

A RESPONSABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DA UNIÃO FACE À LEI Nº 8112 E A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Flávio Ferreira de Sousa¹

RESUMO

A temática rudimentar deste estudo está alicerçada em fomentar a discussão sobre a responsabilidade que tem os Servidores Públicos Cíveis da União ante infrações cometidas ao Estado, no exercício da função pública. Este artigo tem como objetivo analisar as definições de responsabilidades civil, penal e administrativa do servidor, em consonância à Lei nº 8112 e à aplicabilidade do princípio da Supremacia do Interesse Público nas relações administrativas governamentais. Como forma de elucidar a matéria proposta, realizou-se pesquisa bibliográfica, considerando as contribuições de autores como DI PIETRO (2006), MEIRELLES (2006) e ALEXANDRINO e PAULO (2011-2015) e VIEGAS, dentre outros, atentando para a importância de atender ao interesse coletivo da Administração. Concluiu-se a importância de acentuar a necessidade que tem a Administração Pública de incorporar traços de maior efetividade quanto às responsabilidades aplicadas perante as ações do servidor público.

Palavras-chave: Servidor Público. Responsabilidades Civil, Penal e Administrativa. Interesse Público.

ABSTRACT

The rudimental theme of this study is a discussion of a responsibility that Civil Servants of the Union have before the infractions committed to the State. The purpose of this article is to analyze how the civil, criminal and administrative responsibility of the server, in accordance with Law 8112 and the application of the principle of Supremacy of Public Interest in governmental administrative relations, are analyzed. (2006), ALEXANDRINO and PAULO (2011-2015) and VIEGAS, among others, paying attention to the importance of Meeting the collective interest of the Administration. It was concluded that there is a need to emphasize a need for a public administration to incorporate the most effective traffics into the responsibilities applied to actions of the public servant.

Keywords: Public Interest. Public Server. Civil, Criminal and Administrative Responsibilities.

¹Bacharel em Administração pela Universidade Norte do Paraná – Unopar, Polo Sousa, Paraíba. Rua Severino Barbosa, 42 – Jardim Santana, 58.000-000, Sousa, Paraíba, Brasil. Telefone (83) 9.9442-8981. Atualmente é Administrador, devidamente registrado no Conselho Federal de Administração - CFA, Regional da Paraíba, sob inscrição nº 5080, Tutor Presencial Universitário de Educação a Distância do Curso de Graduação em Administração da Unopar e Redator Publicitário do Comitê de Comunicação do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: ffds2012@gmail.com.

Introdução

Objetivado a ser um instrumento norteador sobre as atribuições básicas do Servidor Público Civil da União, este trabalho contempla a viabilidade da justa adoção de medidas governamentais, onde basicamente tudo o que se é discutido no âmbito da Administração Pública está relacionado à maneira como seus agentes idealizarão a condução e a aplicação dessas medidas, a fim de atender especialmente às diretrizes apontadas na Lei nº 8112, de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico da União - RJU, das autarquias e das fundações públicas federais, e ao princípio da supremacia do interesse público, caracterizado por satisfazer ao anseio de o maior número possível de pessoas, senão de todos os envolvidos e interessados em dado processo.

Sob esse enfoque, nasce a premissa de que um dos principais fatores que melhor corrobora para a precisa tomada de decisões de qualquer governo é um clima organizacional favorável às adequações necessárias para o bom andamento da *Res pública*, trazendo equilíbrio para a relação administradores-administrados.

Partindo da premissa de que o exercício das atividades dos servidores públicos deve observar as disposições apontadas no RJU, sustenta-se o seguinte questionamento: **os servidores públicos civis da União têm executado seus serviços satisfatoriamente?**

À luz da supracitada lei, o art. 116 apresenta os deveres do servidor consubstanciados em forma de regime disciplinar, da seguinte forma:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

[...]

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

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

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

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

Nesse contexto, podemos sintetizar os deveres do servidor público como a ação que melhor figura o atendimento ao princípio da supremacia do interesse público, tendo em vista que suas obrigações contribuem diretamente para o progresso do bem-estar social.

O objetivo proposto a este trabalho originou sua pesquisa bibliográfica, cuidadosamente encontrada em obras publicadas em livros, que tratam do assunto em tela, bem como por meio de artigos científicos publicados em meio eletrônico.

