agência oficial de fomento, por fundação de apoio devidamente

credenciada por IFE ou por organismo internacional amparado por ato, tratado ou convenção internacional; (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016)

IV - bolsa pelo desempenho de atividades de formação de professores da educação básica, no âmbito da Universidade Aberta do Brasil ou de outros programas oficiais de formação de professores;

V - bolsa para qualificação docente, paga por agências oficiais de fomento ou organismos nacionais e internacionais congêneres;

VI - direitos autorais ou direitos de propriedade intelectual, nos termos da legislação própria, e ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica, nos termos do art. 13 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004;

VII - outras hipóteses de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, pagas pelas IFE, nos termos de regulamentação de seus órgãos colegiados superiores;

VIII - retribuição pecuniária, na forma de pro labore ou cachê pago diretamente ao docente por ente distinto da IFE, pela participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente;

IX - Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei no 8.112, de 1990;

X - Função Comissionada de Coordenação de Curso - FCC, de que trata o art. 7º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

XI - retribuição pecuniária, em caráter eventual, por trabalho prestado no âmbito de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão, na forma da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994; e (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

XII - retribuição pecuniária por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente, inclusive em polos de inovação tecnológica, devidamente autorizada pela IFE de acordo com suas regras. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 1o Considera-se esporádica a participação remunerada nas atividades descritas no inciso VIII do *caput*, autorizada pela IFE, que, no total, não exceda 30 (trinta) horas anuais.

§ 2o Os limites de valor e condições de pagamento das bolsas e remunerações referidas neste artigo, na ausência de disposição específica na legislação própria, serão fixados em normas da IFE.

§ 3o O pagamento da retribuição pecuniária de que trata o inciso XI do *caput* será divulgado na forma do art. 4º-A da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

§ 4o As atividades de que tratam os incisos XI e XII do *caput* não excederão, computadas isoladamente ou em conjunto, a 8 (oito) horas semanais ou a 416 (quatrocentas e dezesseis) horas anuais. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016).

Como se vê, o diploma legal é generoso em seu rol de exceções, pois prevê diversas hipóteses em que o servidor em regime de dedicação exclusiva pode desenvolver outras atividades fora da instituição sem que isso seja considerado violação à DE.

Com efeito, é possível receber remuneração pelo exercício de cargos de direção (por exemplo pró reitor, diretor de ensino) e funções de confiança (coordenador de curso). Além disso, pode o docente em dedicação exclusiva receber bolsas, direitos autorais,

gratificação por encargo de curso e concurso, e até receber retribuição pecuniária pela participação em palestras.

Porém, mesmo nas hipóteses em que é permitido o desenvolvimento de outras atividades, a lei estabelece alguns limites. No caso de participação em palestras, conferências e atividades artísticas, tais atividades devem ser esporádicas, considerando-se como tal as que não excedem a trinta horas anuais, conforme previsão do §1º do art. 21.

Já as atividades elencadas nos incisos XI e XII, quais sejam, prestar trabalho no âmbito de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão, na forma da Lei nº 8.958/94 e colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente não podem exceder, junto ou isoladamente, a oito horas semanais ou quatrocentas e dezesseis horas anuais.

Ressalte-se que a Lei 12.772/2012 permite, na forma do art. 22, que o docente faça a alteração do seu regime de trabalho, não havendo mais a vedação à alteração do docente que encontra-se em estágio probatório, tendo em vista que o §2º do art. 22 foi revogado pela Lei 13.325/2016, de modo que o docente que deseja desenvolver outra atividade remunerada pode solicitar à instituição a mudança do seu regime de trabalho, evitando, assim, a quebra da exclusividade.

Desse modo, vê-se que ao docente submetido ao regime de dedicação exclusiva são impostas inúmeras restrições, que devem ser respeitadas fielmente, sob pena de violação de tal regime, hipótese em que poderão ser aplicadas as sanções previstas em lei, conforme será tratado especificamente mais adiante.

3.4 VIOLAÇÃO AO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O regime de dedicação exclusiva traz como benefício um vultoso acréscimo à remuneração do docente a ele submetido, chegando, em alguns casos, a 102,5%, conforme visto no tópico 3.2. Porém, esse *plus* salarial vem acompanhado de uma série de limitações que, se não respeitadas, culminará em violação ao regime DE, e, conseqüentemente, na possibilidade de aplicação de penalidades.

A Lei 12.772/2012, bem como o Decreto 94.664/89 não trazem em seu bojo nada em específico que diga respeito às consequências da violação ao regime de dedicação exclusiva.

Entretanto, em que pese não existir previsão legal específica para tanto, não se pode deixar de penalizar o servidor que viola tal regime, eis que, nestes casos, há o cometimento de ilícitos que são, *a priori*, puníveis nos termos da lei 8.112/1990, além da aplicação de outras penalidades, conforme será defendido neste trabalho.

3.4.1 Devolução ao erário do acréscimo salarial recebido pela dedicação exclusiva

A primeira consequência da violação ao regime de dedicação exclusiva é, logicamente, a devolução do acréscimo salarial recebido pela DE, tendo em vista que, uma vez que o servidor quebra o pacto firmado com a Instituição, tal verba se torna indevida, e, caso não haja a devolução, o servidor estará enriquecendo ilicitamente.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já vem de há muito decidindo pela obrigatoriedade de devolução ao erário do acréscimo salarial que o docente recebeu pela dedicação exclusiva. Vejamos:

O regime de dedicação exclusiva é um pacto feito entre a Administração e o servidor, cabendo à primeira o pagamento da remuneração nessa condição e ao professor, a renúncia ao exercício de qualquer cargo ou emprego, de natureza pública ou privada. Nos presentes casos, afere-se que a obrigação da União está sendo satisfeita, posto que os servidores estão sendo devidamente pagos. Entretanto, estes estão flagrantemente descumprindo a disposição legal, pois, por livre e espontânea vontade, passaram a ocupar outro cargo ou emprego público.

Dessa forma, não há dúvidas quanto à determinação de ser o Erário ressarcido de todos os valores pagos a título de dedicação exclusiva por esses professores. A partir do momento em que o servidor, por culpa ou dolo, exerce outro encargo, quebrando a dedicação exclusiva, exonera o Poder Público de lhe recompensar por isso. Configura-se aí o enriquecimento ilícito por parte do servidor que deixou de comunicar ao órgão de sua investidura em novo cargo.

(ACÓRDÃO Nº 2388/2006 - TCU – PLENÁRIO - Processo TC-017.050/2005-9 - 06 de dezembro de 200 – Relator: Ministro Ubiratan Aguiar).

Não restam dúvidas de que o docente que viola o regime de dedicação exclusiva deve ressarcir os cofres públicos, tendo em vista que, conforme corretamente decidiu o

TCU, uma vez que o servidor quebra o pacto, a administração pública não está mais obrigada a remunerá-lo por isto. Sendo assim, acaso tenha havido o pagamento, forçoso que seja feito o ressarcimento.

Com efeito, deve-se lembrar que, conforme jurisprudência dominante do STJ, o servidor não é obrigado a restituir o erário por valores recebidos indevidamente de boa-fé. Nesse mesmo sentido é a Súmula nº 34 da Advocacia Geral da União e a Súmula 249 do TCU. Diz esta última Súmula:

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

Entretanto, tal súmula é inaplicável aos casos de violação ao regime de dedicação exclusiva. Primeiro porque não se pode falar em erro escusável de interpretação por parte do órgão/entidade, ou por autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão.

E não se pode falar também em boa-fé, uma vez que, ao fazer o pacto de dedicação exclusiva com a administração, o servidor sabe ou ao menos deveria saber que não pode exercer outras atividades remuneradas, salvo as exceções previstas na própria lei. O nome do regime é taxativo e por demais autoexplicativo: dedicação exclusiva. Se o nome do regime é este é porque obviamente não é lícito ao docente exercer outra atividade remunerada, pública ou privada, não podendo ser considerado de boa-fé aquele que viola o regime. Mas, no caso da súmula, ainda que estivesse de boa-fé, seria ela inaplicável, haja vista a primeira parte do texto.

Este é, inclusive, o entendimento jurisprudencial, conforme adunado na ementa abaixo colacionada, advinda do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA CONCESSIVA. OBRIGATORIEDADE DA REMESSA OFICIAL. SERVIDOR PÚBLICO. MAGISTÉRIO DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAU. IFET. EXERCÍCIO SIMULTÂNEO. ATIVIDADE DOCENTE EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E LABOR NA INICIATIVA PRIVADA. IMPOSSIBILIDADE. DECRETO 94.664/87. AUSÊNCIA DE BOAFÉ. OBRIGATORIEDADE DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DAS PARCELAS INDEVIDAMENTE RECEBIDAS. [...]. 2. **Orientação jurisprudencial desta Corte Regional pacífica no sentido de que o professor submetido ao regime de dedicação exclusiva, conforme disciplinado no Decreto 94.664/87, está impedido de exercer outra atividade remunerada, seja ela pública ou privada, razão porque,**

ao optar por este regime, deve se afastar de eventual labor incompatível e, em não o fazendo, tem o dever de reposição ao erário do que recebeu indevidamente no respectivo período, em valores devidamente corrigidos. 3. O impetrante é servidor do IFET/MT desde 17 de junho de 1997, no cargo de professor de 1º e 2º graus, com carga de 40 (quarenta) horas semanais, vindo a optar pelo regime de dedicação exclusiva, ao passo que, no período de março de 1998 a fevereiro de 2004, exerceu outra atividade remunerada na iniciativa privada, junto à UNIRONDON, conforme constatado em procedimento administrativo, no qual respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa. 4. **Há previsão de um adicional de remuneração pela dedicação exclusiva exatamente para fazer frente a essa exclusividade do professor na instituição de ensino pública, de modo que, se o compromisso assumido foi desrespeitado, é de rigor a devolução do adicional recebido para tal finalidade.** 5. **Não há que se falar em boa-fé, uma vez que o exercício de atividade remunerada na iniciativa privada foi concomitante com a submissão do impetrante pelo regime de dedicação exclusiva junto ao IFET/MT, ou seja, manifestou ele espontaneamente a vontade de aderir ao novo regime, cujas limitações e vantagens constam expressamente do art. 15, I, do Decreto 94.664/87, e, mesmo assim, laborou na iniciativa privada, em atividade remunerada incompatível com a opção por ele feita, por quase 6 (seis) anos, recebendo o acréscimo correspondente a 55% (cinquenta e cinco) por cento de sua remuneração, a título da dedicação exclusiva, sem a ter observado.** 6. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, providas. Segurança denegada.

(TRF01 - AC: 00087329320054013600, Relator: JOÃO LUIZ DE SOUSA, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 24/03/2017) **[Grifos do autor]**

Não há que se falar em boa-fé, pois, como bem asseverado no julgado acima transcrito, uma vez que o docente opta por tal regime, tem plena consciência das limitações impostas, devendo, pois, haver o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente.

