



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO POR ABUSO DE PODER DO CHEFE DO
EXECUTIVO MUNICIPAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Fatima Heloiza Gonçalves

Rio de Janeiro
2020

FATIMA HELOIZA GONÇALVES

DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO POR ABUSO DE PODER DO CHEFE DO
EXECUTIVO MUNICIPAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Artigo científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* em Direito Administrativo da Escola de
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores orientadores:

Ubirajara da Fonseca Neto

Maria Carolina Cancellata de Amorim

Rio de Janeiro
2020

DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO POR ABUSO DE PODER DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Fatima Heloiza Gonçalves

Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada

Resumo – Muito se discute acerca de demissão de servidor público por meio de atos administrativos praticados sem a observância da legalidade. Sabe-se que comumente o agente público pratica esse tipo de ato sem a preocupação dos desdobramentos de sua atitude, mormente para a própria administração pública, que não raramente se vê na obrigação de ter que retirar dos cofres altas quantias em razão de multas culminadas. Também se discute a necessidade de medidas preventivas mais céleres, a fim de evitar esse tipo de atitude pelo agente público e as consequências jurídicas em razão delas. O presente trabalho pretende abordar essas questões, entre outras, demonstrando que a falta de comprometimento do agente público em realizar seus atos sempre de acordo com a lei é sempre prejudicial à Administração Pública, bem como para seus administrados. As medidas preventivas são importantes ferramentas para a melhoria da administração pública, visando a correta atuação do agente público.

Palavras-Chave – Direito Administrativo. Demissão de Servidor Público. Ausência de Processo Administrativo Disciplinar. Abuso de Poder. Ato Administrativo Ilegal.

Sumário – Introdução. 1. Demissão de servidor público por abuso de poder e não precedido de processo administrativo disciplinar. 2. A relevância das consequências das demissões por desvio e/ou abuso de poder. 3. Consequências dos atos administrativos praticados com abuso de poder. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a demissão de servidores públicos sem que tenha sido precedida de processo administrativo disciplinar, bem como o concomitante ato administrativo ilegal cometido pelo agente público e suas consequências para a Administração Pública.

Nesse sentido, considera-se imprescindível analisar se o ato ilegal foi praticado com abuso de poder na modalidade excesso ou desvio, assim como, a extensão dos prejuízos causados à administração pública em razão de tais atos.

Objetiva-se discutir os deveres constitucionais que devem estar presentes nas práticas dos agentes públicos por meio de seus atos administrativos, em observâncias aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição da República.

Para uma melhor compreensão, busca-se inicialmente o conceito de ato administrativo, que é controvertido, pois parte da doutrina sustenta que sempre existiu o ato

administrativo porque ininterruptamente houve atividade de interesse público, enquanto outros afirmam que o ato administrativo nasceu na França, no século XIX.

O primeiro capítulo aborda os tipos de atos administrativos e quando podem ser considerados ilegais.

O segundo capítulo analisa medidas que podem ser implementadas para que atos administrativos ilegais deixem de ser praticados pelos agentes públicos, a fim de evitar prejuízo aos cofres públicos. Paralelamente, pondera-se se o ato em si caracteriza improbidade administrativa.

O terceiro capítulo examina a possibilidade de os agentes públicos sofrerem sanções, quando deixam de observar a sua conduta e praticam atos administrativos ilegais, como a demissão de servidores sem que haja procedimento no qual o mesmo tenha direito ao contraditório e ampla defesa. Ainda no tocante ao terceiro capítulo, o trabalho destaca a importância de meios hábeis para responsabilização do agente público que demite servidor por ato ilegal e com abuso de poder.

O trabalho é desenvolvido segundo o método indutivo, uma vez que é baseado em casos concretos, sendo que a abordagem do objeto da pesquisa jurídica se dá essencialmente a partir desses casos concretos, da bibliografia e das jurisprudências dos Tribunais Superiores acerca do tema.

1. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO POR ABUSO DE PODER E NÃO PRECEDIDO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Os atos administrativos podem ser conceituados como manifestação de vontade da administração pública, cujos efeitos são regidos pelas normas de direito administrativo.

