



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
DIREITO**

BRUNO MARQUES RIBEIRO

**Proporcionalidade na aplicação do Ato Administrativo
Expulsivo de Servidores Cíveis da União: Uma Análise Crítica**

**BRASÍLIA
2025**

BRUNO MARQUES RIBEIRO

Proporcionalidade na aplicação do Ato Administrativo Expulsivo de Servidores
Civis da União: Uma Análise Crítica

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília como requisito parcial para a
obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Mariana
Devezas.

BRASÍLIA
2025

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho marca a conclusão desta etapa acadêmica em minha vida. Seria injusto encerrar esse ciclo sem expressar minha profunda gratidão a algumas pessoas que não apenas fizeram parte deste momento, mas de todo o processo até aqui.

Primeiramente, agradeço a Deus por seu infinito perdão, por sempre acreditar em mim e por guiar meus passos ao longo da caminhada. Mesmo sem ser merecedor de tamanha graça, sou imensamente grato por tê-la recebido.

Agradeço ao meu pai, Odair José, pelo suporte incondicional desde o meu nascimento, por nunca ter medido esforços para me ajudar e por ser o exemplo de força e integridade que sempre me inspira.

Agradeço igualmente à minha mãe, pelo cuidado, carinho e amor que sempre me cercaram. Pelo suporte inabalável, pela presença constante e pelo acolhimento.

Espero, um dia, ser ao menos uma pequena parte das pessoas que vocês são, porque, se assim for, já serei muito mais do que jamais imaginei. Sua garra e coragem são incomparáveis, e ver suas conquistas, apesar de todas as dificuldades, me ensina que tudo é possível.

Obrigado a vocês dois por sempre estarem ao meu lado, por cada vez que me estenderam a mão e pelo conforto de saber que, aconteça o que acontecer, vocês estarão lá. Não há palavras suficientes para expressar minha gratidão. Para vocês, deixo a frase: "Dedico aos meus pais, que, sob muito sol, fizeram-me chegar até aqui, na sombra."

Agradeço à minha irmã, Bianca, pelos momentos compartilhados, pelas conversas, pelo apoio e pelo amor que sempre estiveram presentes entre nós. Por ser minha amiga em todos os momentos e por me querer bem.

Se um dia eu conquistar meu diploma, saibam que essa vitória não será apenas minha, mas nossa. Vocês três estiveram ao meu lado todos os dias, tornando possível cada prova feita, cada minuto de estudo e cada página lida. Sem vocês, eu certamente não estaria aqui. Faltam palavras para expressar minha gratidão pela família incrível que tenho.

Minha gratidão se estende a toda a minha família, que sempre esteve ao meu lado, oferecendo suporte e amor incondicionais. Por serem presença constante em minha vida e por fazerem dela um caminho mais leve, deixo meu mais sincero obrigado. Por todos os treinos, auxílios, almoços e natais. Por cada treino, cada conselho, cada almoço

compartilhado e cada Natal celebrado juntos. Por todas as palavras de conforto e também pelas de incentivo. Por acreditarem em mim.

Agradeço à minha querida Ana Luísa, pelos últimos anos e por todos os que ainda virão. Por me amar, por se permitir ser amada e por me fazer sentir amado todos os dias. Sua presença é um presente que enriquece toda essa jornada. Obrigado por dividir comigo não só seus dias, mas também seus sonhos.

Agradeço à Defensoria Pública do DF por me proporcionar uma experiência única e enriquecedora. Que eu possa levar para minha trajetória profissional a compaixão e a empatia essenciais a essa nobre instituição. Sou grato por me mostrar que o Direito, de fato, tem um propósito. Estendo minha gratidão aos amigos que fiz nesse período, que compartilharam atendimentos, risadas e tornaram essa vivência ainda mais marcante. A experiência que tive ao lado de vocês me transformou e me fez crescer.

Sou grato pelos amigos do curso, em especial, agradeço ao Samuel, que esteve ao meu lado em todas as etapas dessa caminhada. Por ter sido minha dupla nos trabalhos, meu parceiro nos grupos e alguém com quem pude contar nos desafios acadêmicos. Agradeço por todas as experiências que compartilhamos.

Por fim, agradeço à minha orientadora, Mariana Devezas, por toda paciência e auxílio na confecção do presente trabalho.

Dedico este trabalho aos meus pais, Odair e Débora e à minha irmã, Bianca.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça - STJ - quanto à impossibilidade de valoração do princípio da proporcionalidade na aplicação de penalidades expulsivas previstas na Lei nº 8.112/1990. Tal impossibilidade decorre do entendimento de que o ato administrativo que impõe a expulsão do servidor público possui natureza vinculada, ou seja, não há margem para discricionariedade por parte da administração pública no momento da aplicação da penalidade.

Para tanto, será realizada uma investigação da Súmula 650 do STJ, que cristalizou esse posicionamento ao fixar que "a aplicação de penalidade expulsiva no âmbito do regime jurídico dos servidores públicos federais possui natureza de ato vinculado, não comportando juízo de proporcionalidade pela Administração". Além disso, será feito um cotejo entre esse entendimento jurisprudencial e a doutrina especializada, a fim de verificar eventuais críticas, discussões doutrinárias e possíveis impactos desse posicionamento na prática administrativa e no direito disciplinar dos servidores públicos.

ABSTRACT

This paper examines the current consolidated jurisprudence of the Superior Court of Justice regarding the impossibility of applying the principle of proportionality in the imposition of expulsion penalties under Law No. 8.112/90, given the determination that the administrative act leading to expulsion is bound. The study includes an analysis of Precedent No. 650 of the aforementioned court, which reinforced this interpretation, as well as a comparison between this understanding and specialized legal literature.

INTRODUÇÃO.....	8
1. Noções introdutórias de Direito Sancionador.....	9
1.1. Ambiente principiológico do tema.....	9
1.2. Direito Administrativo Sancionador e suas diretrizes.....	16
2. Regime disciplinar na lei nº 8.112/90.....	21
2.1. Processo administrativo Disciplinar na lei nº 8.112/90.....	22
2.2. Penalidades administrativas na lei nº 8.112/90.....	24
2.3. Finalidades da pena administrativa e entendimento dos tribunais.....	28
3. A valoração da proporcionalidade na imposição de penalidades capitais na Lei n. 8.112/1990.....	32
3.1. Exposição da problemática.....	32
3.2. Considerações acerca da.....	39
3.3. Ato administrativo vinculado.....	42
3.4. TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.....	48
CONCLUSÃO.....	52

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo Sancionador, subsistema do direito administrativo, une os princípios administrativos em torno da imposição de sanção aos agentes públicos e entes privados que possuam relação com a administração pública.

Por conta de suas peculiaridades, o sistema é único e traz aspectos garantistas do Direito Penal para o âmbito do direito administrativo. Apesar disso, e por estar ligado a finalidade pública, deve atrair todo regramento de Direito Público que orienta sobretudo a prevalência do interesse público em face do privado.

Na aplicação de penalidades, os direitos individuais dos acusados em procedimentos sancionatórios são sim observados, entretanto, em razão do caráter público e dada a gravidade atenuada da sanção imposta em comparação ao juízo penal, é plausível a sobreposição dos interesses da sociedade ao do indivíduo e por consequência uma maior relativização do garantismo.

Dentre os precedentes que orientam a aplicação de penalidades administrativas, houve a formação da jurisprudência que agora se encontra consolidada da impossibilidade de valoração das condutas listadas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990 sob o viés do princípio da proporcionalidade. O presente estudo se debruça sobre tal entendimento e busca fazer uma análise da temática sob a ótica do Direito Administrativo e suas finalidades. Para tanto irá analisar acórdãos do STJ e bibliografia especializada.

1. Noções introdutórias de Direito Sancionador

1.1. Ambiente principiológico do tema

Antes de adentrar na problemática que será abordada neste trabalho, é essencial contextualizar o ambiente em que o tema está inserido. Os conceitos e contextos apresentados não serão tratados de forma isolada, mas sim como elementos fundamentais para a análise proposta.

A temática analisada está inserida no âmbito do Direito Administrativo, ramo do direito público cuja principal preocupação é a gestão dos bens, serviços e interesses públicos¹.

O surgimento da vida em sociedade reclamou a necessidade de criação da coisa pública — um conjunto de bens e interesses que não pertencem a um indivíduo específico, mas à coletividade, representada pela totalidade de pessoas de um determinado espaço geográfico. A existência desses interesses coletivos exigiu a constituição do Estado, concebido como a expressão máxima da vontade coletiva².

A gestão da coisa pública envolve a identificação desses interesses e sua concretização de maneira eficiente³. O Estado é responsável por uma ampla gama de atividades públicas, que demandam decisões estratégicas quanto à alocação dos recursos da coletividade. Parte desses recursos é destinada à prestação de serviços considerados essenciais pelo interesse comum, ou seja, aqueles que, por sua natureza, não seriam sustentados pela iniciativa privada, mas sim pela coletividade. Além disso, a execução das funções públicas requer o uso de bens e a atuação de agentes públicos, assegurando o atendimento das demandas sociais.

A atuação do Estado, por meio da administração pública, bem como sua relação com os bens e agentes utilizados na execução das atividades públicas, são disciplinadas pelo Direito Administrativo. Esse ramo jurídico tem a função de

¹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 2.

²ARAÚJO, Edmir Netto de. *O direito administrativo e sua história*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000. p. 1.

³OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTH, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades*. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 2, mar./abr. 2020.

estabelecer normas e institutos que orientam a gestão da coisa pública e sua interação com a sociedade. Dessa forma, o gestor público, guiado pelas diretrizes do Direito Administrativo, não busca interesses individuais, mas sim o interesse coletivo, assegurando que suas ações estejam sempre voltadas ao bem comum.

Nesse contexto, destaca-se a existência do regime jurídico administrativo que se configura como um conjunto normativo e principiológico próprio da atuação administrativa que cria o ambiente jurídico-normativo necessário à consecução das finalidades da administração pública.

Regiane Sousa de Carvalho Presot aborda o tema em artigo e esclarece que tal conjunto de regramento que comporta tanto regras, como princípios, é direcionado a quem quer atue na persecução do interesse da administração, e ao poder judiciário, a quem - por força da inafastabilidade da jurisdição - compete em um último grau realizar o controle da atuação administrativa.

Os destinatários das normas jurídicas pertencentes ao Direito administrativo são os órgãos do Estado encarregado da função administrativa, bem como os órgãos judiciários incumbidos de fazer valer a força normativa dos comandos legais, quando descumpridos pelos agentes administrativos.⁴

De acordo com o renomado jurista Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, dois princípios se destacam na estruturação e orientação do chamado regime jurídico administrativo diferenciado: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O princípio da supremacia do interesse público assegura que a administração pública sempre prevaleça sobre interesses particulares quando se trata de garantir o bem-estar coletivo, justificando, assim, a imposição de restrições e obrigações aos administrados em prol do interesse comum. Já o princípio da indisponibilidade do interesse público estabelece que os agentes públicos não possuem liberdade para dispor dos bens e interesses da coletividade como se fossem de sua propriedade,

⁴PRESOT, Regiane Sousa de Carvalho. O regime jurídico-administrativo no Brasil contemporâneo. Disponível em: <http://www.blogger.com/post-create.g?blogID=2286343583406368287>. Acesso em: 25 jan. 2025., p. 07

⁵MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 2.

devendo atuar dentro dos limites legais e com estrita observância dos princípios regentes do DA.

Assim, esses princípios não apenas fundamentam a atuação da Administração Pública, mas também servem como instrumentos de controle, garantindo que o exercício do poder estatal ocorra de forma legítima, transparente e em conformidade com o interesse público.

Esses preceitos são fundamentais e conferem ao Direito Administrativo uma identidade própria, distinguindo-o dos demais ramos do direito e conferindo um funcionamento metodológico próprio à matéria administrativa.

Quanto ao ponto, é imperioso destacar que no estado atual do pensamento jurídico os princípios não são mais percebidos como meras normas subsidiárias, aplicáveis apenas na ausência de disposições legais específicas. Pelo contrário, eles assumem um papel central, funcionando como diretrizes essenciais que orientam e fundamentam todo o ordenamento jurídico. Sobre o tema, leciona M. C. G.

“A primeira questão que se colocava acerca desses princípios, nos primeiros 60 anos de nosso século, era acerca de seu caráter normativo. Tanto juspositivistas quanto jusnaturalistas foram unânimes em reconhecer sua força vinculante. E essa posição ainda é a dominante na Teoria do Direito”⁶

Oliveira, ao tratar do tema, ressalta a necessidade de efetivação de princípios constitucionais pelos intérpretes do Direito Administrativo e leciona que:

“ Esta presença constitucional significa que aos intérpretes não é dado ignorar ou reduzir sua relevância no sistema jurídico, devendo cumprir a função de demonstrar as suas projeções normativas no processo de concretização constitucional.”⁷

Desse modo, no Direito Administrativo, como no restante do ordenamento jurídico, os princípios não apenas preenchem eventuais lacunas normativas, mas servem como alicerces que conferem coerência e unidade ao sistema, direcionando a interpretação e a aplicação das normas de maneira a garantir a realização do

⁶GALUPPO, Marcelo Campos. Os Princípios Jurídicos No Estado Democrático De Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a, v. 36, p. 191, jul. – set. 1999.