A reposição ao erário dos valores recebidos indevidamente deve ser feita na forma da Orientação Normativa nº 05/2013, oriunda do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Em linhas gerais, a referida instrução normativa exige que seja instaurado um processo administrativo com tal finalidade, devendo ser assegurado ao servidor o exercício da ampla defesa e contraditório.

Após o transcurso normal do processo, em restando caracterizada a necessidade de devolução, esta deverá ser feita pelo servidor no prazo de trinta dias, mediante pagamento de guia de recolhimento da união, podendo, outrossim, haver o parcelamento de tais valores, lembrando que, nesses casos, o art. 46, §1º da Lei

8.112/1990 estabelece que a parcela deve ser correspondente a no mínimo 10% da remuneração percebida pelo servidor.

3.4.2 Sanções previstas na Lei 8.112/1990

Além da devolução ao erário, o docente que viola o regime de dedicação exclusiva infringe, em tese, diversos deveres previstos na lei 8.112/1990, devendo, também, haver a devida punição.

A lei 8.112/1990 traz, em seu bojo, uma série de deveres e proibições para os servidores a ela submetidos, e, em havendo violação, a Lei já prevê, específico e taxativamente, a penalidade a ser aplicada.

Necessário deixar claro que para que haja a aplicação de qualquer penalidade, seja a devolução ao erário, seja as previstas na lei 8.112/1990, é necessário que haja o regular processo administrativo, respeitando sempre o contraditório e a ampla defesa.

Outrossim, frise-se que as violações que serão aqui apontadas são em caráter hipotético, levando em consideração tão somente a violação ao regime DE, pois, no caso concreto, pode haver outras violações puníveis com outras penalidades.

Com efeito, caso um docente que esteja submetido ao regime de dedicação exclusiva venha a descumpri-lo, exercendo outra atividade remunerada fora das exceções previstas na lei, estará violando diversos deveres impostos ao servidor público.

O primeiro deles é o contido no art. 116, II, da Lei 8.112/90, que é ser leal às instituições a que servir.

De acordo com o dicionário online Michaelis (2018), lealdade significa “cumprimento da palavra dada; fidelidade, respeito, responsabilidade”.

De acordo com o Manual de Processo Administrativo – CGU PAD, elaborado pela Corregedoria Geral da União (2017, p. 200), tal dever, para fins disciplinares, significa a observância das regras e princípios que norteiam o exercício das competências e atribuições da instituição à qual o acusado/investigado está vinculado.

Conforme significado da própria palavra, bem como do disposto no Manual CGU PAD, percebe-se claramente que o docente que desrespeita o regime de dedicação

exclusiva infringe o dever contido no art. 116, II, da Lei 8.112/90, pois certamente há o descumprimento do que foi acordado entre instituição e servidor.

Outro dever que é descumprido ao não respeitar a dedicação exclusiva é o contido no inciso III do mesmo art. 116: observar as legais e regulamentares. Isto porque a lei 12.772/2012 e o decreto 96.664/89 definem claramente quais são as regras: vedação ao exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada.

De acordo com o mesmo Manual CGU PAD (2018, p. 201), o dever descrito no inciso III do art. 116 da Lei nº 8.112/90 implica observância de qualquer norma jurídica, seja ela constitucional, legal ou infralegal, sendo possível, portanto, aplicar penalidade a servidor que tenha descumprido lei, regulamento, decreto, regimento, portaria, instrução, resolução, ordem de serviço, bem como decisões e interpretações vinculantes e princípios neles inscritos.

Em havendo descumprimento do pacto de dedicação exclusiva, certamente o servidor estará descumprindo as normas legais, além de possíveis regulamentos que cada instituição tenha sobre o tema.

Além dos deveres contidos nos incisos II e III do art. 116, o docente que quebra a dedicação exclusiva infringe a proibição contida no art. 117, XVIII, que dispõe ser vedado ao servidor público exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

Como visto, a dedicação exclusiva importa o impedimento do exercício de outra função pública ou privada, além de obrigar o docente a permanecer na instituição dois turnos completos.

Assim, não respeitar a DE certamente importa violar o disposto no art. 117, XVIII, pois tal regime implica na incompatibilidade do exercício de qualquer outra atividade.

No que tange às sanções aplicáveis, a Lei 8.112/1990 prevê, em seu art. 127, serem penalidades disciplinares: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; destituição de função comissionada.

O art. 117 da Lei nº 8.112/90 prevê uma série de atos que são vedados aos servidores públicos. Parte de tais infrações constituem as chamadas infrações leves, que se sujeitam estão às penalidades de advertência ou suspensão (incisos I a VIII e XIX),

conforme autoriza o art. 129. Já os incisos IX a XVI, por sua vez, são infrações sujeitas à pena de demissão (graves), e, por fim, os incisos XVII e XVIII são infrações médias, e são apenados com suspensão (CGU, 2017, p. 210).

Com efeito, a infração ao disposto no art. 117, XVIII, como bem salientado pelo Manual de PAD da CGU é punível com a suspensão. Tal suspensão pode ser de até noventa dias, conforme preconiza o art. 130 do Estatuto, cabendo a dosimetria à autoridade julgadora, que deverá levar em consideração natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais, conforme prevê o art. 128.

Como a quebra do pacto da dedicação exclusiva viola os deveres do servidor público contidos nos incisos II e III do art. 116, para além do previsto no inciso XVIII do art. 117, a penalidade de suspensão é o mínimo que pode ser aplicado, pois, estando comprovada a infração disciplinar, a autoridade julgadora não possui discricionariedade para definir qual penalidade será aplicada, pois os arts. 129, 130 e 132 já estabelece especificamente qual é a penalidade aplicável para cada infração cometida.

Não se pode olvidar que a violação ao regime de dedicação exclusiva causa enormes danos para o serviço público para além do financeiro, pois o docente, ao invés de estar em sala de aula, ou em laboratórios, ou fazendo pesquisas, conforme lhe obriga o pacto, está exercendo outras atividades que lhe garantem retorno financeiro, muitas vezes abandonando a sala de aula e deixando os alunos sem a devida educação de qualidade em nome do seu interesse particular, do seu lucro.

Desse modo, a aplicação da penalidade de suspensão é a medida mínima que se impõe, ante a gravidade da infração, devendo haver punição exemplar para que se coíba tal prática.

3.5 VIOLAÇÃO À DEDICAÇÃO EXCLUSIVA X ACÚMULO ILEGAL DE CARGOS

Não se deve confundir a infração de violar a dedicação exclusiva com o acúmulo ilegal de cargos públicos. São infrações diferentes, com tipificações diferentes e penalidades diferentes.

A regra do acúmulo de cargos públicos está contida no art. 37, XVI, da Constituição Federal, que permite acumular dois cargos de professor, um cargo técnico ou científico com um de professor ou dois cargos ou empregos privativos de profissional de saúde com profissões regulamentadas.

O acúmulo ilegal de cargos públicos é processado no rito sumário, conforme preconiza o art. 133 da Lei 8.112/1990. Em tal rito o processo é conduzido por comissão composta de apenas dois servidores estáveis, e se desenvolve nas fases de instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório, e, por fim, o julgamento. Além disso, o processo deve ser concluído em até trinta dias.

O que chama atenção em tal infração é o disposto no §5º do art. 133, que estabelece que se o servidor optar por um dos cargos até o último dia de prazo para defesa restará configurada sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

A previsão é deveras benéfica ao servidor, e chega a ser ilógica, tendo em vista que antes da abertura do processo o servidor já foi notificado a optar por um dos cargos, e só em caso de não haver a manifestação do servidor é que o PAD é instaurado.

Ora, como é que pode ser considerado de boa-fé um servidor que já foi instado a optar anteriormente e não fez a opção? A boa-fé ficaria caracterizada se o servidor fizesse a opção até o último dia do prazo que lhe foi dado, antes da abertura do PAD. Depois que o processo foi instaurado é inconcebível que o servidor seja considerado de boa-fé. Entretanto, este é o texto expresso da lei e deve ser respeitada a vontade do legislador.

Em caso de não haver a opção, será aplicada a penalidade de demissão, conforme previsão do art. 132, XII.

Fato é que não se confunde o acúmulo ilegal de cargos públicos com a violação ao regime de dedicação exclusiva, pois, no caso do docente em DE, a vedação alcança inclusive os cargos que são, em tese, acumuláveis. A dedicação exclusiva impede o exercício de qualquer outra atividade remunerada, pública ou privada, sejam os cargos acumuláveis ou não.

Nesse sentido, inclusive, já se manifestou o Poder Judiciário:

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR SUBMETIDO AO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS. MÁ-FÉ EVIDENCIADA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DA GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. POSSIBILIDADE. RECURSO E REEXAME OFICIAL CONHECIDOS E PROVIDOS. 1. O cerne da controvérsia ora posta a deslinde cinge-se em verificar a licitude da cumulação de dois cargos de professor, quando um deles é ocupado sob o regime da dedicação exclusiva, e a possibilidade de a Administração exigir a reposição ao erário de valores pagos a título de gratificação de dedicação exclusiva. 2. Aos titulares dos cargos de provimento efetivo do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico em regime de trabalho de dedicação exclusiva é vedado o exercício de outra atividade remunerada, pública ou particular, a teor do estatuído no art. 112 da Lei 11.784/08, antes da sua revogação pela Lei 12.772/2012, e no art. 14 do Decreto 94.664/87. 3. A possibilidade de acumulação genérica de dois cargos de professor não indica que podem ser cumulados sob o regime específico da dedicação exclusiva, fixado por Lei, pois tal regime, como a própria nomenclatura revela, requer não apenas a disponibilidade das 40 (quarenta) horas semanais, como também total exclusividade da dedicação, sendo remunerada com um adicional sobre o valor das horas de trabalho. 4. A reposição em folha é medida administrativa de ressarcimento ao erário que não se confunde com a impenhorabilidade de vencimentos ou proventos, em função de processo judicial executivo.[...]
(TRF02 - AC: 00258082320094025101, Relator: GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 04/07/2017).

Desse modo, independente dos dois cargos serem acumuláveis, ou de estar ou não o servidor de boa-fé, a opção pelo regime de dedicação exclusiva impede o exercício de qualquer outra atividade remunerada, pública ou privada.

4. VIOLAÇÃO AO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como visto no capítulo anterior, a infração ao regime de dedicação exclusiva gera uma série de consequências, a exemplo da devolução ao erário do adicional percebido pelo docente, adicional este que chega a 102,5% em alguns casos.

Além da devolução, o professor que descumpra a dedicação exclusiva está sujeito às demais penalidades previstas na Lei 8.112/1990, principalmente à pena de suspensão, ante a violação ao disposto no art. 116, II e III, e, principalmente, à previsão do art. 117, XVIII.

Estas são as penalidades comumente aplicadas nos processos disciplinares. Entretanto, diante da lesividade da conduta e do prejuízo não só financeiro que a prática causa, a devolução ao erário e a suspensão por no máximo noventa dias são penalidades brandas que não possuem o condão de coibi-la, até mesmo porque em muitos dos casos o que se faz é apenas a devolução ao erário.