A conclusão desse texto foi fundamentada segundo as concepções de autores como Alexandrino e Paulo (2011-2015), Di Pietro (2006), Meirelles (2006) e e Viegas.

Desenvolvimento

No Brasil, a prestação do serviço público sofre notória falta de crédito quanto ao exercício de suas ações, pois muito do que está previsto na legislação brasileira não tem sido amplamente observado, favorecendo, muitas vezes, o interesse de partes, em detrimento dos interesses da coletividade. Um elemento rudimentar na composição deste quadro é o servidor público, caracterizado por integrar a Administração Pública e ser o principal responsável por intermediar a relação entre a administração e seus usuários.

Não há, por parte da Constituição Federal, a conceitualização sobre o termo serviço público, existindo apenas escolas ou correntes teóricas que identificam o exercício de determinadas atividades como “serviço público”. Contudo, a Lei nº 8112 imputa o servidor público como a “pessoa legalmente investida em cargo público”. Este, por sua vez, como o “conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.” Segundo os preceitos desta lei, em linhas gerais, podemos dizer que servidor público é o agente que mantém vínculo funcional com o Estado, por meio de regime estatutário, sendo titular de cargo público, dado o seu provimento em cargo efetivo ou em comissão.

Nesse condão, percebe-se que muitas são as responsabilidades que o servidor possui perante o Estado e a sociedade, podendo responder civil, penal e administrativamente por atos praticados com ação ou omissão, culpa ou dolo e dano, quando ainda cumular-se, sendo independentes entre si, decorrente do exercício irregular das atribuições do cargo que ocupa.

O termo responsabilidade, neste caso, traz consigo a finalidade de restituir ou ressarcir algo. Quando o servidor infringe as normas às quais está sujeito, “[...] cumpre à própria Administração o dever de instaurar o procedimento adequado a esse fim, assegurando ao servidor o contraditório e a ampla defesa.” (DI PIETRO, 2006, p. 589).

Com base nessa premissa, longe de exaurir o entendimento proposto, a Lei nº 8112 aponta as razões pelas as quais o servidor pode responder nas esferas civil, penal e administrativa:

Capítulo IV **Das Responsabilidades**

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

[...]

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

[...]

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Nesse sentido, a responsabilização civil é empregada ao servidor, quando este, no desenvolver de suas atividades, causar danos patrimoniais à Administração por culpa ou dolo, ou ainda a terceiros, decursivo de prejuízo material ou moral, devendo o servidor reparar o efeito de perda.

Alexandrino e Paulo (2011, p. 846) compreendem a responsabilidade civil como:

A responsabilidade civil, também denominada responsabilidade extracontratual, tem sua origem no Direito Civil. Consubstancia-se na obrigação de indenizar um dano patrimonial ou moral decorrente de um fato humano. É modalidade de obrigação extracontratual e, no direito privado, a regra geral é a necessidade de estarem presentes os seguintes elementos:

- (1) uma atuação lesiva culposa ou dolosa do agente; a regra geral no direito privado é a exigência de caracterização de culpa em sentido amplo na conduta; a culpa em sentido amplo a abrange o dolo (intenção) e a culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia);
- (2) a ocorrência de um dano patrimonial ou moral; e
- (3) o nexo de causalidade entre o dano e a conduta do agente, o que significa ser necessário que o dano efetivamente haja decorrido da ação do agente (ou de sua omissão ilícita, se fosse o caso de o agente ter o dever de agir).

Quando o servidor ocasionar danos de ordem patrimonial, a própria Administração, por meio de processo administrativo, trará à luz o acontecimento dos fatos inerentes aos danos, garantindo ao servidor condições necessárias para que apresente sua defesa.

Tendo esgotadas as vias de recurso administrativo e o processo decidir pela culpa do servidor, serão estabelecidos os procedimentos de autoexecução da sanção, podendo acarretar em descontos em seus vencimentos, quando couber,

dentre outras providências, conforme o que se percebe nos artigos 46 e 47 da Lei nº 8112:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

[...]