⁷OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades*. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 5, mar./abr. 2020.

interesse público. Assim, toda e qualquer regra deve encontrar sua razão de ser em um princípio subjacente, que lhe confere validade e legitimidade.

Então, a aplicação do Direito Administrativo deve estar sempre fundamentada em princípios, assegurando que as ações da administração pública estejam alinhadas com valores. Esses princípios não apenas orientam a conduta dos agentes públicos, mas também servem como parâmetros para o controle da atividade estatal, garantindo que o exercício do poder público se dê de maneira justa, transparente e eficaz.

Após essa rápida digressão acerca da normatividade dos princípios, vale tecer considerações acerca dos dois princípios fundamentais do Direito Administrativo, supremacia do interesse público e indisponibilidade. Vale ratificar que, embora dito que os princípios sejam hoje o ponto central do ordenamento jurídico, muitas questões ainda existem quanto ao seu uso em casos concretos. Alguns autores defendem a necessidade de compatibilizar a supremacia do interesse público com os direitos subjetivos dos indivíduos. Outros sustentam que não é possível aplicar a supremacia do interesse público sem uma previsão legal expressa. Esses estudiosos refutam a ideia de que, mesmo sem previsão legal, as soluções adotadas em decisões judiciais devam assegurar a sobreposição do interesse público sobre o privado.

Nesse sentido, o professor Fábio Medina Osório⁸ destaca a posição do professor Humberto Ávila, que trouxe uma nova discussão e visão sobre a supremacia do interesse público no direito brasileiro. Segundo Ávila:

“Uma nova abordagem do assunto, no Direito brasileiro, é formulada por HUMBERTO BERGMANN ÁVILA, notável jurista gaúcho que, em importante e consistente trabalho, refuta a existência de um princípio constitucional de supremacia do interesse público sobre o privado, sustentando, ademais, que tal suposta (e inexistente) supremacia não pode ser havida sequer como um "postulado" explicativo do Direito Administrativo, concluindo com as seguintes assertivas: a) não há uma "norma-princípio" da supremacia do interesse público sobre o particular, no Direito Brasileiro; b) a Administração não pode exigir um comportamento do particular (ou direcionar a interpretação das regras existentes) com base nesse "princípio"; c) a única ideia apta a explicar a relação entre interesses públicos e particulares, ou entre o Estado e o cidadão, é o postulado da unidade da reciprocidade de interesses, o qual implica uma principal ponderação entre interesses

⁸Osório, F. M. (2000). Supremacia do interesse público sobre o privado. Revista De Direito Administrativo, 220, 69–107. <https://doi.org/10.12660/rda.v220.2000.47527pag.03>

reciprocamente relacionados (interligados) fundamentada na sistematização das normas constitucionais.”⁹

Convém destacar que essa sobreposição se justifica não porque o interesse individual não merece amparo, mas porque em uma eventual disputa entre um interesse individual e um coletivo, mais indivíduos se beneficiam na primazia do interesse público, o que, em uma visão utilitarista, é mais correto. Tal visão é fruto sobretudo da superação do individualismo, que hoje é realidade¹⁰.

Apesar dessas novas discussões, observa-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) continua a aplicar jurisprudências antigas que confirmam a prevalência do interesse público sobre o privado. Essas decisões atribuem ao interesse público um status diferenciado, conferindo-lhe maiores garantias e quebrando a isonomia entre particulares e o poder público.

Como exemplo, é possível mencionar o tratamento dado pela Corte em casos envolvendo a detenção de imóvel público. O tema merece uma breve explicação para elucidar como se dá a manutenção do entendimento da prevalência da coisa pública sobre a privada mesmo sem qualquer previsão legal.

Foi editado no âmbito do STJ o enunciado sumular 619 que assim estabeleceu: “*A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias*”. Tal entendimento foi aplicado de maneira indistinta aos casos propostos à corte superior.

Ocorre que, tal entendimento, sem qualquer reserva legal, estabelece um critério diferenciador aos imóveis públicos, afirmando que a permanência de particulares não é suscetível de indenização. A solução civilista dada ao caso não seria em tal sentido, mas entenderia pela necessidade de indenização das benfeitorias necessárias. Isso porque, opera no direito civil a vedação ao enriquecimento sem causa, conforme pode-se aferir no art. 1.220:

⁹Osório, F. M. (2000). Supremacia do interesse público sobre o privado. Revista De Direito Administrativo, 220, 69–107. <https://doi.org/10.12660/rda.v220.2000.47527>pag. 03

¹⁰PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.79. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 12 nov. 2024. Pagina 79

Art. 1.220. Ao possuidor de má-fé serão ressarcidas somente as benfeitorias necessárias; não lhe assiste o direito de retenção pela importância destas, nem o de levantar as voluptuárias.

O entendimento, portanto, que estabelece a desnecessidade de indenizar as benfeitorias, mesmo as necessárias, carece de fundamentação legal direta e específica e parece deter como fundamento, exclusivamente, essa necessidade de diferenciação do regime administrativo para o regime civil convencional.

O fato de a Súmula 619 ter sido editada em 2018 evidencia que o posicionamento adotado pelo STJ continua sendo o de conferir primazia aos interesses da coisa pública sobre eventuais direitos ou expectativas dos particulares. A contemporaneidade da edição demonstra que, apesar das constantes transformações sociais e jurídicas, o STJ mantém a compreensão de que a supremacia do interesse público deve prevalecer.

Para além da discussão acerca da aplicação dos princípios administrativos diante da carência de legislação específica, é imperioso destacar que a primazia do interesse coletivo sobre o interesse individual encontra respaldo não apenas nos princípios gerais do Direito Administrativo, mas também em dispositivos legais expressos. Essa sobreposição se manifesta de maneira concreta no exercício dos chamados atos de império pela administração pública.¹¹

A administração, no exercício da sua atividade habitual, utiliza regras que são completamente desproporcionais e impõem um grande ônus ao administrado. Isso é impensável em uma relação civil convencional, na qual impera o princípio da igualdade, segundo o qual ninguém poderia se sobrepor a outro indivíduo¹². Esse princípio não orienta somente a atividade judicante, mas serve também como diretriz orientadora para o próprio legislador.

O legislador civilista tenta criar em sua redação uma perfeita harmonia entre as partes de um negócio jurídico que, através da autonomia da vontade, conseguirão pactuar e se vincular como bem entenderem.

¹¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.79. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 12 nov. 2024. Página 55

¹² I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

O legislador administrativo, por outro lado, deve estar ciente de que o interesse coletivo está em jogo e, por isso, exige maior proteção e salvaguarda. Essa necessidade de proteção da coletividade impõe ao legislador uma abordagem teórica distinta, voltada para a garantia de que as normas e medidas adotadas favoreçam não apenas os direitos individuais, mas também o bem-estar coletivo. Dessa forma, é imprescindível que, em sua atuação, o legislador considere os princípios que asseguram o interesse público como prioridade, garantindo que as normas sejam suficientemente robustas para proteger os bens e direitos da coletividade de maneira eficaz e justa.¹³ Desse modo, a autonomia da vontade é mitigada e o desequilíbrio entre as partes é notório.¹⁴

Como demonstrado, na aplicação do Direito Administrativo, diversos princípios e regras são empregados na consagração da prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. No entanto, é importante destacar que, embora o interesse coletivo seja frequentemente o protagonista em contratos e atos administrativos, os interesses individuais também estão presentes nesses contextos. Em situações específicas, a questão da sobreposição de interesses se torna objeto de intensos debates, especialmente em áreas e casos que exigem uma análise mais detalhada e balanceada. Nesses casos, a aplicação das normas que garantem a primazia do interesse público é frequentemente desafiada, exigindo uma ponderação cuidadosa entre os direitos individuais e as necessidades da coletividade.

Não pode, portanto, a administração atuar somente com princípios que lhe dão poderes e sobreposição ao indivíduo. Existem áreas nas quais essa supremacia e poderes precisam ser contidos. Isso porque, outros interesses em jogo são tão relevantes que fazem com que seja necessária cautela e previsão de garantias ao cidadão.

¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.79. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 12 nov. 2024. Pagina 79

¹⁴ COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.4. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

1.2. Direito Administrativo Sancionador e suas diretrizes

Como supracitado, existe intenso debate quanto à aplicação dos princípios administrativos e, em casos específicos, esse debate ganha maior intensidade. Uma das áreas que esse debate ganha força é justamente no objeto do presente estudo, o Direito Administrativo sancionador.

O Direito Administrativo sancionador é um subsistema do Direito Administrativo, nele estão contidas as regras que pautam a aplicação de penalidades por parte da administração, seja aos particulares, seja aos próprios servidores que compõem sua estrutura.¹⁵

A intensidade no debate acerca da aplicação dos princípios administrativos no direito sancionador reside no fato de que o interesse público e o individual estão presentes no direito administrativo sancionador de maneira muito clara e forte. De um lado, no interesse público, se apresenta a partir da aplicação - ou não - da penalidade para salvaguardar algum interesse da sociedade e, no interesse individual, apresenta-se para afastar uma penalidade injustamente imposta.

Entende-se então que, a finalidade do Direito Administrativo Sancionador seria de aplicar uma penalidade ao indivíduo que viola algum mandamento imposto pela administração. Trata-se, aqui, então, não somente de tutelar a coisa pública, mas de impor uma sanção a um particular. Essa formatação peculiar gera um contorno específico e único ao Direito Administrativo Sancionador.

A administração, como visto anteriormente, em sua relação com os administrados exerce seu poder de império nas relações com os administrados, que são sempre a parte hipossuficiente¹⁶. Frequentemente, esse poder é utilizado para sobrepor o interesse público ao privado. No entanto, o Direito Administrativo Sancionador, embora lide com o interesse público e com matérias indisponíveis, também impõe sanções, o que faz com que o poder de império encontre limites específicos diante das garantias individuais.

¹⁵OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTH, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades*. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 84, mar./abr. 2020.

¹⁶COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.3. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

Portanto, é pertinente tecer um funcionamento único ao Direito Administrativo Sancionador. Inicialmente, é importante ressaltar que o funcionamento do Direito Administrativo no que tange ao princípio da legalidade funciona de maneira inversa ao funcionamento do princípio da legalidade na esfera civil.

Se por um lado nas relações civis tudo aquilo que não for expressamente proibido, está permitido, quando se fala do Direito Administrativo, tudo aquilo que não está expressamente permitido não pode ser feito. Isso é o que se denomina como princípio da legalidade estrita.¹⁷

Isso é importante por ser uma das principais balizas ao jus puniendi administrativo. Tal como no direito penal temos o princípio da reserva legal, no Direito Administrativo há o princípio da legalidade estrita. Desse modo, não somente o Direito Administrativo Sancionador, mas todo o Direito Administrativo está submetido à reserva legal.

Como supracitado, o Direito Administrativo Sancionador é reconhecido como parte do Direito Administrativo que disciplina a aplicação de sanções contra agentes com os quais a administração se relaciona, seja na qualidade de órgão sancionador, ou de controle, atuando neste último apenas quando se volta ao seu próprio funcionamento. Desse modo, a atividade de controle está ligada à promoção da probidade na atividade administrativa.

O presente estudo dedica-se ao Direito Administrativo Sancionador, com ênfase em sua vertente de controle interno, também conhecida como direito disciplinar. Escândalos de corrupção geram um clima de descrédito e insegurança generalizada entre a população, impactando profundamente a confiança nas instituições públicas. Nesse cenário, as entidades responsáveis pela promoção da integridade no setor público são desafiadas a responder de forma eficaz a essas demandas, ressaltando, de forma indiscutível, a importância de suas funções. A atuação dessas entidades se torna, portanto, essencial para restabelecer a confiança pública e garantir que a administração pública seja conduzida com ética, transparência e responsabilidade.

¹⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.79. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 12 nov. 2024. Pagina 910

Todo corpo da administração que pratica conduta vedada pela legislação, lesando, então, o Estado, está sujeito à sanção prevista em lei. Essa atribuição de penalidade, por expressa previsão constitucional, deve ser precedida de um processo administrativo disciplinar com a observância de contraditório e ampla defesa.¹⁸

Sucintamente, o laço que liga o direito sancionador com servidores e particulares que tenham ligação com a administração é caracterizado por uma relação de fiscalização por parte da administração. Pode ocorrer ainda a punição de empresas contratadas por meio de licitação, mas isso foge ao objeto do presente estudo, visto que sua relação é disciplinada por lei diversa da analisada.

O direito disciplinar, sub ramo do Direito Administrativo, tutela então, em análise direta, o interesse público, impondo sanções aos servidores que cometam infrações devidamente previstas em lei. Dentre os contornos únicos do direito disciplinar, vale ressaltar a aplicação da principiologia do direito penal de maneira temperada ao Direito Administrativo. Como, tanto quanto no Direito Penal, como no Direito Administrativo sancionador estamos falando da imposição de sanções, desde muito existe um amplo debate quanto à necessidade de aplicação de regras unitárias aos dois sistemas.¹⁹ A falta de legislação, principiologia e teorias suficientes ao Direito Administrativo sancionador obriga este a buscar de empréstimo diversas disposições do direito penal, conforme bem assinala Valéria Aparecida Nogueira

“Assim, a problemática instaurada no contexto do Direito Disciplinar volta-se para a carência de material legislativo, doutrinário e jurisprudencial sobre o assunto, bem como o modo de fazer valer o devido processo legal, mostrando fragilidades e entraves para uma política social nos moldes constitucionais a fim de construir uma sociedade justa e solidária no que diz respeito à responsabilidade objetiva e subjetiva dos seus agentes públicos na suas atividades laborais junto à Administração Pública, e o Direito Penal e Processual são códigos indispensáveis ao Direito Disciplinar, por falta de uma Codificação própria”²⁰

¹⁸ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

¹⁹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTH, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades*. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 90, mar./abr. 2020.