É por isto que será defendido nos tópicos seguintes, a partir da análise da subsunção do fato violação à previsão contida nos arts. 9, 10 e 11 da LIA que, para além dos enquadramentos anteriormente verificados, a violação ao regime de dedicação exclusiva caracteriza ato de improbidade administrativa, e, em assim sendo, como tal deve ser penalizado.

4.1 FORMAS DE IDENTIFICAÇÃO E DESCOBERTA DA INFRAÇÃO

Geralmente a violação ao regime de dedicação exclusiva é descoberto pela Controladoria Geral da União através do cruzamento de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, sistema este que foi instituído pelo Decreto 99.328/1990, com a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (cruzamento SIAPE x RAIS), ou do SIAPE com o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (cruzamento SIAPE x CNPJ), onde a infração é identificada, no caso da RAIS, com o exercício de outra atividade pública ou privada, e no caso do CNPJ, o cruzamento tem a finalidade de identificar os docentes em regime de dedicação

exclusiva que atuam como empresário individual ou como sócio administrador de pessoa jurídica.

Outrossim, comumente a infração é descoberta através de denúncias que chegam às instituições de ensino por meio da ouvidoria, ou são enviadas diretamente ao órgão de correição da instituição.

Em ambos os casos, constatada a infração, é aberto processo administrativo disciplinar para oportunizar ao servidor o contraditório e a ampla defesa, e, após o regular processo disciplinar, pode-se concluir pela culpabilidade ou inocência do acusado.

O autor desta pesquisa teve acesso aos dados das possíveis infrações identificadas pela CGU no IFBA, a partir do cruzamento de dados realizado pelo órgão no ano de 2014.

O relatório (anexo 1) ressalta que, naquele ano, o IFBA possuía 1.249 docentes em regime de dedicação exclusiva (pelo relatório não fica claro se a CGU considerou também os professores temporários ou se somente os efetivos) e 319 servidores em tempo integral. Apenas a título de esclarecimento, são considerados servidores em tempo integral aqueles ocupantes de cargos de direção, chefia ou assessoramento, que não se confunde com o regime de dedicação exclusiva.

A CGU, por amostragem, solicitou ao IFBA os assentamentos funcionais de 2,5% desse total, que corresponde a trinta servidores. Desses trinta, constatou que dez, ou seja, 33,3...%, estariam supostamente violando o regime de dedicação exclusiva através do exercício de outro cargo, função ou emprego público ou privado.

Além disso, foi identificado, através do cruzamento SIAPE x RAIS, SIAPE x CNPJ empresa individual e SIAPE x CNPJ sócio administrador, a existência de 101 possíveis infrações, sendo 21 com outro vínculo empregatício, 57 como sócio administrador e 23 como empresário individual.

Como se vê, o número de possíveis infrações detectadas é grande. E esses são tão somente os casos identificados pela CGU, e dizem respeito unicamente ao IFBA. Deve-se levar em conta o fato de que algumas infrações são impossíveis de serem detectadas pelo cruzamento de dados, a exemplo de quando o vínculo do docente não é registrado, o “contrato de gaveta”, que somente é identificado a partir de alguma denúncia.

4.2 ENQUADRAMENTO AOS ARTS. 9º, 10 E 11 DA LEI 8.429/92

Diante de todo o exposto até este momento, passa-se a fazer a análise do enquadramento da infração ao regime de dedicação exclusiva ao quanto disposto nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que são, respectivamente, os atos que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que violam os princípios da administração pública, conforme tratado nos itens 2.3.1, 2.3.2 e 2.3.3.

O que se busca é fazer uma análise acerca da subsunção do ato violar o regime de dedicação exclusiva ao suporte fático abstrato contido em alguma ou algumas das previsões ali contidas, para investigar se, efetivamente, a infração ao regime de dedicação exclusiva importa em improbidade administrativa.

Como visto, improbidade administrativa é o ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a administração pública (NEVES; OLIVEIRA, 2017, P. 09).

Para que o ato possa ser caracterizado como improbidade administrativa é necessário identificar o sujeito ativo e o passivo, conforme disposto nos arts. 1º 2º da LIA. No caso da violação ao regime de dedicação exclusiva, o agente ativo, ou seja, aquele que comete o ato ímprobo, é o docente que quebra o pacto de exclusividade, enquanto o agente passivo, vítima do ato, é a Instituição de ensino que realizou o pacto com o docente e que pagava o respectivo adicional remuneratório pela exclusividade.

Identificados os sujeitos ativo e passivo do ato, passe-se a analisar a subsunção do fato à norma, de modo a verificar se o docente que infringe a dedicação exclusiva comete ato de improbidade.

4.2.1 Art. 9º - Ato que causa enriquecimento ilícito

Consoante visto anteriormente, o art. 9º da LIA dispõe que constitui ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de

vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas em seu art. 1º.

A partir do texto expresso da lei é possível identificar que o ato de violar o regime de dedicação exclusiva não se subsume ao suporte fático contido no art. 9º da lei de improbidade administrativa.

Isto porque o texto legal fala que, para que se caracterize o ato ímprobo, o enriquecimento ilícito se dá pela auferição de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo. E isso não acontece quando o docente viola o regime de dedicação exclusiva, pois, em que pese haja a auferição de vantagem patrimonial, não se pode considerar indevido para fins de improbidade, haja vista que decorre do exercício de outra atividade que não está ligada intrinsecamente ao exercício do cargo.

Para que haja o enriquecimento ilícito para fins de improbidade, o acréscimo patrimonial deve necessariamente decorrer do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades previstas no art. 1º da LIA.

Como bem assevera Geovane de Mori Peixoto (2017, p. 48), a lei exige três requisitos para a caracterização da prática do ato de improbidade por enriquecimento ilícito: a) a percepção de vantagem patrimonial indevida; b) conduta dolosa do agente; e c) vinculação da percepção dessa vantagem ao exercício de função, cargo, emprego ou atividade na Administração Pública, de modo geral.

O enriquecimento se dá por algo que se faça em razão do cargo, como cobrar propina para a prática de algum ato inerente ao cargo que ocupa. Exemplificando, no caso de um docente, seria improbidade administrativa se ele efetuasse a cobrança de algum valor para garantir a aprovação do aluno na matéria. Aí sim seria improbidade, já que o acréscimo patrimonial decorreria diretamente do exercício do seu cargo.

Mas no caso de infração ao regime de dedicação exclusiva, em que pese haver acréscimo patrimonial, este decorre do trabalho do docente em outra instituição, ou por outro trabalho privado, e não está atrelado ao exercício do cargo.

O art. 9º da LIA possui doze incisos, e, apesar de se saber que não é um rol taxativo, infere-se pelo seu conteúdo que o acréscimo patrimonial deve estar atrelado ao exercício do cargo.

Veja-se, por exemplo, o inciso I: receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público.

Também o inciso VIII: aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade.

Esses são apenas exemplos para demonstrar que o intuito do legislador, ao prever as condutas consignadas no art. 9º da LIA, foi evitar que o agente público pratique ou deixe de praticar qualquer ato com fito de receber acréscimo patrimonial para tanto.

No art. 12 há apenas um inciso que destoa do conteúdo dos demais, que é o inciso VII, que assevera constituir ato de improbidade administrativa adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público.

Por este inciso é até possível que um docente que viole a dedicação exclusiva cometa ato de improbidade administrativa, mas seria necessário que ele adquirisse bens cujo valor fosse desproporcional com a evolução do patrimônio ou com a renda. Ou seja, caso o docente não adquira qualquer bem que seja incompatível com sua evolução patrimonial, não haverá ato de improbidade.

Nesse sentido, inclusive, já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-DIRETOR PRESIDENTE DA FENAC SA. ALEGAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE BENS DE MODO DESPROPORCIONAL À EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO. FILHOS DO AGENTE PÚBLICO QUE DELE RECEBERAM EMPRÉSTIMOS EM DINHEIRO. ALEGAÇÃO DE LOCUPLETAMENTO DOS AGRAVANTES POR ATO DE IMPROBIDADE. ART. 9º, VII, E 3º, DA LEI 8.429/92. JUÍZO DELIBATÓRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE NA ESPÉCIE. ARTIGO 17, §8º, DA LIA. REJEIÇÃO LIMINAR DA AÇÃO. ATO DE IMPROBIDADE QUE DIFERE DE MERA ILEGALIDADE. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO AGENTE PÚBLICO. RIGORISMO DAS CONDUTAS E SANÇÕES PREVISTAS NA LIA. Aquisição de bens com valor desproporcional à evolução do patrimônio ou renda do agente público. Artigo 9º, VII, da lia. Demonstração da ilegal aquisição de bens

inexistente na espécie. O mero aumento patrimonial, isoladamente, não tipifica improbidade. **O artigo 9º, VII, da LIA reputa ímprobo o ato de aquisição de bens com valor desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público. No caso dos autos, o acréscimo patrimonial do pai dos agravantes foi verificado pela sua movimentação financeira, mas não foram apontados bens ilegalmente adquiridos. O ato capitulado na Lei não é o aumento do montante em espécie de que o agente público dispõe, mas a aquisição de bens como fruto de abusivo exercício da função pública que, in casu, não foi demonstrado.** [...] Ação rejeitada com relação ao agravante. Recurso provido. Unânime.
(TJRS - AI: 3792022620128217000, Relator: DENISE OLIVEIRA CEZAR, VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/01/2013) [grifos do autor].

Além disso, seria muito difícil identificar a existência dessa infração, ao passo que o docente pode por anos violar o regime de dedicação exclusiva sem que adquira qualquer bem incompatível com sua evolução patrimonial. Outrossim, seria deveras simples dissimular sua evolução patrimonial, atribuindo bens a outros membros de sua família, ou a empresas.

Desse modo, verifica-se que, ao menos como regra geral, infringir o regime de dedicação exclusiva não caracteriza ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.

4.2.2 Art. 10 - Ato que causa prejuízo ao erário

O art. 10 da LIA traz os atos que causam prejuízo ao erário, afirmando que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da lei.

Como visto, o vocábulo erário diz respeito aos recursos financeiros provenientes dos cofres públicos, enquanto patrimônio público compreende não apenas os bens e interesse econômicos, mas também os de conteúdo extrapatrimonial (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 85).

A definição de patrimônio público, inclusive, está no §1º da lei 4.717/65 (Lei de ação popular), que considera como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

A previsão do art. 10 é ampla, abarcando qualquer ação ou omissão, dolosa ou culpa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades constantes no art. 1º da lei.

Um ponto importante contido na previsão legal é a possibilidade da caracterização do ato de improbidade por qualquer ação ou omissão, por dolo ou culpa.

Pela exegese do art. 10, a conduta do agente é realçada, na medida em que as ações ou omissões, dolosas ou culposas, podem, *a priori*, caracterizar o ato de improbidade por prejuízo ao erário (PEIXOTO, 2017, p. 51).

Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 32) traz a distinção entre dolo e culpa. Diz o referido autor que

Tanto no dolo como na culpa há conduta voluntária do agente, só que no primeiro caso a conduta já nasce ilícita, porquanto a vontade se dirige à concretização de um resultado antijurídico – o dolo abrange a conduta e o efeito lesivo dele resultante –, enquanto que no segundo a conduta nasce lícita, tornando-se ilícita na medida em que se desvia dos padrões socialmente adequados. O juízo de desvalor no dolo incide sobre a conduta, ilícita desde a sua origem; na culpa, incide apenas sobre o resultado. Em suma, no dolo o agente quer a ação e o resultado, ao passo que na culpa ele só quer a ação, vindo a atingir o resultado por desvio acidental de conduta decorrente de falta de cuidado.

Dolo é a vontade conscientemente dirigida à produção de um resultado ilícito. No dolo, portanto, há uma conduta intencional, é uma infração consciente. Já a culpa é a violação do dever objetivo de cuidado que o agente podia conhecer e observar. O padrão que se toma para apreciar a conduta do agente não é só a do homem diligente e zeloso, mas, outrossim, do homem medianamente sensato, avisado, razoável e capaz, pois, quem não tem capacidade física, intelectual ou técnica para exercer determinada atividade deve se abster da prática dos atos que fogem ao círculo de suas aptidões, ou reforçar a diligência para suprir suas deficiências. A inobservância desse dever de cuidado torna a conduta do agente culposa, de onde se evidencia que a culpa é uma conduta deficiente do agente, decorrente de uma deficiência de vontade ou de inaptidões ou deficiências próprias ou naturais (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 33-34).

Arremata o autor, sobre a culpa (2012, p. 34): exprime um juízo de reprovabilidade sobre a conduta do agente, por ter violado o dever de cuidado quando, face circunstâncias específicas do caso, devia e podia ter agido de outro modo.

A questão é: o docente, quando viola o regime de dedicação exclusiva, causa prejuízo ao erário e, conseqüentemente, comete ato de improbidade administrativa conforme previsão do art. 10 da LIA?

Consoante detalhado alhures, quando o docente opta pelo regime de dedicação exclusiva, ele recebe um acréscimo em sua remuneração de modo a compensá-lo pela vedação ao exercício de outras atividades remuneradas.

Se a Instituição cumpre sua parte, remunerando o docente e ele infringe a dedicação exclusiva exercendo outra atividade remunerada, ele está, sim, causando prejuízo ao erário, hipótese que, em tese, se encaixaria ao suporte fático contido no art. 10 da LIA.

O docente, ao violar o regime de dedicação exclusiva, está praticando uma ação (exercício de outra atividade remunerada) que causa lesão ao erário (pagamento, por parte da administração, do acréscimo remuneratório sem a contraprestação da exclusividade do professor), consubstanciado em conduta dolosa ou culposa do agente transgressor.

O ponto central que geraria maiores discussões acerca da caracterização ou não do ato de improbidade seria a existência do elemento subjetivo, tendo em vista que não se admite a responsabilização objetiva do agente.

Entretanto, a discussão torna-se descabida ao passo que o *caput* do art. 10 admite que o ato de improbidade decorra de conduta culposa do agente. Ou seja, ainda que o docente não tenha a intenção deliberada de violar o regime de dedicação exclusiva e, conseqüentemente, causar prejuízo ao erário, a improbidade restaria caracterizada pela prática do ato culposo do agente, haja vista a existência de violação do seu dever de cuidado, pois podia e devia ter agido de outro modo, abstendo-se do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada.

Mesmo que a conduta esteja caracteriza de forma culposa, há na jurisprudência quem entenda que o simples fato do docente agir de forma livre e consciente no sentido de descumprir a dedicação exclusiva, depois de ter optado por tal regime, exercendo outra atividade remunerada, em desrespeito ao comando legal, resta caracterizado o ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, e de forma dolosa.

Nesse sentido, veja-se o julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROFESSOR UNIVERSITÁRIO. DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE ARQUITETO. VEDAÇÃO. DOLO. MÁ-FÉ CONFIGURADA. SENTENÇA REFORMADA.

1. O Ministério Público Federal propôs ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face do ora apelado, em razão da suposta prática de ato ímprobo consistente na quebra do regime de dedicação exclusiva ao qual é submetido o réu, professor adjunto, lotado no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo, violando o disposto no art. 14, § 1º, d, do Decreto n. 94.664/87. 2. [...] 3. O regime de dedicação exclusiva gera impedimento para o exercício de qualquer outra atividade remunerada, em especial de caráter permanente, como a ocupação de emprego na iniciativa privada ou mesmo o exercício da atividade profissional de arquiteto, excepcionando apenas a participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de magistério, a participação em comissões julgadoras ou verificadoras, relacionadas com o ensino ou pesquisa, a percepção de direitos autorais ou correlatos ou a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição de ensino. 4. O apelado realizou várias atividades profissionais extra universidade, conforme informações prestadas pelo CREA/ES e pelo Conselho Regional de Arquitetura do Espírito Santo, revelando que não se trata simplesmente do recebimento de "direitos autorais" pelos projetos de arquitetura desenvolvidos pelo autor, mas de reiterada atividade remunerada extra universidade. 5. Ve-se, além disso, que as atuações do apelado não se deram em caráter eventual, mas de modo corriqueiro e sem a autorização da UFES, em inobservância das normas legais e regimentais que normatizam o regime de dedicação exclusiva dos professores universitários das Instituições Federais de 1º Ensino Superior. **6. A atuação do réu foi dolosa, pois agiu livre e conscientemente no sentido de descumprir o regime de dedicação exclusiva, já que, em vários períodos, atuou como arquiteto sem a autorização da Universidade a que está vinculado. Assim, é evidente o dolo e a má fé do servidor que optou pelo regime de dedicação exclusiva, mas exercia outra atividade remunerada, em desrespeito ao comando legal. Ou seja, recebeu a gratificação GDE, embora estivesse exercendo cumulativamente outro emprego de arquiteto.** 7. Dessa forma, na condição de Professor Universitário não poderia ignorar a proibição para o exercício das atividades fora da abrangência da Universidade Federal do Espírito Santo. A falta de ética, de lealdade à instituição universitária e à sociedade civil, a conduta abusiva e imbuída de má fé, verificadas relativamente ao réu, claramente configuram a prática do ato de improbidade administrativa. 8. **Houve claro prejuízo ao erário porquanto o réu vinha percebendo valores pecuniários no âmbito de sua remuneração como servidor público autárquica da UFES correspondentes à gratificação para se dedicar exclusivamente às atividades acadêmicas daquela Universidade. Assim, a UFES pagou valores pecuniários indevidos ao Réu sob o compromisso do desempenho de atividades exclusivas, o que não se concretizou.** 9. O elemento subjetivo do tipo - o dolo - ficou demonstrado pelas provas produzidas, inclusive declaração do réu no sentido que não poderia exercer outra atividade além daquela vinculada à UFES, a despeito de logicamente saber que prosseguia com suas atividades de arquiteto. A má fé, a conduta desleal e ímproba, o comportamento frontalmente contrário aos princípios que regem a Administração Pública, foram devidamente comprovados

pelos elementos de prova constantes dos autos. 10. No tocante à imposição das penalidades da improbidade administrativa ao réu, deve-se dosar as sanções de acordo com a natureza, a gravidade e consequências do ato ímprobo, além da extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente. E, nessa toada, devem ser as penas fixadas dentro dos limites e parâmetros estabelecidos no art. 12, I e III da Lei n. 8.429/92. Com base no princípio da proporcionalidade, não são obrigatoriamente cumulativas as medidas previstas no art. 12 da LIA, razão pela qual o magistrado pode entender ser suficiente a incidência de uma ou de algumas medidas, levando em consideração a gravidade do caso, os antecedentes do responsável, a intensidade do dolo e a suficiência da sanção. 12. No caso concreto, além da devolução dos valores indevidamente recebidos a título de gratificação pela dedicação exclusiva (nos períodos indicados na petição inicial), abatidos os valores já pagos, deve ser aplicada multa civil no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), levando-se em consideração a culpabilidade, bem como a situação financeira do réu. As demais penalidades (perda da função pública, suspensão de direitos políticos e 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) se mostram excessivas e desnecessárias (e sequer foram postuladas pelo Ministério Público Federal), pois as sanções antes mencionadas são suficientes para a reprimenda da conduta do apelado, desestimulando a prática de condutas ímprobas. 13. Apelo e remessa necessários providos. 13. Apelo e remessa necessários providos.

(TRF02 - AC: 01090082420154025001, Relator: GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 05/07/2017) [Grifos do autor].

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região também entende pela prática de ato de improbidade por causar prejuízo ao erário:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROFESSOR ADJUNTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. UFC. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. DESEMPENHO CONCOMITANTE DE CARGO PRIVATIVO DE MÉDICO. IMPOSSIBILIDADE. PROIBIÇÃO DE ACUMULAÇÃO DOS CARGOS INDEPENDENTEMENTE DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. PELO PROVIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. 1. Resta incontroverso nos autos que o servidor Francisco Flávio Leitão de Carvalho exerce o cargo de Professor Adjunto na Universidade Federal do Ceará. UFC, concomitantemente com o desempenho de profissão liberal de médico. 2. A má remuneração dos professores universitários não é excludente para a burla ao regime de dedicação exclusiva. 3. É vedada a acumulação do cargo de professor em regime de dedicação exclusiva com qualquer outro cargo, independentemente da compatibilidade de horários, nos termos do art. 14 do Decreto 94.664/87. 4. **O apelado acumula, ilegalmente e conscientemente, um cargo de Professor Adjunto na UFC, em regime de dedicação exclusiva, com outro privativo de médico, o que, indubitavelmente, ocasiona prejuízo ao erário e macula o princípio da moralidade administrativa.** 5. O regime de dedicação exclusiva é uma opção feita pelo servidor e implica em um acréscimo de 50% no salário, a fim de que haja uma dedicação integral ao cargo desempenhado. O apelado, mesmo ciente desta circunstância, continua a desempenhar outra atividade, além do cargo de professor

da UFC, razão pela qual se configura o ato de improbidade administrativa. 6. Descabimento em assegurar-se a aposentadoria a servidor em regime de DE, quando não fazia jus àquele regime, em atividade. 7. Reforma da sentença para exclusão do regime de DE, devolução de valores e pagamento de multa civil. 8. Pelo provimento da apelação.

(TRF05 - APELREEX: 00080458320084058100, Relator: FRANCISCO DE QUEIROZ B. CAVALCANTI, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 05/12/2011) [grifos do autor].

Desse modo, fato é que, a partir do momento em que o docente celebra o pacto de dedicação exclusiva com a instituição, espera-se, como padrão de conduta do homem médio, que ele respeite as limitações impostas por tal regime. Caso haja o desrespeito, estará ele cometendo ato ímprobo por causar prejuízo ao erário, conforme consignado nos julgados acima transcritos.

