

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP  
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em  
Direito Público**

IDP - BIBLIOTECA

**Josina Soares de oliveira**

**A DOSIMETRIA NA APLICAÇÃO DA PENA DE  
SUSPENSÃO IMPOSTA AO SERVIDOR  
PÚBLICO CIVIL REGIDO PELA LEI Nº 8.112/90**

**Brasília/DF**

**2009**

IDP	BIBLIOTECA
Tr. 010134	
Data Aquisição: 22/08/09	
Forma de Aquisição:	

JOSINA SOARES DE OLIVEIRA

**A DOSIMETRIA NA APLICAÇÃO DA PENA DE  
SUSPENSÃO IMPOSTA AO SERVIDOR  
PÚBLICO CIVIL REGIDO PELA LEI Nº 8.112/90**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Júlia Maurman Ximenes.

Brasília/DF  
2009

JOSINA SOARES DE OLIVEIRA

# A DOSIMETRIA NA APLICAÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO IMPOSTA AO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL REGIDO PELA LEI Nº 8.112/90

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

## Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Presidente: Prof.

\_\_\_\_\_  
Integrante: Prof.

\_\_\_\_\_  
Integrante: Prof.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	01
CAPÍTULO 1. Do Processo Administrativo Disciplinar.....	05
1.1. Noções gerais .....	05
1.2. Abrangências objetiva e subjetiva .....	07
1.3. Definição e objetivo do processo administrativo disciplinar .....	08
1.4. Fases do processo disciplinar.....	11
1.5. As sanções disciplinares e suas espécies .....	14
CAPÍTULO 2: Da pena de suspensão.....	18
2.1. Previsão legal e casos de sua aplicação (tipicidade).....	18
2.2. Execução da pena de suspensão ou sua conversão em multa ..	20
2.3. Reflexo do enquadramento legal das infrações administrativas na pena de suspensão .....	21
2.4. Princípios relevantes para aplicação da pena .....	22
2.4.1. Princípio da legalidade .....	24
2.4.2. Princípio da impessoalidade .....	25
2.4.3. Princípio da moralidade .....	26
2.4.4. Princípio da publicidade .....	28
2.4.5. Princípio da Eficiência .....	30
2.4.6. Princípio da finalidade .....	31
2.4.7. Princípio da motivação .....	32
2.4.8. Princípio da razoabilidade .....	32
2.4.9. Princípio da proporcionalidade .....	34
2.4.10. Princípio da ampla defesa e do contraditório .....	36
2.4.11. Princípio da segurança jurídica .....	38
2.4.12. Princípio do interesse público .....	39
2.4.13. Princípio da atuação conforme a lei e o direito .....	40
2.4.14. Princípio da oficialidade .....	41

2.5. Individualização da pena como forma de garantir a dosimetria na aplicação da pena de suspensão .....	42
CAPÍTULO 3: Da dosimetria e da discricionariedade – pena de suspensão .....	45
3.1. Dosimetria e a pena de suspensão .....	45
3.2. Dosimetria como resultado da analogia com o Direito Penal.....	46
3.3. A discricionariedade na fixação da pena de suspensão .....	48
3.4. Ausência de critérios para fixação do <i>quantum</i> da pena de suspensão.....	52
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	61

## INTRODUÇÃO

A presente monografia, elaborada ao término do Curso de Especialização em Direito Público promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, versa sobre “A DOSIMETRIA NA APLICAÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO IMPOSTA AO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL REGIDO PELA LEI Nº 8.112/90”, caracterizando-a como norma base e integradora da ordem constitucional, mais especificamente, dos direitos e garantias individuais, o que lhe dá um status de postulado fundamental no nosso Estado Democrático de Direito, consagrado pelo Poder Constituinte de 1988, por meio da expressa previsão da individualização da pena, inserida no art. 5º, inciso XLVI da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Com esta atribuição para a individualização da pena o constituinte posicionou-se, via indireta e por meio da lei regulamentadora, no sentido de garantir que as condições fáticas e jurídicas serão observadas no momento da fixação da pena.

O problema que ora apresentamos consiste na ausência de critérios objetivos no ordenamento jurídico nacional, para a aplicação da pena de suspensão aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90. Esta falta de regramento resulta, em alguns casos, em penas injustas e tratamentos desiguais entre pessoas que praticaram as mesmas infrações, além de ocasionar o descumprimento de princípios constitucionais a exemplo da igualdade, da isonomia, da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica, da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, dentre outros.

Com estas reflexões objetivamos trazer à discussão e ao aprofundamento aspectos do direito sancionador, mais especificamente aqueles relacionados com a aplicação e dosagem da pena de suspensão.

Experiências adquiridas quando laboramos com a matéria relativa ao direito administrativo disciplinar, mais especificamente, como integrante de comissão de processo disciplinar instituída para apurar irregularidades administrativas praticadas,

---

<sup>1</sup> “XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos;”.

por servidor; exercendo a função de analista de processos deste gênero, emitindo pareceres jurídicos para subsidiar o ato de julgamento a ser realizado pelo Ministro da Justiça, bem como observando a posição doutrinária e jurisprudencial que são imperativas quanto à necessidade de individualizar a pena de forma justa e objetiva, o que traz como consequência a respectiva dosagem, conduziram-nos a discorrer e buscar o aprofundamento deste tema.

A abordagem enfoca a dosimetria na aplicação da referida pena e será feita sob duas vertentes: uma face à ausência de limites do poder discricionário na aplicação da pena de suspensão disciplinar, pela ausência de critérios para a fixação da pena e outra frente aos princípios constitucionais relativos aos direitos e garantias fundamentais, que asseguram aos acusados uma sanção razoável, proporcional, individualizada e justa, como forma de resposta ao ilícito por ele praticado.

O problema da ausência de critérios objetivos para realização da dosimetria na aplicação da pena de suspensão apresenta grande relevância no contexto jurídico e social, seja pela possibilidade de ocorrer injustiça na aplicação de uma pena excessiva, seja pela sua insuficiência em relação ao ilícito administrativo praticado pelo servidor, ante à subjetividade na sua aplicação, uma vez que a lei somente fixa os limites extremos, ou seja, de um a noventa dias, para todas as infrações, sem dizer o mínimo e o máximo de cada uma e nem os parâmetros que devem ser observados para a sua dosagem.

Para atingir os objetivos propostos, abordaremos o tema em três capítulos: o primeiro, denominado "Do Processo Administrativo Disciplinar", apresentando considerações acerca deste processo, trazendo aspectos pertinentes ao tema aqui apresentado, objetivando inserir o leitor no contexto do processo administrativo disciplinar regido pela Lei nº 8.112/90, munindo-o de uma precompreensão para avaliação do problema aqui apresentado; o segundo, denominado "Da pena de suspensão", enfoca esta pena sob os seguintes aspectos: previsão legal; casos de sua aplicação (tipicidade); forma de execução; reflexo do enquadramento das infrações na sua aplicação; princípios constitucionais e legais relevantes para aplicação desta pena e a individualização como forma de garantir a dosimetria. O terceiro, diz respeito à dosimetria e à discricionariedade da referida sanção, abordando aspectos relativos a estes institutos na aplicação da pena de suspensão;

a dosimetria como resultado da analogia com o Direito Penal e a ausência de critérios para fixação do *quantum* da pena de suspensão.

Todos os temas são enfocados sob a ótica da fixação do *quantum* da pena de suspensão. Exemplos práticos são mostrados para evidenciar a tese apresentada, qual seja a de que a ausência de critérios objetivos ocasiona penas injustas e, por conseguinte, lesão a direito subjetivo individual garantido pela Lei Maior.

Mostramos, também, por meio de exemplos extraídos de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo e que tramita no Congresso Nacional, em relação ao regime disciplinar da Polícia Federal, que a medida além de necessária é viável. Vê-se, por meio deste Projeto, que outras categorias já se preocupam em ajustar a lei infraconstitucional aos direitos estabelecidos pela Constituição Federal.

Outro aspecto que nos desperta a atenção é a falta de delimitação, na lei, do poder discricionário para aplicação deste direito, em particular, a aplicação da pena de suspensão. Com isto, o sujeito passivo do processo disciplinar, no caso o servidor público, fica à mercê de interpretações recheadas de alta dosagem de discricionariedade. Dentre estes aspectos está a ausência de critérios ou de parâmetros legais que levem à dosimetria da pena de suspensão do servidor regido pela Lei nº 8.112/90.

Agrava esta situação a incidência do princípio da “atipicidade” que permeia as sanções disciplinares, uma vez que as infrações descritas não são exaustivas, ficando a maior parte delas sujeita à discricionariedade do administrador público, em alguns casos é o próprio chefe do servidor processado que irá efetuar o julgamento. Neste momento, surge em evidência, o princípio da impessoalidade, com grandes possibilidades de ser desrespeitado.

Menciona-se, por relevante, o fato de que a suspensão é uma sanção de alta repercussão na vida do servidor, pois além de significar repreensão moral e econômica, também o é social, pois atinge o ambiente de trabalho e o familiar, em razão do afastamento do servidor do seu ofício, pelo tempo da sanção a ele aplicada. Nesta perspectiva, cresce de importância a justiça que deve ter esta punição para que o servidor não seja restringido de seus direitos de pessoa humana, além da justa medida sancionadora.

Assim sendo, entendemos que a ausência legal de dosimetria ou de parâmetros objetivos que indiquem a maior ou menor gravidade da infração

praticada e o correspondente quantitativo de pena de suspensão, enseja aplicação da pena injusta, o que é inaceitável em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil.

Com as análises e sugestões contidas nesta monografia, não temos a pretensão de encontrar a solução ideal para a fixação da dosimetria da pena de suspensão, mas apenas contribuir para uma reflexão crítica de todos os envolvidos nesta questão, de modo a trazer maior objetividade no momento de avaliar a infração e aplicar a referida penalidade. Para tanto, pretendemos trazer elementos que levem à resposta da pergunta: Em que medida a dosimetria na aplicação da pena de suspensão deve ser exclusivamente discricionária?

## CAPÍTULO 1: Do Processo Administrativo Disciplinar

### 1.1. Noções gerais

O processo administrativo disciplinar pode ser visto como um instrumento a mais que dispõe a Administração Pública para exercer o controle de sua atividade administrativa, em atendimento aos vários preceitos da Constituição Federal de 1988, que exigem medidas neste sentido. Sob esta vertente, o art. 37 da referida Carta afirma que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros<sup>2</sup>. Assim, todos os atos da Administração deverão observar os referidos princípios, inclusive em se tratando de matéria disciplinar.

Ainda sob a ótica da Constituição Federal de 1988, estão inseridos entre os direitos e garantias individuais constantes do seu art. 5º, destinados aos litigantes em processo administrativo e aos acusados em geral, a garantia do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, da mesma forma que a razoável duração do processo e a celeridade em sua tramitação<sup>3</sup>.

Da mesma forma está assegurada, expressamente, no texto constitucional a garantia de que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm imediata aplicação e que não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Carta Magna, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja signatário<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

<sup>3</sup> Art. 5º [...] “LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

<sup>4</sup> “Art. 5º [...] § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Sob este permissivo constitucional a Lei nº 8.112/90 regulou o regime disciplinar do servidor público civil da União, das autarquias, das fundações públicas federais em seu Título IV, Capítulos I, descrevendo os deveres; II, as proibições; III, a acumulação de cargos públicos; IV, as responsabilidades; e V, as penalidades. Em seu próximo Título, o de nº V, tratou de regular o processo administrativo disciplinar, fazendo-o em três Capítulos: o de nº I discorre sobre as disposições gerais deste processo; o de nº II sobre o afastamento preventivo; e o de nº III, sobre o processo disciplinar propriamente dito.

Estes são os principais regramentos instituídos por meio de lei ordinária acerca do processo administrativo disciplinar destinado a apurar faltas e responsabilidades dos servidores públicos civis da União, sujeitos ao regime instituído pela referida lei. Todavia, esta Lei não esgota a regulamentação legal da matéria. Traz em seu texto, penas alguns disciplinamentos acerca do direito material e processual abrangidos por este processo. Assim dizemos por que existe a aplicação subsidiária da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>5</sup>, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e a aplicação analógica das demais normas materiais e processuais do direito pátrio, em especial as de natureza penal, naquilo que for compatível com os princípios e fins do direito administrativo disciplinar.

A busca desta analogia é admitida por José Armando da Costa, que entende ser ela obrigatória, tendo em vista o comando expresso da Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42, art. 4<sup>o</sup>), como forma de preenchimento das lacunas das normas processuais disciplinares, entendendo não haver qualquer restrição de natureza jurídica nesse sentido<sup>7</sup>.

Com esta base jurídica temos que o processo é deflagrado com a instauração do processo e nomeação de uma comissão para apurar possíveis irregularidades no serviço público, as quais foram, em tese, praticada por servidor público.

---

<sup>5</sup> “Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”.

<sup>6</sup> “Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes, e os princípios gerais do direito”.

<sup>7</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 4. ed. rev. atual. e amp. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 38.

## 1.2. Abrangências objetiva e subjetiva

A abrangência objetiva do processo administrativo disciplinar diz respeito aos atos ilícitos objeto da apuração, ou seja, a conduta antijurídica (omissiva ou comissiva), que afronta o direito posto. O servidor pode cometer infrações na ordem civil penal e administrativa. Nosso estudo se prende a esta última, por ser gênero da qual é espécie a responsabilidade administrativa disciplinar.

De forma tangencial, podemos afirmar que o ilícito civil se refere ao dano material, o penal à conduta tipificada em lei, como sendo contrária à ordem jurídica e ao interesse público e o ilícito administrativo puro (disciplinar) sendo aquele que contraria dispositivo estatutário do servidor público. Neste sentido e melhor esclarecendo, a Controladoria-Geral da União afirma que o ilícito administrativo-disciplinar “é toda conduta do servidor que, no âmbito de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, contraria dispositivo estatutário”. Para sua classificação aquele Órgão afirma que dependendo da relevância do bem jurídico atingido, pode ser ilícito puro, quando afeta somente a administração internamente, tendo sua apuração via processo administrativo disciplinar da Lei nº 8.112/90, e acarreta responsabilização funcional, de índole punitiva; ilícito administrativo-civil, quando a conduta contraria preceito estatutário e causa prejuízo ao erário ou a terceiro, tem como consequência a responsabilização funcional e patrimonial; ilícito administrativo-penal, quando afeta além da administração, a sociedade como um todo, tem como consequência a responsabilização funcional e penal; e ilícito administrativo-penal-civil que afeta a administração, a sociedade como um todo e causa prejuízo ao erário ou a terceiro, a consequência é nas três esferas.<sup>8</sup>

A abrangência subjetiva, por sua vez, diz respeito aos servidores que podem ser processados por meio de processo administrativo disciplinar, objetivando a apuração de possíveis responsabilidades administrativas decorrentes de atos, em tese, ilícitos por eles praticados. Porém, esta categoria de agentes públicos deve ser entendida em seu sentido restrito, ou seja, apenas aqueles ocupantes de cargos

---

<sup>8</sup> CGU - Controladoria-Geral da União. Publicações e Orientações. Cartilhas e Manuais. Guia de PAD. Apostilas. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ApostiladeTextoCGU.htm>. Acesso em: 20 abril. 2009. item 3.1, p. 44.

públicos efetivos ou em comissão na administração pública direta, nas autarquias ou nas fundações públicas de direito público<sup>9</sup>.