²⁰ NOGUEIRA, Valéria Aparecida. *A aplicabilidade do direito penal e processo penal ao processo administrativo disciplinar*. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 90, mar./abr. 2020.

Mas sua aplicação, conforme informado acima, é temperada. A incidência do direito penal ao direito administrativo sancionador é única, por vezes é necessária, face a ausência de regramento específico, e por vezes é afastada, posto que se faz necessária a sobreposição do interesse público ao privado.

Essa é a posição das cortes brasileiras, a exemplo do STJ que, em consonância à jurisprudência do Supremo, entende que o Direito Administrativo sancionador guarda maior subordinação ao Direito Administrativo e suas regras, que as de direito penal.²¹ O STF também, recentemente, fixou o Tema 1199²² no qual definiu a irretroatividade da alteração legislativa mais benéfica na aplicação da lei de improbidade administrativa²³, deixando de aplicar a solução penal - que é clara quanto à retroatividade da lei penal mais benéfica -.

Entretanto, tal questão constitui verdadeiro imbróglio. Isso porque o entendimento sobre tal ponto não é unânime nas cortes brasileiras. Inclusive, o próprio STJ possui julgamentos que estão no sentido contrário de tal entendimento²⁴. Isso demonstra que a falta de detalhamento da legislação deixa um grande vácuo que é preenchido pelo julgador que não tem uma posição clara sobre qual postura

²¹ “3. Embora este relator tenha decidido, em julgamentos anteriores, em sintonia com a jurisprudência firmada neste Superior Tribunal, no sentido de que haveria "continuidade infracional quando diversos ilícitos de idêntica natureza são apurados durante mesma ação fiscal, devendo tal medida ensejar a aplicação de multa singular" (AgInt no AREsp n. 1.129.674/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/3/2021, DJe de 11/3/2021), refluio dessa posição, a partir da fundamentação constante do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do ARE n. 843.989/PR (Pleno do STF, DJe de 12/12/2022), para aderir à compreensão de que o Direito Administrativo Sancionador está inserido no regime jurídico- administrativo e, portanto, não guarda relação de subordinação com o Direito Penal.” (RECURSO ESPECIAL Nº 2087667)

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1199: Aplicação retroativa das disposições da Lei nº 14.230/2021 sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-10/interesse-publico-tema-1199-stf-nao-restringe-retroatividade-lei-1423021/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

²³ 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (Tema 1199)

²⁴ “II - O poder punitivo estatal exteriorizado no direito administrativo sancionador exige o diálogo com o regime jurídico aplicável no âmbito do Direito Penal, primordialmente, no que toca o princípio da culpabilidade e a obrigatória comprovação de culpa em sentido lato, seja pela prévia constatação de dolo (intenção) ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia). A incidência do princípio constitucional da culpabilidade consagra direitos e garantias fundamentais do indivíduo em face do poder sancionatório estatal e impede a responsabilização objetiva por infração administrativa, salvo previsão legal expressa.”(AgInt no REsp 1374044 / DF)

adotar, se uma mais garantista, aproximada do direito penal, ou se uma mais voltada à salvaguarda do interesse público.

O que é claro, segundo a jurisprudência, é que, embora o direito sancionador administrativo possa ser comparado com os outros ramos sancionadores do direito, ou tomar de empréstimo alguns de seus institutos, como os do direito penal, suas peculiaridades devem ser respeitadas. A oferta de garantias, bem como a decisão acerca da apenação, é sempre resultado de um jogo de prevalência entre acusado e sociedade.

No direito penal, por exemplo, a gravidade da sanção imposta é a maior - privação da liberdade -, desse modo, diversas garantias são justificadas. No âmbito administrativo os direitos individuais do acusado devem ser objeto de atenção por parte das corregedorias. Entretanto, dada a gravidade atenuada, se comparado ao juízo penal e a perda por parte da sociedade, é plausível a sobreposição dos interesses da sociedade. Como visto, essa característica está presente na jurisprudência dos tribunais superiores.

De certo que a função exercida pelo direito disciplinar ainda está relacionada ao paradigma sustentado por administrativistas mais conservadores, como Hely Lopes Meirelles, que concebem o Direito Administrativo como a simples realização da atividade pública e buscam distanciar o debate do Direito Administrativo de uma constitucionalização e restringir a um como fazer a atividade estatal.²⁵ Tal concepção distancia o Direito Administrativo de se constitucionalizar.

Isso porque, para os conservadores, a administração tem função precípua de realizar os atos administrativos, devendo exclusivamente tratar da organização do seu corpo administrativo. Portanto, por essa visão, não se promove uma constitucionalização do direito administrativo, quando o paradigma atual de direito requer uma interlocução entre essas áreas - constitucional e administrativo.

Vale então falar que o direito administrativo sancionador, muito embora mostre uma faceta apenadora que leva a uma percepção por boa parte das pessoas de se tratar de um ramo do direito que deveria se valer prioritariamente das normas de direito penal, não o faz de forma plena pois o que se observa é que tal dado deve

²⁵MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011., p. 40

ser feito com temperamento, mesmo porque o Direito administrativo tutela, ao fim, o interesse público.

2. Regime disciplinar na lei nº 8.112/90

O direito disciplinar, objeto do presente estudo, resta inserido nesta área de atuação estatal. Para além dessa discussão, portanto, é importante estabelecer o que se compreende como normas de direito disciplinar, onde está o fundamento legal de tal atividade. Ao contrário dos outros ramos do direito, o Direito Administrativo escolheu não se organizar em códigos, restando legislações esparsas que tratam de maneira individualizada sobre áreas do Direito Administrativo.

O direito disciplinar, por tratar de servidor público, está previsto nos Estatutos dos servidores civis de cada ente federativo e disciplina a relação do servidor com a administração do ente federado em questão.

No âmbito da União, o Estatuto foi estabelecido pela lei 8.112/90 que trouxe, a partir do seu artigo 116, o regime disciplinar a ser observado pelos seus servidores. Tais artigos trazem disposições quanto aos deveres e proibições a serem observadas e impõe ainda, sanções quando houver o descumprimento dos preceitos impostos e disciplina como será realizada a apuração e aplicação das penalidades.

A administração pública, como visto anteriormente, possui poderes que decorrem da sobreposição do interesse público ao privado. Tal sobreposição torna exigível dos agentes que operam essas prerrogativas uma conduta reta.²⁶ Em razão dessa necessidade de exigência de uma conduta imaculada, resta previsto o regime disciplinar, que responsabiliza servidores administrativamente, sem, contudo, excluir sua responsabilidade penal e civil.²⁷

Os servidores submetidos a esse regime disciplinar são servidores efetivos ou em comissão. Os primeiros seriam aqueles que tiveram seu provimento através de um concurso público e que ostentam estabilidade, somente podendo deixar o serviço

²⁶ COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.55. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

²⁷ COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.55. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

público à seu critério, no caso de exoneração, ou através da aplicação de penalidades previstas no regime disciplinar que são verificadas através de um processo administrativo disciplinar conduzido pela administração. O Regime não se limita aos servidores da administração direta ou indireta, mas alcança igualmente servidores do judiciário, do legislativo e de órgãos de natureza especial, como o Ministério Público.

Não alcança, entretanto, empregados públicos, que possuem como regramento a CLT, que estabelece seus direitos, deveres e proibições. Não abrange, igualmente, os militares, que são regidos pela lei 6.880/80 e nem os agentes políticos, que possuem seu regramento na própria constituição e em legislações outras, como a lei 1079 que estabelece os crimes de responsabilidade.²⁸

Topograficamente, o regime disciplinar dos servidores da União está inserido no Título IV, onde estão os deveres, proibições e demais regramentos a serem observados pelos servidores na consecução de suas atribuições.

2.1. Processo administrativo Disciplinar na lei nº 8.112/90

Como visto, o regime disciplinar estabelece os direitos, deveres e proibições impostas aos servidores públicos, com previsão de como deve ser feita a aplicação das penalidades face à violação dos preceitos.

Por expressa previsão legal, as penalidades administrativas precisam ser precedidas em sua aplicação de processo administrativo com contraditório e ampla defesa. Procedimentos investigativos podem ser realizados antes da instauração do procedimento acusatório, que vai culminar - ou não - na aplicação de uma sanção, mas é imprescindível que o acusado seja submetido a um procedimento maior e com mais garantias, tendo vistas dos autos e oportunidade de defesa²⁹.

O processo se divide então em três fases. A primeira é a instauração, que precisa ser realizada pela autoridade competente e que possui a atribuição

²⁸COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.103. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

²⁹COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.140. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

normativa de dar início ao processo administrativo. Essa instauração é feita através de uma portaria que fixa prazo e designa os membros da comissão processante, que devem ser três servidores públicos estáveis e ocupantes de cargo superior ou de mesmo nível ou que possuem o mesmo nível de escolaridade ou superior ao do acusado.³⁰

A portaria em questão não precisa prever a penalidade a ser aplicada ao final, mas tão somente os fatos que pretende elucidar. Quanto ao ponto, vale ressaltar que a mudança da capitulação legal é plenamente válida e que os acusados se defendem dos fatos a eles impostos, mas não das capitulações legais.³¹

O prazo para conclusão do processo uma vez instaurado é de 60 dias prorrogáveis por mais 60 dias, porém, exceder ao referido prazo não macula o procedimento.³²

A segunda fase do processo é o inquérito, na qual há a instrução, com a efetivação de diligências e oitivas para apurar os fatos objeto do processo. Há, também, a defesa, que é a abertura do processo para que o acusado apresente suas razões e, por fim, o relatório final que é editado pela comissão processante e mostra sua opinião quanto aos fatos apurados. Ressalta-se que em razão da edição da súmula vinculante nº 05 do STF, não há mácula em processos administrativos disciplinares conduzidos sem a participação de advogados.³³

Por fim, a última fase é o julgamento do processo pela autoridade competente, que é a mesma que instaurou o referido procedimento. Neste momento a autoridade deve, via de regra, acatar o relatório da comissão processante, salvo se contrário às provas dos autos. A autoridade competente poderá, ainda, anular o procedimento quando verificar vício insanável sob o prisma do *pas de nullité sans grief*³⁴.

³⁰Ibid., p.140

³¹Ibid., p.140

³²Ibid., p.156.

³³Ibid., p.159 - 161.

³⁴COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.1159-161. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

2.2. Penalidades administrativas na lei nº 8.112/90

Findo o procedimento administrativo, se não for o caso de absolvição do servidor, uma penalidade lhe será imposta. No caso dos servidores civis da União, a lei 8.112/90 prevê em seu artigo 127 as penalidades a serem aplicadas e prevê de maneira taxativa as hipóteses de apenação:

Art. 127. São penalidades disciplinares:
I - advertência;
II - suspensão;
III - demissão;
IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; (Vide ADPF nº 418)
V - destituição de cargo em comissão;
VI - destituição de função comissionada.

Cada uma dessas penalidades é uma medida adotada pelo administrador com o fim de corrigir uma conduta inadequada que gere um prejuízo à administração.

A primeira penalidade, de advertência, é um aviso acerca da inadequação da conduta formal e escrita detalhada no art. 129 do Estatuto e aplicada em caso de violações de proibições constantes do art. 117, incisos I a VIII e XIX ou inobservância de outra regulamentação prevista em norma interna ou regulamentações e legislações outras³⁵.

A aplicação da suspensão se dá em caso de reincidência e no caso de violação de preceitos que não configurem a aplicação da penalidade de demissão.³⁶ E, por fim, tem-se as penalidades expulsivas, que geram a quebra do vínculo do servidor com a administração.

Essas reprimendas são a cassação de aposentadoria, destituição do cargo em comissão e da função comissionada e demissão. Em todo caso, o servidor é expulso do quadro de servidores não podendo mais exercer suas atividades, nem

³⁵Art. 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.

³⁶Art. 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.

receber sua remuneração por elas. No artigo 132 da legislação de regência, o legislador prevê as condutas que possuem como reprimenda a demissão:

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.