4.2.3 Art. 11 - Ato que atenta contra os princípios da administração pública

Para além do prejuízo ao erário, que, como visto, resta caracterizado pela quebra do regime de dedicação exclusiva, há de se analisar se a violação atenta contra os princípios da administração pública, consoante previsão do art. 11 da LIA.

Não é difícil perceber a importância dos princípios jurídicos na atualidade, haja vista o reconhecimento de sua força normativa e vinculante no âmbito das relações públicas e privadas. Certo é, pois, que a violação a qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à administração pública, configurará ato de improbidade administrativa. Esta é o reconhecimento e aplicação do princípio da juridicidade, que impõe obediência, aos agentes públicos, não apenas das regras formais, mas também de todos os princípios reconhecidos pela comunidade jurídica, e positivado no art. 2º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/1999, que determina que a atuação do agente se dê conforme a lei e o direito (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 93).

Dispõe o referido art. 11 que 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.

O suporte fático do art. 11 é deveras aberto, e, dessa forma “dá ensejo a um excessivo grau de subjetivismo na sua interpretação/aplicação” (PEIXOTO, 2017, p. 57).

O *caput* do art. 11 prevê que comete ato de improbidade aquele que viola, dentre outros, os deveres de honestidade e lealdade às instituições.

Ser leal à instituição a que servir é um dever inerente a todos os servidores públicos que estão submetidos aos regramentos contidos na Lei 8.112/1990, conforme preceituado no art. 116. II, do referido diploma legal. Desse modo, a regra contida na LIA trabalha em conjunto com o estatuto dos servidores públicos federais, de modo que, uma vez violado o dever de lealdade, poderá haver a aplicação de penalidade em âmbito administrativo, conforme tratado no tópico 3.4.2 deste trabalho, e, além disso, poderá caracterizar ato de improbidade, passível, portanto, de aplicação das penalidades contidas no art. 12 da LIA, caso presentes os demais requisitos.

A honestidade está ligada intrinsecamente à probidade, já que, etimologicamente, a palavra “probidade” deriva do latim *probitate*, que significa aquilo que é bom, diretamente ligado à honradez, à honestidade e à integridade. Por outro lado, a improbidade deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade (CARVALHO FILHO, 2013, 1.085).

Lealdade, honestidade e probidade andam lado a lado, de modo que todo agente público no sentido lato da palavra deve atuar sempre visando o respeito a tais deveres, haja vista que sua violação é punível, seja pela lei 8.112/1990 seja pela LIA.

Geovane de Mori Peixoto (2017, p. 61) lembra que a realização de uma análise mais detalhada sobre a questão permite compreender que, no momento que se estabelecerem regras definindo as condutas que tipificam os atos como ímprobos, os princípios da Administração Pública estarão automaticamente protegidos, ao passo em que a elaboração de regras tem como um de seus fins a densificação de princípios, eles já estão, portanto, presentes nas regras. A improbidade já é em si, propriamente, um ato de violação de princípios.

Pois bem.

Fazendo-se uma análise perfunctória é possível perceber, *a priori*, que a quebra do regime de dedicação exclusiva significa a violação aos deveres de honestidade e lealdade, e, ainda, aos princípios legalidade e moralidade.

Além disso, a conduta violadora amolda-se ao disposto no inciso I do art. 11, pois, aquele que quebra o regime de dedicação exclusiva pratica ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto.

Entretanto, têm-se, aqui, um potencial ato de improbidade, haja vista que, diversamente do quanto previsto no art. 10 da LIA, que admite a prática ato de improbidade na modalidade culposa, o ato de improbidade por violação a princípio exige o dolo, conforme iterativa jurisprudência do STJ, cristalizada a partir do voto do Ministro Teori Zavascki no RESP Nº 479.812 – SP.

A questão central que é determinante à caracterização é identificar a presença do dolo na violação ao regime de dedicação exclusiva.

Como visto no tópico anterior, dolo é a vontade conscientemente dirigida à produção de um resultado ilícito, haja vista que, no dolo, há uma conduta intencional, uma infração consciente.

É preciso analisar se o docente, ao violar a dedicação exclusiva, demonstra vontade consciente dirigida à produção de um resultado ilícito.

Não existe na jurisprudência uma unicidade de entendimento, de modo que os alguns Tribunais entendem que a violação ao regime de dedicação exclusiva caracteriza ato de improbidade por atentar contra os princípios da administração pública, enquanto outros tribunais entendem pela não caracterização do ato.

Observe-se as decisões a seguir:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UFES. PROFESSOR UNIVERSITÁRIO. REGIME DOCENTE DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. SANÇÃO. PROPORCIONALIDADE. Pratica ato de improbidade o professor que recebe por dedicação exclusiva, assina termo e compromete-se à exclusividade e, simultaneamente, acumula e recebe por outra atividade, em regime integral, com coordenação. Presente o elemento subjetivo do ato ímprobo. **Ao optar pelo regime da dedicação exclusiva, o réu assinou declarações de que estaria impedido de exercer qualquer outra atividade remunerada, em instituição pública ou privada. Artigo 11, caput e inciso I da Lei 8.429/92 e violação aos artigos 116, II, III e IX e 117, XVIII da Lei 8.112/90.** Diante da gravidade do ato cometido, aplicam-se as sanções de perda da função pública e de ressarcimento integral do dano (gratificação de dedicação exclusiva recebida indevidamente entre agosto de 2002 a julho de 2008). Não se aplicam, no caso, sanções de perda de direitos políticos ou proibição de contratar, já que impertinentes ao caso, e suficiente a sanção adotada. Apelos do MPF e da ufes parcialmente providos. (TRF02 - REC: 00121304720094025001, Relator: GUILHERME COUTO DE CASTRO, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 15/04/2013) [grifos do autor].

Como se vê, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região entende que a violação à dedicação exclusiva caracteriza ato de improbidade, tanto por causar prejuízo ao erário quanto por violar os princípios da administração pública.

O TRF2, no julgamento da Apelação Cível - AC 01090082420154025001, com relatoria do Juiz de TRF Guilherme Calmon Nogueira da Gama, cuja ementa foi transcrita no tópico anterior, entendeu que a ação livre e consciente do agente no sentido de descumprir a dedicação exclusiva, percebendo o adicional da instituição e exercendo outra atividade remunerada, caracteriza dolo e má fé, mormente pelo fato de que o docente, quando se submete ao regime de dedicação exclusiva, declara que não pode exercer outra atividade além daquela vinculada à sua instituição.

Frise-se que, no mesmo julgado, o Tribunal entendeu que tal conduta, além de causar prejuízo ao erário, é contrária aos princípios que regem a administração pública.

Assim, para o TRF2, estaria presente o dolo, de modo que restaria caracterizado o ato ímprobo.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por sua vez, tem uma jurisprudência controversa, pois, a depender da turma, entende pela existência ou não do ato de improbidade. Veja-se os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDEVIDA CUMULAÇÃO DE CARGO PÚBLICO E ATIVIDADE REMUNERADA NA INICIATIVA PRIVADA. INOCORRÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, LESÃO AO ERÁRIO, VIOLAÇÃO A PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU MÁ-FÉ. IMPROVIMENTO DA APELAÇÃO. 1. Trata-se de apelação interposta pelo Ministério Público Federal contra sentença que julgou improcedente ação civil por improbidade administrativa ajuizada em face de professor do Instituto Federal de Sergipe. IFS por acumulação indevida de sua docência (dedicação exclusiva) com atividade remunerada (na iniciativa privada); 2. **É, de fato, incontroversa a acumulação de cargo público de professor do IFS, em regime de dedicação exclusiva (gratificada), com a atividade de professor no Colégio de Ciência Pura e Aplicada. CCPA, instituição privada de ensino;** 3. Não ocorreu na hipótese, porém, qualquer prejuízo ao desempenho do cargo público em decorrência da referida cumulação, conforme depoimento das duas testemunhas ouvidas, também professoras do IFS e ex-superiores do réu, as quais atestaram o cumprimento dos horários com assiduidade, zelo e responsabilidade. Elas também relataram que o demandado, sempre que solicitado, supria lacunas nas grades dos cursos e participava de forma ativa das atividades extracurriculares da instituição, integrando comissões de núcleos de trabalho, de Banca Examinadora de concurso para seleção de docentes, entre outros; 4. **Tampouco houve enriquecimento ilícito ou dano ao Erário, eis que a quantia recebida a título de gratificação de dedicação exclusiva está sendo devolvida por meio de desconto em contracheque, conforme decidido no**

Processo Administrativo Disciplinar nº 23060.002359/2012-54; 5. Outrossim, não houve, para fins de submissão da matéria à Lei de improbidade, violação aos princípios da administração pública. A acumulação indevida, com efeito, não ostenta a gravidade necessária para que seja considerada como violadora dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições; 6. A Lei de improbidade surgiu para cobrir o anseio social por moralidade na administração pública. Porém, não é qualquer ilícito ou irregularidade que é capaz de provocá-la. O ato precisa trazer consigo uma carga de malícia, perniciosidade, desonestidade, má-fé, implicando ofensa insuportável aos princípios éticos e morais que regem a Administração Pública, dessas que não encontrem nas punições de menor espectro (como aquelas encartadas na Lei 8112/90) a sancionabilidade necessária (e este parece ser o caso dos autos); 7. A aplicação da norma punitiva de improbidade deve ser feita com cautela e restritivamente, sob pena de banalizar-se o instituto, sancionando-se toda e qualquer irregularidade com ela, quando, em rigor, sua aplicação. Até pela gravidade. Deve circunscrever-se a casos excepcionais; 8. Apelação improvida.
(TRF05 - AC: 00046108920134058500, Relator: PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 10/10/2016). [grifos do autor].

Perceba-se que a decisão do TRF5 é diametralmente oposta à do TRF2. Não se pode negar, contudo, que a *ratio decidendi* do julgado é deveras interessante, principalmente quanto ao entendimento que o fato do docente efetuar a devolução dos valores recebidos pela dedicação exclusiva justifica a inexistência de dano ao erário.

Com a devida vênia, não se pode concordar com tal fundamentação, na medida em que o ressarcimento integral do dano é justamente uma das penalidades passíveis de aplicação pela prática de atos de improbidade administrativa, conforme consubstanciado no art. 12, I, II e III da LIA.

Outrossim, a própria LIA prevê, no art. 21, I, que a aplicação das sanções por ato de improbidade independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, exceto quanto à pena de ressarcimento.

Ademais, lembre-se que o pressuposto essencial para que se configure o ato de improbidade é a violação aos princípios da administração pública, independentemente do enriquecimento ilícito e do dano ao erário (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 94).

Desse modo, não se pode utilizar como fundamento para justificar a não caracterização do ato de improbidade a ocorrência de devolução ao erário, tendo em vista que esta é justamente uma das penalidades aplicáveis aos que cometem ato de improbidade.

Outro ponto interessante do julgado é o que aduz não haver, para fins de submissão à matéria da LIA, violação aos princípios da administração pública, sob o fundamento de que a “acumulação indevida” não ostenta a gravidade necessária para que seja considerada violadora dos deveres de honestidade e lealdade às instituições.