Entre os atos administrativos estão os fatos administrativos - tanto a manifestação de vontade para produção de efeitos jurídicos quanto a realização material da função administrativa - e os fatos da administração - fatos oriundos da simples operação da administração pública, que deles não se originam efeitos jurídicos.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹, em seu Curso de Direito Administrativo, assim define:

1. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Ed. 6. São Paulo: Editora Método, 2018, p. 294/295.

Os atos administrativos não se confundem com os fatos administrativos. Alias, no Direito Civil é comum a distinção entre atos e fatos jurídicos. No primeiro caso, os atos administrativos, espécies de atos jurídicos, representam a vontade da Administração preordenada ao atendimento da finalidade pública (ex: ato administrativo punitivo editado no Processo Administrativo Disciplinar – PAD – tem por objetivo punir o agente público). Os fatos administrativos, por sua vez, são eventos materiais que podem repercutir no mundo jurídico (ex: falecimento do agente público acarreta a vacância do cargo). Em determinadas hipóteses, os fatos representam simples acontecimentos materiais, sem produção imediata de efeitos jurídicos (ex.: construção de uma ponte). Normalmente, os fatos administrativos representam uma consequência dos atos administrativos. Todavia, em determinados casos, os fatos administrativos não guardam relação com os atos administrativos, tal como ocorre na desapropriação indireta por esbulho da Administração Pública. Independentemente dos atos administrativos e do devido processo legal, a Administração invade o terreno privado, afetando-o à finalidade pública, fato que acarreta o dever de indenizar e a perda da propriedade do particular.

A competência do agente público é definida por lei. Se não se tratar de competência privativa, admite delegação ou avocação.

A prática de ato por agente incompetente importará em abuso de autoridade, que tem como subdivisões o excesso de poder - vício de competência - e o desvio de poder - vício de finalidade.

A finalidade fixa a destinação da prática do ato. O agente jamais escolherá a finalidade do ato administrativo. O ato administrativo que não observar a finalidade prescrita em lei será invalidado. A não observância da forma prescrita em lei importará na irregularidade do ato.

O motivo é a soma das circunstâncias de fato e de direito que ensejam a prática do ato. A motivação é obrigatória, mas poderá ser dispensada nos atos discricionários. A motivação deve ser antecedente ou concomitante à prática do ato. O ato, mesmo discricionário, ficará vinculado aos motivos que o fundamentam.

Nesse sentido, os atos administrativos são dotados de elementos e pressupostos.

Para o presente trabalho, que trata da demissão de servidor público sem ser precedida de processo administrativo disciplinar, importa dizer que o agente público, neste caso, comete abuso de poder. Entretanto, deve ser analisado se o abuso se deu na modalidade excesso ou desvio.

O artigo 2º, parágrafo único, “e”, da Lei nº 4.717/65 (ação popular), trata o desvio de finalidade como elemento que pode tornar nulo o ato administrativo, e ocorre toda vez que o agente público atua visando finalidade diversa para o qual o ato foi criado, mesmo que atue dentro dos limites da sua competência, conforme transcrito:

No desvio de poder existe também o vício em um dos elementos do ato administrativo, a finalidade, pois a priori a finalidade do ato é o interesse da coletividade, e assim não sendo respeitado tal requisito, haverá a nulidade do ato. O desvio de poder pode manifestar-se em duas situações diferentes, a saber:

Nas palavras de Matheus Carvalho²:

a) O agente público pratica um ato visando interesses individuais, de caráter pessoal, sem atentar para o interesse público. Isso pode ser feito em benefício próprio ou de um amigo ou até mesmo na intenção de causar transtornos a um desafeto seu ou de sua família.

Nesse caso, segundo o autor, há clara violação ao princípio da impessoalidade.

b) A autoridade pública pratica o ato respeitando a busca pelo interesse público, mas não respeitando a finalidade especificada por lei para aquele determinado ato. Por exemplo, a exoneração é a perda do cargo de um servidor público sem finalidade punitiva, enquanto a demissão tem essa finalidade. Não é lícito ao administrador exonerar um servidor subordinado que cometeu infração, porque foi desrespeitada a finalidade legal para a prática do ato.

Excesso de poder pode ser conceituado como a atuação do agente público fora dos limites legais de sua competência. É o caso em que o agente público atua sem possuir poder para tanto, sem possuir a função para o qual o ato necessita ser praticado.

