



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**  
**JOÃO VICTOR SCHEIDT STEIN**

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 137 DA  
LEI N. 8.112/1990: DEMISSÃO COM INCOMPATIBILIZAÇÃO PERMANENTE  
PARA O RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

Palhoça  
2020

**JOÃO VICTOR SCHEIDT STEIN**

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 137 DA  
LEI N. 8.112/1990: DEMISSÃO COM INCOMPATIBILIZAÇÃO PERMANENTE  
PARA O RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito, da Universidade do Sul de Santa  
Catarina, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Julian de Freitas Salvan, Esp.

Palhoça  
2020

**JOÃO VICTOR SCHEIDT STEIN**

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 137 DA  
LEI N. 8.112/1990: DEMISSÃO COM INCOMPATIBILIZAÇÃO PERMANENTE  
PARA O RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 11 de dezembro de 2020.

---

Professor e orientador Julian de Freitas Salvan, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Patrícia Rodrigues Menezes Castagna, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Patrícia Russi de Luca, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

### **A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 137 DA LEI N. 8.112/1990: DEMISSÃO COM INCOMPATIBILIZAÇÃO PERMANENTE PARA O RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça, 11 de dezembro de 2020.

---

**JOÃO VICTOR SCHEIDT STEIN**

Dedico esta monografia a todos aqueles que tornaram possível a realização do sonho da graduação, em especial a todos os professores que pela minha vida passaram e, também, aos meus pais, João Luiz Stein e Roseneide Scheidt Stein.

## **AGRADE CIMENTOS**

Agradecer não é uma tarefa simples. O receio de esquecer quem merece ser lembrado existe. A vontade é de abraçar o mundo, pois foram muitos os que contribuíram na caminhada da graduação, muitos os que colaboraram para que eu pudesse chegar até este momento tão esperado, da entrega e apresentação da presente monografia, que se traduz no encerramento de um ciclo.

Começo demonstrando gratidão aos meus pais. Os maiores e melhores apoiadores que poderia ter tido na vida. Esses que nunca desistiram nem nunca desistirão de mim. Esses que torcem e vibram diante de toda e qualquer vitória e que acolhem nos momentos das falhas e frustrações, que são tão naturais ao ser humano.

Minha mãe se dedicou sempre para que os filhos fossem felizes. Além disso, influenciou muito no que toca à educação. Recordo-me até os dias atuais da realização dos trabalhos dos primeiros anos educacionais em conjunto, de todo o seu amparo. Lembro-me, ainda, com muito carinho, de como enfeitava meus cadernos e como os tornava meus bens mais preciosos.

Meu pai, apesar do pouco estudo, muito inteligente que é, também apostou no caminho da educação para os filhos. Ademais, esforça-se, desde que me entendo por gente, para proporcionar bem-estar à família.

Agradeço aos meus irmãos, Luiz Guilherme e Paulo Eduardo. Foram essenciais para o meu desenvolvimento enquanto pessoa. O Guilherme me ensinou sobre comprometimento e seriedade, o Paulo sobre desprendimento e tranquilidade. São verdadeiros opostos complementares. Também agradeço à Andreza, por ter amolecido meu irmão mais velho.

Em seguida, agradeço às amigas cultivadas na infância e que permanecem até os dias atuais. Maiara e Samara, vocês são demais! Saibam que tornaram muito mais divertidos de serem vivenciados meus anos de ensino fundamental, médio e pré-vestibular. Acredito que nossa amizade, que atualmente conta com mais de 15 anos, permanecerá por toda a vida.

Não menos importantes são as amigas cultivadas no curso de Direito. Afinal, foram cinco anos de convivência diária, quatro anos de forma presencial e este último virtualmente. Gabriela, Rosiane, Camilla, Luciara, Monique e Jheannine, vocês foram essenciais nessa trajetória. Foi um prazer ter superado os desafios ao lado de cada

uma. Tenho um carinho especial por todas, espero encontrá-las em breve e que tenham muito sucesso profissional.

No trabalho, também foram formados verdadeiros vínculos de afeto. Cito, para exemplificar, a Monyque e a Fabiana. A Monyque foi a primeira pessoa a notar meu potencial no Direito Administrativo. Ela é uma grande pessoa, mulher, assistente de Promotoria, futura Promotora de Justiça e é uma amiga melhor ainda! A Fabiana, por sua vez, foi minha companheira de trincheira, pois juntos fomos estagiários na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Palhoça/SC, oportunidade em que aprendemos uma série de coisas e, entre elas, a ter resiliência e cumplicidade.