Tal parte do julgado corrobora o que fora dito no tópico 2.3 deste trabalho, pois não é qualquer violação que deve ser considerada ato de improbidade administrativa, haja vista que, se assim não o fosse, “qualquer deslize administrativo, por menor que ele seja, poderia configurar violação ao princípio da legalidade, atraindo a incidência das sanções de improbidade, o que acarretaria insegurança jurídica aos agentes públicos” (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 95).

Entretanto, do mesmo modo que não é qualquer deslize que configura improbidade, não se deve flexibilizar por demais a regra, sob pena de restar inviabilizada sua aplicação.

Novamente pedindo vênias para discordar do Egrégio Tribunal, há algumas confusões na fundamentação do julgado. Veja-se, por exemplo, que há confusão quanto à terminologia “acúmulo indevido”, bem como quando trata da compatibilidade de horários. Infere-se que o Tribunal está se referindo a acúmulo indevidos de cargos públicos, tema este tratado especificamente no tópico 3.5.

Não se deve confundir violação ao regime de dedicação exclusiva com acúmulo ilegal de cargos, pois, caso o docente esteja submetido a tal regime, fica impedido de exercer outro cargo público mesmo que ele seja, em tese, acumulável, pois o que a dedicação exclusiva impede é o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada.

Assim, ainda que os cargos sejam acumuláveis e que haja compatibilidade de horários, o docente que esteja submetido ao regime de dedicação exclusiva não pode exercer outra atividade remunerada, seja ela pública ou privada, salvo as exceções previstas na lei, e com autorização da instituição em que o servidor esteja lotado.

Acontece que o próprio TRF da 5ª região, por meio do Relator Francisco de Queiroz B. Cavalcanti, integrante da primeira turma do tribunal, já julgou o mesmo tema de forma diametralmente oposta, conforme visto na APELREEX 00080458320084058100, cujo trecho do julgado diz o seguinte:

o apelado acumula, ilegalmente e conscientemente, um cargo de Professor Adjunto na UFC, em regime de dedicação exclusiva, com outro privativo de médico, o que, indubitavelmente, ocasiona prejuízo ao erário e macula o princípio da moralidade administrativa. O apelado, mesmo ciente desta circunstância, continua a desempenhar outra atividade, além do cargo de professor da UFC, **razão pela qual se configura o ato de improbidade administrativa.** [grifos do autor].

O Tribunal Região da 1ª Região traz um julgado interessantíssimo acerca do tema, conforme se vê a seguir:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO RETIDO. PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL. DESNECESSIDADE. PROFESSORA UNIVERSITÁRIA EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCER OUTRA ATIVIDADE. ART. 14 DO DECRETO 94.664/87. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA. ATO ÍMPROBO. [...]. 2. Propositura de ação de improbidade administrativa em decorrência de a requerida, na condição de professora universitária em regime de dedicação exclusiva, ter exercido concomitantemente a atividade remunerada de médica em clínica particular, em afronta ao princípio da legalidade. 3. O conjunto probatório dos autos demonstra que a conduta praticada pela requerida não se reveste de ilicitude a ensejar sua condenação por ato de improbidade, porquanto não ficou evidenciado o dolo ou a má-fé, tendo em vista solicitação de alteração do regime de trabalho para 40 (quarenta) horas semanais sem dedicação exclusiva, junto à universidade de Uberlândia. 4. Em que pese o exercício de outra atividade remunerada por professora em regime de dedicação exclusiva, não se verifica, quanto à requerida, a prática de atos de improbidade administrativa, mas de infração administrativa sujeita a medidas e sanções na seara administrativa. (precedentes do STJ e desta corte regional). 5. A ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da administração pública pela má-fé do servidor, o que não ficou evidenciado nos autos. 6. Agravo retido não provido. 7. Apelação da requerida provida. Apelação do ministério público federal prejudicada. (TRF01 - AC: 00099839020034013803, Relator: MÔNICA JACQUELINE SIFUENTES PACHECO DE MEDEIROS, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 19/06/2015)

Perceba-se que o Tribunal afastou, com razão, a caracterização do ato de improbidade administrativa por não ter vislumbrado, no caso concreto, o dolo e a má fé, haja vista que a docente solicitou à Universidade a alteração do seu regime para 40 horas sem dedicação exclusiva.

Frise-se que a não caracterização do ato de improbidade não significa que não exista um ilícito na seara administrativa, pois o correto seria que a docente agisse dentro da legalidade, respeitando o regime de dedicação exclusiva enquanto a situação não fosse regularizada. Poderia, inclusive, ter ingressado com medida judicial visando a alteração do regime, ante a mora da administração em atender o pleito.

Porém, como bem entendeu o Tribunal, não há como caracterizar o ato de improbidade por violação a princípio quando ausente o dolo. Entretanto, tal situação tem que ser verificada caso a caso.

Como visto, não há um consenso na jurisprudência se a infringência à dedicação exclusiva caracteriza ato de improbidade que viola os princípios da Administração Pública, havendo, inclusive, dissenso entre turmas de um mesmo tribunal.

Todavia, em que pese o entendimento da segunda turma do TRF da 5ª Região, anteriormente tratado, a decisão, com a máxima vênia, está recheada de equívocos, conforme explicitado alhures.

Com efeito, a rigor, o docente que viola o regime de dedicação exclusiva comete, sim, ato de improbidade administrativa que viola princípios da administração pública, pois, como bem asseverou o TRF da 2ª região, o fato do docente, por livre e espontânea vontade, se submeter ao regime e exercer outra atividade, tendo plena consciência da irregularidade, infringe o dever de lealdade e honestidade para com a instituição que o remunera.

Ora, como não pode ser desonestidade e deslealdade o servidor receber um acréscimo em sua remuneração para que não exerça outra atividade remunerada e se dedique exclusivamente a uma instituição, para desenvolver pesquisas e participar de atividades de extensão, no intuito de trazer a excelência ao ensino público e o docente viola o regime, desenvolvendo atividades remuneradas para a satisfação dos seus interesses pessoais?

São esses e outros atos que contribuem para a precariedade do ensino público no Brasil, ainda que as Universidades Públicas e Institutos Federais sejam referência em ensino de qualidade. Pode ser melhor, e não se deve aceitar que o interesse privado dos servidores subjugue o interesse público.

Feitas as considerações acima, é necessário discorrer acerca de um questionamento que pode ser feito, que é a possibilidade de o docente não saber das implicações do regime de dedicação exclusiva.

Questiona-se: é possível que um docente desconheça as vedações impostas ao regime de dedicação exclusiva? Em tese, sim. Porém, mesmo sendo possível, não é lícito invocar a ignorância ou desconhecimento para justificar a violação.

Primeiro porque, conforme previsão do art. 3º do Decreto Lei 4.657/1942, ninguém se escusa de cumprir a lei alegando que não a conhece. Segundo porque o nome do regime é deveras intuitivo: dedicação exclusiva. E terceiro porque não está se tratando de leigos, mas sim de servidores com alto grau de conhecimento, frisando-se, inclusive, que no âmbito das Universidades Federais para que o docente se submeta ao regime de dedicação exclusiva ele deve ter doutorado. Assim, impossível que aceite a alegação de desconhecimento com fito de afastar a incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

Nessa senda, via de regra, a infração ao regime de dedicação exclusiva caracteriza ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública, podendo-se somente afastar a ocorrência do ato ímprobo se demonstrado inequivocamente a boa-fé e a ausência de dolo do servidor.

4.3 DAS SANÇÕES APLICÁVEIS NO PROCESSO JUDICIAL

No tópico 2.4 do capítulo já foram tratadas as sanções aplicáveis aos que cometem atos de improbidade administrativa. Dessa forma, aqui será tratado especificamente sobre as sanções aplicáveis, através de processo judicial, no caso de violação ao regime de dedicação exclusiva.

De início, necessário frisar que as sanções previstas no art. 12 da LIA podem ser aplicadas, como diz o próprio texto legal, isolada ou cumulativamente, de acordo com o fato que é imputado ao infrator.

Existe uma escala de gravidade na aplicação das sanções, sendo que as aplicáveis aos atos contidos no art. 9º são mais graves que as do art. 10, e estas mais graves que as infrações ao disposto no art. 11.

Significa, pois, que o legislador considerou o enriquecimento ilícito como conduta mais gravosa que a lesão ao erário, e esta última mais gravosa que a violação a princípios. A previsão legal não é a mais acertada, pois, embora seja condenável o enriquecimento ilícito, mais grave ainda é a lesão ao erário, afinal, o enriquecimento ilícito pode favorecer apenas o interesse privado, enquanto que a lesão ao erário afeta

o interesse público, haja vista as pessoas que figuram como sujeitos passivos do ato de improbidade (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1091).

A aplicação de tais sanções exige a observância do princípio (postulado ou regra, como preferem alguns doutrinadores) da proporcionalidade, pressupondo-se correlação entre a natureza da conduta ímproba e a sanção a ser aplicada, de modo que conduta menos gravosas não são suscetíveis de sanções mais severas do que exige a natureza da conduta (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1091).

Tanto é assim que o § único do art. 12 prevê que o juiz, ao fixar as penas, deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Nesse sentido, quando da ocorrência de infração ao regime de dedicação exclusiva, estando caracterizado o ato de improbidade, seja por lesão ao erário, seja por violação a princípios, a primeira sanção aplicável, sem dúvida, é o ressarcimento integral do dano, conforme visto no tópico 3.4.1. Quanto a esta sanção não há dúvidas. Entretanto, as demais sanções merecem uma análise mais detida quanto à aplicação ou não. Principalmente a sanção de perda da função pública.

As sanções de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público não devem, *a priori*, serem aplicadas, tendo em vista que em nada tem a ver com a infração aqui tratada.

Como visto, o juiz, ao aplicar a sanção, deve levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Entretanto, aqui a lei disse menos do que queria dizer, pois, a ser assim, não se poderiam aplicar sanções nas hipóteses do art. 11, que pune a violação de princípios, sem que haja, necessariamente, dano propriamente dito ou proveito econômico. E se é certo que tais elementos devem ser valorados, haverá sempre outros que poderão servir como parâmetros para a dosimetria, tal como a intensidade do dolo, a reincidência, a natureza da participação dos agentes, as circunstâncias de fato, etc. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1091).

No caso da violação ao regime de dedicação exclusiva há elementos para que sejam aplicadas, isolada ou cumulativamente, a depender do caso, as seguintes sanções: ressarcimento integral do dano, que deverá ocorrer sempre; aplicação de multa civil de até cem vezes a remuneração do agente e perda da função pública. Essas duas

últimas, principalmente a perda da função pública, é que se deve ter maior cuidado, necessitando de maior prudência na dosimetria da pena.

Quando um docente viola o regime de dedicação exclusiva ele está, sem dúvidas, causando prejuízo ao erário, haja vista que está recebendo contraprestação pecuniária sem dar sua dedicação como contrapartida.