De acordo com a colocação de José Cretella Júnior³:

Não só no direito universal como no direito brasileiro, os doutrinadores empregam as expressões 'excesso de poder', 'abuso de poder', 'desvio de poder' ou 'desvio de finalidade' como expressões sinônimas. Observe-se que a expressão 'abuso de poder' é constituída de dois termos diferentes, 'abuso' e 'poder', ligados pelo conectivo preposicional e ambos com sentido técnico que é preciso esclarecer. O vocábulo 'abuso' é a primeira parte da expressão, aliás bastante precisa: ultrapassagem, passagem além do uso, uso abusivo. Nesse caso, o agente 'abusa do poder' que lhe foi dado. A segunda parte da expressão é 'poder', completando, assim, o substantivo 'abuso', assim explicado pelos autores: o poder administrativo exerceu-se ultrapassando os fins visados pela lei. 'Abuso de poder' é, assim, o uso imoderado da sua competência. Para alguns autores as três expressões 'desvio de poder', 'excesso de poder' e 'abuso de poder' são absolutamente sinônimas, ao passo que, para outros, 'desvio de poder' é a simples modalidade do 'excesso de poder' ou 'abuso do poder'.

Ao fazer uma análise entre excesso e desvio de poder, chega-se à conclusão que agente público que demite servidor sem ser precedido de processo administrativo disciplinar, no qual lhe é garantido o contraditório e a ampla defesa, comete desvio de poder, uma vez que, ao demitir o funcionário sem essa observância, o ato praticado se torna ilegal.

2. CARVAHO, Matheus. *Curso de Direito Administrativo*, 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2013, p.112/113.

3. CRETILLA, José. *Dicionário de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p.75/76.

O exercício abusivo dos poderes administrativos deve ser evitado e reprimido, pois revela conduta ilegal.

De acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho⁴:

Pela própria natureza do fato em si, todo abuso de poder se configura como ilegalidade. Não se pode conceber que a conduta de um agente, fora dos limites de sua competência ou despida de finalidade da lei, possa compatibilizar-se com a legalidade. É certo que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva; mas todo abuso se reveste de ilegalidade e, como tal, sujeita-se à revisão administrativa ou judicial.

Os atos administrativos inadequados ao fim para os quais foram destinados, ou contrários às disposições legais são inválidos, razão pela qual devem ser desfeitos.

A administração pode rever os atos administrativos ilegais. Entretanto, caso haja resistência da administração pública em sanar a nulidade, poderá o servidor procurar o judiciário para que o Juiz, que exerce o controle jurisdicional das atividades administrativas, nas esferas civil e penal, possa anular o ato que ensejou a demissão, desde que comprovado.

No entanto, ao contrário do que ocorre no controle administrativo, os atos administrativos não podem ser declarados inválidos de ofício pelo juiz, pois eles gozam de uma presunção de legalidade. Trata-se de um controle externo, cuja atuação, portanto, tem que ser provocada.

O Poder Judiciário não substitui a Administração Pública nas suas funções, isto é, não pode agir como órgão administrativo superior. Para tanto, a apreciação jurisdicional se restringe ao exame da legalidade e legitimidade do ato administrativo, jamais sobre o mérito administrativo.

Isso, todavia, não significa que os atos discricionários não estão sujeitos ao controle judicial, pois caso contrário estaria aberto o caminho para a prática de atos arbitrários. Assim, no exercício do poder discricionário, todos os elementos do ato previstos em lei constituem matéria de legalidade e, portanto, são passíveis de anulação pelo controle externo. O que o Judiciário não pode é ir além do exame da legalidade, para emitir um juízo de mérito sobre os atos da administração.

2. A RELEVÂNCIA DAS CONSEQUÊNCIAS DAS DEMISSÕES POR DESVIO E/OU ABUSO DE PODER.

4. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual do Direito Administrativo*, 14. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005, p.36/37

Sabe-se que os poderes administrativos são prerrogativas concedidas à Administração Pública para que, no exercício das funções que lhe são atribuídas pelas normas, alcance o interesse público.

O exercício desse poder é a utilização dessas prerrogativas, por meio dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos, que se valem desses poderes para cumprir suas funções.

Quando o agente público pratica um ato administrativo sem observância da lei, pode cometer abuso de poder na modalidade excesso ou desvio, dependendo de cada caso em concreto.