O alcance subjetivo atinge o servidor em razão de suas funções, o que tem como consequência a possibilidade de haver instauração de processo administrativo disciplinar, mesmo após o desligamento funcional, em razão de ruptura do vínculo ou mudança de função, ou ainda no caso de aposentadoria do servidor, em razão de atos praticados durante o exercício de suas funções.

Também integra a relação processual disciplinar a Administração Pública, que desempenha uma função anômala: parte e julgador. Diferentemente da relação processual estabelecida frente ao Poder Judiciário, onde há duas partes, claramente definidas (autor e réu, por exemplo) e um julgador (juiz), responsável pela prestação jurisdicional. Na relação processual administrativa, portanto, a Administração acumula as atribuições de parte e de julgador.

Podemos, então, afirmar que no processo e sindicância de natureza disciplinar os sujeitos da relação processual têm a participação de duas partes: o servidor imputado, que se defende das acusações que lhes são feitas e a Administração Pública, que acumula as atribuições de parte interessada e de juiz.

### **1.3. Definição e objetivo do processo administrativo disciplinar**

José dos Santos Carvalho Filho<sup>10</sup> ensina que os processos punitivos exercidos pela administração podem ser internos e externos. Detemo-nos no primeiro caso pela pertinência com o tema ora desenvolvido. Diz o referido autor:

Os primeiros são instaurados em face da relação Administração-servidor e decorrem do exercício da hierarquia e do dever da disciplina existente na Administração Pública, destacando-se que sempre se estará diante de relação de trabalho subordinado. Exemplo típico é o dos processos que apuram infrações funcionais e, ao final, permitem a aplicação de penalidades aos servidores responsáveis por sua prática. [...] tem natureza acusatória, é indispensável, para sua validade, assegurar-se aos interessados o direito ao contraditório e ampla defesa, garantindo-

<sup>9</sup> O art. 2º da Lei nº 8.112/9, afirma: "Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Processo Administrativo Federal: Comentários à Lei nº 9.784/1999*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 30.

se-lhes o uso de todos os meios e recursos necessários para a efetivação do postulado constitucional, previsto no art. 5º, LV, da Lei Maior.

O mesmo doutrinador faz uma distinção entre processo e procedimento, corrigindo um equívoco do cotidiano popular, onde se vê, com freqüência, a utilização de processo quando se trata de procedimento<sup>11</sup>. Processo é o fim e o procedimento é o meio. Vejamos a diferença:

Procedimento administrativo é o meio, ora rígido, ora flexível, pelo qual se desenvolvem os atos, os fatos e as atividades constantes o processo administrativo. Ao revés, o Processo administrativo reflete uma relação jurídica entre pessoas governamentais e privadas em que ressaí o objetivo da atividade estatal – um ato ou uma conduta administrativa.

O Processo administrativo disciplinar é uma espécie do gênero processo administrativo e nas palavras de Shirlei Silmara de Freitas Mello “[...] é o procedimento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração, seja a praticada *no exercício de suas funções*, ou seja, a relacionada com estas”<sup>12</sup>.

A definição legal dada pela Lei nº 8.112/90, em seu art. 148 é a seguinte: “O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

Desta definição infere-se que a apuração da responsabilidade administrativa está, indissociavelmente, ligada ao fato de o infrator exercer um cargo à época do cometimento da falta. Constitui-se, desta forma, condição essencial no momento do esclarecimento dos fatos supostamente irregulares de que se tem conhecimento no âmbito da administração pública, que o processo administrativo disciplinar, reporte-se à situação funcional do servidor processado. Neste sentido, afirma a Controladoria-Geral da União ao definir o processo administrativo disciplinar que se trata de uma “sucessão formal de atos realizados pela administração pública, por determinação legal e em atendimento a princípios de Direito, com o objetivo único de apurar os fatos relacionados com a disciplina de seus servidores (ou seja, os ilícitos administrativos)”. Segundo este Órgão, o objetivo específico do referido processo é

<sup>11</sup> IBID, p. 6.

<sup>12</sup> MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela Cautelar no Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 211.

“esclarecer a verdade dos fatos constantes da representação ou denúncia associadas, direta ou indiretamente, a exercício do cargo, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor”.<sup>13</sup>

Podemos então afirmar que a decorrência do cometimento do ato ilícito pelo servidor infrator é a sua responsabilização, o que é feito por meio de processo administrativo disciplinar, por ser o instrumento legal, impositivo, para este fim. É condição essencial, em razão de imperativo constitucional que a apuração de responsabilidade do servidor seja feita por meio de processo, onde lhe seja assegurada a ampla defesa e o contraditório.

A ocorrência da responsabilidade civil e a sua apuração são disciplinadas pela Lei nº 8.112/90. Para que ocorra a responsabilização civil-administrativa, determina o art. 124 da referida Lei, deve o servidor ter praticado ato omissivo ou comissivo no desempenho do cargo ou função. No tocante à apuração, deve ser utilizado o processo administrativo disciplinar, por ser o instrumento apropriado, nos termos do art. 148, da mesma Lei. Esta referência da Lei diz respeito ao processo administrativo disciplinar *stricto sensu*, onde o rito é o ordinário, embora a mencionada Lei também se refira à sindicância<sup>14</sup> e ao processo de rito sumário<sup>15</sup>, como forma de apurar possíveis irregularidades praticadas pelo servidor.

Assim, temos a sindicância como forma de apuração de responsabilidade administrativa que poderá resultar em aplicação de sanção. Mesmo sendo a de rito sumário, deve conter a ampla defesa e o contraditório, nos termos garantidos constitucionalmente a todos os causados. É a chamada sindicância apuratória em contraposição àquela denominada investigativa onde se busca, apenas, conhecer a materialidade e autoria do fato tido como irregular. A lei não previu para ela rito

---

<sup>13</sup> CGU - Controladoria-Geral da União. Publicações e Orientações. Cartilhas e Manuais. Guia de PAD. Apostilas. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ApostiladeTextoCGU.htm>. Acesso em: 20 abril. 2009. Item 3.2, p. 58.

<sup>14</sup> “Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. [...] Art. 145. Da sindicância poderá resultar: I - arquivamento do processo; II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias; III - instauração de processo disciplinar. Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior”.

<sup>15</sup> O Rito é sumário em razão dos fatos objeto deste processo: apuração de acumulação ilegal de cargos, de abandono de cargo e de inassiduidade habitual, já estarem materialidade pré-constituída, demandando poucos atos instrutórios, mesmo a pena cabível ser a de demissão.

próprio. Sendo assim, segue-se analogicamente o rito do processo ordinário, no que couber.

Por conseguinte, a definição da expressão genérica “processo administrativo disciplinar” abrange o processo administrativo disciplinar propriamente dito a sindicância prevista na Lei nº 8.112/90. Neste trabalho, usaremos a expressão “processo administrativo disciplinar” em seu sentido *stricto*, o que exclui a referência à sindicância de natureza apuratória, uma vez que a investigativa não se inclui entre os instrumentos que resultam em punição, pela falta de ampla defesa e de contraditório.

O processo e a sindicância são, portanto, instrumentos que dispõem a administração para garantir a regularidade da atividade administrativa, por meio da repressão disciplinar, após o devido processo legal. Com esta medida, espera-se a justa aplicação corretiva, que nas palavras de José Armando da Costa, é o duplo objetivo do processo disciplinar: “garantir o servidor acusado contra decisões injustas e proporcionar ao serviço público um clima de segurança e de legalidade”.<sup>16</sup>

#### 1.4. Fases do processo disciplinar

As fases do processo administrativo disciplinar são estabelecidas pelo art. 151 da Lei nº 8.112/90, e são as seguintes: 1ª - instauração; 2ª - inquérito Administrativo, que compreende a instrução (coleta de provas e indicição ou absolvição), a defesa e o relatório; e 3ª - o julgamento.

A instauração (1ª fase) é feita pela autoridade instauradora competente (na forma da lei ou regulamento), após o juízo de admissibilidade, inaugurando a sede disciplinar propriamente dita e não comporta contraditório. É feita por meio de portaria, que deve ser publicada e conter o raio apuratório delimitado e a nomeação da comissão. Deve conter o prazo para conclusão dos trabalhos e identificar os integrantes da comissão (nome, cargo e matrícula), destacando o presidente,

---

<sup>16</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 3. ed. ver. amp. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 156.

devendo todos ser estáveis<sup>17</sup>. A sindicância de natureza apuratória, também deve ser constituída por três membros à semelhança do processo administrativo disciplinar, seguindo o rito deste, no que couber.

A partir da publicação da portaria, além da inauguração do processo, tem-se a interrupção da prescrição, nos termos do § 3º do art. 142, da Lei nº 8.112/90, que estabelece: “A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente”.

O inquérito (2ª fase) é conduzido pela comissão constituída pela autoridade instauradora, de forma independente e autônoma e munido de contraditório, marcado pela dialética entre as ações da comissão e as contestações do acusado. Nesta fase ocorre, após a instalação dos trabalhos, a notificação do servidor para acompanhar o processo na condição de acusado, observando-se as prescrições dos artigos 153 e 156, ambos da Lei nº 8.112/90, notadamente a ampla defesa e o contraditório<sup>18</sup>.

O desenvolvimento dos trabalhos da comissão foi sintetizado pela Advocacia-Geral da União em seu Parecer-AGU nº GQ-35<sup>19</sup>, vinculante, quando assim se manifestou:

“10. A atuação da comissão processante deve ser pautada pelo objetivo exclusivo de determinar a verdade dos fatos, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor, motivo por que lhe é atribuído o poder-dever de promover a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências, com vistas à obtenção de provas que demonstrem a inocência ou culpabilidade, podendo recorrer, se necessário, a técnicos e peritos. Com esse desiderato, efetua a completa apuração das irregularidades e, em conseqüência, indicia somente aqueles

---

<sup>17</sup> “Art. 145. [...] Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior”.

“Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem”.

“Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observando o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”.

<sup>18</sup> “Art. 153. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito. “Art. 155. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos. Art. 156. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

<sup>19</sup> Advocacia-Geral da União. <http://www.agu.gov.br/> Pareceres Súmulas e Orientações . Acesso em: 20 abril. 2009. Parecer AGU GQ-35.

em relação aos quais são comprovadas a existência da infração e sua autoria.”

Este entendimento reflete a necessidade da busca da verdade real ou material, como imperativo do interesse público para os esclarecimentos dos fatos, devendo, para tanto, se valer do princípio da oficialidade. A abordagem deste instituto será feita no capítulo seguinte deste trabalho.

Constatada a existência de materialidade e comprovada que o fato irregular foi praticado pelo servidor inicialmente notificado para acompanhar o processo, será ele acusado formalmente deste ato, o que a Lei 8.112/90, em seu art. 161, denominou de indicição, verbis: “Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas”. Neste momento deve haver a descrição dos fatos irregulares de forma típica, para que o acusado possa se defender adequadamente.

Feita a citação nos termos do § 1º do referido art. 161<sup>20</sup>, o acusado tem o prazo de 10 dias para apresentar defesa escrita, pessoalmente ou por meio de advogado regularmente constituído.

Seguindo-se à defesa temos a elaboração de relatório por parte da comissão, dirigido à autoridade instauradora, detalhando as diligências processuais, nelas incluindo as provas em que fundou sua convicção e apresentado juízo de valor acerca da responsabilização do não do acusado. Encerra-se, assim, a 2ª fase processual, denominada inquérito administrativo.

O julgamento (3ª fase) é o momento em que ocorre a decisão do caso sob enfoque. É feito por pessoa não integrante da comissão processante, em regra, pela mesma autoridade que instaurou o processo (podendo ser por outra, dependendo da sanção a ser imposta e dos regulamentos sobre esta matéria).

O prazo para realização do julgamento (decisão), nos termos do art. 167 da Lei nº 8.112/90, é de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo. A autoridade julgadora deverá acatar o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos<sup>21</sup>. Assim vigora o princípio da livre convicção do julgador, para

---

<sup>20</sup> “Art. 161. [...] § 1º O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição”.

<sup>21</sup> “Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos. Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade”.

apreciação das provas dos autos, uma vez que o parágrafo único deste dispositivo o autoriza a discordar da comissão quando esta emitir relatório contrário às provas dos autos, desde que o faça motivadamente<sup>22</sup>, podendo, inclusive, agravar a penalidade proposta ou isentar o servidor de responsabilização. O ato de julgamento, em regra feito por meio de portaria, deve ser publicado (no DOU, no caso do Ministro; e no Boletim de Serviço ou no Boletim de Pessoal do órgão responsável por publicação interna da unidade instauradora, para as demais autoridades) e tem efeito imediato, salvo em caso de recurso onde foi concedido o efeito suspensivo. Não há contraditório nesta fase.

### 1.5. As sanções disciplinares e suas espécies

As sanções disciplinares são estabelecidas como forma de trazer coercibilidade à norma administrativa. Paulo Dourado Gusmão<sup>23</sup> afirma:

*Pode-se dizer ser a sanção jurídica a consequência jurídica danosa, prevista na própria norma, aplicável no caso de sua inobservância, não desejada por quem a transgredir, sendo-lhe aplicável pelo poder público (direito nacional) ou por organização internacional (direito internacional).*

*Pode recair a sanção sobre a pessoa ou sobre o seu patrimônio (no caso de violação do direito nacional) [...].*

*A sanção jurídica neutraliza, desfaz, nula ou repara o mal causado pelo ilícito, bem como cria uma situação desfavorável para o transgressor. Só podem ser aplicadas as sanções previstas em lei: além delas o juiz não tem escolha.*

Para J. Cretella Jr.<sup>24</sup> a sanção é “qualquer meio de que se utiliza o legislador para assegurar a eficácia da norma”, no caso da administrativa, assegurar o bom andamento do serviço por meio do cumprimento dos deveres funcionais estabelecidos. Assim, define penas disciplinares como sendo “[...] aquelas impostas aos funcionários, pela autoridade competente, por infrações dos regulamentos

<sup>22</sup> “Art. 128. [...] Parágrafo único. O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar”.

<sup>23</sup> Gusmão, Paulo Dourado de, *Introdução ao Estudo do Direito*, 33ª Edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2003, p. 85.

<sup>24</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Prática do Processo Administrativo*. 4ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 98.

administrativos”<sup>25</sup> e as classifica quanto à natureza em morais, pecuniárias e mistas, afirmando que entre as primeiras estão as penas de advertência e repreensão, pois atingem o foro íntimo do funcionário, ferindo-o no amor próprio e no brio. A multa incide sobre o patrimônio, compensando-o. E as mistas contêm ambas as naturezas, como é o caso da suspensão. Quanto ao fim, em penas corretivas, expulsivas e revocatórias. As corretivas têm por objetivo a emenda do funcionário, como é o caso da advertência, a repreensão, a suspensão e a multa. As expulsivas visam a proteção do cargo e do serviço público, com a expulsão do servidor, como ocorre no caso da demissão e da aposentadoria compulsória. Por fim as revocatórias têm por escopo a salvaguarda do serviço público, como é o caso da cassação da aposentadoria e a cassação de disponibilidade<sup>26</sup>.

Os atos dos servidores que contrariam a lei têm como resposta uma sanção, que pode ocorrer em várias esferas de sua responsabilidade, dependendo da ofensa ao bem jurídico tutelado.