A análise de tais ilícitos revela que as condutas são abertas, e ressalta-se que tal técnica legislativa é proposita.³⁷ É sólido o entendimento acadêmico quanto ao tema e diversos autores afirmam que os ilícitos administrativos são atípicos, carecendo de definição específica das condutas que são imputadas como ilícitas. Isso resultaria na discricionariedade administrativa, que é ostentada por alguns atos administrativos no seu atributo motivo. A exemplo, Marcelo Aguiar em sua monografia assim apresenta o tema:

O majoritário entendimento da doutrina pátria ainda é que os ilícitos penais são típicos e os ilícitos administrativos são atípicos. Tal fato encontraria respaldo e conexão com a discricionariedade de que é dotada parte do poder estatal. Segundo essa corrente, “basta que a lei defina genericamente a infração, para que a autoridade administrativa aplique a pena, usando nessa aplicação, de uma larga margem de poder discricionário, tal como definido e justificado”³⁸

Os doutrinadores mais clássicos compartilham de tal entendimento. A professora Di Pietro, em seu livro entende da exata mesma forma:

No direito administrativo, existe a exigência de antijuridicidade, que constitui aplicação do princípio da legalidade, significando que o ilícito administrativo tem que ter previsão legal. No entanto, a tipicidade nem sempre está presente, tendo em vista que muitas infrações administrativas, ainda que

³⁷ JUNIOR, Luiz Magno Pinto Bastos; DA CUNHA, Amanda Guimarães. *Reflexos das garantias do devido processo convencional no direito administrativo sancionador*, XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI Goiânia - GO, 2019. Disponível em:

<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/no85g2cd/582k1t95/LQVIT4Ac6YNm6v1P.pdf> pag. 202

³⁸ DA SILVA, Marcelo Aguiar. *INTERSECÇÃO ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DIREITO PENAL: Uma visão garantista do ilícito administrativo disciplinar* - Boa Vista - RR, 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj035474.pdf/consult/cj035474.pdf> pag.

previstas em lei, não são descritas com precisão, ou seja, não correspondem a um modelo definido em lei.³⁹

Rudinei Bambauch apresenta entendimento similar, no sentido de que, ao contrário do direito penal, no direito disciplinar alguns ilícitos são descritos propositalmente de maneira vaga:

Não há que se exigir a plena correspondência do fato com uma hipótese normativa, ou melhor, frequentemente não há como fazer com que o exercício de subsunção resulte em encaixe perfeito, afinal, a premissa maior não apresenta fronteiras claras. Se não há tipo, não pode haver tipicidade⁴⁰

O julgador não pode, portanto, empreender em sua atividade uma punição estatal completamente desvinculada da legislação e não pode ainda emanar decisões contrárias em tempos diferentes para casos análogos sem uma reforma legislativa, o que condenaria a atuação da administração.⁴¹ Não somente a academia reconhece tal condição da tipicidade diferenciada utilizada pela administração pública, mas os tribunais superiores igualmente possuem o mesmo entendimento.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança 28799⁴², analisou o suposto ato coator que se substanciou em uma decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, no exercício da sua atribuição disciplinar. Dentre os argumentos apresentados no writ, a impetrante afirmou que as condutas veiculadas na LOMAN são conceitos jurídicos indeterminados, o que viola a segurança jurídica, o devido processo legal e a legalidade.

O Tribunal, ao se debruçar sobre a questão, ratificou a possibilidade de previsão de ilícitos administrativos com conceitos jurídicos abertos e ressaltou que a complementação dessas normas se daria no caso concreto aplicando a norma à

³⁹PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.79. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 12 nov. 2024. Pagina 719

⁴⁰BAUMBACH, Rudinei. Vinculação e discricionariedade na fixação da pena no regime disciplinar dos servidores públicos civis da União. 2011. 82 f. Monografia (Bacharelado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

⁴¹DEZAN, Sandro Lúcio O princípio da atipicidade do ilícito disciplinar. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6154/o-principio-da-atipicidade-do-ilicito-disciplinar>. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁴²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 28.799 Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

questão individual imposta ao órgão prolator da decisão. A aplicação prática se dá com a prudente escolha do decisor atento às limitações advindas da proporcionalidade e razoabilidade.⁴³

Na redação do acórdão, o ministro relator ressalta a posição do professor Fábio Media Osório, que novamente ratifica quanto à possibilidade de abertura semântica e afirma que isso é, em verdade, uma mazela que a própria linguagem carrega e que não pode ser afastada por completo.⁴⁴

Ressalta, entretanto, que, mesmo ante a toda essa possibilidade de interpretação, diversas condutas devem ser adotadas no manejo de tais normas em razão do devido processo legal. Dentre elas, que deve haver uma previsibilidade mínima para que o *ius puniendi* seja realizado. Posteriormente, retornando a seu voto, o ministro relator novamente informa que o que se revela imprescindível é que a norma punitiva seja clara o suficiente para assegurar aos destinatários conhecimento dos limites de seu comportamento.

Não somente o Supremo se debruçou acerca da questão. O Superior Tribunal de Justiça igualmente possui decisões que ressaltam não só a possibilidade, mas enfatizam a necessidade da tipicidade aberta das infrações administrativas.⁴⁵

No estatuto jurídico dos servidores civis da União essa técnica fica clara ao se debruçar nos ilícitos um a um.

Algumas das previsões do art. 132 possuem interpretação mais cerrada, possuindo um alto grau de objetividade em sua definição, seja por esgotar em seu próprio texto seu âmbito de aplicação, seja por possuir complementação, como uma norma em branco.

⁴³“O reconhecimento da possibilidade de instituição de estruturas típicas flexíveis no âmbito do direito administrativo sancionador, cuja textura aberta conduz à necessidade de o órgão disciplinar – com apoio em seu prudente critério e sempre atento às limitações que derivam dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade – proceder à adequada correlação entre a infração funcional e a sanção a ela correspondente prevista no estatuto jurídico-disciplinar” MS 28.779

⁴⁴ Trata-se, inclusive, de um problema de linguagem, de inevitável abertura da linguagem normativa, com todas suas potencialidades. Osório, F. M. (2000)

⁴⁵ No que se refere à segunda alegação - falta de lei formal estabelecendo infrações disciplinares -, é necessário enfatizar novamente a complexidade da dinâmica da administração pública, o que dificulta a definição direta e precisa das condutas sujeitas a sanções. Isso leva à adoção da sistemática conhecida como “tipicidade aberta” para as infrações administrativas, com a indicação genérica ou indireta dos ilícitos funcionais. (RMS 71504 - STJ)

Por exemplo, o ilícito abandono de cargo, previsto no inciso II do art. 132 do Estatuto possui âmbito de aplicação muito bem definido, sendo imputado ao servidor que falte ao serviço por mais de 30 dias consecutivos⁴⁶. Igualmente, a inassiduidade habitual possui um âmbito de aplicação muito bem definido no texto legal⁴⁷.

Outros ilícitos possuem maior grau de indeterminação, não por possuírem texto suficiente para esgotar as dúvidas quanto à sua aplicação, mas por tomarem de empréstimo a legislação penal e a de improbidade. Esses são os previstos no inciso I e IV do art. 132, os quais buscam sua definição no código penal e legislação penal e de improbidade, respectivamente. As demais previsões do art. 132 são vagas e deixam alta margem interpretativa à administração na imposição das penalidades.

Cumprido, por fim, trazer um último aspecto relevante quanto à aplicação de penalidades do regime disciplinar da lei 8.112/1990, qual seja a necessidade de aplicação do princípio da proporcionalidade na aplicação das penalidades. De maneira genérica, a lei de processo administrativo estabelece a necessidade de observância do princípio da proporcionalidade como um preceito geral dos processos administrativos lato sensu. Mais especificamente no regime disciplinar da lei 8.112/1990, existe previsão expressa no artigo 128⁴⁸ no sentido de que a natureza, a gravidade da infração, os danos por ela causados, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes funcionais devem balizar a imposição da sanção.

2.3. Finalidades da pena administrativa e entendimento dos tribunais

Se faz imprescindível para a análise que se propõe aqui, discorrer sobre a finalidade das penalidades administrativas e seus objetivos. O exercício da atividade sancionatória é feito em diversos contextos e em todos os contextos a imposição de penalidades é feita no intuito de perseguir uma finalidade específica.

⁴⁶ Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

⁴⁷ Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.

⁴⁸ 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 será visto, o direito penal possui contexto e finalidades próprias, naquela oportunidade as penalidades são impostas com um fim específico que pode ser de reinserir uma determinada pessoa na sociedade novamente, corrigindo seu comportamento transgressor e muitas outras possibilidades.

No campo civil penas igualmente podem ser propostas, a exemplo das astreintes previstas nos arts. 536 e 537 do CPC que são aplicadas com o intuito de compelir a parte em um determinado processo a proceder conforme a obrigação proposta pelo juiz. Tal pena é imposta em uma tentativa de dar efetividade à jurisdição.

Um servidor público pode ser sancionado em diversas esferas. Cada uma com uma finalidade própria. A lei 8.112/1990 estabelece em seu texto a expressa previsão da responsabilização a que está submetido o servidor ⁴⁹ e prevê que a responsabilização é feita em casa esfera cumulativamente.⁵⁰ Cada uma das penalidades a serem aplicadas em face do servidor, em cada uma de suas esferas possui uma finalidade distinta.

Talvez a sanção a ser aplicada no direito penal com todas as suas nuances queira ressocializar o servidor. Quanto ao ponto, importante ressaltar as diversas diretrizes de execução penal que estabelecem a possibilidade de concessão de benesses penais ao condenado que busca uma reinserção social. A exemplo do livramento condicional, que concede liberdade condicionada ao condenado que, dentre outros requisitos, tiver aptidão para prover o próprio sustento e demonstrar bom desempenho no trabalho que lhe foi atribuído.⁵¹ A lógica penalista gera um sistema próprio e sanção ali aplicada igualmente possui contornos e finalidades próprias.

A sanção administrativa igualmente possui finalidade própria que não se confunde com qualquer outra esfera e tal finalidade talvez seja um dos pontos de maior relevância para o enfrentamento do imbróglio discutido no caso.

⁴⁹ Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

⁵⁰ Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

⁵¹ Art. 83 - O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que: III - comprovado: c) bom desempenho no trabalho que lhe foi atribuído; e d) aptidão para prover a própria subsistência mediante trabalho honesto;

A legislação que rege o regime disciplinar tem como propósito garantir a melhoria contínua do serviço público, além de assegurar a proteção da probidade administrativa. Esse regime atua como um instrumento de correção, visando ajustar condutas inadequadas e, nos casos de maior gravidade, afastar do serviço público aqueles que se mostram incompatíveis com os princípios e deveres exigidos.

No âmbito do Direito Penal, diversas finalidades são atribuídas às penas. José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musseti Grotti sintetizam de forma clara essas finalidades. A prevenção geral negativa tem como objetivo intimidar os membros da sociedade, desencorajando a prática de infrações. Por sua vez, a prevenção geral positiva busca reafirmar a vigência da lei, demonstrando sua existência, validade, eficácia e efetividade. A prevenção especial negativa visa impedir a reincidência, enquanto a prevenção especial positiva tem como propósito a ressocialização do infrator.⁵²

De forma semelhante, no campo administrativo, existem teses acerca da finalidade da pena administrativa. Os autores realizam um apanhado de diversos doutrinadores e destacam que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, a pena deve funcionar como uma forma de intimidar os infratores e desestimular as condutas que eventualmente venham a atentar contra a boa administração.⁵³

Para Fábio Medina de Osório, o autor destaca “que o efeito aflitivo variável das sanções administrativas, cujo elemento central, todavia, está dirigido para a finalidade punitiva ou repressiva (incluindo nesta a finalidade disciplinar).”⁵⁴ Rafael Munhoz de Mello destaca o caráter aflitivo da medida⁵⁵ e Heraldo Garcia Vitta estabelece que a penalidade administrativa é efeito da imposição, mas não é objetivo da sanção, que, na visão deste, é “atemorizar os eventuais infratores, fazendo com que os indivíduos ajustem seus comportamentos aos padrões admitidos em direito”⁵⁶.

⁵²OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musseti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades*. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 114, mar./abr. 2020.

⁵³ Ibid., p.115

⁵⁴ Ibid., p.115

⁵⁵ Ibid., p.115

⁵⁶ Ibid., p.115

Mas, talvez o ponto que mais mereça destaque para o presente caso seja a visão de Alice Voronoff, que refuta a ideia apresentada anteriormente - de unidade *jus puniendi* - e ressalta que o Direito Administrativo tem funcionamento e funcionalidades diferentes dos outros ramos do direito.⁵⁷

Na visão da referida autora, dentre o funcionamento único do Direito Administrativo, é de se destacar as particularidades finalísticas e operacionais

(1) as particularidades finalísticas e operacionais do DAS, atinentes à realização de objetivos de interesse público, sob enfoque prospectivo e conformativo, dissociado, como regra, de juízo de reprovação ético-social; (2) a instrumentalidade da sanção administrativa, que é compreendida como meio de gestão, e não fim em si mesmo. Instrumento de gestão e ferramenta institucional, governado por lógica de incentivos de conformidade, visando a efetividade dos objetivos de interesse público; (3) o componente funcional, que, segundo Voronoff, se desdobra no elemento funcional estático (órgão ou ente da Administração) e elemento funcional dinâmico (exigências impostas ao *modus operandi* da Administração).⁵⁸

Destaca-se quanto a esta visão a instrumentalidade da sanção. No Direito Administrativo, a sanção administrativa não possui função retributiva, vez que o corpo administrativo não possui o sentimento de ser lesado. Em verdade, conforme visto, a função da pena no Direito Administrativo, seja em qualquer visão, funciona somente para alcançar maior efetivação de princípios administrativos e a consecução do interesse público que se perfectibiliza em um serviço público eficiente.

A sanção administrativa funciona em últimas linhas como uma maneira de ajustar a conduta que ofenda algum princípio da administração.