Além disso, há infração ao dever de honestidade e lealdade com a instituição em que o servidor trabalha. Há, ainda, infrações indiretas, a exemplo de contribuir para a precariedade do ensino público. E a depender do caso pode haver mais infrações ainda, pois pode ocorrer, por exemplo, do docente deixar de comparecer à sala de aula da Instituição para exercer a outra atividade, ou deixar de participar de pesquisa ou projetos de extensão, em prevalência do seu interesse particular.

Desse modo, ante às violações aqui citadas, entende-se que são aplicáveis, além da restituição ao erário, a sanção de multa civil, cujo valor dependerá do caso concreto. A valoração, neste caso, deve levar em conta quanto tempo durou a violação, bem como se o servidor é reincidente, ou se já havia sido notificado da infração e mesmo assim continuou agindo de forma ilegal.

O maior problema é quanto à sanção de perda da função pública, pois é a sanção mais grave que pode ser aplicável a um agente público.

A jurisprudência não é uníssona quanto a aplicação de tal penalidade. O TRF2, no julgamento do REC: 00121304720094025001, cuja ementa está transcrita em sua integralidade no tópico anterior, entendeu por aplica-la: “diante da gravidade do ato cometido, aplicam-se as sanções de perda da função pública e de ressarcimento integral do dano (gratificação de dedicação exclusiva recebida indevidamente entre agosto de 2002 a julho de 2008)”.

O Tribunal aplicou a penalidade de perda da função pública e não aplicou a multa civil, reforçando a ideia de inexistência de obrigatoriedade de aplicação de todas as punições. É curioso, entretanto, o Tribunal ter aplicado uma punição mais grave e ter deixado de aplicar uma mais branda.

Perceba-se que nesse caso a violação durou cerca de seis anos, de 2002 a 2008, sendo correta a aplicação da perda da função pública, haja vista o extenso lapso temporal da violação, que, certamente causou enorme prejuízo ao erário.

O próprio TRF2, todavia, já deixou de aplicar a sanção de perda da função pública e aplicou a de multa civil, conforme ementa da AC: 01090082420154025001, transcrita no tópico anterior.

Em outro julgado, dessa vez no caso de um docente da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, que, em que pese estivesse vinculado ao regime de dedicação exclusiva, ocupou outro cargo público, de dentista, em um município e em clínica particular, o TRF da 2ª região também aplicou a perda da função pública:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE MANEIRA IRREGULAR. CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE. DOSIMETRIA DA PENA. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA PARCIALMENTE PROVIDAS. 1. Cuida-se de ação de improbidade administrativa em razão de réu, professor da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em regime de dedicação exclusiva, supostamente ter se vinculado à Administração Municipal, ocupando cargo de cirurgião dentista no Hospital Lourenço Jorge, bem como exercer a função de cirurgião bucomaxilofacial em clínica particular da qual é sócio. 2. O debate travado nos autos desta ação de improbidade se resume na correta interpretação e aplicação da regra constante do art. 14, I, § 1º, d, do Decreto 94.664, de 23 de julho de 1987, ao tratar do novo plano único de classificação e retribuição de cargos e empregos de que se refere a Lei 7.596, de 10.04.1987, pois o MPF afirma que o réu praticou conduta improba não por acumulação indevida de cargos nos moldes do art. 37, XVI da CRFB e do art. 133 da Lei 8.112/90, mas por não dedicar-se exclusivamente à atividade de magistério superior na UFF, conforme art. 14 do Decreto 94.664/87. 3. Desde que foi empossado no cargo de servidor público federal na área do ensino superior (nos idos de 2008), incumbia ao réu que agisse de modo a se dedicar exclusivamente à UFRJ e, por isso, deveria ter-se desligado do cargo que ocupava junto à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, atividade que desempenhou em concomitância ao regime de dedicação exclusiva da UFRJ, sob pena de ter feito declaração falsa no ato de sua posse, como efetivamente ocorreu. 4. Nesta Sexta Turma do TRF da 2ª Região, há precedente no sentido de que ao optar pelo regime da dedicação exclusiva, o réu assinou declarações de que estaria impedido de exercer qualquer outra atividade remunerada, em instituição pública ou privada e, por isso, o ato de exercer outra atividade remunerada concomitantemente ao exercício da atividade docente em dedicação exclusiva caracteriza a prática do ato de improbidade administrativa. Trata-se do julgamento da Apelação Cível nº 559844, Sexta Turma, Rel. Desembargador Guilherme Couto, pub. 15.04.2013). 5. Divergência no que se refere à dosimetria da pena. 6. Inexistência de obrigatoriedade de aplicação cumulativa de todas as sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo ser fixadas e dosadas segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração, assim, podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente. Logo, a aplicação conjunta de todas as cominações previstas no inciso III do art. 12 da Lei de improbidade deve ser reservada às situações extremas, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. 7. **A perda do cargo caracteriza a própria condenação, em si, assim como a devolução dos valores e a pena de multa, o que se afigura suficiente para uma resposta estatal à conduta perpetrada.** 8. Voto divergente para dar parcial provimento

às apelações, excluindo as sanções impostas de suspensão dos direitos políticos e de 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. 9. Apelações e remessa necessária parcialmente providas.

(TRF02 - AC/RN: 00136768920134025101, Relator: POUL ERIK DYRLUND, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 07/06/2017)

Nessa senda, vê-se que a aplicação da sanção de perda da função pública, para os Tribunais, depende sempre do caso concreto, e nem poderia ser diferente em se tratando de processo judicial, haja vista o disposto no § único do art. 12 da LIA. Em havendo maior gravidade, aplica-se a perda da função pública. Em sendo menos gravosa, aplica-se as demais sanções, lembrando que em todos os casos deve haver a devolução ao erário da diferença recebida pelo docente a título de dedicação exclusiva.

Como será visto no próximo tópico, problema maior reside quando se está diante do processo administrativo disciplinar, em que a autoridade julgadora não tem discricionariedade na aplicação da pena, haja vista que, como tratado alhures, a Lei 8.112/1990 já define previamente qual a penalidade aplicada para cada infração.

4.4 DA PENALIDADE DE DEMISSÃO EM SEDE DISCIPLINAR

Foi visto que uma das sanções passíveis de aplicação no âmbito do processo judicial é a perda da função pública, não havendo, todavia, critérios previamente definidos sobre sua aplicação em sede de ação de improbidade.

Foi visto também que, no âmbito de processo administrativo disciplinar, é possível aplicar a penalidade de suspensão, ante a violação ao disposto no art. 117, XVIII, da Lei 8.112/1990. Entretanto, a análise acerca da aplicação da suspensão foi feita desconsiderando o enquadramento da violação à dedicação exclusiva como ato de improbidade administrativa.

Com efeito, a partir dos fundamentos trazidos durante todo o trabalho, buscou-se analisar se o docente que infringe o regime de dedicação exclusiva comete ato de improbidade administrativa, e foi visto que a violação, via de regra, caracteriza ato de improbidade, seja por causar prejuízo ao erário, seja por violar os princípios da

administração pública, passível, portanto, de aplicação das penalidades previstas no art. 12 da LIA.

Acontece que, como visto, o §3º do art. 14 da LIA prevê que, em se tratando de servidores federais, o processo se desenvolverá na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112/1990. Ou seja, a LIA determina que caso seja noticiado a autoridade administrativa uma possível prática de ato de improbidade administrativa por parte de servidor federal, como é o caso do docente, deverá ser instaurado processo administrativo disciplinar.

A existência de processo administrativo disciplinar faz mudar o panorama no que se refere a aplicação de penalidades, pois, as sanções previstas no art. 12, I, II e III da LIA somente podem ser aplicadas em processo judicial. E é justamente por isso que o §3º do art. 14 prevê que, em se tratando de servidor federal, o processo será regido pela lei 8.112/1990.

Com tal previsão, infere-se que o legislador quis tutelar o poder-dever que o administrador público tem de promover a apuração em sede disciplinar assim que tenha ciência da possível irregularidade, conforme previsão contida no art. 143 da Lei 8.112/1990.

A lei 8.112/1990, nos arts. 116 e 117, prevê uma série de deveres e vedações impostas aos servidores públicos federais cuja infração é punível na forma dos arts. 127 a 132 do diploma legal.

Nesse ponto, é necessário ressaltar que a lei 8.112/1990 prevê, no art. 132, IV, penalidade específica para o servidor que pratica ato de improbidade administrativa. Trata-se da penalidade de demissão.

Na esfera administrativa, caso reste caracterizada a prática de ato ímprobo por meio de processo administrativo disciplinar em que seja assegurado contraditório e ampla defesa ao acusado, o resultado previsto em lei é a demissão.

Nesse ponto, necessário ressaltar que Di Pietro (2013, p. 674), assevera não haver, com relação ao ilícito cometido em esfera administrativa a mesma tipicidade que caracteriza o ilícito penal, pois avalia que a maior parte das infrações não é definida com precisão, limitando-se a lei a trazer formulações genéricas, a exemplo de insubordinação grave, falta de exatidão no cumprimento do dever, etc., sendo poucas

as infrações definidas, como o abandono de cargo ou os ilícitos que correspondem a crimes ou contravenções.

Continua a autora afirmando que isso significa que a Administração dispõe de certa margem de apreciação no enquadramento da falta dentre os ilícitos previstos na lei, não significando que sejam admitidas decisões arbitrárias, haja vista a previsão de critérios a serem observados, conforme prevê o art. 128 da Lei 8.112/1990, sendo precisamente essa margem de apreciação ou discricionariedade que exige a precisa motivação da penalidade imposta, para demonstrar a adequação entre a infração e a pena escolhida e impedir o arbítrio da Administração.

Entretanto, para Régis Fernandes de Oliveira (2015, p. 180), o entendimento de Maria Sylvia está equivocado, pois, na seara do direito administrativo prevalece o que se rotula de tipicidade, ou seja, a infração administrativa deve estar devidamente delimitada pela regra normativa, sendo que as exigências são as mesmas que aquelas para a tipificação dos crimes. O fato de a lei fazer uso de palavras imprecisas não significa margem de discricionariedade à administração, pois, discricionariedade não se confunde com interpretação. Não há nenhuma margem para a administração, muito pelo contrário, a administração tem o dever de apurar a infração, fazer o correto enquadramento no tipo infracional e aplicar a respectiva sanção. Não há opção nem vontade, o que há, em verdade, é interpretação, pois o ato de decisão jamais pode ser de mera vontade.

O posicionamento de Régis Fernandes de Oliveira é mais condizente com o texto legal, pois a lei prevê uma série de condutas, mesmo que, por vezes imprecisa, devendo a comissão processante fazer o correto enquadramento do fato à previsão legal, e, conseqüentemente, indicar a penalidade que a lei prevê.

Veja-se, por exemplo, a infração contida no inciso V do art. 132 da Lei 8.112/1990, que diz respeito à incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição. Não é necessário que a lei preveja pormenorizadamente cada situação que caracterizaria incontinência pública e conduta escandalosa, pois o enunciado normativo deve ter caráter genérico e abstrato, de modo a alcançar a maior quantidade de fatos que for possível, e a partir da ocorrência do fato a comissão processante avalia o enquadramento. Com o fato devidamente enquadrado, a comissão poderá indicar a penalidade, que já está devidamente prevista em lei.