Do ato ilícito pode decorrer responsabilidade administrativa-disciplinar, administrativa-fiscal, civil e penal, etc. Neste sentido determina o art. 121 da Lei nº 8.112/90, que: “O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições”. Tais responsabilidades são independentes ente si e podem cumular-se, conforme prescrição do art. 125 da referida Lei nº 8.112/90, verbis: “As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”.

O referido Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, em seu art. 127, enumera as seguintes penalidades disciplinares a que esta categoria de agentes públicos está sujeita. São elas: I - advertência; II - suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; e destituição de função comissionada.

A advertência é aplicada em todos aqueles que violarem as proibições constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX<sup>27</sup>, e não observarem dever funcional

---

<sup>25</sup> IBID, p. 99.

<sup>26</sup> IBID, p. 99/100.

<sup>27</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido: I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato; II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; III - recusar fé a documentos públicos; IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço; V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição; VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado; VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se

previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave, conforme estabelece o art. 129 da Lei nº 8.112/90. É a pena mais branda, aplicada por escrito, após regular e devido processo legal, onde seja facultado ao acusado a ampla defesa e o contraditório, com os meios e recursos a ela inerentes.

A suspensão, diz Cretella Jr “é o afastamento forçado do cargo que a Administração impõe ao funcionário público, durante certo tempo, com perda do estipêndio correspondente”<sup>28</sup>. Faremos o aprofundamento da análise desta penalidade no capítulo seguinte, tendo em vista o temo ali colocado.

A demissão, nas palavras de Nelson Nery Costa, “é a expulsão em definitivo do servidor dos quadros administrativos, pela ruptura do vínculo jurídico que liga o agente ao Estado”<sup>29</sup>. É uma pena de gravidade máxima e sua incidência é expressamente prevista na lei, no caso presente, no art. 132<sup>30</sup>, da Lei nº 8.112/90. É aplicada pelo Ministro de Estado respectivo, por força de delegação de competência dada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999<sup>31</sup>.

---

a associação profissional ou sindical, ou a partido político; VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil; [...] XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

<sup>28</sup> IBID, p. 99.

<sup>29</sup> COSTA, Nelson Nery, *Processo Administrativo e suas Espécies*, 4ª Edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2005, p. 221.

<sup>30</sup> “Art. 132 - Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: I - crime contra a administração pública; II - abandono de cargo; III - inassiduidade habitual; IV - improbidade administrativa; V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; VI - insubordinação grave em serviço; VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção; XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117”.

“Art. 117. IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro; XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas; XV - proceder de forma desidiosa; XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares”;

<sup>31</sup> “Art. 1º Fica delegada competência aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União, vedada a subdelegação, para, no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que lhes são subordinados ou vinculados, observadas as disposições legais e regulamentares, especialmente a manifestação prévia e indispensável do órgão de assessoramento jurídico, praticar os seguintes atos: I - julgar processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades, nas hipóteses de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores”;

A cassação de aposentadoria ou a disponibilidade do inativo ocorre sempre que constatado que este praticou, na atividade falta punível com demissão<sup>32</sup>.

A destituição de cargo em comissão de servidor não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> “Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão”.

<sup>33</sup> “Art. 135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão.

Parágrafo único. Constatada a hipótese de que trata este artigo, a exoneração efetuada nos termos do art. 35 será convertida em destituição de cargo em comissão” .

## CAPÍTULO 2: Da pena de suspensão

### 2.1. Previsão legal e casos de sua aplicação (tipicidade)

A pena de suspensão está prevista no inciso II do art. 127 da Lei nº 8.112/90, no caso dos servidores regidos por esta Lei. Esta observação decorre do fato de que existem outros regimes disciplinares onde esta penalidade tem outra previsão legal, como é o caso, por exemplo, da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

Os casos de aplicação ou as irregularidades (tipicidade) que têm como consequência a incidência da pena de suspensão dos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, constam dos artigos 129 e 130 da referida lei, de forma residual, ou seja, não são enumerados expressamente, à exceção de dois casos, cuja previsão é originária. Diz esta Lei que incide a suspensão quando não for caso de se aplicar a pena de advertência, em razão de inobservância de dever funcional previsto em lei ou regulamento que exija a aplicação de penalidade mais grave ou violação de proibições que não tipifiquem infração sujeita à penalidade de demissão e, também, no caso de reincidência de faltas punidas com advertência.

Os deveres e as proibições dos servidores estão previstos nos arts. 116 e 117, respectivamente, ambos da Lei nº 8.112/90<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> “Art. 116. São deveres do servidor: I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; II - ser leal às instituições a que servir; III - observar as normas legais e regulamentares; IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais; V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública. VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo; 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”.

“Art. 117. Ao servidor é proibido: I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato; II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; III - recusar fé a documentos públicos; IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço; V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição; VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua

Vejamos, então, de forma textual, a previsão legal dos casos que têm como consequência a aplicação da pena de suspensão, estabelecidos nos mencionados arts. 129 e 130:

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§ 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

Desta forma, observando-se as infrações legais que estão previstas nos artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90, vemos que a regra para aplicação da pena de suspensão é residual e não originária. Demanda, assim, critério subjetivo do aplicador, no momento da escolha por uma das penas. É a discricionariedade na aplicação da pena de suspensão. É bem verdade que a lei se refere a uma justificativa para a escolha da pena. Todavia, não oferece os critérios para esta escolha, o que tem como resultado prático, a subjetividade do aplicador.

No caso do art. 116, que trata dos deveres dos servidores, o art. 129 da referida Lei, estabelece de forma expressa, ser caso de aplicação de advertência, quando infringidos seus dispositivos. O mesmo ocorre quando forem desrespeitados os preceitos constantes dos incisos I a VIII e XIX do art. 117. Por infringência a todos os incisos do art. 132 e os incisos IX a XVI do art. 117, diz a Lei ser o caso de

---

responsabilidade ou de seu subordinado; VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil; [...] XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias; XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho; XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado”.

aplicação da pena de demissão. Resta, portanto, para aplicação originária da pena de suspensão os incisos XVII e XVIII do art. 117, da mesma Lei nº 8.112/90.

No caso da segunda parte do art. 129 (que não justifique imposição de penalidade mais grave), o julgador escolhe a pena a ser aplicada, valendo-se do poder discricionário, tendo em vista que a abertura ou elasticidade contida na previsão legal. Como se vê, o preceito admite a aplicação da pena de advertência, desde que não justifique a imposição de penalidade mais grave. Esta justificativa ou escolha fundamentada fica a critério do aplicador da pena, ante à ausência de parâmetros legais. Observa-se que a penalidade mais grave que a advertência, neste caso, é a suspensão, uma vez que as outras de gravidade superior à suspensão (demissão, cassação de aposentadoria, etc), têm sua aplicação expressamente previstos na referida Lei nº 8.112/90.

Podemos, então, sintetizar os casos de aplicação desta modalidade sancionadora afirmando que seu cabimento ocorre nos casos de reincidência das faltas puníveis com advertência e nos desrespeitos aos deveres e proibições reveladoras de desvio de comportamento de maior intensidade, que não implicam, todavia, na aplicação da demissão.

## **2.2. Execução da pena de suspensão ou sua conversão em multa**

A pena de suspensão tem sua aplicação no momento da publicação da portaria que externou esta retribuição pela infração praticada. A autoridade julgadora, conforme já mostrado anteriormente, nem sempre coincide com aquela que vai executar a sanção. A título de exemplo, citamos o caso da fixação da competência por força da gravidade da infração conexa: a mais grave com a menos grave, no caso presente a de suspensão. Para esta situação, diz o § 2º do art. 167 da Lei nº 8.112/90, que “havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave”. Este fato leva para a autoridade julgadora da pena de demissão, no caso os Ministros de Estado por delegação do Presidente da República, o julgamento das infrações sujeitas à pena de suspensão, seja qual for a quantidade de dias desta

sanção. Neste caso, certamente a autoridade executora da pena de suspensão será outra e em momento posterior.

A referida execução pode ser feita por meio do afastamento do servidor do serviço ou mediante a conversão da suspensão em multa, na forma do § 2º do art. 130 da Lei nº 8.112/90. Nesta modalidade o servidor permanece em serviço e converte a suspensão em multa na razão de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, medida esta a critério exclusivo da Administração, na pessoa da autoridade julgadora, tendo em vista o interesse público.

### **2.3. Reflexo do enquadramento legal das infrações administrativas na pena de suspensão**

Abordamos este tema fazendo, inicialmente, uma comparação entre as infrações administrativa e os tipos penais, no tocante à forma de definição de ambos. A descrição das infrações administrativas previstas na Lei nº 8.112/90, ocorre de forma diferente àquela estabelecida no Direito Penal, em razão do conteúdo e objetivo de ambos. No Penal, por se tratar de crime, as infrações são descritas na lei de forma precisa, detalhada e individualizada, seja em relação à descrição fática (aspecto objetivo da conduta), seja em relação à intenção de quem a pratica (aspecto subjetivo da conduta), onde o dolo ou ânimo do agente é requisito essencial e a culpa, quando for o caso, é expressa na lei, conforme art. 18 do Código Penal. É a tipicidade estabelecida no Direito Penal.

Diversamente ocorre no Direito Administrativo Disciplinar onde os conceitos ou os casos de infrações ou irregularidades são descritos de forma agrupada, genérica, vaga, imprecisa, com o uso de palavras que admitem diferentes juízos de valor (subjetividade), a exemplo de zelo, lealdade, presteza, moralidade, apreço, despreço e dignidade. Esta imprecisão chega ao ponto de atingir as penas máximas, como a demissão, destituição de cargo em comissão e cassação de aposentadoria e de disponibilidade.

Dentre as várias possibilidades da lei para o enquadramento da infração o aplicador escolhe uma, a que melhor lhe pareça ajustar à conduta irregular sob

apreciação. Outro aspecto diferenciador é que na Lei 8.112/90, não há referência expressa ao dolo ou à culpa para os enquadramentos administrativos. Isto implica dizer que, mais uma vez, vigora a subjetividade do aplicador da lei, no caso a comissão de processo administrativo disciplinar e o julgador do processo, passando pela opinião emitida pelo Órgão Jurídico para subsidiar o julgamento, extrair a intenção do infrator.

Esta forma de proceder tem significativa relevância, uma vez que pode levar uma conduta a enquadramentos diversos, desde um que fica sujeito à pena de advertência, ou a outro sujeito a suspensão ou até mesmo a um que leve à pena máxima, como a demissão. Neste sentido temos, por exemplo, os incisos IX do art. 116 e o IV do art. 132, ambos da Lei nº 8.112/90. O primeiro se refere a uma conduta compatível com a moralidade administrativa, que o servidor deve ter como dever seu. No caso de sua infringência, o infrator fica sujeito a uma pena de advertência ou suspensão, dependendo das circunstâncias estabelecidas no art. 128 da referida Lei. Esta mesma conduta pode ser enquadrada como improbidade, prevista no inciso IV do art. 132, que tem como consequência a pena de demissão. Ambos os casos da lei tratam de moralidade administrativa. Uma simples (a primeira) e outra (a segunda) qualificada. Esta forma de entendimento, todavia, fica a critério do intérprete aplicador da lei. A ele cabe o juízo de valor, enquadrando o fato em um ou outro dispositivo legal.

Mister se faz, iluminar este tema como o preceito constitucional insculpido no inciso XXXIX, onde está consagrado que “Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem previa cominação legal”, demonstrando a evidente intenção de circunscrever a sanção penal a parâmetros fixados em lei, distantes do abuso e do arbítrio de quem quer que seja.

#### **2.4. Princípios relevantes para aplicação da pena**

Neste momento processual, ou seja, por ocasião da aplicação da pena, vários princípios legais já foram aplicados uma vez que é imposição de um Estado Democrático de Direito, atuação conforme o ordenamento jurídico adotado em nosso

País. De outra parte e como decorrência do regime instituído, a Constituição Federal assegura aos os acusados em geral, no âmbito judicial e administrativo, o contraditório, a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. O devido processo legal, também garantia da Lei Maior, tem extensão no âmbito processual e material. Também é oportuno dizer que a Carta assegura que os direitos e garantias fundamentais têm sua aplicação imediata e que seus termos garantidores não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados<sup>35</sup>.

Neste contexto jurídico e como forma de dar cumprimento aos preceitos constitucionais, foi editada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regulando o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que tem aplicação subsidiária no processo administrativo disciplinar, por força de seu art. 69<sup>36</sup>. Nesta Lei temos a fixação e o disciplinamento dos princípios e normas constitucionais relativos às regras processuais, notadamente ao devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

Diante deste regramento legal, entendemos oportuno discorrer sobre determinados princípios aplicáveis ao processo administrativo disciplinar, como forma de subsidiar, juridicamente, a proposta deste trabalho, qual seja, demonstrar que a atual forma de dosagem da pena de suspensão é subjetiva e, por esta razão, não atende aos preceitos constitucionais e legais aplicáveis ao referido processo. Com igual motivação impede a efetividade de direitos subjetivos garantidos aos acusados em geral, pela Lei Maior, como é o caso da individualização da pena.

Para tanto elegemos os princípios insculpidos no “caput” do art. 37 da Constituição Federal, ou seja, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, por serem imperativos para toda a Administração Pública. Adicionamos a estes os princípios estabelecidos no art. 2º, da Lei nº 9.784/99<sup>37</sup>, por

---

<sup>35</sup> Constituição Federal, art. 5º, incisos LV (aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes), LXXVIII (a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação), § 1º (As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata), § 2º (Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte).

<sup>36</sup> “Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. (...) Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”.

<sup>37</sup> “Art. 2º A administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança

serem indutores da conduta dos agentes públicos, no caso, aqueles que lidam com o processo administrativo. Dentre eles abordaremos os princípios da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, do interesse público, bem como os critérios da atuação conforme a lei e o direito e da oficialidade.

Para os fins propostos, faremos estreita explanação dos referidos princípios e sob um enfoque direcionado para o processo administrativo disciplinar, notadamente para evidenciar os direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal, relativos à aplicação das sanções administrativas, mais especificamente da pena de suspensão. Limita-se, portanto, a demonstrar que a Administração enquanto condutora do processo disciplinar deve garantir aos servidores, aqui na condição de acusados, os direitos subjetivos a eles assegurados constitucionalmente, a exemplo da individualização da pena de forma igualitária, justa, objetiva e de acordo com os termos da lei, previamente conhecida por todos. Para que assim proceda, deve a Administração dispor de regras legais objetivas que viabilizem o cumprimento dos preceitos constitucionais.

#### **2.4.1. Princípio da Legalidade**

Este princípio é reflexo do Estado Democrático de Direito, onde as ações das pessoas estão adstritas aos termos da lei. É a base de toda atividade da Administração Pública, pois seus atos devem ser realizados em conformidade com o permissivo legal. Caso contrário, ou seja, sem o correspondente amparo da lei, tornar-se-á injurídica e passível de anulação, respondendo seu autor pelo ato ilegal cometido.

Por esta razão tornou-se clássica a definição de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal”, e “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na

---

jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito”.

Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.<sup>38</sup> Desta forma, orienta as ações dos agentes públicos na de execução de seus atos, nos termos definidos na lei.