Conforme visto, alguns ilícitos previstos no art. 132 possuem maior grau de subjetividade, marcado especialmente pela técnica de escrita aberta adotada pelo legislador, o que deixa ao gestor público uma janela interpretativa grande. Isso quer dizer que o alto grau de indeterminação dos ilícitos administrativos deixa ao aplicador de penalidades uma grande margem de atuação.

A jurisprudência dos tribunais tentam diminuir esse alto grau de indeterminação com a interpretação que oferecem aos dispositivos legais, como por

⁵⁷ Ibid., p.116

⁵⁸ Ibid., p.116

exemplo, a distinção entre incontinência pública e conduta escandalosa.⁵⁹ Contudo, essas práticas não são adequadas.

A definição através da jurisprudência é feita após o cometimento da infração, já no julgamento do caso, após o cometimento do ato ilícito. O adequado, para segurança jurídica, é que essa definição ocorra anteriormente, ficando visível aos servidores a qual regramento disciplinar estão submetidos. No Brasil, por força do disposto no art. 3º da LINDB⁶⁰, ninguém pode alegar desconhecimento da lei frente ao seu descumprimento, mas um pressuposto para tal enunciado é de que tudo aquilo que é exigível está previsto na legislação.

Não deve, desse modo, ser dado ao judiciário o poder de definir tais infrações, mas sim ao legislador, que possui legitimidade para previsão das reprimendas e possui atuação anterior ao cometimento do ilícito.

3. A valoração da proporcionalidade na imposição de penalidades capitais na Lei n. 8.112/1990

Como visto, existe previsão expressa de aplicação do princípio da proporcionalidade na aplicação de penalidades sob o império da lei 8.112/1990. Ocorre que existe um grande imbróglio quanto a essa aplicação em penalidades expulsivas na jurisprudência dos tribunais.

3.1. Exposição da problemática

Inicialmente, cumpre destacar que o princípio da proporcionalidade é um princípio normativo que estabelece a necessidade de se observar a adequação, necessidade e valoração de reprimendas frente a condutas. Para Reinaldo Couto⁶¹ a aferição da proporcionalidade exige três indagações, quais sejam:

⁵⁹ "incontinência pública" não se confunde com "conduta escandalosa, na repartição". A primeira hipótese se refere ao comportamento de natureza grave, tido como indecente, que ocorre de forma habitual, ostensiva e em público. Nesse sentido: RMS n. 39.486/RO, relator Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 2/5/2014; AgRg no RMS n. 27.998/AP, relator Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, DJe de 15/10/2012. Já a segunda modalidade pressupõe aquela conduta que, embora também ofenda a moral administrativa, pode ocorrer de forma pública ou às ocultas, reservadamente, mas que em momento posterior chega ao conhecimento da Administração. (REsp 2006738 / PE)

⁶⁰ Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

⁶¹ COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.79. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Tal princípio tem como elementos básicos a necessidade, a utilidade e a adequação.

A verificação da sua observância exige três perguntas: A consequência imputada à conduta é necessária? A consequência imputada à conduta é útil? A consequência imputada à conduta é adequada?

A resposta afirmativa às três perguntas acima formuladas implica observância ao princípio da proporcionalidade. Entretanto, a resposta negativa a qualquer delas implica inobservância a tal princípio.⁶²

Impende ressaltar que, no ordenamento pátrio adota-se um preceito geral de que seja aplicado o princípio da proporcionalidade por expressa previsão na Constituição Federal em seu art. 5º, que trata de direitos fundamentais, estabelece o princípio da individualização da pena *XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes*: - estabelecendo a necessidade de gradação das penas sob pena de inconstitucionalidade.

A lei 8.112/1990 prevê a aplicação do princípio na definição de penalidades previstas no seu regime disciplinar expressamente no art. 128 estabelecendo sem qualquer ressalva a necessidade de observância de diversas condições pessoais do acusado e as particularidades do caso na valoração e estabelecimento da penalidade: 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.

Ao estabelecer a observância de tais critérios, a lei impõe que a penalidade seja modulada no caso concreto, ou seja, estabelece que a penalidade imposta deve ser proporcional à conduta praticada.

Ocorre que, muito embora essa disposição esteja contida no estatuto dos servidores civis da União, o entendimento dos tribunais, ao qual o Superior Tribunal de Justiça se filia, é no sentido de que a pena de demissão e suas similares - cassação de aposentadoria, destituição de cargo em comissão e de função de confiança - devem ser aplicadas indistintamente ao caso, sem valoração quanto à proporcionalidade, posto que o legislador estabelece como consequência à prática dessas condutas a reprimenda expulsiva.

A aplicação da penalidade expulsiva seria, em poucas linhas, um ato administrativo vinculado, falecendo ao administrador qualquer margem de valoração.

⁶² Ibid., p.79

Essa solução foi adotada na edição do enunciado sumular 650 do STJ que solidificou a tese de que “A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990.”

É relevante destacar que o posicionamento do Poder Judiciário em relação à aplicação do princípio da proporcionalidade em penas expulsivas nem sempre foi uniforme ou restritivo. Ao longo do tempo, é possível observar que, em determinadas ocasiões, os tribunais admitiram a aplicação desse princípio como forma de assegurar decisões mais justas e equilibradas. Assim, em alguns precedentes, verificou-se uma interpretação mais flexível, permitindo a utilização da proporcionalidade, especialmente antes da edição do enunciado sumular, conforme se observa a seguir:

(...) 2. Muito embora tenha havido impropriedade na conduta adotada pelo agravado, verifica-se que a pena de demissão, imposta pelo Subcomandante-Geral da PM do Estado do Amazonas, contraria os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista não haver, nos autos, qualquer prova de que tenha ocorrido fato típico ou antijurídico, que ensejasse sanção de tamanha gravidade. 3. "O controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade não viola o princípio da separação dos poderes, podendo-se aferir a razoabilidade e a proporcionalidade da sanção aplicável à conduta do servidor" (RE 634900 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 02/04/2013). 4. A decisão monocrática ora agravada baseou-se em jurisprudência do STJ, razão pela qual não merece reforma. 5. Agravo regimental não provido (AgRg no RMS 33.754/AM, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 24.11.2014).

(...) 3. A conduta imputada à servidora (uso de documento falso), em tese, violaria o princípio da moralidade administrativa e, por conseguinte, autorizaria a punição de demissão. No entanto, a imposição da sanção máxima no serviço público fundamentada em prova isolada, qual seja, uma única declaração pessoal, sem testemunhas e sem nenhuma prova documental, mostra-se desarrazoada e vicia a própria motivação do ato administrativo, sendo, portanto, passível de anulação. 4. Recurso provido para anular a demissão da recorrente e determinar a sua reintegração ao cargo público (RMS 35.299/PE, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 13.5.2014).

(...) 4. A Quinta Turma acordou precedente do mesmo Tribunal, no qual manteve a penalidade de suspensão aplicada contra servidor, em caso similar ao dos autos, o que demonstra a desproporção da demissão. Precedente: RMS 30.806/ES, Rel. Min. Felix Fischer, DJe 26.4.2010. 5. É possível anular judicialmente o ato demissional que ocorre em desatenção ao acervo probatório dos autos e com desatenção à proporcionalidade na sanção, sem prejudicar eventual aplicação de diversa penalidade administrativa. Precedente: MS 15.810/DF, Rel. Min. Humberto Martins,

Primeira Seção, DJe 30.3.2012; (...) Recurso ordinário provido (RMS 36.347/ES, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 6.3.2014).

(...) 4. Na hipótese, constata-se que o Tribunal de origem se distanciou da orientação jurisprudencial deste Superior Tribunal, pois, a despeito de consignar ser possível a modificação da pena de demissão por outra mais branda, em face das peculiaridades do caso concreto - devolução dos valores e confissão espontânea do Recorrente -, assim não procedeu, por entender que a revisão pelo Judiciário do ato administrativo disciplinar está adstrita ao exame da legalidade do procedimento disciplinar, e do cabimento e da regularidade formal da penalidade, sendo inviável, portanto, a análise do mérito administrativo.

5. Outrossim, não estando o acórdão recorrido em sintonia com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, é medida que se impõe a cassação do acórdão recorrido quanto a esse aspecto, devendo os autos serem devolvidos ao Tribunal de origem para que seja realizado o exame da proporcionalidade da aplicação da pena de demissão em face da conduta perpetrada pelo Impetrante, ora Recorrente. 6. Recurso ordinário em mandado de segurança parcialmente provido (RMS 17.735/MT, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe 25.11.2013).

Muito embora exista junto ao Superior Tribunal de Justiça jurisprudência no sentido de que o judiciário não pode discorrer acerca do mérito administrativo, existe previsão no sentido de que poderá ser feito ajustes para adequar as medidas administrativas ao princípio da proporcionalidade⁶³.

O enunciado 650 solidificou o entendimento contrário às soluções acima colacionadas nos precedentes e utilizou para tanto acórdãos que entenderam no sentido diametralmente oposto.

Neste estudo, serão analisados os cinco primeiros acórdãos que serviram de precedente à edição da súmula ora analisada. A escolha por essa limitação se justifica pelo fato de que uma análise exaustiva de todos os acórdãos resultaria em uma repetição desnecessária, sem acréscimo relevante ao conteúdo abordado.

Inicialmente, o MS 21.197-RJ DJe 10/02/2016⁶⁴ analisou *writ* impetrado por um policial rodoviário federal contra ato praticado pelo ministro de estado da justiça.

⁶³ "o qual restringe-se à verificação de vícios capazes de ensejar a sua nulidade, sendo-lhe defeso incursionar no mérito administrativo, salvo patente infração a garantias processuais ou princípios da ordem jurídica, como a razoabilidade ou a proporcionalidade" (STJ, AgRg no RMS 40.969/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/06/2015).

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21.197 - RJ**, relator: Min. Marco Aurélio, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 fev. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 jan. 2025.

Face à suposta conduta de intimidar cidadãos com sua arma de fogo em uma festa carnavalesca foi-lhe aplicada a penalidade de demissão. Na oportunidade foi postulado judicialmente que a demissão seria manifestamente desproporcional para o caso, o que foi negado pela ministra Assusete em seu voto vencedor. Ao discorrer acerca do princípio da proporcionalidade, a ministra afirmou que o ato em questão se trata de um ato administrativo vinculado, não sendo possível aplicação de penalidade diversa quando o servidor incorrer no ato demissional.

Com efeito, demonstrada a prática de infração aos arts. 117, IX, e 132, IV e XIII, da Lei 8.112/90, entre outros, o ato de demissão é vinculado. Nesse sentido: "A Administração Pública, quando se depara com situações em que a conduta do investigado se amolda nas hipóteses de demissão ou cassação de aposentadoria, não dispõe de discricionariedade para aplicar pena menos gravosa por tratar-se de ato vinculado. Nesse sentido, confira-se: [...] o administrador não tem qualquer margem de discricionariedade na aplicação da pena, tratando-se de ato plenamente vinculado. Configurada a infração do art. 117, XI, da Lei 8.112/90, deverá ser aplicada a pena de demissão, nos termos do art.132, XIII, da Lei 8.112/90, sob pena de responsabilização criminal e administrativa do superior hierárquico desidioso (MS 15.437/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 26/11/2010)" (STJ, MS 15.517/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/02/2011).

Quanto ao segundo precedente, trata-se do MS 17.868-DF⁶⁵, impetrado em face do ministro de Estado da Fazenda pela aplicação da penalidade de demissão em face do cargo de Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

A penalidade foi aplicada por ter a servidora, supostamente, uma conduta faltosa perfectibilizada na emissão irregular de certidões negativas de débito para regularização de construções civis e inserções e alterações indevidas nos sistemas INSS/RFB.

Afirmou a impetrante que existe manifesta desproporcionalidade entre o fato supostamente cometido e a penalidade imposta.

Quanto ao ponto, o ministro Sérgio Kukina reitera que a aplicação da penalidade de demissão é ato administrativo vinculado, não sendo possível a aplicação de penalidade diversa face ao cometimento das condutas listadas no rol da lei 8.112/1990.

⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 17.868/DF. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 mar. 2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

“A primeira está em que, provado o cometimento de infração punível com demissão, não cabe ao administrador aplicar sanção diversa, dado que o comando do art. 132 da Lei n. 8.112/1990 se apresenta, pela força dos termos em que foi redigido, como norma vinculante para o agir da autoridade julgadora. Assim, o comando “a demissão será aplicada nos seguintes casos”, contida no caput do aludido artigo, não deixa margem de mobilidade à atuação do gestor público, que lhe permitisse aplicar sanção mais branda.”

O terceiro acórdão a embasar a edição do enunciado é o MS 18.370-DF⁶⁶ proposto em face do Ministro do Estado do Meio Ambiente que demitiu a impetrante. O PAD foi baseado na operação da polícia federal intitulada “Euterpe”. O servidor foi acusado de atuar em processos de empresas que comercializavam peixes ornamentais para liberar autorizações fora dos requisitos da legislação.

O impetrante postula a aplicação do princípio da proporcionalidade, o que é negado pelo relator que reitera que atos de demissão são vinculados, razão pela qual não é possível a aplicação de penalidade diversa daquela expressamente prevista.

Ressalto que não se está negando vigência ao art. 128 da Lei 8.112/1990 (“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”), pois tais critérios de dosimetria são direcionados para as hipóteses em que a própria lei dá margem discricionária. Cito como exemplo o art. 130 da Lei 8.112/1990 (destaquei os trechos pertinentes):

(...)