Com finalidade de dar mais clareza ao presente trabalho, passa-se a discorrer sobre os atos administrativos nas modalidades desvio e excesso.

De acordo com as formas do ato administrativo, no excesso de poder o agente público atua fora dos limites de sua competência.

Já o abuso de poder é a conduta do agente público de forma ilegal e que pode se manifestar de diferentes maneiras. O abuso de poder é gênero dos quais são espécies o excesso de poder e o desvio de poder, ou desvio de finalidade.

O ato praticado com excesso de poder é ilegal por conter vício em um de seus elementos, qual seja, a competência.

Assim, sendo, há desvio de poder quando o agente visa a satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado, de modo que o desvio de poder representaria mau uso da competência, na medida em que o agente busca finalidade incompatível com a natureza do ato⁵.

O desvio de poder pode ser manifestado de duas formas, uma quando o agente busca finalidade alheia ao interesse público, como no caso em que usa os poderes que lhe são concedidos enquanto agente público para beneficiar a si próprio ou parente ou para prejudicar inimigos - a exemplo da demissão de um servidor sem observância legal – ou, ainda, quando o agente pretende uma finalidade – ainda que de interesse público – alheia à categoria do ato que utilizou, como remover alguém para castigá-lo.

O desvio de poder (ou de finalidade) é o exercício de uma competência administrativa tendo finalidade diversa da que lhe corresponde segundo o comando legal.

O desvio de poder atinge a finalidade do ato administrativo, como visto. O agente utiliza a competência que a lei lhe conferiu para atingir um fim diverso daquele que era visado

5. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 410.

pela norma. Ao agir em desrespeito à finalidade legal, a Administração Pública descumpre seu papel no ordenamento jurídico estatal, ultrapassando os limites de atuação da própria função administrativa.

Note-se que no desvio de poder o agente é competente para praticar o ato administrativo, ou seja, existe lei formal que lhe outorgou poderes para, sob determinadas circunstâncias, agir para atingir fins específicos (sempre de interesse público). O vício decorre justamente da utilização da competência para o atendimento de fim diverso do estabelecido na lei.

Desvio de poder é uma ilegalidade disfarçada, é uma ilicitude com aparência de legalidade. Através do desvio de poder viola-se simultaneamente os princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

Não muito raro se tem notícias sobre demissões de servidores públicos ao arrepio da lei, ou seja, sem observância dos requisitos e, igualmente não muito raro, esse tipo de demissão ocorre ou por perseguição de cunho político ou simplesmente porque é o “desejo” do agente.

A necessidade da instauração prévia de um processo administrativo disciplinar, além de configurar um dever constitucional, permite que o servidor apresente a sua defesa e evita que posteriormente o agente seja responsabilizado por não ter agido conforme determina a lei.

José Cretella Júnior⁶ define a ampla defesa como:

meio assegurado a todos os particulares ou funcionários que se veem envolvidos nas malhas de processo administrativo ou inquérito administrativo. O princípio da ampla defesa ou da plena defesa, que encontra acolhida no âmbito do direito administrativo, opõe-se ao princípio inquisitorial, em que é repellido o contraditório, impossibilitando-se ao acusado produzir provas ou carrear para o processo elementos que lhe provem a inocência. A defesa encontra sua base no direito natural e o princípio de que ninguém pode ser condenado sem ser ouvido é que a informa. Não se concebe a possibilidade de uma repartição ou de qualquer parcela da Administração Pública instaurar processo contra indivíduo que não possa defender-se.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme enfatizou em seu voto o Ministro Gilmar Mendes⁷:

relativamente ao direito de defesa, que a Constituição de 1988 (art. 5º, LV) ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou

6. CRETILLA, José. *Dicionário de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p.35-36.

7. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 24268*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>>. Acesso em: 06 Ago. 2019.

administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Como já escrevi em outra oportunidade, as dúvidas porventura existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a dimensão do direito de defesa foram afastadas de plano, sendo inequívoco que essa garantia contempla, no seu âmbito de proteção, todos os processos judiciais ou administrativos.

Assinale-se, por outro lado, que há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar - como bem anota Pontes de Miranda - 'é uma pretensão à tutela jurídica' (Comentários à Constituição de 1967/69, tomo V, p. 234).