Tem previsão expressa no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e está definido no art. 5º inciso II desta Lei Maior que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Nas palavras de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari este princípio significa “que a administração pública é uma atividade que desenvolve debaixo da lei, na forma da lei, nos limites da lei e para atingir fins assinalados pela lei”. Explicam, ainda, que a palavra “lei” deve ser entendida “tanto uma específica modalidade de ato normativo quanto o sistema jurídico como um todo, compreendendo, evidentemente, a Constituição Federal”<sup>39</sup>.

No processo administrativo disciplinar é plenamente aplicável este princípio, notadamente na modalidade de observar a lei em seu sentido amplo juridicidade. O desenvolvimento do processo, com seus ritos e formas, são definidos no Título IV e V da Lei 8.112/90, conforme já demonstrados no Capítulo anterior. Este regramento é uma forma de aplicação do princípio da legalidade, reduzindo a margem de discricionariedade na matéria disciplinar, seja material, seja processual. Imperativa a aplicação da lei em seu sentido mais amplo de forma a atingir os fins a que ela se destina.

Este princípio também é mencionado no art. 2º *caput* e parágrafo único, I, da Lei nº 9.784/99, determinando sua aplicação no processo administrativo federal, cuja aplicação é subsidiária do processo disciplinar.

#### **2.4.2. Princípio da Impessoalidade**

Previsto, expressamente, na Constituição Federal, significa nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho “aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas” e seu objeto é “a igualdade de tratamento que a

---

<sup>38</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª Edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestrero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo. Malheiros Editores, 1991, p. 82/83.

<sup>39</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 55.

Administração deve dispensar aos administrados que se encontram em idêntica situação jurídica”. Conclui o mesmo autor afirmando que neste ponto representa uma particularidade do princípio da isonomia e que sua aplicação leva ao atendimento do interesse público e não para o privado, o que impede favorecimentos de alguns indivíduos em detrimento de outros<sup>40</sup>.

Deste princípio inferimos que a atividade da administração é destinada a todos seus administrados, não podendo receber ingerências de valores ou sentimentos pessoais, ou com o objetivo de beneficiar uma pessoa. Deve, isto sim, ter em mente a finalidade do ato praticado e o interesse público.

Sua manifestação no processo disciplinar deve ocorrer em todo o procedimento, determinando a condução imparcial e objetiva por parte da administração, representada pela autoridade instauradora, pela comissão processante, pelo julgador e demais agentes públicos envolvidos, bem como julgamento isento de vontade pessoal, de particularismos e de subjetivismos.

Este princípio também é mencionado no art. 2º, parágrafo único, III, da Lei nº 9.784/99, determinando sua aplicação no processo administrativo federal, cuja aplicação é subsidiária do processo disciplinar.

### 2.4.3. Princípio da Moralidade

Com previsão expressa na Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, tem observância cogente para todos aqueles que lidam com a coisa pública, direta ou indiretamente e nas três esferas da federação, ou seja, federal, estadual e municipal. A palavra “moralidade” é explicitada por José Armando da Costa<sup>41</sup> como sendo:

[...] qualidade do que está de acordo com a moral e com os costumes saudáveis, compreendendo um alcance conceitual bem mais dilargado que o universo do Direito, pois que o comportamento para ser definido como tal deverá ser, além de *secundum jus*, impregnado de honestidade honradez, virtuosidade e probidade.

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 17.

<sup>41</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 4. ed. rev. atual. e amp. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 60.

Por meio deste princípio, deve a administração buscar um raio mais amplo do que a legalidade, ou seja, deve atingir, plenamente, a moralidade administrativa. Sabemos que muitas vezes um ato não afronta a legalidade, mas agride a moralidade.

Hely Lopes Meirelles nos ensina também sobre a moralidade administrativa que está intimamente ligada ao conceito do "bom administrador"... O inegável é que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade".<sup>42</sup>

Maria Sylvia Zanella de Prietto, citando Maurice Hauriou, conceitua moralidade administrativa como sendo "conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". Para esta autora, não basta saber distinguir o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também o honesto e o desonesto<sup>43</sup>.

Certo é que a atividade estatal deve ter como limites, além daqueles impostos pela legalidade, os padrões ético-jurídicos. Afinal, a moralidade é princípio constitucional e como tal deve ser observada, sob pena de invalidação do ato, seja pela própria administração, seja pelo Judiciário.

A força deste princípio é explicitada por Carmem Lúcia Antunes Rocha, quando afirma que ele tem primazia sobre os demais princípios constitucionalmente formulados por constituir-se de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Para ela, a leitura correta dos demais princípios, passa pela admissão da moralidade como parte integrante de seu conteúdo<sup>44</sup>.

Para Mônica Martins Toscano Simões, "não basta o processo administrativo ser legal: há de ser legítimo, isto é, pautado em comportamentos éticos que possibilitem a realização legítima do fim legalmente delimitado". Seguindo seu raciocínio afirma que o processo administrativo deve ser conduzido com honestidade com lealdade, com sinceridade, de forma que a administração transmita confiança aos administrados, no modo de sua atuação.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Id. ibid. p. 85.

<sup>43</sup> ZANELLA, Maria Sylvia Di Pietro. *Direito Administrativo*. 5ª. Edição. São Paulo: Editora Atlas, 1995, p. 69.

<sup>44</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes, *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro*, RDA nº 209/213.

<sup>45</sup> SIMÕES, Mônica Martins Toscano. *Temas de Direito Administrativo: O Processo Administrativo e a Invalidação de Atos Viciados*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 72.

Por força deste princípio, infere-se que o agente público deve pautar-se na condução de sua atividade pública com honestidade, respeito, boa-fé, lealdade, isenção, imparcialidade, atento, sempre, à finalidade da lei e ao interesse público.

Além de sua previsão constitucional, o princípio da moralidade esta inserido no art. 2º, *caput* e inciso IV da Lei nº 9.784/99.

No processo disciplinar, por exemplo, pode ocorrer ofensa a este princípio em várias situações. Apenas a título de exemplo, mencionamos o caso de instauração de um processo administrativo ou uma sindicância indevidos, com o fim de vingança da autoridade instauradora contra determinado servidor, seu desafeto. A contrario sensu, a instauração deve ser motivada pela necessidade de apurar fatos irregulares e constatar a existência ou não de responsabilidade administrativa do servidor. Deve ser imparcial e movida pelo interesse público. Assim, nada há de pessoalidade nesta determinação apuratória.

Pode ocorrer, também, a forma inversa que é a comissão processante ou a autoridade instauradora, movidas pela amizade ou interesse pessoal deixa de instaurar processo contra servidor que, em tese, praticou irregularidades administrativas. Quando assim procede, deixa de cumprir seu dever de apurar os fatos tidos como irregular, agredindo o princípio da moralidade.

Vê-se a incidência deste princípio, com intensa nuance, durante a instrução probatória e por ocasião do julgamento. No primeiro caso, pode a comissão em razão de coleguismo ou interesse pessoal, não instruir devidamente o processo para que o fato não seja suficientemente elucidado e com isto beneficiar o servidor processado. No segundo caso, ou seja, por ocasião do julgamento, a autoridade julgadora pode, em razão de interesses pessoais, agravar ou atenuar a pena, de modo diverso às provas dos autos. Em todos estes casos o interesse público fica comprometido e não se atinge a finalidade da lei.

#### **2.4.4. Princípio da Publicidade**

Tem previsão expressa no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei nº 9.784/99. Nesta Lei há, portanto, a determinação da “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo

previstas na Constituição”. A ressalva feita pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º inciso XXXIII, são as informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Wellington Pacheco Barros afirma que o princípio da publicidade “impõe a que todos os atos administrativos se tornem públicos e, com isto, condiciona a que a Administração Pública aja com transparência dando a conhecer todas as suas decisões”. Para ele, é por meio deste princípio que o administrado toma ciência do ato administrativo e torna possível o exercício do seu controle, inclusive sobre a validade do próprio ato que se completa com a publicação.<sup>46</sup>

Esta medida é para garantir a transparência, a lisura dos atos dos agentes públicos. Está diretamente relacionado com os princípios da moralidade e da impessoalidade. Não é, todavia, absoluta. A constituição Federal admite em seu art. 5º, inciso LX, restrição à publicidade, por meio de lei, quando assim o exigirem a defesa da intimidade ou o interesse social.

No caso do processo administrativo disciplinar a publicidade é restrita (reservado), tendo em vista não ser franqueado a terceiros, para preservar o interesse da administração na elucidação do fato e a honra do servidor. Para este e seu procurador é público, em sua plenitude<sup>47</sup>.

Tem grande relevância no processo disciplinar, pois viabiliza o exercício de direitos e garantias fundamentais, como é o caso da ampla defesa e do contraditório. Neste processo, concretiza sua instauração com a publicação da portaria instauradora, dando, assim, início aos atos da comissão sindicante ou processante, e desencadeando direitos do servidor processado, tais como: prazo de recurso, prazo prescricional, direito de ampla defesa, contraditório e recurso, dentre outros. Assim sendo, garante o exercício de direitos fundamentais a exemplo dos aqui referidos. No caso dos recursos, por exemplo, o acusado para exercer tal direito necessita, previamente, saber os motivos e os fundamentos do ato que lhe foi desfavorável, pois só assim é possível argumentar em sentido contrário àquelas razões constantes do ato.

---

<sup>46</sup> BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Processo Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed 2005, p. 54.

<sup>47</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*. As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo. Malheiros Editora. 2007. p. 233.

#### 2.4.5. Princípio da Eficiência

Também tem previsão expressa no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, onde foi introduzido a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98. Consta do art. 2º, *caput* e parágrafo único, IX, e no art. 48, ambos da Lei nº 9.784/99.

Para José dos Santos Carvalho Filho, sua inclusão no texto constitucional não alterou a posição da doutrina acerca de sua aplicação no serviço público, apenas reforçou sua aplicação, uma vez que foi colocado entre os princípios básicos da Administração, ou seja, no art. 37, para mostrar a “necessidade de a Administração adequar-se aos modernos métodos e às novas tecnologias hoje indispensáveis para melhor gestão de tantos interesses, como são aqueles a que está voltado o Poder Público”. Para ele, no processo administrativo, o princípio da eficiência, à luz de tais instrumentos deve trazer “mecanismos mais céleres e mais convincentes” para que a Administração possa alcançar o fim desejado. E finaliza seu entendimento dizendo que eficiência é “antônimo de morosidade, lentidão, desídia”.<sup>48</sup>

Assim, podemos afirmar que a manifestação deste princípio no processo administrativo disciplinar ocorre pela necessidade de a administração concluir, em prazo razoável e atendendo aos fins do direito sancionador, o processo por ela conduzido, seja absolvendo, seja responsabilizando o servidor. De outra forma importa dizer que não se espera uma decisão, apenas. Espera-se que expresse a finalidade da lei, extraída de um processo onde vigora o princípio do formalismo moderado, por meio do qual são dispensáveis os rigores formais, que não prejudiquem a busca da verdade real e nem comprometam a ampla defesa e o contraditório. Deve a Administração Pública observar as formas essenciais, como é o caso do exercício do contraditório e da ampla defesa e dispensar outras que podem ser alcançadas por outros meios ou formas.

Por fim, cabe mencionar que este princípio ganhou reforço com a Emenda Constitucional nº 45/2004, quando acresceu o inciso LXXVIII ao art. 5º, garantindo a todos, no âmbito judicial e administrativo, “a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

---

<sup>48</sup> CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 59/60.

#### 2.4.6. Princípio da Finalidade

Este princípio consta do art. *caput*, do art. 2º e foi reafirmado no seu parágrafo único, inciso II, da Lei nº 9.784/99.

Sua íntima relação com o princípio da legalidade é defendida por Mônica Martins Toscano Simões, que recorre ao autor Celso Antônio Bandeira de Mello, para explicar que “por força dele a Administração subjugase ao dever de alvejar sempre a finalidade normativa, adscrevendo-se a ela”. Continua a autora, afirmando que a função administrativa deve ser adstrita a finalidade da lei, razão pela qual no processo administrativo o administrador deve buscar o fim que a lei pretendeu atingir com o preceito normativo<sup>49</sup>.

Ora, se o princípio da legalidade exige que todo ato administrativo seja editado em conformidade com a lei, que por sua vez reflete o interesse público, o princípio da finalidade assevera o cumprimento deste fim a que a lei preconiza, inclusive, como requisito para sua validade. Procedimento diverso leva o agente público à prática de desvio de poder ou de finalidade.

A regência da Lei nº 9.784/99, além de trazer a previsão expressa do princípio da finalidade (*caput* do art. 2º), determina, ainda, que nos processos administrativos sejam observados os critérios de objetividade no atendimento do interesse público, vedando a promoção pessoal de seus agentes ou autoridades (inciso III do art. 2º), além de determinar que a interpretação das normas administrativas seja feita de forma a garantir o atendimento do fim público a que se dirige (inciso XIII, do art. 2º).

No processo disciplinar, o princípio se manifesta em todo o trâmite processual, determinando que a comissão esclareça o fato, de forma impessoal, com oficialidade e liberdade de prova, de forma a caracterizar a busca da verdade real, tendo em vista que o objetivo do processo não é a punição do servidor, mas sim a apuração do fato e a responsabilização do agente, caso exista. Também se traduz em decisão harmônica com a finalidade normativa.

---

<sup>49</sup> SIMÕES, Mônica Martins Toscano. *Temas de Direito Administrativo: O Processo Administrativo e a Invalidação de Atos Viciados*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, pág. 68/69. APUD Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 16ª ed., pág. 97.

### 2.4.7. Princípio da Motivação

Este princípio consta do *caput*, do art. 2º e foi reafirmado no seu parágrafo único, inciso VII e art. 50, ambos da Lei nº 9.784/99.

Motivação é definida por Wellington Pacheco Barros, como sendo “[...] a exposição, as razões e os fundamentos de uma determinada decisão”. Na sua condição de princípio, diz o autor que “significa o comportamento obrigatório da Administração Pública de fundamentar as suas decisões com a indicação dos fatos e fundamentos de direito de forma explícita, clara e congruente”.<sup>50</sup>

A explicitação das razões da emissão do ato administrativo sancionador afasta a possibilidade de ato arbitrário ou contrário à lei, de influências pessoais, de discricionariedade e outros vícios incompatíveis com a natureza do direito restritivo, como é o caso. Aqui a motivação é requisito de validade do ato decisório.

Os atos da comissão de processo administrativo disciplinar recebem a incidência deste princípio quando explicitam, em atas, os motivos de suas deliberações, quando deferem ou indeferem pleitos da parte, dentre outros. Repercuta na ampla defesa, sendo assim, requisito de validade. Tem sua obrigatoriedade determinada pelo inciso VII, parágrafo único do art. 2º e art. 50 da Lei nº 9.784/99<sup>51</sup>.

### 2.4.8. Princípio da Razoabilidade

---

<sup>50</sup> BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Processo Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed 2005, p. 55.

<sup>51</sup> “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; [...] Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...] II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; [...] V - decidam recursos administrativos; [...] § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. [...] § 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito”.

Tem previsão expressa no *caput*, do art. 2º da Lei nº 9.784/99 e a doutrina o admite como implícito na Constituição Federal.