Para as condutas tipificadas com pena de demissão, entretanto, a margem discricionária é zero. Constatada hipótese prevista no art. 132, o legislador vincula o aplicador da norma a demitir o servidor.

O quarto acórdão a servir de precedente ao enunciado é o Mandado de Segurança 19.995 - DF⁶⁷ impetrado em face do Ministro de Estado da Fazenda na ocasião em que lhe foi aplicada pena de demissão pela prática de improbidade administrativa consubstanciada na simulação de necessidade de viagens a serviço para auferir valores referentes a diárias indevidas no valor de R\$2.190,00.

⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 18.370/DF. Relator: Ministro Herman Benjamin. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 fev. 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 19.995/DF. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

No presente caso é importante ressaltar a existência de um voto vencido que entendeu pela necessidade de aplicação do princípio da proporcionalidade⁶⁸. O ministro vencido entendeu que o fato apurado ocorreu, mas que seria necessária a aplicação de uma penalidade mais branda.

Vale ressaltar que sobre o caso existem precedentes, por exemplo, do TRF 1, que em julgamento de casos análogos entendeu de maneira distinta ao STJ. No processo 0000653-03.2002.4.01.3901 “os acusados, em síntese, viajaram a serviço e retornarem antes do término da missão, recebendo diárias sem a conseqüente devolução em tempo hábil, e ao final do processo disciplinar demitidos por suposta improbidade administrativa” O Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu por bem aplicar ao caso o princípio da proporcionalidade e modificar a decisão tomada pelo juízo a quo:

Quanto à motivação do ato, no entanto, verifico que a sentença prolatada pelo juízo a quo merece reforma, uma vez que, na hipótese dos autos, conquanto tenha restado demonstrado que os servidores (motoristas do quadro efetivo do Departamento da Polícia Federal em Marabá — Pará) tenham recebido indevidamente diárias atinentes à missão de trabalho prematuramente concluída por ordem expressa de sua chefia imediata, sem a devolução espontânea ao erário público dos valores remanescentes, a aplicação da pena de demissão aplicada pela Administração se revela contrária aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Observa-se que a Lei 8.112/90 em seu artigo 128 resguarda a proporcionalidade entre a infração cometida e a pena a ser aplicada, a gravidade da infração cometida pelo servidor tem relação direta com os danos que dela provenham para o serviço público

Como se vê, embora haja a ilicitude no ato, por parte do servidor, torna-se necessário analisar se a pena aplicada atendeu ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, ou seja, se foi levado em consideração a relação entre a transgressão cometida em face da pena aplicada, verificação essa que guardaria compatibilidade com o controle jurisdicional que se admite possa ser feito pelo julgador.⁶⁹

Desse modo, para casos iguais as consequências jurídicas foram distintas, o que revela que o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça não é unânime.

⁶⁸ 11. Malgrado deva-se reconhecer que as condutas descritas merecem reprimendas, pois ferem princípios da Administração Pública, comprometendo a prestação do serviço público e a imagem das instituições públicas perante a sociedade, verifica-se, todavia, serem insuficientes para ensejar a pena de demissão, sob pena de ofensa aos princípios de proporcionalidade e da razoabilidade.

⁶⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 2002.39.01.000650-4/PA. Relatora: Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 08 mar. 2012.

A despeito de toda a controvérsia do caso, o STJ, ao final, adotou a tese de que por ser ato administrativo vinculado, a aferição quanto à proporcionalidade não poderia ser realizada:

A jurisprudência desta Corte tem-se orientado no sentido de afastar a eventual ofensa ao princípio da proporcionalidade, quando a pena de demissão do serviço público for a única punição prevista em lei pela prática das infrações disciplinares praticadas pelo servidor (STJ, MS 15.832/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 01/08/2012).

(...)

Com efeito, demonstrada a prática de infração aos arts. 117, IX, e 132, IV e XIII, da Lei 8.112/90, o ato de demissão é vinculado.⁷⁰

O quinto acórdão a gerar o enunciado sumular ora em análise é o mandado de segurança 21.859 - DF⁷¹ impetrado por um professor da Universidade de Brasília em face da demissão praticada pelo ministro de Estado da Educação que supostamente causou prejuízo ao erário por permitir que a FEPAD firmasse contrato com a FUB através de dispensa de licitação irregular que feriu diversos princípios administrativos.

O ministro relator, ao analisar a alegação de suposta ofensa ao princípio da proporcionalidade assim dispôs:

Compreendida sua conduta nas disposições dos arts. 117, IX, e 132, IV, X e XIII, da Lei n. 8.112/90, combinado com os arts. 10, caput, e incisos I, VIII e XII, e 11, caput, e inciso I, da Lei n. 8.429/92 – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, lesão aos cofres públicos e prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública e causa prejuízo ao erário –, não existe para o administrador discricionariedade para a aplicação de pena diversa de demissão. (idem)

3.2. Considerações acerca da solução proposta pelo enunciado 650.

Observa-se, portanto, que a posição consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à aplicação do princípio da proporcionalidade em penalidades expulsivas tem sido no sentido de sua impossibilidade. Contudo, essa solução não foi adotada de forma unânime ao longo da história do tribunal, o que evidencia a

⁷⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 19.995/DF. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n.º 21.859, Distrito Federal, Relatora: Ministra Regina Helena Costa, julgado em 28 de novembro de 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2025

existência de uma escolha interpretativa. Diante disso, torna-se imprescindível uma análise crítica para avaliar se a solução adotada é, de fato, a mais adequada, ou se a rejeição do princípio da proporcionalidade resulta em prejuízos aos administrados.

Em primeiro plano, importante ressaltar que conforme visto, o Direito Administrativo trata de matéria difusa, do interesse de toda a sociedade. O interesse público que é perseguido por esse ramo do direito precisa ser considerado para a solução de qualquer questão que lhe seja imposta.

Como visto, as infrações disciplinares são propositalmente abertas de modo a possibilitar ao intérprete a adequação ao caso concreto. Uma vez que essa adequação é feita, fecha-se ao acusado a possibilidade de discussão quanto à necessidade/ adequação e pertinência da medida.

Ao intérprete, por outro lado, que tem ao seu dispor um regramento contendo conceitos jurídicos indeterminados, consegue definir e aplicar o ilícito de maneira ampla e praticamente irrestrita. A imposição da sanção não pode ser discutida pelo acusado seja administrativa ou judicialmente. Qualquer tentativa de alegação de que a penalidade é manifestamente desproporcional vai ser refutada sem análise quanto ao seu mérito sob a alegação de que o ato em questão é um ato administrativo vinculado. Tal situação gera, portanto, um grande arbítrio ao intérprete.

Baumbach em sua monografia entende de maneira correlata

O certo é que não são poucos os problemas jurídicos que a tipicidade relativa faz emergir. Com grande frequência o intérprete depara-se com sérias dificuldades em qualificar juridicamente os fatos. Sobram opções normativas e, consequentemente, espaço ao arbítrio, ao abuso e à condescendência.⁷²

Thiago de Carvalho em sua obra aborda a temática e novamente ressaltar que seria de grande valia o legislador prever maiores contornos à atuação do administrador, que precisa de limites à sua atuação que pode ser arbitrária, abusiva e irregular.

Afinal, seria de grande envergadura haver critérios legalmente descritivos na Lei nº 8112/90 para nortear a Administração Pública Federal na seara correicional quando da dosimetria da pena administrativa, a fim de impedir

⁷² BAUMBACH, Rudinei. Vinculação e discricionariedade na fixação da pena no regime disciplinar dos servidores públicos civis da União. 2011. 82 f. Monografia (Bacharelado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

uma atuação arbitrária, abusiva e irregular dos responsáveis que conduzem o processo administrativo disciplinar e/ou de quem o julga, e ao mesmo tempo legitimar a atuação dos dirigentes dos órgãos da Administração Pública Federal nos limites discricionários permissivos da lei, preservando não apenas a máxima da reserva legal, como também garantindo-lhes segurança jurídica para a aplicação da penalidade de demissão.⁷³

Afirma, ainda, que

A Administração Pública, na figura de seus agentes, órgãos e entidades, deve observar, no seu espaço de atuação administrativa, a busca por um sistema voltado para a efetividade, para a preservação dos princípios constitucionais que enaltecem a aplicação razoável e proporcional dos atos administrativos em desfavor de seus direcionados.⁷⁴

Conclui que a lei 8.112/1990 atua com plena atenção a esse modelo burocrático focado no resultado legalista e sem preocupação com a juridicidade da medida, deixando de se voltar a efetivação de princípios constitucionais.⁷⁵

Não somente sob a ótica de garantias individuais a solução adotada pelo STJ é inadequada. Ela representa, ainda, uma perda para a própria administração que, ao não conseguir modular de maneira mais casuística a imposição da sanção, certamente poderá violar o princípio da eficiência, vez que vai retirar de seu quadro funcional um servidor que é importante para o serviço público e que poderia ter sua conduta corrigida. É interessante que o acusado seja sempre demitido e que as particularidades do caso não sejam analisadas na imposição da penalidade? O interesse da administração é sempre de que o acusado seja demitido?

Para o presente estudo a resposta é negativa. Atualmente um fenômeno é amplamente discutido por administrativistas que é o apagão das canetas. O controle, como o que se analisa no presente caso, quando realizado de maneira irrestrita, fora de padrões de justiça gera um retorno deficitário para a administração.

⁷³ ANTUNES, Thiago de Carvalho. A confluência dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade nos limites da atuação discricionária da Administração Pública quando da aplicação do art. 128 da lei nº 8.112/90 em casos que ensejam penalidade de demissão, cassação de aposentadoria, e destituição do cargo em comissão. 2015. 63 f. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015. pg. 12

⁷⁴ ANTUNES, Thiago de Carvalho. A confluência dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade nos limites da atuação discricionária da Administração Pública quando da aplicação do art. 128 da lei nº 8.112/90 em casos que ensejam penalidade de demissão, cassação de aposentadoria, e destituição do cargo em comissão. 2015. 63 f. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015. pg. 12

⁷⁵ — pg. 56

Thiago de Carvalho analisa muito bem o fenômeno do afastamento da valoração da proporcionalidade e conclui que tal decorre de um formalismo exacerbado que decorre de um modelo burocrático e sobre o tema assim dispõe:

“A atuação rígida dos procedimentos e os formalismos exacerbados vinculados às normas administrativas decorrem de um modelo burocrático, o qual, por si só, não é capaz de garantir a máxima da eficiência estatal.”⁷⁶

Como visto em tópicos acima, a penalidade gera efeitos. Um deles é o de inibir condutas do infrator e do restante do corpo administrativo. A imposição de sanções desproporcionais gera nos agentes públicos sancionados, e nos demais medo das reprimendas que julgam fortes e injustas o que inibe não somente a prática de atos ilícitos, mas a prática de qualquer ato⁷⁷. Carulina de Freitas Chagas pontua muito bem o que ocorre em tais casos:

“Isso porque, quando exercido de forma excessiva e disfuncional, o controle externo acaba por gerar medo de agir e paralisa na atuação administrativas. Nessas hipóteses, observase que o agente público passa a almejar, precipuamente, a sua autopreservação, adotando posturas conservadoras, legalistas, burocráticas, que não o farão ser questionados por controladores externos e que, em muito, se distanciam de uma atuação pública inovadora, proativa e eficiente que se espera da Administração Pública atualmente. Trata-se do popularmente nominado “Direito Administrativo do Medo” ou “Administração Pública do Medo” e a sua nefasta consequência, o “apagão das canetas”.⁷⁸

De uma análise bibliográfica resta claro que realizar uma aplicação de penalidade atenta ao caso concreto, considerando todas as suas particularidades e aplicar penalidades de fato como a ultima ratio é a medida mais adequada para evitar fenômenos como o supramencionado.

3.3. Ato administrativo vinculado

Além do fato de que a aferição da proporcionalidade representa a medida de maior coerência com o ordenamento jurídico pátrio, é importante ressaltar que a

⁷⁶ ANTUNES, Thiago de Carvalho. A confluência dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade nos limites da atuação discricionária da Administração Pública quando da aplicação do art. 128 da lei nº 8.112/90 em casos que ensejam penalidade de demissão, cassação de aposentadoria, e destituição do cargo em comissão. 2015. 63 f. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015. pg. 12

⁷⁷ GULLO, Felipe Ramirez. "Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/0c949c67-8ace-4d0f-aa9d-6f08c4d9460f>

⁷⁸ CHAGAS, Carulina de Freitas. "A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU: o direito administrativo do medo e o apagão das canetas à luz do art. 28 da LINDB, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39026>

solução atualmente adotada pelo Superior Tribunal de Justiça não foi, em seu histórico, uma unanimidade. Isso demonstra que outras interpretações são possíveis e podem ser aplicadas ao caso. Ademais, mesmo os atos administrativos vinculados devem necessariamente encontrar amparo no ordenamento jurídico, garantindo sua legitimidade e conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

O ato administrativo pode ser compreendido como a materialização da vontade da Administração Pública, concretizando-se por meio de uma ação atribuída ao administrador, que expressa a vontade do Estado dentro dos limites de sua competência no exercício da função administrativa.