Art. 47. O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

Nesse diapasão, preleciona Meirelles (2006, p. 470):

A comprovação do dano e da culpa do servidor é comumente feita através do processo administrativo, findo o qual a autoridade competente lhe impõe a obrigação de repará-lo, através de indenização em dinheiro, indicando a forma de pagamento. Os estatutos costumam exigir a reposição de uma só vez quando o prejuízo decorrer de alcance, desfalque, remissão ou omissão de recolhimento ou entrada no prazo devido.

Sobre esse raciocínio, incide o entendimento de que, quando não houver dano patrimonial, cessa a necessidade de a Administração responsabilizar civilmente o servidor, quanto à reparação material ou pecuniária. Não obstante, quando um terceiro mantiver qualquer relação com o serviço desempenhado pelo o servidor e sofrer dano causado por este, independentemente de culpa ou dolo, faz-se necessário aplicar as disposições contidas no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Neste caso, o Estado responderá formalmente perante o dano causado:

Art. 37. [...]

§6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Quanto às ações que importam crimes e contravenções e que incidem responsabilidade penal ao servidor, são percebidas em várias normas e leis que compõem o ordenamento jurídico. A responsabilidade penal do servidor será apurada pelo Poder Judiciário Federal e repercutirá diretamente nas esferas civil e administrativa, quando resultar em absolvição criminal, em virtude da inexistência material do fato ou a negativa de autoria que sustentem as considerações contrárias

dantes firmadas, anulando a aplicação das sanções anteriores, reparando o dano causado ao servidor.

Já a responsabilidade administrativa é consequência de ato comissivo ou omissivo praticado no exercício das atividades do cargo ou da função. O ato comissivo é caracterizado por ser aquele que o agente pratica por meio de uma ação, de forma direta, por vontade própria, sem que haja a indução de terceiros, enquanto que o ato omissivo é realizado quando o servidor deixa de praticar uma ação que importe a responsabilidade dos seus atos, podendo trazer prejuízos à Administração Pública.

Nesse aspecto, importa lembrar que não pode a Administração, arbitrariamente, adotar sanção aos casos de responsabilidade ao servidor, devendo sempre expressar, claramente, as razões pelas as quais as medidas necessárias deverão ser tomadas. Assim sendo, as decisões que gerem punição deverão ser motivadas pela autoridade competente, que justificará a sua aplicação em conformidade à gravidade do ato assinalado.

Dada a forma de seus acontecimentos e, independente da responsabilidade que assume o Estado perante as ações dos servidores públicos civis da União, o servidor pode responder subjetivamente por seus atos. De acordo com Alexandrino e Paulo (2011, p. 401):

Diferentemente da responsabilidade do Estado, tem-se a do servidor, que é responsabilidade subjetiva, assim só responderá pelos danos que causar, se cometê-los por ação ou omissão, depois de comprovada pelo Estado que houve tal culpa ou intenção (dolo) do servidor, em ação de regresso.

O art. 186 do Código Civil, quanto à responsabilidade subjetiva, aponta o servidor como: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Como visto, a responsabilidade subjetiva pode ser definida quando for atribuído dolo ou culpa ao servidor, devendo recair sobre o servidor a obrigação de reparar o dano causado à Administração ou a terceiros.

De outro modo, a responsabilidade objetiva é atribuída independentemente de o servidor ter agido com dolo ou culpa, promovendo ao servidor a ação de reparar o dano causado. Ou seja, não se questiona se houve ou não a intenção de causar o

dano, ou, ainda, se o servidor foi negligente, imprudente ou imperito. O dano causado é suficiente para que o servidor possa responder por ele, vez que poderá mover ação de regresso contra quem de fato causou o dano, quando couber, conforme expresso no art. 927 do Código Civil:

Art. 927 - Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Nessa cadeia de pensamentos, ainda que não expresso em texto normativo, o princípio da supremacia do interesse público contrapõe o interesse privado. O predomínio do interesse coletivo sobre o interesse particular prepondera fatores sociais e analisa a conveniência da Administração, segundo parâmetros previamente determinados pela própria administração.

O conflito existente entre esses dois tipos de interesses obriga a Administração Pública a analisar as suas relações segundo o princípio da razoabilidade, para que suas decisões consigam atender a um maior número de pessoas, sem que ignore a representação particular de quem quer que seja.