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari ensinam que a aplicação deste princípio no processo administrativo visa a combater a “mera legalidade” ou “legalidade apenas aparente, ensejadora de desvios e abusos de poder”. Recorre às palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, para afirmar que este princípio exige obediência da Administração, no exercício do poder discricionário, aos ‘critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoal equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida’ e que as condutas desarrazoadas além de inconvenientes são também ilegítimas, o conduz à invalidação pelo Judiciário. Afirma que para Celso Antônio, tais condutas, são ‘bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada’.<sup>52</sup>

O Princípio da Razoabilidade na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro é “mais uma tentativa de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário”.<sup>53</sup>

A essência deste princípio se confunde com o bom senso jurídico e de justiça. É bem verdade que esta identificação é de difícil alcance tendo em vista sua variação de indivíduo para indivíduo. Todavia, a identificação a *contrario sensu*, a ilegitimidade de um ato não razoável, é mais fácil de ser atingida.

Assim, identificar se um ato se afastou da finalidade da norma, não é tarefa impossível, exige isto sim, argumentos fáticos e jurídicos motivadores da exata medida da aplicação da norma, em seu sentido mais amplo, ao caso concreto.

No processo disciplinar, especialmente em razão dos termos vagos, imprecisos, abertos e das lacunas da lei, este princípio atua com muita evidência, pois demanda razoabilidade a adoção ou não de determinada medida. Citamos como exemplo o poder-dever de apuração que tem a administração, em caso de ciência de prática de irregularidade. Todavia, diante de denúncia vaga, imprecisa,

<sup>52</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. APUD FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 61/62.

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 5.ª Edição. São Paulo: Atlas, 1995, p. 72.

noticiadora de irregularidade de ínfimo aspecto delituoso, não é razoável a decisão pela instauração de processo disciplinar, com os encargos a ele inerentes, seja para a administração, seja para o servidor acusado.

#### **2.4.9. Princípio da Proporcionalidade**

Tem previsão expressa no *caput*, do art. 2º e no inciso VI de seu parágrafo único, da Lei nº 9.784/99 e a doutrina o admite como implícito na Constituição Federal.

Para Wellington Pacheco de Barros, o princípio da proporcionalidade “é qualidade ou propriedade de proporcional, que é o ato de agir com proporção, com simetria, adequação, harmonia, regularidade ou conformidade”. Para ele, este princípio condiciona o agir da Administração sem a prática de excessos. Portanto, com adequação. Diz ainda tratar-se daqueles princípios “chamados de implícito, tamanha a sua importância na estrutura do direito”<sup>54</sup>.

Consiste, assim, em determinar que administração somente atribua aos seus servidores sanções, restrições, e obrigações estritamente necessárias ao atendimento do interesse público. Por esta razão, não admite o emprego de meios desproporcionais ao fim desejado. Deve haver, isto sim, adequação entre os meios e fins para que o resultado seja compatível com o princípio. Neste sentido, guarda íntima relação com a razoabilidade.

No caso de aplicação de pena, em especial a que ora se analisa (suspensão), tem destacada importância, ante à necessidade de sua adequação ao ato ilícito, condizente com sua gravidade e a falta de critérios legais para se chegar à sanção justa, individualizada e dosada na exata medida exigida pelo interesse público.

Enfocando o ângulo disciplinar, José Armando da Costa<sup>55</sup>, ensina que este princípio radica seu conteúdo na adequação da sanção à falta praticada. Segundo este doutrinador, ainda que este princípio não estivesse previsto em nosso ordenamento jurídico, nele está integrado por força da decorrência lógica dos

<sup>54</sup> Wellington Pacheco Barros, Curso de Direito Administrativo, Livraria do Advogado Editora, p. 57.

<sup>55</sup> Processo Administrativo Disciplinar. Brasília Jurídica, 4ª Ed., 2002, p.72.

valores e demais princípios integradores. Exemplo desta ocorrência é o princípio da finalidade “sinalizando no sentido de que não pode a Administração impor medida punitiva mais severa da que seja necessária para atingir o seu finalismo, não deixa de salpicar ponderáveis efeitos na quadra jurídica indicativa da imprescritibilidade da dosimetria da pena”.

Disposição expressa da aplicação deste princípio na fixação da pena disciplinar é o art. 128 da Lei nº 8.112/90<sup>56</sup>, que determina, nesta ocasião, sejam considerados os antecedentes do servidor, as circunstâncias atenuantes e agravantes e os prejuízos que da infração resultarem para o serviço público.

Fábio Medina Osório discorrendo sobre a tipificação formal do ato ilícito reafirma a aplicação deste princípio quando diz que este ato – a tipificação – “é apenas o primeiro passo no enquadramento da conduta do agente”. Continua ele, afirmando ser necessária a verificação da adequação de sua conduta material à norma jurídica definidora da irregularidade. Para esta avaliação deve a Administração valorar de forma mais acentuada “[...] exames de particularidades comportamentais, circunstâncias concretas, causas e motivações específicas e relevantes de agir humano, fatores sociais e complexos e influentes no resultado, enfim, um conjunto interminável de circunstâncias”. Concluiu seu raciocínio afirmando que “Também no sancionamento dos atos ilícitos, pelo ângulo do Direito Administrativo, haverá incidência de proporcionalidade, atenuando o rigor das sanções, notadamente no campo de sua imposição.”<sup>57</sup>

A aplicação de tais princípios – proporcionalidade e razoabilidade –, no processo administrativo disciplinar além de reconhecida é imperativa por parte do Judiciário conforme pacífica jurisprudência neste sentido<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> “Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a 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.”

<sup>57</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2000. 1 vol., p. 199.

<sup>58</sup> “MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. AGENTE ADMINISTRATIVO DO INSS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. REGULARIDADE FORMAL. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE FATO NOVO EM SEDE MANDAMENTAL. COMISSÃO PROCESSANTE QUE OPINA PELA PENA DE SUSPENSÃO. AGRAVAMENTO PARA A PENALIDADE DE DEMISSÃO PELA AUTORIDADE CULTURA. AUSÊNCIA DE ADEQUADA FUNDAMENTAÇÃO (ART. 168, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.112/90). SANÇÃO DISCIPLINAR QUE, NO CASO CONCRETO, REVELA-SE DESPROPORCIONAL À CONDUTA APURADA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Não consta do mandado de segurança qualquer evidência de que o processo administrativo que culminou por concluir pela responsabilidade da impetrante estivesse viciado, ou contivesse alguma

#### 2.4.10. Princípio da ampla defesa e do contraditório

Tem previsão expressa na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LV, quando é estabelecido que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Também consta da Lei nº 9.784/99, reafirmando a conduta da Administração Pública, os inclui, expressamente, entre os seus princípios reitores do processo administrativo. Da mesma forma ocorre na Lei nº 8.112/90, quando regulamenta em seu art. 153, afirma que “O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito”.

Para Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari a ampla defesa tem início com a informação, no caso ao servidor, de que ele está sendo acusado em um processo disciplinar, bem como do conteúdo desta acusação, para que ele tome conhecimento da infração específica que ele teria cometido, acrescida dos detalhes necessários à sua defesa. Durante o curso do processo, afirmam estes autores, ser necessário assegurar o “acesso aos autos, a possibilidade de apresentar razões e documentos, de produzir provas testemunhais ou periciais, se necessário, e, ao final de conhecer os fundamentos e a motivação da decisão proferida”. Entendem que a ampla defesa para ser plena deve ser produzida anterior à decisão, para que possa ser conhecida e apreciada pelo julgador<sup>59</sup>.

---

ilegalidade a ponto de poder ser anulado pelo Poder Judiciário.

[...]

4. É pacífico na Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que a autoridade competente para a aplicação da sanção ao servidor pode dissentir das conclusões da comissão processante e decretar pena mais grave, desde que suficientemente justificada a majoração na reprimenda, com a descrição precisa da divergência do relatório em relação ao conjunto probatório do processo administrativo disciplinar, nos termos do art. 168, parágrafo único, da Lei 8.112/90.

5. No caso concreto, todavia, a necessidade do agravamento da penalidade imposta à impetrante não se encontra suficientemente fundamentada, a teor do disposto no referido dispositivo da Lei 8.112/90, a inviabilizar a aplicação da penalidade de demissão à servidora.

6. Ademais, no exame da razoabilidade e da proporcionalidade da demissão da impetrante, verifica-se que a autoridade coatora se distanciou de tais postulados, pois, consideradas as particularidades da hipótese em apreço, aplicou penalidade desproporcional à conduta apurada, em desobediência ao comando do art. 128 do Regime Jurídico dos Servidores Federais.

7. Segurança concedida. (MS 8693/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/04/2008, DJe 08/05/2008)

<sup>59</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 70/71.

A ampla defesa está explicitada no art. 3º da Lei nº 9.784/99, de forma a dar cumprimento ao referido princípio constitucional e traz em seu conteúdo o direito de manifestação, informação e a ter as suas razões consideradas<sup>60</sup>.

O contraditório, por sua vez, inserido no texto constitucional juntamente com a ampla defesa, com ela não se confunde. Uma, a ampla defesa é gênero do qual o outro, o contraditório, é espécie. Para José armando da Costa<sup>61</sup> a contrariedade “impõe a desenvoltura de uma relação processual sob o influxo de uma movimentação dialética que assegure o equilíbrio entre a linha acusatória e a força motriz da defesa”. Entende este autor que o contraditório “[...] é princípio vestibular e pressuposto da ampla defesa, embora distinga-se deste por ser mais abrangente [...]”. Portanto, o contraditório pode ser sintetizado na oportunidade oferecida ao acusado para que ele possa se defender dos fatos que lhe são imputados.

Neste sentido também encontramos a manifestação do Supremo Tribunal Federal, explicitando a extensão do direito de defesa estabelecido na Constituição Federal, o qual foi ampliado pela Constituição de 1988, para atingir no contexto da pretensão à tutela jurídica, “não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador<sup>62</sup>”. A Corte Suprema também decidiu

---

<sup>60</sup> “Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei”.

<sup>61</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 3. ed. ver. amp. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 66.

<sup>62</sup> “EMENTA: Recurso em Mandado de Segurança. 2. Anulação de processo administrativo disciplinar e reintegração ao serviço público. Alteração da capitulação legal. Cerceamento de defesa. 3. Dimensão do direito de defesa. Ampliação com a Constituição de 1988. 4. Assegurada pelo constituinte nacional, a pretensão à tutela jurídica envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. Direito constitucional comparado. 5. Entendimento pacificado no STF no sentido de que o indiciado defende-se dos fatos descritos na peça acusatória e não de sua capitulação legal. Jurisprudência. 6. Princípios do contraditório e da ampla defesa observados na espécie. Ausência de mácula no processo administrativo disciplinar. 7. Recurso a que se nega provimento”. (RMS 24536, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 02/12/2003, DJ 05-03-2004 PP-00033 EMENTA VOL-02142-04 PP-00688). [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 20/5/2009.

que a falta ou inobservância dos princípios da de ampla defesa e do contraditório no processo disciplinar causa nulidade do processo.<sup>63</sup>

#### 2.4.11. Princípio da Segurança Jurídica

É também conhecido como princípio da estabilidade das relações jurídicas, tem amparo na Constituição Federal de 1988, e previsão expressa na Lei nº 9.784/99, onde está previsto no *caput*, e reforçado nos incisos IX e XIII do parágrafo único do art. 2º e no art. 55.

Tem estreita relação com os princípios da razoabilidade, da eficiência e do formalismo moderado e, contraposição com o da legalidade, exatamente porque, conforme diz Wellington Pacheco de Barros, “[...] se pauta pela previsibilidade das ações dos atores do direito, que, por isso operam seus comportamentos conforme pauta regrada antecipadamente pela ciência jurídica”. No direito administrativo, segundo este autor, o princípio se estabelece e se consolida por meio do agir administrativo nos termos determinados pela lei ou regulamento, quer da administração pública, quer também dos interessados, que são os administrados partes no processo<sup>64</sup>.

Consolida este entendimento a posição do Supremo Tribunal Federal, para quem a segurança jurídica é considerada como subprincípio do Estado de Direito, tendo em vista a necessidade de estabilização das relações jurídicas. No caso dos atos administrativos, há que ter limitação temporal razoável para sua

---

<sup>63</sup> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MILITAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. LICENCIAMENTO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. 1. A jurisprudência desta Corte tem se fixado no sentido de que a ausência de processo administrativo ou a inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa tornam nulo o ato de demissão de servidor público, seja ele civil ou militar, estável ou não. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 513585 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 17/06/2008, DJe-142 DIVULG 31-07-2008 PUBLIC 01-08-2008 EMENT VOL-02326-07 PP-01406). [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 20/5/2009.

<sup>64</sup> BARROS, Wellington Pacheco, *Curso de Processo Administrativo*, Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 62.

anulação, evitando, assim, pendências indefinidas de situações criadas administrativamente.<sup>65</sup>

Portanto, em nome da segurança jurídica ou da estabilização das relações jurídicas vícios nos atos administrativos podem ser considerados incapazes de suscitar a invalidade do ato, a fim de se preservar as lícitas relações jurídicas dele constituídas e decorrentes, desde que superáveis.

#### 2.4.12. Princípio do Interesse Público

Tem estrutura constitucional, onde se encontra de forma implícita. Na Lei nº 9.784/99, está previsto no *caput*, do art. 2º e reforçado no seu parágrafo único, inciso XIII.

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari explicam este princípio citando Celso Antônio Bandeira de Mello para quem o conceito de interesse público é “[...] o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”. Para Celso Antônio, dizem os referidos autores, não se pode tomar o interesse público como contrário ao interesse pessoal, particular, individual.

---

<sup>65</sup> EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode entender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV) (MS 24268, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2004, DJ 17-09-2004 PP-00053 EMENT VOL-02164-01 PP-00154 RDDP n. 23, 2005, p. 133-151 RTJ VOL-00191-03 PP-00922). Fonte: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 20/5/2009. [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 20/5/2009.

Reconhece que pode haver um interesse público, “mas alerta que ‘não pode haver interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade’.”<sup>66</sup>

O princípio do interesse público deve ser entendido como aquele que “na ausência de regra específica, conduz o intérprete à conclusão de que, no embate entre o indivíduo e a Administração Pública, por buscar esta o bem estar da sociedade, tem interesses que deve predominar sobre aqueles”.<sup>67</sup>

No caso do processo administrativo disciplinar, para atender a esse princípio, a Administração conta com o poder-dever de atuar com oficialidade na busca da verdade material.

Para José dos Santos Carvalho Filho o princípio do interesse público está intimamente ligado aos princípios da finalidade, que tem como elemento integrador o interesse público que os administrados devem perseguir e o da moralidade, que sustenta a ética como integrante de validade dos atos administrativos. Diz ele que o “interesse público será observado no processo administrativo a cada momento em que o administrador nele envolvido vislumbrar efetivamente o objetivo a ser alcançado, sem qualquer tipo de comportamento que sem amparo na lei, proporcione vantagens ou gravames aos interessados”.<sup>68</sup>

#### **2.4.13. Princípio da atuação conforme a lei e o Direito**

Merece destaque o preceito constante do art. 2º, parágrafo único, inciso I, transcrito anteriormente, consistente na determinação de que a Administração deve agir conforme a lei e o Direito, para reforçar o entendimento que a legalidade deve ser entendida em seu sentido mais amplo, o qual abrange a lei estrito *sensu* e os princípios estabelecidos no ordenamento jurídico, de onde resulta o entendimento de que não há submissão à literalidade fria da lei, em detrimento da razoabilidade, da

---

<sup>66</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 57 e SS. APUD FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pág. 70/71.