Com a devida vênia ao posicionamento adotado por Di Pietro, este não parece condizer com o espírito do texto legal, pois, como visto anteriormente, os arts. 129, 130 e 132 preveem especificamente qual penalidade será aplicada para cada infração cometida. Tanto é assim que os referidos artigos asseveram que as penalidades “serão” aplicadas, e indicam com precisão os incisos que contêm a infração, de modo que, estando comprovado o fato com o seu correto enquadramento, o administrador público não tem qualquer margem de discricionariedade quanto à penalidade que irá aplicar.

Voltando ao cerne da questão, pode-se afirmar que, *a priori*, o docente que viola o regime de dedicação exclusiva comete ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário e que viola os princípios da administração pública, por infringir o seu dever de lealdade e honestidade.

Desse modo, em âmbito administrativo, deve-lhe ser aplicada a penalidade de demissão acaso reste inequivocamente comprovada a prática do ato ímprobo. Como visto, a autoridade julgadora não tem escolha quanto à penalidade a ser aplicada, uma vez que o art. 132 possui um comando obrigatório pois prevê “a demissão será aplicada”, e não a demissão “poderá” ser aplicada. É um comando, uma obrigação, sem margem para interpretações ou discricionariedade.

A autoridade julgadora somente poderá deixar de aplicar a pena de demissão, quando sugerida pela comissão, caso o relatório final seja contrário às provas dos autos, conforme prevê o art. 168 da lei 8.112/1990.

Porém, por se tratar da pena capital, a mais grave imposta a um servidor público, deve-se ter extremo cuidado no enquadramento da infração no processo disciplinar, devendo-se ter em mente, principalmente, a ideia de que não é toda e qualquer infração que caracteriza ato de improbidade administrativa.

A rigor, a violação ao regime de dedicação exclusiva caracteriza ato de improbidade administrativa, sendo passível, portanto, de aplicação da penalidade de demissão em âmbito do processo administrativo disciplinar. Porém, o enquadramento como ato ímprobo não deve ser automático, devendo-se ter o discernimento para entender quando a improbidade estará caracterizada ou quando a violação será somente infração administrativa comum.

Deve-se fazer, principalmente, uma análise do caso à luz do princípio da proporcionalidade e razoabilidade, pois, por exemplo, não poderá ser considerado como ato de improbidade caso um docente, durante toda a sua carreira, desenvolva uma única atividade remunerada e receba para tanto uma quantia ínfima.

Mas caso o mesmo docente viole o regime de dedicação exclusiva de forma iterativa, causando enorme prejuízo ao erário, certamente estará cometendo ato de improbidade, sendo passível, portanto, da aplicação da penalidade de demissão.

5 CONCLUSÃO

A partir de todo o exposto e da pesquisa realizada, constata-se que, via de regra, a conduta de violar o regime de dedicação exclusiva subsume-se ao disposto nos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992, e enseja a prática de ato de improbidade administrativa por causar prejuízo ao erário, na medida em que o docente está recebendo a respectiva contraprestação pecuniária pela exclusividade e não está cumprindo a parte que lhe cabe no pacto firmado, causando prejuízo ao erário.

A caracterização do ato por prejuízo ao erário é deveras difícil de ser afastada, tendo em vista que a lei prevê a possibilidade da configuração do ato na modalidade dolosa e culposa.

Da mesma forma, a infringência à dedicação exclusiva caracteriza ato de improbidade por violação a princípio, haja vista que não cumprir o pacto firmado com a administração viola o dever de lealdade e honestidade.

Nesse caso, em que se admite apenas a modalidade dolosa, o elemento subjetivo resta caracterizado no momento em que o docente, sabendo das proibições impostas ao regime DE, descumpra de forma deliberada e conscientemente, não sendo lícito invocar o desconhecimento das proibições para afastar a prática do ato, haja vista que o nome do regime é por demais suficiente para entender as limitações.

No que toca ao ato que causa prejuízo ao erário, a jurisprudência é mais uníssona em entender que, havendo violação, caracterizado está o ato ímprobo.

Quanto à violação a princípios, não há entendimento consolidado jurisprudencialmente, havendo, inclusive, divergência entre as próprias turmas dos tribunais, como ocorre no TRF da 5ª Região.

No que toca às penalidades, como visto, no caso do processo judicial, a lei outorga ao juiz a possibilidade de aplicar todas elas ou somente algumas. Os tribunais, via de regra, aplicam a perda da função pública, em que pese existam decisões que apliquem somente a devolução ao erário e a multa civil.

Entretanto, em sede de processo administrativo disciplinar, em estando caracterizado o ato de improbidade administrativa, deve ser aplicada a penalidade de demissão,

conforme previsão do art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, além da reposição ao erário da quantia recebida da diferença entre o regime de dedicação exclusiva e o de 40 horas.

Deve-se, entretanto, ter cuidado no momento de enquadrar o ato como improbidade administrativa, tendo em vista que será aplicada a pena capital ao servidor, devendo-se ter o mais amplo cuidado para não confundir uma mera infração administrativa com ato ímprobo.

Do mesmo modo, em estando caracterizado o ato ímprobo, não se pode deixar de aplicar as penalidades contidas na lei, mormente pelo fato da violação ao regime de dedicação exclusiva causar um imenso prejuízo não só financeiro, mas também de cunho social, tendo em vista que o docente, ao praticar tal ato, coloca seus interesses financeiros e particulares à frente do interesse público.

Outrossim, a devolução ao erário é penalidade que, se aplicada isoladamente, não cumpre o papel punitivo e preventivo, tendo em vista que o docente poderá devolver os valores percebidos da forma parcelada a perder de vista, e o pior é que ele sequer tem o regime de trabalho alterado. Viola-se a dedicação exclusiva e continua no regime de dedicação exclusiva, havendo tão somente a reposição ao erário.

Se não forem aplicadas sanções severas, como a penalidade de demissão, acabar-se-á premiando o infrator, pois certamente valerá apenas correr o risco de violar o regime e jamais ser descoberto, haja vista que, em se descobrindo a infração, o docente apenas devolverá os valores, e ainda de forma parcelada, e ainda irá permanecer em tal regime.

Nessa senda, a punição exemplar é a medida que se impõe, pois, se assim não o for, aquele que comete ato ilícito estará sendo premiado, ante a ausência de sanção severa que seja capaz de ao menos coibir a prática do ato ilícito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia Geral da União. Súmula nº 36. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sumulas>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 09 mar. 2015.

_____. Decreto nº 94.664 de 23 de julho de 1987. Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d94664.htm>. Acesso em: 16 jan. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 201 de 27 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 16 jan. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de Dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 16 jan. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Decreto nº 99.328 de 19 de Junho de 1990. Institui o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99328.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em 20 jan. 2018.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de Junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em 20 jan. 2018.

_____. Lei nº 12.772, de 28 de Dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei no 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei no 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nos 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4o da Lei no 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em 20 jan. 2018.

_____. Lei nº 13.325, de 29 de Julho de 2016. Altera a remuneração, as regras de promoção, as regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões de servidores públicos da área da educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13325.htm>. Acesso em 21 jan. 2018.

_____. Lei nº 11.784, de 22 de Setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei no 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei no 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei no 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei no 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nos 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei no 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei no 9.654, de 2 de junho de 1998, do

Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei no 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei no 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei no 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei no 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei no 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei no 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória no 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei no 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11784.htm>. Acesso em 21 jan. 2018.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 22 jan. 2018.

_____. Medida Provisória nº 805, de 30 de Outubro de 2017. Posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e a Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, quanto à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv805.htm>. Acesso em 22 jan. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientação Normativa nº 05, de 21 de fevereiro de 2013. Devolução ao erário. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis>>. Acesso em: 04 Fev. 2018.

_____. Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jt/>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial: ERESP Nº 479.812/SP. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16678044/embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-eresp-479812-sp-2007-0294026-8/inteiro-teor-17012076>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação: RCL 2.790-SC. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8577160/reclamacao-rcl-2790-sc-2008-0076889-9-stj>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental em Recurso Especial: AGRG/RESP: 1197469/RJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/190200130/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1502270-rj-2014-0317352-6/relatorio-e-voto-190200152?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial: RESP: 1412214/PR. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?id=1522463>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial: RESP 480387/SP. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7329049/recurso-especial-resp-480387-sp-2002-0149825-2>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2138/DF. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula 249. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/radio-cnj/626-gestao-planejamento-e-pesquisa/controle-interno/sumulas/18307-sumula-249-tcu>> Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2388/2006. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDA-O-COMPLETO-33877/DTRELEVANCIA%20desc/false/1> Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível. AC00087329320054013600. Disponível em: <<https://liber.advisebrasil.com.br/Jurisprudencia>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível. AC00099839020034013803. Disponível em: <<https://liber.advisebrasil.com.br/Jurisprudencia>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível. AC00099839020034013803. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/507359686/apelacao-ac-258082320094025101-rj-0025808-2320094025101>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível. 01090082420154025001. Disponível em <<https://liber.advisebrasil.com.br/Jurisprudencia> Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível. 00121304720094025001. Disponível em <<https://liber.advisebrasil.com.br/Jurisprudencia> Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível. AC/RN: 00136768920134025101. Disponível em <<https://liber.advisebrasil.com.br/Jurisprudencia> Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível e Reexame Necessário. APELREEX: 00080458320084058100. Disponível em <<https://liber.advisebrasil.com.br/Jurisprudencia> Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível. AC: AC: 00046108920134058500. Disponível em <<https://liber.advisebrasil.com.br/Jurisprudencia> Acesso em: 10 fev. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Ed. 2017. Brasília, 2017.

Dicionário Michaelis Online. Editora Melhoramentos, 2018. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em 10 fev. 2018

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4 ed. São Paulo: Saraiva.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 5 ed. Método. Rio de Janeiro, 2017.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei Federal 8.429/92. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 24, dez 2005. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/fckblank.html?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=293&revista_caderno=4>. Acesso em 18 jan. 2018.

PEITOXO, Geovane de Mori. **SEGURANÇA JURÍDICA E A TIPIIFICAÇÃO DE CONDUTAS PARA CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS** 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Rio Grande do Sul. Tribunal de Justiça/RS. Agravo de Instrumento. AI: AI 70050726108 RS. Disponível em: < <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/112500780/agravo-de-instrumento-ai-70050726108-rs>>. Acesso em 31 jan. 2018

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Improbidade administrativa e controle das finanças públicas**. Boletim de Direito Administrativo. 2000, p. 920. Disponível em: < http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2000/04/-sumario?next=7>. Acesso em 15 jan. 2018.

ANEXO A – RELATÓRIO INFRAÇÃO DEDICAÇÃO EXCLUSIVA IFBA - CGU