Observe-se que não se cuida aqui, sequer, de uma inovação doutrinária ou jurisprudencial. Já o clássico João Barbalho, nos seus Comentários à Constituição de 1891, asseverava, com precisão:

'Com a plena defesa são incompatíveis, e, portanto, inteiramente, inadmissíveis, os processos secretos, inquisitoriais, as devassas, a queixa ou o depoimento de inimigo capital, o julgamento de crimes inafiançáveis na ausência do acusado ou tendo-se dado a produção das testemunhas de acusação sem ao acusado se permitir reinquiri-las, a incomunicabilidade depois da denúncia, o juramento do réu, o interrogatório dele sob coação de qualquer natureza, por perguntas sugestivas ou capciosas.'

(Constituição Federal Brasileira -- Comentários, Rio de Janeiro, 1902, p. 323)'
Dessa perspectiva não se afastou a Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação'.

Obviamente, este tipo de conduta praticada pelo agente público, traz para a administração pública graves consequências, uma vez que, certamente aquele servidor que foi demitido vai procurar a via judicial a fim de ser reintegrado.

Os atos praticados pelos agentes públicos estão sujeitos ao controle de órgãos como Tribunal de Contas ou do Judiciário.

Ao verificar a prática de determinado ato por abuso e ou desvio de poder, o agente público sofre sanções que podem até culminar no afastamento de seu cargo.

Existem legislações próprias que preveem sanções para o agente público que pratica ato administrativo com abuso e ou desvio de poder, como a Lei de Ação Popular (4717/65), Lei de Licitações e Contratos (8666/93) Lei de Improbidade (8429/92) e o Decreto nº 200/67, dentre outras.

A Lei de Ação Popular, expressa o desvio de poder ou de finalidade em seu artigo 2º, "e", quando expõe que são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades, nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvio de finalidade.

Em seu parágrafo único, a citada lei conceitua os casos de nulidade, bem como as normas que devem ser observadas. Constituem casos de nulidade, caracterizando a

incompetência, quando: o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido e o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Aqui, o desvio de finalidade é tratado como vício nulificador do ato administrativo lesivo ao patrimônio público e o considera caracterizado quando o agente pratica o ato visando fim diverso daquele previsto na regra da competência.

No desvio de poder a autoridade age de acordo com a sua competência, mas aquele ato não atende o interesse público.

Na Lei de Licitações e Contratos, o artigo 83 dispõe que a prática dos crimes nela descritos sujeitam o infrator à perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 11, prevê as condutas que podem refletir o abuso de poder, como a prática de ato visando a proibição de lei ou regulamento que caracteriza o desvio de poder ou a prática de ato diverso daquele previsto na regra de competência e que configura excesso de poder.

O artigo 12, III, da referida lei traz as penas de perda da função pública e de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios como penalidades administrativas.

O Decreto nº 201/67, em seu artigo 93, também prevê sanção para o agente público que atua fora da legalidade e, em caso de utilização de dinheiro público, terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Outro fator relevante é que a prática do abuso de poder sujeita o agente público a sanções políticas e há disposição expressa quanto à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três a cinco anos.

Os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito estão sujeitos às seguintes penas: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos (oito

a dez anos), pagamento de multa civil (até três vezes o valor do dano), proibição de contratar com o Poder Público (dez anos).

Os atos de improbidade que causem dano ao erário são apenáveis com: ressarcimento integral do dano, perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda de função pública e suspensão dos direitos políticos (cinco a oito anos), pagamento de multa civil (até duas vezes o valor do dano) e proibição de contratar com o Poder Público (cinco anos).

Por fim, os atos atentatórios aos princípios da Administração Pública têm como pena: ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos.

3. CONSEQUÊNCIAS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS COM ABUSO DE PODER

Assim como mencionado na introdução, o trabalho é desenvolvido segundo o método indutivo, baseado em casos concretos e tomou-se como objeto da pesquisa jurídica o caso do município de Magé, nas gestões 2005-2009 e 2010-2011.

Nas gestões acima citadas, a então chefe do executivo do Município de Magé cometeu em seu mandato inúmeros atos de abuso e desvio de poder e por tal motivo responde a 32 (trinta e duas) ações civis públicas, conforme consulta processual no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro⁸.