<sup>67</sup> BARROS, Wellington Pacheco, *Curso de Processo Administrativo*, Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 63.

<sup>68</sup> CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 59/60.

proporcionalidade, do senso de justiça, do interesse público e das máximas do Direito.

Assim sendo, atribui-se ao conceito de legalidade um raio maior, tanto no aspecto formal quanto material, o que a doutrina denomina de juridicidade<sup>69</sup>.

#### 2.5.14. Princípio da Oficialidade

Tem previsão no inciso XII do parágrafo único do art. 2º, (*impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação do administrado*) e foi reafirmado no art. 29 e no art. 51, § 2º, todos da Lei nº 9.784/99.<sup>70</sup>

Romeu Felipe Bacellar Filho se referindo aos ensinamentos de Odette Medauar, explica que este princípio é manifestação da legalidade no campo procedimental e consiste no impulso de ofício do processo, competindo à Administração tomar todas as medidas necessárias ao desenvolvimento do processo até o seu termo final. Diz ele que é a responsabilidade do ente público pelo andamento regular e contínuo do procedimento, independente da iniciativa da parte.<sup>71</sup>

Portanto, sua manifestação no processo administrativo disciplinar ocorre quando a administração atua conduzindo impulsionando de ofício o processo na busca da verdade material, independente da manifestação do acusado. Ele é

---

<sup>69</sup> Para Carmem Lúcia Antunes Rocha o princípio da juridicidade, mais apropriadamente atinge os fins de justiça material e afirma que "O Estado Democrático de Direito material, com o conteúdo do princípio inicialmente apelidado de "legalidade administrativa" e, agora, mais propriamente rotulado de "juridicidade administrativa", adquiriu elementos novos, democratizou-se. A juridicidade é, no Estado Democrático, proclamada, exigida e controlada em sua observância para o atingimento do ideal de Justiça social. In *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 79-81.

<sup>70</sup> "Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. § 1º O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo. § 2º Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes". "Art. 51. O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis. [...] § 2º A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige".

<sup>71</sup> MEDAUAR, Odete. A Processualidade no Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. APUD. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 186.

essencial para o atendimento do indisponível interesse público. Isto não significa ofensa ao contraditório, pois não é o caso de condução unilateral por parte da Administração, o que traria vício insanável ao processo. Importa. Isto sim, afirmar que a administração tem o poder-dever, nesta espécie processual, de apurar todas as provas (documentos, dados, informações, etc) que tenham chegado ao seu conhecimento, concernentes à investigação. A manifestação deste princípio ocorre até a decisão final, ainda que o processo tenha sido instaurado por provocação do particular, ante à competência atribuída ao Poder Público.

## **2.5. Individualização da pena como forma de garantir a dosimetria na aplicação da pena de suspensão**

A dosimetria objeto deste trabalho, em nosso entender, torna-se possível com a utilização de parâmetros que levem à individualização da pena. Uma vez individualizada a sanção, a fixação do *quantum* da pena de suspensão é conseqüência. Isto porque individualizar é, nas palavras de Guilherme de Souza Nucci, “tornar individual uma situação, algo ou alguém, quer dizer particularizar o que antes era genérico, tem o prisma de especializar o geral, enfim, possui o enfoque de contexto”. Trazendo esta individualização para a sanção, diz o referido autor “tem o significado de eleger a justa e adequada sanção penal, quanto ao montante, ao perfil e aos efeitos penderes sobre o sentenciado, tornando-o único e distinto dos demais infratores, ainda que co-autores ou mesmo co-réus”. Mostra, assim, que a existência de parâmetros objetivos e definidos previamente viabiliza o cumprimento das normas constitucionais, decorrentes do Estado Democrático de Direito, mais especificamente de uma pena justa.

Ainda nesta linha de raciocínio, deve-se mencionar que a individualização da pena integra as garantias individuais estabelecidas no art. 5º da Constituição Federal de 1988, constando, expressamente, no inciso XLVI deste artigo, que a “lei regulará a individualização da pena”. Assim sendo, constitui direito subjetivo do acusado a existência de regras legais que particularizem sua conduta frente ao ordenamento jurídico nacional para os efeitos de reprimenda administrativa.

Para Júlio Fabbrini Mirabete, a individualização é uma das “garantias criminais repressivas, constituindo postulado básico de justiça”. Segundo este autor ela pode ocorrer no momento em que a lei estabelece e discrimina as sanções cabíveis nas várias espécies delituosas (é o Legislativo fazendo a individualização *in abstracto*), no momento em que o Juiz fixa a pena (plano judicial) e no executório, processada no cumprimento da pena. Neste sentido, diz ele, a lei resolveu a questão determinando a fixação da pena em três etapas: a primeira, fixando a pena base, nos termos do art. 59 do Código Penal, “tendo em vista as circunstâncias judiciais”, que nos termos do referido artigo são a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social, a personalidade, os motivos, as conseqüências e as circunstâncias do crime e o comportamento da vítima. A segunda, tomando-se em conta as circunstâncias legais de agravantes e atenuantes, previstas no artigo 61, 62, 65 e 66 do Código Penal Brasileiro, que são aplicadas sobre a pena previamente estabelecida, “aumentando ou diminuindo a pena em quantidade que fica a seu prudente arbítrio e dando ênfase às circunstâncias preponderantes”; e a terceira, as causas especiais de aumento e diminuição da pena, aplicadas sobre o resultado a que se chegou na fase anterior, nos termos do art. 68<sup>72</sup>, do referido Código.<sup>73</sup>

Fábio Medina Osório explica que no Direito Administrativo as etapas da fixação da pena descritas anteriormente, ou seja, a legislativa, a judicial e a executória, “se aplicam inteiramente ao Direito Administrativo Sancionador, com as diferenciações cabíveis”, a despeito de reconhecer que neste Direito a legalidade de produção de normas típicas é muito mais aberta do que aquela do Direito Penal. Para ele esta individualização da pena atribui aos “sentenciados direito subjetivo público perante o Estado-Juiz, traduzindo-se em exigência de fundamentação adequada e proporcional nos moldes exemplificativos e referenciais de vetores do art. 59 do Código Penal [...]”. Finaliza seu raciocínio afirmando que “Se cada ser humano é um indivíduo, cada infrator deve receber um tratamento individualizado, particular, com a possibilidade de conhecer as concretas e específicas razões do ato sancionador, podendo impugná-lo ou aceitá-lo”.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> “Art. 68 A pena-base será fixada atendendo-se ao critério do art. 59 deste Código; em seguida serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes; por último, as causas de diminuição e de aumento”.

<sup>73</sup> MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Manual de Direito Penal: Parte Geral*. 23ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 317/318..

<sup>74</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2000, p. 341.

Este é um momento de grande importância no processo administrativo disciplinar para efeito de dosagem da pena, pois é nesta ocasião que a autoridade julgadora exerce a justa medida do *jus puniendi* atribuindo ao servidor infrator a sanção correspondente ao fato irregular por ele praticado, como forma de reprovação e correção de seu ato. Não se pode, assim, admitir que a individualização da pena prescindia de lei determinante das condições objetivas para o seu alcance.

## **CAPÍTULO 3: Da dosimetria e da discricionariedade utilizadas na aplicação da pena de suspensão**

### **3.1. Dosimetria e a pena de suspensão**

A dosimetria da pena de suspensão consiste na determinação do total de dias em que o servidor será suspenso ou impedido de comparecer ao trabalho para exercer suas atividades laborais como forma de cumprir sanção a ele imposta, em decorrência da prática de infração administrativa. Os parâmetros para se chegar a este número de dias, que varia de um a noventa, estão do art. 128 da Lei nº 8.112/90, que determina: “Na aplicação das penalidades serão consideradas a 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”. Este dispositivo atribui à autoridade julgadora do processo e aplicadora da penalidade, de forma cogente, a obrigação de sopesar as seguintes circunstâncias: *a natureza da infração; a gravidade da infração; os danos provocados ao serviço público; as circunstâncias agravantes; as circunstâncias atenuantes; e os antecedentes funcionais*. A falta da consideração destes fatores no ato do julgamento compromete a legalidade da decisão, por ser exigência do parágrafo único deste artigo.

Desta forma e especialmente neste caso da aplicação da pena de suspensão, a dosimetria se alicerça na individualização da pena aplicada a cada servidor acusado, de forma particular diferenciada. Para tanto, deve levar em consideração as circunstâncias do fato e da vida funcional do servidor. Esta sistemática ou metodologia cuja função é quantificar a pena em número de dias, dentro dos limites abstratos estabelecidos na lei, é a forma de se atingir a dosimetria.

Resulta do princípio da legalidade insculpido no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, que “Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem previa cominação legal”. É, portanto, em um preceito de direito fundamental.

Desta forma, tem-se a clara intenção de circunscrever a sanção penal a parâmetros fixados em lei, distantes do abuso e do arbítrio de quem quer que seja e mais, é direito subjetivo do cidadão.

De outra parte e para auxiliar na solução do problema, recorre-se à subsidiariedade do Direito Penal, que por sua natureza se aplica, com as devidas restrições, ao direito administrativo sancionador. Nele temos um regramento jurídico para aplicação de sanção penal, onde se conhece as regras condutoras da referida penalização.

No caso da legislação administrativa, depois de superado a fase inicial da definição da infração, não há previsão legal de como proceder na aplicação da sanção disciplinar na modalidade de suspensão. O que se sabe é que ela varia de 1 (um) a 90 (noventa) dias, deve-se considerar a natureza e a gravidade da falta cometida os danos que dela provieram para o serviço público, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes funcionais do servidor.<sup>75</sup> Todavia, não se conhece, por inexistente, as normas de aplicação destas condicionantes e até mesmo quais são elas.

Assim podemos verificar que não há na legislação administrativa disciplinar normas que demonstrem todo cuidado que o legislador penal teve com as sanções penais, principalmente no âmbito das sanções disciplinares quanto à penalidade de suspensão ao servidor público, ou seja, a legislação disciplinar não estabelece os parâmetros orientadores da decisão da autoridade administrativa, para o julgamento do processo disciplinar, quando aplicável a pena de suspensão.

### **3.2. A dosimetria como resultado da analogia com o Direito Penal**

Diante da inexistência de regras objetivas para a dosagem da pena de suspensão no regime disciplinar da Lei nº 8.112/90, busca-se analogicamente as regras do Direito Penal relativas a esta matéria, desde que compatíveis com as características e peculiaridades do Direito Administrativo Disciplinar. Neste sentido e

---

<sup>75</sup> “Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a 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 já demonstrado no item concernente à individualização da pena, tem-se aplicado a suspensão tendo em vista as normas do Direito Penal onde a dosimetria é feita partindo-se da fixação da pena-base, considerando-se as circunstâncias judiciais; as legais genéricas, que são as agravantes (art. 61 e 62, do CP) e as atenuantes (art. 65 e 66, do CP); e, por fim, as causas de aumento e de diminuição (art. 14, § único; 28, § 2º; 70; 71, *caput* e seu § único, do CP).

Esta forma analógica de buscar solução para a fixação do *quantum* da pena de suspensão, apenas ameniza o problema, tendo em vista que usa um método juridicamente reconhecido e traz uma explicação e um fundamento para justificar a decisão proferida, atendendo, assim, ainda que parcialmente, uma exigência constitucional (art. 93, inciso X: “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas [...]”) e da própria Lei nº 8.112/90 (art. 128, parágrafo único: “O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar”), que é a motivação das decisões.

Este entendimento, gerador de um procedimento de dosagem, como já visto, é fruto da ausência de regulamentação específica definidoras dos critérios que levam à dosimetria no processo administrativo disciplinar sob a regência da Lei nº 8.112/90. O art. 128 desta Lei, além de ser único orientador para o cálculo do *quantum* da pena de suspensão, não menciona ou discrimina quais são as agravantes, as atenuantes, além de não explicitar como devem ser considerados os antecedentes funcionais do servidor, a natureza e gravidade da infração cometida e os danos que dela provierem para o serviço público, o que compromete a analogia aplicada.

De outra parte e no mesmo sentido, verifica-se o distanciamento entre os regramentos legais estabelecidos na lei penal e no estatuto administrativo (Lei 8.112/90), para a fixação da pena. No primeiro caso, mesmo não sendo rígida e apresentando certa parcela de discricionariedade, fixa e estabelece os parâmetros que possibilitam o ajuste entre a infração e suas circunstâncias e a dosagem da pena, de modo que a individualize. No segundo, na lei administrativa, falta a discriminação, a objetividade, os parâmetros, as regras de orientação da forma de agir do julgador do processo administrativo disciplinar, e até mesmo da Comissão Processante, que tem o dever de conduzir para os autos todos os elementos necessários para um julgamento justo, reflexo do devido processo legal, por meio do princípio do dispositivo.

Acerca da similitude do Direito Disciplinar ao Penal, temos o voto da Ministra Laurita Vaz<sup>76</sup>, proferido no ROMS nº 16.264/GO, vinculando a discricionariedade do administrador público ao princípio da legalidade:

É que, no campo do direito disciplinar, assim como ocorre na esfera penal, interpretações ampliativas ou analógicas não são, de espécie alguma, admitidas, sob pena de incorrer-se em ofensa direito ao princípio da reserva legal. Não se pode admitir-se que a discricionariedade do administrador atue de forma derogatória do princípio da legalidade, em especial nos casos cujos preceitos secundários cominem penalidades graves ou gravíssimas, como no caso da demissão, na medida em que importa em ferimento aos direitos fundamentais do servidor ante à inegável inconstitucionalidade de que se reveste o ato punitivo quando pautado em padrões fluidos, oriundos de conceitos indeterminados. (...) Ressalte-se que a utilização de analogia ou de interpretações ampliativas em matéria de punição disciplinar, longe de conferir ao administrado uma acusação transparente, pública, e legalmente justa, afronta o princípio a tipicidade, corolário do princípio da legalidade, à luz das máximas: *nullum crimen nulla poena sine lege stricta e nullum crimen nulla poena sine lege certa*, postura incompatível com o Estado Democrático de Direito.” -[Itálico no original]-

Por tais razões, entendemos que esta solução de se chegar à dosimetria da pena por meio da analogia com o Direito Penal, não atende ao preceito constitucional de individualização da pena de suspensão no regime disciplinar da Lei nº 8.112/90 e, como decorrência, não cumpre os preceitos constitucionais que levam a uma pena justa.