Importa destacar que os atos administrativos são característicos apenas dos ordenamentos jurídicos que adotam um regime jurídico administrativo diferenciado. Dessa forma, constituem uma categoria singular de atos praticados pela Administração no desempenho de sua função organizacional, razão pela qual se submetem às prerrogativas próprias do Direito Administrativo.

Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro adota o conceito formulado por Décio Carlos Ulla, delimitando a existência do ato administrativo a determinados pressupostos essenciais.

- a) existência de vários Poderes do Estado, um dos quais pode definir-se como Poder Executivo;
- b) existência de certa divisão de atribuições entre esses Poderes;
- c) submissão do Estado às normas jurídicas por ele mesmo emanadas (Estado de Direito) com o que a ação administrativa também fica sob o primado da lei (princípio da legalidade);
- d) conjunto autônomo de normas jurídicas preestabelecidas pelo ordenamento jurídico e que sejam próprias e exclusivas da Administração Pública, constituindo um regime jurídico administrativo distinto do direito comum; onde não haja o reconhecimento da existência de um regime jurídico administrativo não existe o conceito de ato administrativo, pois, nessa hipótese, todos os atos praticados pela Administração Pública são atos jurídicos de direito comum, ou seja, iguais aos praticados por particulares, sob regime jurídico de direito privado. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.201. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 21 nov. 2024.)

O conjunto de pressupostos indicados por Décio Carlos inclina para a manutenção da ideia de que esses atos existem com a finalidade de a administração

exercer seu mister e de que tais atos existem enquanto existir um regime jurídico diferenciado para a administração. Em países, portanto, que não possuam regime jurídico específico para a administração, não há distinção de atos administrativos para os demais atos jurídicos.⁷⁹

Essa distinção é de suma importância, pois nos países que adotam um regime jurídico único, a diferenciação dos atos administrativos atrai as prerrogativas inerentes ao Estado para sua interpretação e aplicação, como ocorre no ordenamento jurídico brasileiro.

Os atos que sejam vinculados, seriam aqueles que não oferecem margem ao aplicador para praticar ou não o ato. Seus requisitos são previstos em lei e uma vez preenchidos, o ato deverá ser praticado.⁸⁰

Discricionariedade e vinculatividade são dois conceitos ligados, ou um ato é um, ou outro. Eles se excluem. Verificar, portanto, se um ato é discricionário, ou vinculado é importante. Comumente a lei não deixa precisamente indicado se o ato é ou não vinculado. Isso é feito pelo intérprete que busca entender se para a prática daquele ato o legislador deixou ou não margem de atuação.

Baumbach sintetiza bem a posição do professor Lucas Rocha Furtado quanto à discricionariedade e sua aferição. “Primeira, quanto a lei atribui competências genéricas, como, v.g., a prestação de serviços de saúde, sem discriminar condutas para o exercício. Segunda, quanto a regra apresenta opções ao administrador, que poderá escolher uma delas diante do quadro concreto. Terceira, quanto o comando autoriza a escolha do melhor momento à prática do ato, algo que ocorre, e.g., na concessão de férias aos servidores. Quarta, quando a norma expressamente

⁷⁹ Nos países filiados ao sistema do common law (como Estados Unidos e Inglaterra), embora já exista o direito administrativo, nega-se a existência de um regime jurídico a que se sujeite a Administração, diverso do regime a que se submetem os particulares; o direito é comum (common law) para as duas espécies de sujeitos.

Foi, portanto, nos países filiados ao sistema europeu continental, em especial França, Itália e Alemanha, que teve origem e se desenvolveu a concepção de ato administrativo. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.202. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 22 nov. 2024. (pag 202)

⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 96,

possibilita ao administrador que decida sobre a prática do ato, a exemplo do que ocorre com a exoneração dos ocupantes de cargo em comissão”⁸¹

Dentro dessa perspectiva, reitera que dificilmente haverá indicação direta que um ato é ou não vinculado. Tal exercício deve se dar pelo intérprete. No caso da súmula 650, restou demonstrado que não havia consenso antes de sua edição quanto a sua natureza, visto que diversos acórdãos aplicaram o princípio da proporcionalidade em casos demissionais.

Ocorre que, não somente da leitura fria da lei deve-se aferir se um ato é ou não vinculado. Uma aferição ontológica deve ocorrer. A natureza do ato deve ser visualizada para verificação se deve ou não haver discricionariedade ou vinculação.

Para exemplificar como isso se dá na prática, é importante destacar que existe histórico de não aplicação de atos administrativos que de uma leitura fria seriam vinculados em face da carência de juridicidade na aplicação.

Quanto ao tema, é de extrema relevância apontar um exemplo no qual atos administrativos vinculados são reiteradamente não realizados para uma melhor concretização do princípio da eficiência.

O processo de Execução Fiscal é o meio do qual a administração executa valores tributários, ou não, que não foram devidamente quitados espontaneamente pelos contribuintes e administrados. Os valores cobrados pelo fisco local chegam à procuradoria do município ou do estado para ajuizamento da competente ação de execução.

Tal sucessão de fatos conduz o observador a pensar que todos os atos listados são atos vinculados. Todos os servidores ali listados não poderiam deixar de impulsionar a máquina pública com o fim de cobrar os valores. Isso por duas razões: primeira em face da indisponibilidade do interesse público já comentada. Não pode o gestor público deixar de tentar arrecadar uma receita pública que não lhe pertence, mas pertence ao interesse público.

⁸¹ BAUMBACH, Rudinei. Vinculação e discricionariedade na fixação da pena no regime disciplinar dos servidores públicos civis da União. 2011. 82 f. Monografia (Bacharelado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011. pg. 34

Ainda, em face do princípio da isonomia. Se um contribuinte pode deixar de pagar suas obrigações tributárias, porque os demais estariam obrigados?

Por essas razões, o Estado deve sempre promover a cobrança dos valores dos quais é credor, somente não podendo proceder assim em face das hipóteses restritas, como o caso da

Pois bem, não cabe, portanto, ao procurador deixar de ajuizar a competente ação de execução ao receber a comunicação de que o pagamento de um tributo não foi realizado.

Ocorre que, em verdade, seguindo exemplo de diversos outros estados, no Distrito Federal a PGDF, conforme será visto, deixa de iniciar ações de execução fiscal em razão do valor a ser executado. Isso porque manejar uma ação de execução tem um custo (manutenção da procuradoria, judiciário...). Executar qualquer valor se revela uma decisão temerária vez que em alguns casos os valores a serem auferidos são inferiores ao custo da ação de execução.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024⁸², destacando-se os seguintes dispositivos:

Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

§ 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

§ 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado.

Mais especificamente, no âmbito do Distrito Federal foi celebrado o acordo de cooperação técnica 103/2024⁸³ segundo o qual o Conselho Nacional de Justiça, o

⁸² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 547, de 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>

⁸³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS; TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL; GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL; PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Acordo de Cooperação Técnica 103/2024**. Processo SEI nº 05375/2024. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 25 jan. 2025.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o Governo do Distrito Federal e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal dispuseram de medidas para racionalizar a cobrança de crédito fiscal.

No acordo supramencionado restou determinado que seria uma obrigação das partes do contrato desistir de ações que não consigam expressar um efetivo potencial de recuperação de crédito, senão vejamos:

j) reduzir a quantidade de processos em tramitação no TJDF, através da desistência de ações cuja controvérsia não represente efetivo potencial de recuperação do crédito executado;

Restou, portanto, ao credor a determinação e o compromisso de que abririam mão de crédito tributário com a finalidade de descongestionar o sistema judiciário face ao grande passivo de ações correlatas ao tema.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.355.208, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em regime de repercussão geral (Tema 1.184), já analisou a temática e constou a seguinte:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

De tudo quanto exposto é importante ressaltar que o acordo, a resolução e a tese do STF, todos caminham para a efetivação do princípio constitucional da eficiência, de assento constitucional e autorizam que as procuradorias deixem de manejar execuções fiscais.

Entretanto, o que se tem como fundamento em todos os casos é um princípio. O ato de deixar de executar é uma exceção ao princípio da legalidade estrita. Em tal caso, entretanto, a administração se mobilizou no sentido de compatibilizar tal ato administrativo a um valor constitucionalmente previsto - a eficiência.

Desse modo, se revela um descompasso na prática com relação ao que pode ou não ser feito. Ao tratar da aplicação do princípio da proporcionalidade na imposição de penalidades capitais refuta-se a possibilidade de valoração por ser o ato administrativo vinculado. Entretanto, em outros casos, como na execução fiscal,

em homenagem a princípios administrativos, deixa-se de realizar atos que não poderiam deixar de ser feitos.

Assim como no caso da execução fiscal, a aplicação do princípio da proporcionalidade é necessária para que se alcance melhores resultados em processos disciplinares e que se consagre princípios que são finalidades da administração.

A contratação de um servidor público é onerosa e o custo é grande ao erário público. Segundo os ditames da constituição, deve-se realizar um concurso público extenso com previsão de fases e recursos. A nomeação ocorre e o servidor precisa ser inserido na administração pública. Durante os primeiros momentos na administração a construção da destreza igualmente importa em um custo. Um servidor com anos e anos de experiência em um órgão vai possuir mais experiência e conhecimento que ele próprio anos antes quando ingressou no cargo.

3.4. TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

Alternativas existem e devem ser cogitadas quanto à sua utilidade como medida educativa aos servidores públicos em exercício. Talvez o exemplo mais potente em tal sentido seja o TAC - termo de ajustamento de conduta, que é um acordo celebrado entre o servidor e a administração para prever, através de um acordo formal, que a conduta do servidor deve se amoldar melhor ao que pretende a administração.

No âmbito do poder executivo federal, o Termo de Ajustamento de Conduta foi cunhado através da Instrução Normativa CGU nº 4, de 21 de Fevereiro de 2020. Tal procedimento foi previsto como uma forma de racionalizar o processo disciplinar e para efetivar a noção de que a imposição de sanção seja feita como ultima ratio. Assim trouxe o manual de PAD editado pela própria CGU:

“O TAC se apresenta assim como um desdobramento de princípios de estatuta constitucional com cunho normativo, bem como do mandamento legal contido no artigo 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que impôs que o trabalho administrativo fosse racionalizado mediante a

simplificação de processos e supressão de controles cujos custos sejam evidentemente superiores aos riscos enfrentados.”⁸⁴

Desse modo, remontando ao que fora definido anteriormente no trabalho, é notório que a aplicação de penalidades através de processos disciplinares não pode ser um exercício completamente dissociado da realidade. A própria CGU, órgão central do sistema de correição, possui um entendimento sólido e contundente quanto à necessidade de se alcançar de fato um objetivo na aplicação do regime disciplinar.

Procedimentalmente, o TAC deve se atentar a regras previstas na instrução normativa e, sendo o caso de enquadramento na previsão, o acordo poderá ser celebrado. Nesse sentido, o agente deve se comprometer a modificar sua conduta, reparar o dano e, em contrapartida, a administração deixa de intentar o procedimento administrativo acusatório.

O regramento do TAC prevê os requisitos para sua celebração, quais sejam:

Art. 2º O TAC somente será celebrado quando o investigado:

I - não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais;

II - não tenha firmado TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento; e

III - tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.

Parágrafo único. O eventual ressarcimento ou compromisso de ressarcimento de dano causado à Administração Pública deve ser comunicado à área de gestão de pessoas do órgão ou entidade para aplicação, se for o caso, do disposto no artigo 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 3º Por meio do TAC o agente público interessado se compromete a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente.

Art. 4º A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar. (...) ⁸⁵

⁸⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* [versão atualizada até maio de 2022]. Distrito Federal: CGU, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>. Acesso em: 2 fev. 2025.

⁸⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 56, 18 fev. 2009. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33689>. Acesso em: 2 fev. 2025.

A CGU, por meio de Manual de PAD, leciona que o referido termo poderá ser celebrado somente por servidores que cometeram infrações puníveis com advertência e suspensão até 30 dias.⁸⁶ Não se ignora tal entendimento. O que convém ressaltar é que a aplicação do TAC, para além de tais hipóteses, consagra uma melhor administração na medida em que não extirpa do serviço público o servidor com conduta desajustada, mas busca, de fato, corrigir a conduta defeituosa.

Ainda sobre o tema, bem destaca Cesar Henrique Lima em artigo publicado⁸⁷ no qual ressalta o giro recente na seara do direito administrativo que impôs ao administrativista a necessidade de se observar o paradigma da eficiência como diretriz da persecução do interesse público. Nesse sentido, a visão do autor se alinha à dos autores já citados anteriormente, mas se destaca para o presente tópico porque enxerga que tal giro trouxe a necessidade de se pensar a consensualidade no direito administrativo sancionador em sua aplicação endógena:

Em paralelo ao aludido vetor democrático-constitucional, como também explica Gustavo Binimbojm, o direito administrativo brasileiro contemporâneo passou a ser orientado também pelo giro pragmático. Pautado na lógica de incentivos e resultados, bem como no paradigma da eficiência administrativa, tal giro impõe a busca por soluções, decisões e estruturas aptas à produção das melhores consequências (BINENBOJM, 2021, p. 37-63) e veio a ser reforçado pelo advento da Lei nº 13.655/2018, que acresceu normas de direito público à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942) (BINENBOJM, 2021, p. 63-64), com destaque para cláusula geral de consensualização prevista no art. 263. Trata-se de propósitos claramente alinhados com a ratio da consensualização, que se legitima, dentre outros fundamentos, pela perspectiva de solução mais eficiente dos conflitos e desafios enfrentados pelo Poder Público (seja externa ou internamente).⁸⁸

Em alinhamento ao tema proposto, o TAC se vê como uma possível forma de se alcançar uma sanção e processo administrativo mais condizente com o espírito do DAS e do direito administrativo como um todo, o que deve ser perseguido, estendendo sua incidência para abarcar, talvez, condutas mais gravosas.