Além das ações civis públicas, a ex-prefeita demitiu cerca de 100 (cem) servidores sem que houvesse a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar e todas as demissões foram objeto de Mandado de Segurança, nos quais, em sua maioria, havia pena de multa diária de R\$100,00 em caso de descumprimento.

A pouca importância dispensada pela então chefe do executivo municipal ao cumprimento das decisões judiciais acarretou o seu afastamento do cargo no ano de 2011, a deixando inelegível pelos subsequentes oito anos. Porém, os prejuízos causados ao erário pelos atos praticados pela mesma beiram a mais de R\$ 2.000.000,00, já que, todos os servidores reintegrados tiveram o direito aos seus vencimentos durante o período em que estiveram demitidos ilegalmente.

8. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www4.tjrj.jus.br/ConsultaUnificada/consulta.do#tabs-nome-indice1>>. Acesso em: 06 Ago. 2019.

Certo é que esse dinheiro sairá dos cofres do Município, dinheiro este que poderia ser utilizado para melhorias na saúde, educação, saneamento básico, políticas públicas, além de tantas outras necessidades do Município.

Por isso pergunta-se o que poderia ser feito preventivamente para que esse tipo de conduta fosse inibida, porque no final das contas, a “conta” é paga pela Administração Pública e não pelo agente que exerceu o cargo.

Tais considerações apontam para a preocupação dos órgãos controladores e da própria população, ao buscarem meios eficazes para que situações como estas não se repitam. Com todo o conceito de Administração Pública e todos os princípios que devem regê-la, não raramente se têm notícias de agentes públicos, como a ex-prefeita do município de Magé, que simplesmente ignoram toda a legalidade e, em contraposição a tudo, agem conforme melhor lhes convêm.

Ainda que seja bastante crítica, essa visão denota a realidade em que vivemos hoje em dia no Brasil. Não muito raro, tem-se notícias de escândalos envolvendo prefeitos, deputados, senadores dentre outros agentes públicos que deveriam cuidar de agir única e exclusivamente de acordo com a lei.

Entretanto, fazem exatamente ao contrário, evidentemente pensando estar a gerir o seu orçamento próprio. Porém, o prejuízo sempre fica para o Município, para o Estado, para a União ou para o próprio cidadão, que paga os seus impostos corretamente e nada tem a ver com os desmandos e devaneios de agentes públicos que indubitavelmente enxergam tudo que lhes beneficia diretamente ou aos seus, deixando à margem os seus administrados.

Dentre outros atos de improbidade praticados pela ex-prefeita, o Tribunal de Justiça⁹, nos autos de Mandado de Segurança impetrado por servidora via Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Magé, reconheceu a ilegalidade do ato praticado pela então prefeita, que demitiu sumariamente servidora sem observância dos princípios constitucionais, conforme abaixo transcrito:

Trata-se de ação ordinária em que objetiva a autora seu reingresso ao cargo que exercia à época de sua demissão, recebendo, em consequência, os vencimentos correspondentes. A Lei nº 1263/96 determinou que os servidores municipais admitidos até a data da promulgação da CRFB/88, teriam seus empregos transformados em cargos públicos sem necessidade de aprovação em concurso público, e sem a ressalva de que tais servidores deveriam estar em exercício contínuo há pelo menos 05 (cinco) anos antes da promulgação da CRFB/88. Assim,

9 ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº: 0003853-18.2006.8.19.0029. Relator: Desembargador Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201522706553>>. Acesso em: 09 Ago. 2019.

em sua constitucionalidade a norma municipal que promoveu o enquadramento automático da funcionária, transformando-a em estatutária, não poderia a Administração Pública Municipal promover demissão sumária da servidora sem a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa de molde a legitimar o ato administrativo ao final praticado compatibilizando-o com o postulado do devido processo legal.

Dessa forma, observa-se que não houve compatibilidade de qualquer dos elementos dos atos praticados pela prefeita municipal com o ordenamento jurídico já que não foi deflagrado processo administrativo a fim de respeitar o devido processo legal com contraditório e ampla defesa.

CONCLUSÃO

O papel dos agentes públicos é pautar os seus atos de acordo com o determinado em lei. Qualquer ato praticado sem observância dos preceitos legais é passível de nulidade pelo judiciário.