### **3.3. A discricionariedade na fixação da pena de suspensão**

Não defendemos a supressão da discricionariedade no momento da fixação quantitativa da pena de suspensão. Mesmo porque para se atingir uma pena justa, do modo proposto, necessário se faz ajustar as condições fáticas (objetivas e subjetivas) aos parâmetros legais, o que somente pode ser concretizado por meio de flexibilidades concedidas ao julgador. Pugnamos, isto sim, pela existência de critérios e parâmetros objetivos que delimitem a escolha do julgador do processo administrativo disciplinar. Esta medida se amolda à discricionariedade na forma entendida por Celso Antonio Bandeira de Mello, para quem, no Estado Democrático

<sup>76</sup> STJ. Rel. Min. Laurita Vaz, ROMS nº 16.264/GO, 5ª T., DJ de 2 mai. 2006, p. 336. Site: [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=RESUMO&livre=ROMS+16264&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=ROMS+16264&b=ACOR). Acesso em 20/05/2009.

de Direito, o senso normal do homem médio comum repugna a existência de uma discricção administrativa significando um “salvo conduto para a Administração agir de modo incoerente, ilógico, desarrazoado”, devendo ser a discricionariade uma “margem de liberdade para eleger a conduta mais clarividente, mais percuciente ante às circunstâncias concretas, de modo a satisfazer com a máxima precisão o escopo da norma que outorgou esta liberdade”. Esta posição é reafirmada pelo autor quando define a discricionariade nos seguintes termos:

“Discricionariade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente”.<sup>77</sup>

Entendendo, portanto, a discricionariade como forma de ajuste do fato ao caso concreto, nos termos e parâmetros definidos previamente pela lei, não há ofensa aos preceitos constitucionais e, tornando-se, em conseqüência, necessária para a fixação de uma sanção justa por meio da individualização da pena.

Volvendo o tema para o processo disciplinar, é elucidativa a análise feita por José Armando da Costa, acerca do contexto repressivo disciplinar adotado pela Lei nº 8.112/90, onde ele mostra que o nosso sistema de repressão administrativo, por ser carecedor de uma legislação sistemática, pode ser identificado como um modelo semijurisdicionalizado, em razão de se encontrar no Direito Disciplinar Positivo os traços identificadores deste sistema, a exemplo da “previsão legal das faltas e sanções disciplinares mais graves”; da “exigências de procedimentos apuratórios de transgressões”; da “garantia do direito de defesa na apuração de todas as faltas disciplinares”; e da “existência de controle interno pela via recursal hierárquica e de controle externo pelo exame de legalidade exercido pelo Poder Judiciário”. O mesmo autor esclarece que a despeito desta classificação teórica, na prática do dia-a-dia o sistema funciona como hierárquico puro, onde sua “desenvoltura fica ao sabor da discricção e, na grande maioria, do arbítrio dos chefes das repartições, os quais ora

---

<sup>77</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariade e Controle Jurisdicional*. 2ª Edição 8ª tiragem. São Paulo. Malheiros. 2007, p. 96/97 e 48, respectivamente.

são rigorosos em demasia, e até perseguidores, ora são indulgentes ou omissos, deixando a normalidade do serviço público a deus-dará”.<sup>78</sup>

A discricionariedade começa em relação à definição dos ilícitos administrativos (tipicidade), por serem abertos e de uma elasticidade que permite ao julgador enquadrar o mesmo fato em dispositivos diferentes, dependendo de sua avaliação. A doutrina apresenta divergência quanto a esta forma de definir as infrações. De um lado há defensores de ser “*impossível a enumeração casuística e completa das faltas disciplinares*”<sup>79</sup>, ficando a critério do administrador o poder de dizer se existe ou não falta funcional e a qual pena ela está sujeita, o que tem como consequência a discricionariedade a partir do enquadramento de preceitos abertos, chegando à escolha da respectiva sanção. De outro lado, aqueles que entendem que o poder de aplicar sanções disciplinares, mesmo sendo discricionário, deve se ater a limites, não tendo a Administração a liberdade de escolha entre punir ou não punir, pois tomando conhecimento de falta praticada pelo servidor deve instaurar procedimento para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível, sob pena de incidir em crime de condescendência criminosa, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.<sup>80</sup> Para esta autora a discricionariedade é apenas uma forma o ajustamento dos fatos aos preceitos normativos, tendo em vista a impossibilidade de se prever todas as situações fáticas, atuais e futuras.<sup>81</sup>

Neste contexto, onde se coloca a discricionariedade e a legalidade face a face, prevalece o entendimento de que este último princípio “...expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal, significa que a administração pública é uma atividade que se desenvolve debaixo da lei”<sup>82</sup> e que funciona como alicerce do estado de Direito, onde “A legalidade é ‘princípio básico do Estado de Direito’ que coloca os indivíduos a salvo das arbitrariedades dos outros indivíduos e das autoridades estatais”.<sup>83</sup> Ainda cabe esclarecer que o conceito de legalidade aqui mencionado, abrange, além do ato normativo específico, o sistema jurídico como um

<sup>78</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 4. ed. rev. atual. e amp. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 98/99.

<sup>79</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *A prática do Processo Administrativo*. 4. ed. Ver e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 97.

<sup>80</sup> ZANELLA, Maria Sylvia Di Pietro. *Direito Administrativo*. 13.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 91.

<sup>81</sup> *Ibid.* p. 204.

<sup>82</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1. ed. 2<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 55.

<sup>83</sup> MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela Cautelar no Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 99.

todo, de onde se extrai a aplicação dos princípios constitucionais às sanções disciplinares.

No momento da fixação do *quantum* da pena de suspensão, segundos as normas atuais, a discricionariedade atinge seu grau máximo. Em regra e conforme demonstrado anteriormente, não há na lei 8.112/90, a fixação do *quantum* (número de dias de suspensão do trabalho) para cada infração cometida pelo servidor. Assim afirmamos porque a única infração que tem o correspondente número de dias de ausência do trabalho previsto na referida lei é a recusa injustificada do servidor a se submeter à inspeção médica determinada pela autoridade competente, que tem o “quantum” da sanção previsto em 15 (quinze) dias, conforme previsão do art. 130, § 1º da mencionada Lei.

A indefinição também existe no caso de sua aplicação por motivo de reincidência da pena de advertência, uma vez que não há explicitação, na lei, qual é o agravamento decorrente deste fato. Desta indefinição emerge outra, que é a de não se saber se esta repetição é genérica (segunda falta punível com advertência) ou específica (segundo cometimento da mesma falta).

Mais uma vez aparece o Direito Penal para subsidiar e trazer elementos para a tomada de decisão, ainda que, em nosso entender, não seja a forma mais adequada. Superando-se esta questão e por falta de alternativa mais apropriada, atualmente buscam-se os conceitos de reincidência no direito penal, seja no âmbito das contravenções<sup>84</sup>, seja no próprio Código Penal<sup>85</sup>, onde a prática de nova infração é considerada de forma genérica, abstraindo-se a natureza da infração anterior. Desta forma e tendo em vista a aplicação analógica do Direito penal, considera-se a reincidência genérica no caso das infrações disciplinares.

As indefinições continuam. Emerge do atual texto legal que o cancelamento dos antecedentes relativos às aplicações de sanções, retirando seus registros dos assentamentos funcionais do servidor, tem prazo certo para sua efetivação. No caso de advertência em 3 (três) anos de efetivo exercício sem o cometimento de nova infração disciplinar, contados a partir da aplicação do ato sancionador. Para a

---

<sup>84</sup> Decreto-Lei nº 3.688, de 03/10/41 - Lei das Contravenções Penais. “Art. 7º Verifica-se a reincidência quando o agente pratica uma contravenção depois de passar em julgado a sentença que o tenha condenado, no Brasil ou no estrangeiro, por qualquer crime, ou, no Brasil, por motivo de contravenção”.

<sup>85</sup> “Art. 63. Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior”.

suspensão 5 (cinco) anos, nos termos do art. 131 da Lei nº 8.112/90<sup>86</sup>. Todavia, a lei não menciona de que forma este prazo deve ser considerado para os efeitos do cálculo (em número de dias) da pena de suspensão.

Diante de tais indefinições não resta outra alternativa ao julgador senão adotar definições, critérios que melhor lhe pareçam adequados. Mesmo reconhecendo a presunção de legalidade nos atos do administrador público, não podemos concordar com um sistema onde a aplicação da pena de suspensão expressa em seu *quantum*, seja feita por cada agente público julgador do processo disciplinar.

Sendo assim, buscamos na Constituição Federal a força normativa por meio de suas regras e princípios, para se defender a necessidade de um critério legal objetivo de tipicidade das infrações disciplinares e de parâmetros, que melhor traduzam a individualização da sanção administrativa, de forma a inibir aplicações de sanções disciplinares com possíveis arbitrariedades e injustiças, notadamente para o caso da pena de suspensão.

#### **3.4. Ausência de critérios para fixação do *quantum* da pena de suspensão**

O nosso sistema jurídico-disciplinar não descreve os critérios ou parâmetros que devem ser levados à consideração no momento da aplicação da pena de suspensão. Diferentemente do Direito Penal, que definiu as circunstâncias agravantes e as atenuantes, bem como o *quantum* da pena em seus limites máximos e mínimos, deixando a critério do aplicador da pena fazer os ajustes dos critérios objetivos e subjetivos aos limites estabelecidos na lei, o legislador, no âmbito administrativo, procedeu de forma diversa. Nesta esfera, a fixação do *quantum* fica a critério do julgador, tendo em vista circunstâncias e parâmetros indefinidos e as infrações não têm limites mínimos e máximos de dias de suspensão

---

<sup>86</sup> “Art. 131. As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar”.

para cada infração. Este juízo, portanto, está no âmbito da competência discricionária do agente público.

Esta “abertura” ou competência discricionária para aplicação da dosimetria da pena administrativa deixada a cargo do julgador do processo administrativo disciplinar, não se restringe à dosagem da penalidade, vai muito além: determina sejam sopesadas, considerando o caso concreto, as condicionantes do art. 128 da Lei nº 8.112/90, as quais envolvem desde *as circunstâncias agravantes; as circunstâncias atenuantes; e os antecedentes funcionais, até a natureza da infração; a gravidade da infração; e os danos provocados ao serviço público.*

O limite da competência discricionária está em correlacionar os motivos do preceito primário, determinando o acréscimo ou diminuição do *quantum* da pena a ser imposta ao servidor. Esta equação torna-se comprometida pela falta de regras na lei administrativa para tal fim, uma vez que não especifica a valoração de cada ingrediente que irá resultar no total (*quantum*) na pena aplicada. Também não define quais são as atenuantes, as agravantes, como devem ser analisados os antecedentes funcionais do servidor, a exemplo do tempo de serviço, punições sofridas, tipo de serviço prestado, dentre outros inúmeros fatores que poderão influenciar positiva ou negativamente na aplicação da pena. Da mesma forma não o faz em relação à natureza da infração e sua gravidade e no tocante aos danos provocados ao serviço público.

Esta ausência de regramento legal para realização da dosimetria da pena de suspensão chega a comprometer a aplicação de princípios constitucionais de suma importância para este ato, por serem norteadores da justa medida da punição. Podemos citar eles os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da isonomia, da individualização da pena, dentre outros. Este comprometimento é inaceitável, pelo reflexo que tem no Estado de Direito. Sob este aspecto, adotamos o entendimento do jurista português Gomes Canotilho, para quem do Estado de Direito decorrem subprincípios, como é o caso do princípio da legalidade da Administração, princípio da segurança jurídica, princípio da proibição do excesso, princípio da proteção jurídica e das garantias processuais<sup>87</sup>. Assim, nas palavras de Mello Munhoz, tem-se, por meio da aplicação do princípio da legalidade, a submissão à ordem jurídica, significando que os entes estatais devem obediência à

---

<sup>87</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª Ed. revista. Coimbra: Almedina, 1993, p. 371/389.

lei, entendida em sentido amplo; a previsibilidade da atuação estatal, a tipicidade de modo objetivo e preciso das condutas que podem dar margem à aplicação de sanções, por meio do princípio da segurança jurídica; a adequação e a necessidade da sanção aplicada pelo Estado, tendo em vista a sua finalidade preventiva e a proporcionalidade da conduta praticada pelo infrator, por meio do princípio da proibição do excesso; e a por fim a garantia de que a imposição da sanção, somente deve ser concretizada por meio do devido processo legal, como decorrência do princípio da proteção jurídica e das garantias processuais.<sup>88</sup>

Nos termos atualmente preceituados pelo art. 128 da Lei nº 8.112/90, torna-se impossível o cumprimento de tais princípios constitucionais, a despeito da boa-fé do julgador. Isto porque ele tem a atribuição de contrapor a gravidade da falta, o dano dela decorrente, o grau de responsabilidade do servidor e seus antecedentes funcionais, buscando assim maior justiça na aplicação da sanção. Com esta medida deve equilibrar os interesses individuais e coletivos, além de limitar os excessos na prática da sanção disciplinar. Todavia, a lei não especifica tais condicionantes. Não diz quais são as agravantes, nem quais são as atenuantes e muito menos de que forma elas devem ser sopesadas no momento da aplicação da pena. O mesmo ocorre em relação aos antecedentes funcionais do servidor. A situação não é diferente, se não for mais grave, quando se trata do ilícito. A lei manda considerar a natureza, a gravidade da infração e os danos dela decorrentes para o serviço público. O que é natureza da infração e qual é a mais grave para os efeitos de dosagem da sanção? De que modo ela reflete positiva ou negativamente na aplicação da pena? No tocante aos danos esta avaliação ainda é mais complexa, tendo em vista a indisponibilidade dos bens e interesse público. Qual é o dano mais grave, o material ou o moral? Qual a extensão desta gravidade para refletir na aplicação da pena? Estes são alguns dos vários questionamentos que o julgador tem que apresentar uma resposta sem dispor de parâmetros legais para este fim. A consequência deste ato já tem a resposta: pena injusta.

Para mostrar a viabilidade da tese ora demonstrada, buscamos medidas semelhantes e encontramos o Projeto de Lei, que institui o regime disciplinar do Departamento de Polícia Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal, revoga

---

<sup>88</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*. As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo. Malheiros Editora. 2007. (Coleção Temas de Direito Administrativo nº 17), p. 97, 101/103.

dispositivos da Lei no 4.878, de 3 de dezembro de 1965, e dá outras providências.<sup>89</sup> Esta proposta legislativa, dentre outras medidas, define as condutas consideradas transgressões disciplinares e suas sanções, adequando-as ao princípio da proporcionalidade, além de prevê as circunstâncias agravantes e as atenuantes.

Esclarecemos que a abordagem deste Projeto de Lei se restringe ao tema deste trabalho, destacando-se os aspectos a ele relacionados, na forma seguinte.

O projeto define transgressão disciplinar tentada e consumada, fornecendo a respectiva fórmula para aplicação da sanção. Regra esta inexistente no atual regime da Lei nº 8.112/90. Neste sentido afirma o parágrafo único do art. 4º do Projeto: “A tentativa será punida com a sanção correspondente à transgressão consumada, diminuída de um a dois terços”.

Apresenta descrição, taxativa, das infrações disciplinares com as respectivas sanções<sup>90</sup>, aperfeiçoando o sistema atual da Lei nº 8.112/90, onde prevalece o princípio da atipicidade, com descrições das infrações abertas e de forma agrupada, à exceção daquelas sujeitas à pena de demissão.

No caso da aplicação da pena de suspensão, por ser o objeto deste estudo, merece destaque as regras propostas para regulamentação desta matéria. As infrações sujeitas à pena de suspensão foram descritas de acordo com sua gravidade, sendo fixada a respectiva pena, em seu grau mínimo e máximo. Para tanto o Projeto estabelece as infrações que estão sujeitas às penas de suspensão de três a sete dias; de seis a dez dias; de dez a dezesseis dias; de dez a vinte dias; de vinte a trinta dias; de trinta a quarenta dias; de quarenta a sessenta dias; e de sessenta a oitenta dias. Vejamos alguns exemplos:

Art. 6º. São transgressões disciplinares puníveis com suspensão:

I - de três a sete dias:

a) deixar de tratar com urbanidade as pessoas;

[...]