⁸⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* [versão atualizada até maio de 2022]. Distrito Federal: CGU, 2022. pg. 76. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>. Acesso em: 2 fev. 2025.

⁸⁷ Lima, C. H. (2024). Desafios à consensualização no direito administrativo sancionador disciplinar: reflexões à luz da literatura jurídica, da legislação e da prática administrativa. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 11(1), 23-43. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11i1p23-43>

⁸⁸ Ibid., p.4

Ressalta-se que em caso de condutas mais gravosas o acordo pode, e deve, tomar contornos mais rígidos, impondo uma possibilidade de sanção pedagógica que compatibiliza a aplicação das reprimendas aos preceitos constitucionais.

CONCLUSÃO

Inicialmente o trabalho fez uma contextualização quanto à posição do tema a ser abordado no Direito. Ressalta que o tema pertence ao direito administrativo e que, por isso, precisa-se adotar como postura na resolução de questões que envolvam a problemática soluções de Direito Público.

É feita uma digressão rememorando que o Direito Público possui como finalidade a consecução do interesse público e possui um funcionamento único, que é o comumente chamado de regime jurídico único. Tal regime impõe normas únicas e possui como princípios diretores a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. Princípios esses que não funcionam somente como norma subsidiária, mas que precisam irradiar por todo o sistema, orientar a aplicação da norma e ser fundamento da resolução dos casos.

Foi realizada uma breve análise da efetiva aplicação desses princípios no ordenamento administrativista e acerca da problemática da aplicação de tais preceitos sem lei específica servindo de suporte legal. Quanto ao ponto, foi demonstrado que a despeito do embate doutrinário, a prática das cortes é no sentido de aplicar os princípios mesmo sem o suporte legal. Argumentativamente foi levantada a edição da súmula 619 do STJ que aplica um regime distinto ao bem público, mesmo sem qualquer previsão legal direta apta a gerar o entendimento.

No momento foi ressaltado que o funcionamento do direito civil e administrativo são distintos, suas finalidades são peculiares e tal fato deve ser levantado em casos práticos para lograr uma efetiva entrega de decisões e atuações com o que deve ser o direito administrativo.

Foi apresentado que os princípios que estabelecem a sobreposição do interesse coletivo ganham contornos únicos em áreas específicas do direito administrativo e, uma dessas áreas é justamente a que ora se estuda, que é o direito administrativo sancionador.

Junto a isso iniciou-se a contextualização mais direta do tema e foi delineado um funcionamento e finalidade, mostrando a que se propõe o DAS e em como existe

uma forte presença de interesses individuais na área. Foi informado que o presente estudo tratará de uma face do direito administrativo sancionador que se denomina direito disciplinar, que estabelece regramento de direito administrativo com contornos de direito público à imposição de sanção aos servidores que operam junto à administração.

Foi assinalado que o funcionamento do DAS é tão peculiar que mesmo pertencendo ao direito administrativo, por vezes recebe a incidência de normas de direito penal.

No tema, tentou-se fazer um cotejo do atual momento do DAS e verificou-se que o STF caminhou na definição do Tema 1199 no sentido de que o regramento civilista se aplica com maior predominância ao DAS ao deixar de aplicar a retroatividade da lei penal mais benéfica à processos de improbidade administrativa.

No tópico seguinte tratou-se de explicar com suas nuances o regime disciplinar da lei 8.112/1990,. Para tanto demonstrou o que seria o regime disciplinar e sua interlocução com o Direito Administrativo e o Direito Administrativo Sancionador.

Foi indicado sua posição topográfica, sua fonte primária, que é a lei 8.112/1990. Qual seria sua área de abrangência e após, passou-se a discorrer como se dá de fato a aplicação de penalidades, trazendo destaque para o processo administrativo disciplinar e suas nuances. Foi informado que o procedimento de responsabilização de servidores públicos possui três fases que foram detalhadas.

Passou-se, então, a abordar uma temática primordial para o presente estudo que é acerca das penalidades administrativas e como é feita sua previsão. Foi direcionada especial atenção à técnica de redação adotada na tipificação das condutas, que é uma técnica aberta, deixando grande margem interpretativa ao intérprete.

Ressaltou-se que a definição de tais ilícitos por vezes fica a cargo do aplicador, seja quem decide administrativamente, seja o julgador que exerce o controle judicial e que tal praxe é preocupantemente, posto que a definição completa

e perfectibilizada do ilícito administrativo é feita em momento posterior a prática da conduta, o que pode ferir ideais de segurança jurídica.

Tópico seguinte foi abordada a pena administrativa sob a ótica de sua finalidade, foi proposta uma tentativa de definição acerca do que se propõe a pena administrativa e quanto ao tema foi festejada a tese adotada por Alice Voronoff que entende a pena administrativa como instrumento para a administração perseguir uma gestão e administração melhores.

Após, entrou-se no imbróglio a ser enfrentado pelo presente trabalho que consiste em analisar o entendimento que hoje se adota perante o Superior Tribunal de Justiça no sentido de que por ser a pena expulsiva prevista na lei 8.112/1990 um ato administrativo vinculado, faleceria para o aplicador da penalidade a possibilidade de realizar um juízo de proporcionalidade.

Todo levantamento feito anteriormente serviu de ferramenta teórica para o enfrentamento que então se levantou.

Inicialmente indicou-se que o princípio da proporcionalidade determina que a adequação entre fins e meios deve ocorrer e foi verificado que a lei 8.112/1990 prevê expressamente em seu texto a determinação de que a proporcionalidade seja aferida na imposição de penalidades que sejam feitas sob o seu império. Não somente, mas a própria Constituição que possui aplicação irrestrita à todo ordenamento jurídico brasileiro prevê como uma garantia fundamental a individualização da pena, que leia-se, estabelece a necessidade de que a penalidade se amolde mais e mais especificamente ao caso concreto.

Foi destacado que a orientação jurisprudencial que hoje se adota é uma escolha do julgador, posto que em um passado recente quando a questão era ainda controversa existem diversos precedentes no sentido de que caberia sim aplicação do referido princípio em face de penas expulsivas.

Para um melhor entendimento acerca da delimitação do que propõe o enunciado sumular 650 do STJ, foram analisados os 05 primeiros precedentes que geraram o entendimento sumulado.

Posteriormente foram feitas considerações acerca da questão e ressaltou-se que a escolha adotada pelo STJ em consolidar o entendimento que afasta o juízo quanto à proporcionalidade mitiga a defesa do acusado que uma vez determinado que a ele será imposta uma pena de demissão em razão de determinado fato, não mais caberia discutir quanto à juridicidade da medida e sua adequação ao caso concreto.

Ressalta-se que a academia enfrenta com grande temor a redação imprecisa dos ilícitos administrativos e que na imposição das penalidades existe grande chance de arbitrariedades serem cometidas.

Ressaltou-se que não só ao administrado poderá resultar em prejuízo o entendimento firmado, mas também à própria administração que poderá ofender ao princípio da eficiência ao demitir um servidor por um motivo banal.

Por vigorar no Brasil o princípio do concurso público, todo servidor precisa passar por uma prova que afere a capacidade técnica de quem quer que se inscreva para o posto de trabalho e somente os melhores colocados alcançam a nomeação. Em tal situação, é certo dizer que o serviço público conta com os mais capacitados para as funções que exercem. A demissão, por essa razão, deveria constituir uma ultima ratio da administração, não por amor às garantias do acusado, mas em consagração ao princípio da eficiência, posto que o servidor a ser retirado dos quadros tem inegável capacidade técnica.

Nesse íterim, sabendo-se que a finalidade da pena administrativa, conforme visto no presente estudo, é não de punir, mas de obter uma melhor administração.

Na presente monografia foi destacado que o princípio da eficiência pode ser violado não só pela retirada dos quadros funcionais um servidor eficiente, mas também que a imposição de penalidades injustas geram sentimento de medo nos servidores que pode ser verificada através do fenômeno do apagão das canetas.

Por fim, após todo levantamento acerca da possível antijuridicidade do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, foi realizada um pequeno estudo acerca do ato administrativo vinculado e verificado que existem casos em que a administração mesmo diante de um suposto ato administrativo vinculado,

deixou de realizar o ato para justamente alcançar uma aplicação do princípio da eficiência.

Com viés argumentativo foi trazida à execução fiscal e seu tratamento pela procuradoria do Distrito Federal. Brevemente, foi editado acordo de cooperação técnica que possibilitou que execuções fiscais até determinado valor não sejam intentadas pela PGDF. Os juízes do Distrito Federal extingue execuções fiscais de até R\$10.000,00 (dez mil reais) em razão da Resolução nº 547/2024. Tudo isso feito em um sistema que, como visto, possui como princípios máximos a indisponibilidade do interesse público. Foi verificado que tal entendimento e prática foi adotada justamente para se alcançar eficiência administrativa.

Desse modo, ao fim se observou que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça não é a única abordagem possível para o caso e, aparentemente, nem mesmo a mais adequada. Diversos precedentes mostram que a própria corte possui posicionamentos destoantes do que propõe o enunciado sumular. Como alternativa, mencionou-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), um acordo administrativo que visa corrigir condutas inadequadas. Sua aplicação em condutas graves poderia gerar um resultado benéfico para a administração.

Referencias

BAUMBACH, Rudinei. Vinculação e discricionariedade na fixação da pena no regime disciplinar dos servidores públicos civis da União. 2011. 82 f. Monografia (Bacharelado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011. pg. 34

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 2.

ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000. p. 1.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 2, mar./abr. 2020.

GALUPPO, Marcelo Campos. Os Princípios Jurídicos No Estado Democrático De Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a, v. 36, p. 191, jul. – set. 1999.

Osório, F. M. (2000). Supremacia do interesse público sobre o privado. Revista De Direito Administrativo, 220, 69–107. <https://doi.org/10.12660/rda.v220.2000.47527>pag. 03

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.79. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 12 nov. 2024. Pagina 79

COUTO, Reinaldo. Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.4. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522485147/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

NOGUEIRA, Valéria Aparecida. A aplicabilidade do direito penal e processo penal ao processo administrativo disciplinar. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 90, mar./abr. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011., p. 40

JUNIOR, Luiz Magno Pinto Bastos; DA CUNHA, Amanda Guimarães. Reflexos das garantias do devido processo convencional no direito administrativo sancionador, XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI Goiânia - GO, 2019. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/no85g2cd/582k1t95/LQVIT4Ac6YNm6v1P.pdf> pag. 202

DA SILVA, Marcelo Aguiar. INTERSECÇÃO ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DIREITO PENAL: Uma visão garantista do ilícito administrativo disciplinar - Boa Vista - RR, 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj035474.pdf/consult/cj035474.pdf> pag. 30

DEZAN, Sandro Lúcio O princípio da atipicidade do ilícito disciplinar. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6154/o-principio-da-atipicidade-do-ilicito-disciplinar>. Acesso em: 12 nov. 2024.

GULLO, Felipe Ramirez. "Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/0c949c67-8ace-4d0f-aa9d-6f08c4d9460f>

A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU: o direito administrativo do medo e o apagão das canetas à luz do art. 28 da LINDB, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39026>

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 96,

PRESOT, Regiane Sousa de Carvalho. O regime jurídico-administrativo no Brasil contemporâneo. Disponível em: <http://www.blogger.com/post-create.g?blogID=2286343583406368287>. Acesso em: 25 jan. 2025., p. 07

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1199: Aplicação retroativa das disposições da Lei nº 14.230/2021 sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-10/interesse-publico-tema-1199-stf-nao-restring-e-retroatividade-lei-1423021/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.197 - RJ, relator: Min. Marco Aurélio, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 fev. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 17.868/DF. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 mar. 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=08%2F03%2F2012&num_registro=201102863588. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 18.370/DF. Relator: Ministro Herman Benjamin. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 fev. 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 2002.39.01.000650-4/PA. Relatora: Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 08 mar. 2012.

CHAGAS, Carulina de Freitas. "A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU: o direito administrativo do medo e o apagão das canetas à luz do art. 28 da LINDB, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39026>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 jan. 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 25. jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS; TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL; GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL; PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Acordo de Cooperação Técnica 103/2024**. Processo SEI nº 05375/2024. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 547, de 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22/02/2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1184 – Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. Repercussão Geral. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até maio de 2022]. Distrito Federal: CGU, 2022. pg. 76, Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>. Acesso em: 2 fev. 2025.

Lima, C. H. (2024). Desafios à consensualização no direito administrativo sancionador disciplinar: reflexões à luz da literatura jurídica, da legislação e da prática administrativa. Revista Digital De Direito Administrativo, 11(1), 23-43. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11i1p23-43>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n.º 21.859, Distrito Federal, Relatora: Ministra Regina Helena Costa, julgado em 28 de novembro de 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2025