No caso de demissão de servidor público sem que lhe seja dada a oportunidade de defesa, além de o agente atuar com abuso de poder, o ato será considerado ilegal trazendo consequências tanto para o agente como para a administração pública.

Ao longo do tempo, ao invés de uma maior preocupação por parte dos agentes públicos, o que se observa é que, apesar da extensa legislação acerca de sanções por prática de atos administrativos ilegais, nota-se que aqueles pouco se importam com as consequências para si, nem tampouco para a própria administração.

Observa-se ainda que apesar de grandes modificações em razão dos fatos ocorridos, como por exemplo, a operação Lava Jato, ainda existe um grande número de agentes públicos completamente despreocupados com o cumprimento da lei.

Sob esta ótica, deve-se atentar que tipo de ação preventiva pode ser feita para coibir o agente ímprobo de praticar as irregularidades; mais do que isso, imprimir um novo modo de realizar o controle externo e de fiscalizar os atos praticados pelos agentes públicos.

Apesar da existência de legislações que objetivam a responsabilização dos agentes ímprobos, ainda assim não nos parece o suficiente para que os mesmos tenham o cuidado de agir com probidade e colocar as necessidades dos administrados e da administração pública acima de suas próprias necessidades.

Ao fixar princípios fundamentais determinados que devem nortear os atos dos agentes públicos, instituir e reorganizar a forma de punição é de extrema importância.

Nosso modelo de Estado, fixa e regula aos agentes públicos o papel de relevância ímpar no Estado Democrático Brasileiro, pois ao terem suas competências e funções delimitadas pela lei, assumem o papel de guardiões da administração pública, prezando pelas suas contas, bens, dinheiros e valores públicos.

Toda esta problematização que circunda os atos ilegais dos agentes públicos, certamente, não ganham um ponto final mesmo após a criação de diversas legislações.

Assim, no presente trabalho, de cada um de seus pontos polêmicos, caminhou-se no sentido de mostrar a importância da existência de meios outros além dos já utilizados para que a sanção a ser aplicada ao agente não seja tardia, uma vez que a morosidade da sanção estimula a prática de atos ilegais.

Restou concluído neste artigo, que utilizou fatos praticados por uma ex-prefeita, que mesmo após inúmeras ilegalidades, levou exatos onze anos para que ela fosse afastada do cargo. Importante, ainda, dizer que a cada demissão praticada de forma ilegal, era impetrado um mandado de segurança, o que abarrotou o judiciário, impossibilitando a prestação jurisdicional em tempo razoável, apesar das multas diárias que foram culminadas.

Assevera-se que necessitamos de maior agilidade na aplicação das sanções também como elemento intimidador e caráter educativo aos administradores públicos que insistam em agir de acordo com a sua vontade.

É direito da sociedade pedir contas a todo o agente público pela sua administração. A administração pública tem a obrigação de controlar os seus atos. Não se trata de faculdade.

Portanto, existe uma necessidade de se controlar constantemente a administração pública em razão do princípio da legalidade para verificar a pertinência das condutas dos agentes ao sistema normativo e aos valores que a própria administração pública deve defender.

Gestores como a prefeita citada neste trabalho deveriam ser extirpados da política a fim de não repetir suas condutas e assim não dar prejuízos aos cofres públicos nem tampouco deixar os administrados a mercê de suas vontades pessoais.

Na esteira dessa conclusão, reafirma-se a necessidade de medidas revestidas de caráter de prevenção especial, que inibam o Administrador Público da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, que prejudique diretamente aos administrados, bem como à Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 8429, de 02 de junho de 1992. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leisl.8429.htm>Acesso em: 01 de julho. 2019.

_____. Lei 7347, de 21 de outubro de 1985. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leisl4387.htm>Acesso em: 01 de julho. 2019.

_____. Lei 4717, de 29 de junho de 1965. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leisl4717.htm>Acesso em: 01 de julho. 2019.

_____. Lei 8666, de 21 de junho de 1993. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leisl8666.htm>Acesso em: 01 de julho. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24268. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=861111>>. Acesso em: 06 Ago. 2019.

CARVAHO, Matheus. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual do Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.

CRETELLA, José. *Dicionário de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº: 0003853-18.2006.8.19.0029. Relator: Desembargador Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201522706553>>. Acesso em: 09 Ago. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Editora Método, 2018.