IX - de sessenta a oitenta dias:

a) causar ofensa física em serviço a servidor ou particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

Em seguida, ao tratar da aplicação da sanção disciplinar, estabeleceu as regras para aplicação da pena base, das circunstâncias agravantes e atenuantes,

<sup>89</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PL/2007/msg620-070820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2007/msg620-070820.htm). Acesso em 04/05/2009.

<sup>90</sup> As definições das transgressões disciplinares se encontram: no art. 5º, as sujeitas à pena de advertência; no art. 6º, as sujeitas à pena de suspensão; no art. 7º, as sujeitas à pena de demissão

nominando o que se inclui em cada uma destas espécies, como forma de viabilizar a dosagem da pena de modo objetivo e particularizado. Vejamos estes regramentos:

Art. 8º Para a fixação da sanção-base, será considerado o termo médio entre os extremos da sanção cominada, observados:

I - a natureza da transgressão, sua gravidade e as circunstâncias em que foi praticada;

II - os danos dela decorrentes para o serviço público;

III - a repercussão do fato, interna e externamente; e

IV - os antecedentes do servidor.

§ 1º Na determinação da sanção provisória de suspensão, que será estabelecida a partir da sanção-base, elevar-se-á ou diminuir-se-á a quantidade de dias com base na existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes, vedada a fixação além do máximo ou aquém do mínimo estabelecido.

§ 2º Definida a sanção provisória, serão consideradas as causas de aumento e de diminuição.

[...]

Art. 10. Se o servidor, mediante uma só ação ou omissão, praticar duas ou mais transgressões, idênticas ou não, aplicar-se-á a mais grave das sanções cabíveis ou, se iguais, somente uma delas, mas aumentada, em qualquer caso, de um terço até a metade.

Art. 11. Quando o servidor, mediante mais de uma ação ou omissão, praticar duas ou mais transgressões e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, as subseqüentes tiverem sido reconhecidas como continuação da primeira, aplicar-se-á a sanção de uma só delas, se idênticas, ou da mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços.

As circunstâncias agravantes foram descritas pelo art. 12 do Projeto como sendo: a reincidência; e ter o servidor cometido a transgressão com abuso de autoridade ou de poder ou em concurso de pessoas. O § 1º deste artigo esclareceu que a reincidência ocorre nos caso onde o servidor comete nova infração, depois de transitar em julgado a decisão que o tenha condenado por transgressão anterior, mencionando não será considerado reincidente, se entre a data do cumprimento da sanção e a transgressão posterior tiver decorrido o prazo de cancelamento previsto no art. 84, que é o cancelamento da sanção após seu cumprimento e o transcurso de determinado período de tempo.

As circunstâncias atenuantes estão descritas no art. 13 do Projeto e são: primariedade; elogio conferido ao servidor e ter ele (servidor) procurado, espontaneamente e com eficiência evitar ou minorar as conseqüências do ato antes do julgamento e reparar o dano. Também, incluiu entre as atenuantes, o fato de ter sido a infração praticada em cumprimento de ordem superior, não manifestamente

ilegal; ter confessado espontaneamente a transgressão, perante a autoridade processante ou colaborar, espontaneamente, para esclarecimento do fato objeto da apuração, indicando os envolvidos e as circunstâncias em que foi praticada a transgressão disciplinar.

O Projeto ainda sopesou a dosagem no caso de concurso de agravantes e atenuantes, indicando a ponderação dos seus efeitos na pena base, bem como definiu a hipótese em que poderá ser aplicada a pena de suspensão decorrente de reincidência da aplicação da pena de advertência. Vejamos tais regramentos:

Art. 14. No concurso de agravantes e atenuantes, a sanção deve aproximar-se do limite indicado pelas circunstâncias preponderantes, entendendo-se como tais as conseqüências do ato, a colaboração espontânea e a reincidência.

Art. 17. Poderá ser aplicada a penalidade de suspensão à nova transgressão disciplinar punível com advertência quando praticadas mais de duas infrações no período de doze meses, punidas, ao menos uma delas, com advertência.

Parágrafo único. A penalidade de suspensão aplicável não excederá a quinze dias.

Como se vê nestas regras de aplicação da pena de suspensão contidas neste Projeto de Lei, o julgador dispõe de todos os elementos para realização da dosagem da pena de modo objetivo, sem abstrair a necessária discricionariedade. Atende, porém, aos preceitos da lei e faz a individualização da pena, atendendo às condições objetivas e subjetivas do fato irregular.

Neste sentido é a medida que julgamos necessária para os servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, que aliás, não se beneficiará das regras do Projeto de Lei ora referido, por ser destinado a outra categoria de servidores.

## CONCLUSÃO

Várias são as opiniões e posições com distintos fundamentos jusfilosóficos e sociais que podem surgir para a análise da dosimetria na aplicação da penalidade de suspensão imposta ao servidor público regido pela Lei nº 8.112/90. De qualquer modo, pode-se abordar o quadro jurisdicional pela perspectiva apenas jurídica ou sociológica, ou trabalhista-econômica, ou frente aos poderes da administração pública, entre outras, mas o questionamento de fundo continuará a exigir uma resposta objetiva. A legislação continua lacunosa e o servidor a exigir maior justiça e objetividade no momento de sofrer uma penalidade desta natureza. Corolariamente, uma análise compreensiva desta questão conduzirá à possibilidade de intervenção no atual sistema jurídico-administrativo, promovendo a devida justiça e objetividade na feitura da dosimetria da pena de suspensão.

A definição das infrações no direito administrativo disciplinar apresenta peculiaridades em vários aspectos. Iniciando-se pela sua falta de nomenclatura, uma vez que a lei não traz em si o termo que expressa a conduta irregular, assim como faz o Direito Penal, que utilizou a palavra tipicidade pra definir a conduta proibida e que se amolda à lei para os efeitos de sanção, o que não se amolda ao direito sancionador, por não ser típico o ato infracional, uma vez que apresenta elasticidade de condutas para uma mesma irregularidade prevista na lei e sancionável disciplinarmente.

Segue-se a falta de definição dos parâmetros a serem considerados no momento da aplicação da pena, ou seja, as condicionantes do art. 128 da Lei nº 8.112/90, que são as circunstâncias agravantes e as atenuantes, os antecedentes funcionais, a natureza e a gravidade da infração e os danos provocados ao serviço público.

Na ausência de regramento próprio, tem se recorrido à interpretação analógica, buscando-se no Direito Penal as regras e definições para a decisão do processo administrativo, tendo em vista a dosimetria por meio da individualização da pena, a exemplo da pena-base, das circunstancias judiciais das legais genéricas, (agravantes e atenuantes) e, por fim, as causas de aumento e de diminuição da pena.

No caso da legislação administrativa, depois de superado o momento inicial da tipificação da infração, não há previsão legal de como proceder na aplicação da sanção disciplinar na modalidade de suspensão. O que se sabe é que ela varia de 1 (um) a 90 (noventa) dias, deve-se considerar a natureza e a gravidade da falta cometida os danos que dela provieram para o serviço público, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes funcionais do servidor. Todavia, não se conhece, por inexistente, as normas de aplicação destas condicionantes e até mesmo quais são elas.

Assim podemos verificar que não há na legislação administrativa disciplinar normas que demonstrem todo cuidado que o legislador penal teve com as sanções penais, principalmente no âmbito das sanções disciplinares quanto à penalidade de suspensão ao servidor público, ou seja, a legislação disciplinar não estabelece os parâmetros em que o administrador público pautará a sua decisão administrativa disciplinar.

Tais fatos ocasionam, independentemente, da vontade do administrador público e aplicador da pena, a grande possibilidade de penas injustas, desproporcionais, subjetivas, além de trazer grande insegurança jurídica para o servidor que cometeu irregularidade administrativa e não atender à sua finalidade.

Reconhecida a importância da existência, no ordenamento jurídico nacional, de leis que assegurem tanto a sanção exemplar conferida à administração quanto o direito do servidor de ser punido apenas no limite de sua infração, busca-se, então um sistema objetivo ou pelo menos que apresente uma tipicidade capaz de levar a um correto enquadramento das infrações disciplinares e a conseqüente fixação de uma pena justa, encontrada por meio de parâmetros capazes de realizar a sua individualização, atendendo, assim, aos princípios constitucionais pertinentes.

Feitas estas considerações acerca deste tema e buscando responder ao questionamento proposto no intróito desta monografia quanto à exclusiva discricionariedade na fixação da dosimetria na aplicação da pena de suspensão do servidor público regido pela Lei nº 8.112/90, chega-se a este momento conclusivo entendendo que a ausência de critérios e do *quantum* mínimo e máximo para se chegar à dosagem justa, ou seja, compatível ou proporcional à falta cometida, ofende a preceitos constitucionais, notadamente, aos princípios da isonomia, da igualdade, da segurança jurídica, da moralidade, da impessoalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, dentre outros.

Conclui-se, então, que necessitamos de inclusão, no texto da lei, de critérios objetivos que levem à individualização da pena, para com esta medida, tornar possível a viabilização da dosagem da pena de suspensão de forma justa, compatibilizando-se, assim, com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal, especialmente os direitos e garantias individuais. Com esta medida e com a "tipicidade" das infrações administrativas sujeitas à pena de suspensão, reduziremos a discricionariedade a um grau desejável e compatível com o princípio da legalidade.

Dentro desta idéia e fórmula pensada, mostramos o Projeto de Lei que trata do regime disciplinar do Departamento de Polícia Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal, em substituição atual estabelecido na Lei no 4.878, de 3 de dezembro de 1965, limitando-nos aos aspectos abordados neste trabalho. No referido Projeto há descrições taxativas das condutas consideradas transgressões disciplinares (tipicidade) e suas sanções; fixação dos graus mínimos e máximos de cada infração; e especificação das circunstâncias agravantes e das atenuantes, com o reflexo delas na dosagem da pena.

Disciplinado a pena de suspensão, o Projeto trouxe maior objetividade para sua aplicação, uma vez que as infrações foram descritas de acordo com sua gravidade, sendo fixada para cada uma, a pena base, em seu grau mínimo e máximo, bem como as regras para sua aplicação, inclusive em relação às agravantes e atenuantes. De outra parte não inibiu a necessária discricionariedade do julgador, porém deu a ele as opções para o ajuste fato à norma legal, possibilitando, com esta medida, a individualização da pena e uma justa dosagem.

Por fim, mais especificamente e considerando o ordenamento jurídico nacional, especialmente a Constituição Federal, conclui-se pela necessidade de alteração na Lei nº 8.112/90, para inserir parâmetros que delimitem o poder discricionário da administração no exercício da aplicação da pena de suspensão e viabilize os preceitos constitucionais que levam a uma pena justa, atendendo-se à sua individualização, mediante critérios objetivos e previamente estabelecidos pela lei.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Léo da Silva. *Interrogatório e Confissão no Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Prática do Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

\_\_\_\_\_. *Processo Disciplinar Passo a Passo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

\_\_\_\_\_. *Processo Disciplinar em 50 Questões*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª Rev. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARAÚJO, Fernando Eugênio. *Limites do poder discricionário da Administração Pública na aplicação das sanções disciplinares aos servidores públicos*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 495, 14 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5925>>. Acesso em: 13 abr. 2009.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. 2. Ed. São Paulo: Max Limonad. 2003.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Processo Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2005.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 371, ano 100, p. 176-202, jan./fev. 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª Ed. revista. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. *Processo Administrativo Federal: Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999*. 2ª. ed. revista. ampliada. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 4. ed. rev. atual. e amp. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília. Brasília Jurídica, 2004.

\_\_\_\_\_. *Prescrição Disciplinar*. Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2006.

COSTA, Nelson Nery, *Processo Administrativo e Suas Espécies*, 4ª Edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2005.

COUTO E SILVA, Almiro do. *O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99)*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abr./mai./jun. 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 22 de abril de 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Prática do Processo Administrativo*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

DEZAN, Sandro Lúcio. *O princípio da atipicidade do ilícito disciplinar. Efeitos jurídicos produzidos pelos princípios da culpabilidade e da imposição subjetiva*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 55, 14 jan. 2005. Disponível em. Acesso em: 22 de abril 2009,

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª Edição 8ª tiragem. São Paulo. Malheiros. 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 5.ª Edição. São Paulo: Atlas, 1995.

\_\_\_\_\_. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *500 Anos de Direito Brasileiro Administrativo Brasileiro*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 10, 2002. Disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br). Acesso em: 22 abril 2009.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. São Paulo. Malheiros. 2001. (Coleção Temas de Direito Administrativo nº 4)

GRECO FILHO, Vicente. *Manual de Processo Penal*. São Paulo. Ed. Saraiva. 1991.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1998.

GUSMÃO, Paulo Dourado de, *Introdução ao Estudo do Direito*, 33ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LESSA, Sebastião José. *Direito Administrativo Disciplinar Interpretado pelos Tribunais*. Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2008.

\_\_\_\_\_, *Temas Práticos de Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília. Brasília Jurídica. 2005.

\_\_\_\_\_, *Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância*. 4. Ed. Brasília. Brasília Jurídica. 2006.

MACHADO, Fábio Guedes de Paula. *Prescrição Penal*. Prescrição Funcionalista. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2000.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8ª. ed. São Paulo: RT, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª Edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestrero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo. Malheiros Editores, 1991.

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

\_\_\_\_\_. *Discrecionalidade e Controle Jurisdicional*. 2ª Ed. 8 tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*. As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo. Malheiros Editora. 2007. (Coleção Temas de Direito Administrativo nº 17).

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela Cautelar no Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, 1 vol.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Manual de Direito Pena*. Parte Geral. 23ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006. vol. 1.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Individualização da Pena*. 2ª ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2000.

PORTA, Marcos de Lima. *Processo Administrativo e o Devido Processo Legal*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. 1 vol.

REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. Brasília. Ed. Consulex.1999.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis*. São Paulo. Ed. Saraiva. 1992.

RISPOLI, Adriana Barzotto. *A Uniformização Das Decisões Pela Súmula Vinculante – A realização dos Valores Constitucionais: Segurança, Liberdade e Igualdade*. In Revista AGU, ano VI, nº 58, novembro 2006. Disponível na Internet: [https://redeagu.agu.gov.br/UnidadesAGU/CEAGU/revista/Ano\\_VI\\_novembro\\_2006/uniformizacao\\_adriana.pdf](https://redeagu.agu.gov.br/UnidadesAGU/CEAGU/revista/Ano_VI_novembro_2006/uniformizacao_adriana.pdf). Acesso em 22 de abril de 2009.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes, *Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito Brasileiro*, RDA nº 209.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SIMÕES, Mônica Martins Toscano. *O Processo Administrativo e a Invalidação de Atos Viciados*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. (Coleção Temas de Direito Administrativo nº 10)

SARAIVA, Maria Márcia Tamburini Porto. *A Lei Federal nº 9.784/99: Base para uma Codificação Nacional de um Direito Processual Administrativo?* Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris., 2005.

VIEIRA, Judivan J. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo. Thomson IOB. 2005.