Viegas² vê a existência desse conflito da seguinte forma:

Vale trazer à baila a existência do princípio da supremacia do interesse público, o qual informa todo o direito administrativo direcionando as condutas dos agentes. Ocorre que, no âmbito das relações sociais, vão surgir conflitos entre o interesse público e o interesse privado, de forma que, ocorrendo este conflito, há de prevalecer o interesse público, isto é, aquele que atende um maior número de pessoas.

Essa é uma idéia defendida por ilustres autores, os quais sempre induziram os seus leitores a pensar desta forma, não possibilitando aos mesmos uma visão crítica acerca desse assunto. Diante disso vamos tentar demonstrar que o princípio da supremacia do interesse público é de extrema importância no Direito, todavia, a sua aplicação deve ser limitada, uma vez que os direitos individuais também clamam pela sua observância.

E aí surge um questionamento: como poderia o interesse individual ser observado já que a Administração Pública tem o dever de atender os anseios da coletividade? E a nossa resposta para essa indagação é que o administrador deve recorrer aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo necessária a ponderação do interesse público e individual, a fim de saber qual o interesse seria aplicável ao caso concreto. Feito isto, não seria o caso de um interesse prevalecer sobre o outro de

² VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. Ambiente Jurídico. **O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092&revista_caderno=4>. Acesso em: 03 fev. 2017.

modo absoluto, mas sim, no momento da ponderação, um deles teve peso maior, por isso foi necessária a sua aplicação em uma situação específica. Sendo assim a supremacia do interesse público deve conviver com os direitos fundamentais dos cidadãos não os colocando em risco. Apesar desse princípio ser implícito, tem a mesma força jurídica de qualquer outro princípio explícito. Desse modo, deve ser aplicado em conformidade com os outros princípios consagrados no ordenamento jurídico brasileiro e, em especial, ao princípio da legalidade. Ademais é exigível a razoabilidade do administrador público no momento da interpretação e aplicação da supremacia do interesse público, além de ser necessária a ponderação entre o interesse público e individual para que possa ser encontrada a solução mais adequada, e não que um desses interesses venha substituir o outro.

O conceito de interesse público abrange diversos sentidos entre os doutrinadores. Há quem diga que é aquele que se contrapõe ao interesse individual. Outros entendem que é a apresentação de todos os interesses individuais, importando aqueles que expressam maior representatividade. Desse modo, não temos ao certo uma definição para o termo interesse público, a não ser aquela que se faz notória, por meio de processo amplamente legítimo dentro da administração.

A supremacia do interesse público faz relação direta às responsabilidades civil, penal e administrativa do servidor, dada a importância que estas têm sobre a prestação do serviço público no Brasil, podendo promover ou não a efetividade desse serviço.

Conclusão

De fato, as responsabilidades civil, penal e administrativa do Servidor Público Civil da União atribuem caráter de qualidade ao serviço prestado por seus agentes, permitindo-se chegar ao entendimento de que o principal responsável por atender aos princípios da Administração Pública é o próprio servidor.

Dotado de direitos e deveres, o servidor assume importante função no processo de colaborar significativamente para o progresso do serviço público, respondendo por seus atos praticados, seja de forma comissiva ou omissa, possuindo ou não dolo ou culpa, responsabilizando-se objetiva e subjetivamente.

Dessa forma, constatou-se que a supremacia do interesse público é ameaçada quando o servidor favorece atos particulares em detrimento da coletividade. Nesse sentido, a Lei nº 8112, de 1990, definiu a forma como os

servidores devem portar-se, ajustando uma lista de deveres perante à Administração, quanto às suas responsabilidades.

Nesse espaço, percebeu-se que cabe à Administração Pública fiscalizar e responsabilizar seus agentes, quando couber, a fim de que o interesse público assegure a garantia dos direitos fundamentais e seja um objeto a ser constantemente perseguido dentre das instituições governamentais, não contentando-se como um conceito certo e acabado pelo administrador, reconsiderando os padrões que possuem a administração para a apuração dos ilícitos praticados pelos servidores públicos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

_____. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. **Código Civil**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. **Lei nº 8112, 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: 15 dez. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. Ambiente Jurídico. **O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092&revista_caderno=4>. Acesso em: 03 fev. 2017.