Ainda, é preciso agradecer aos professores, sem os quais não há ensino. Muito obrigado por tudo! Sei que a profissão é árdua, mas, de todas as que existem, é a mais grandiosa. Ensinar é atitude de gente generosa. Materializo os professores no meu orientador, Julian de Freitas Salvan, que, no que diz respeito à orientação da monografia, só tenho elogios a tecer.

Falando em generosidade, é chegada a hora de exprimir gratidão aos meus atuais chefes, Giglione Zanela Maia e Amauri Zanela Maia. Giglione, já te contei que és minha verdadeira fonte de inspiração no Direito Administrativo, na advocacia e na vida acadêmica. Saibas que se há alguém com a capacidade de tornar o ensino apaixonante, este alguém és tu. Amauri, sou fã do advogado íntegro e dedicado que és, além da forma brilhante e cuidadosa como conduzes a tua carreira. Aos dois, não há palavras para agradecer tudo o que têm feito por mim, pelo aprendizado diário proporcionado neste ano.

Por último, deixo para agradecer a pessoa que passou a integrar minha vida de forma efetiva mais recentemente. João Pedro, se não fosse você, minha sanidade já teria se esvaído nessa pandemia. Obrigado por ser luz em meio à escuridão e paz em meio ao caos.

É isto. Espero não ter me alongado demais.

“A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia” (ULISSES GUIMARÃES, 1988).



## RESUMO

O objetivo da presente monografia é investigar a (in)constitucionalidade da demissão com incompatibilização permanente para o retorno ao serviço público federal. No capítulo inaugural da fundamentação teórica, relacionam-se os aspectos essenciais para a compreensão do tema proposto, sendo o regime disciplinar dos servidores públicos, o processo administrativo disciplinar federal, a pena de demissão e a proibição permanente de retorno aos quadros funcionais da União. Em seguida, haja vista que o debate se dá em virtude da vedação de penalidades perpétuas (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), faz-se a apresentação dos princípios constitucionais orientadores do procedimento disciplinar federal e a exposição do entendimento dos estudiosos acerca da possibilidade de incidência das garantias de natureza penal no campo do direito administrativo disciplinar. Finalmente, noticia-se: a existência de precedente dos Tribunais Superiores no sentido de que é aplicável a todo o ordenamento jurídico a vedação constitucional; a propositura anterior de ação direta tratando da matéria, que aguarda julgamento, e; ainda, o posicionamento antagônico da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República frente à controvérsia. Conclui-se, objetivamente, que não é possível afirmar com certeza a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, em razão de o Supremo Tribunal Federal nada ter decidido em sede de controle concentrado até então e da presença de embate teórico no seio da comunidade jurídica. Para chegar-se a tal entendimento, foram utilizados o método dedutivo, a abordagem qualitativa e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Demissão com incompatibilização permanente. Vedação constitucional. (In)constitucionalidade.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>REGIME DISCIPLINAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO E PROIBIÇÃO DE RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL</b>	<b>11</b>
2.1	REGIME DISCIPLINAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS: CONSIDERAÇÕES INICIAIS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	11
<b>2.1.1</b>	<b>Evolução histórica</b>	<b>12</b>
2.2	PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL (LEI N. 8.112/1990)	15
<b>2.2.1</b>	<b>Fases do processo administrativo disciplinar federal</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Infrações disciplinares, sanções administrativas e a penalidade de demissão do serviço público federal</b>	<b>18</b>
2.2.2.1	Demissão do serviço público federal	21
2.3	PROIBIÇÃO DE RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL	22
<b>2.3.1</b>	<b>Hipóteses de incidência</b>	<b>24</b>
2.3.1.1	Crime contra a Administração Pública	24
2.3.1.2	Improbidade administrativa	25
2.3.1.3	Aplicação irregular de dinheiros públicos	26
2.3.1.4	Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional	27
2.3.1.5	Corrupção	27
<b>2.3.2</b>	<b>Aplicação na prática: Nota Técnica n. 123/2020/CGUNE/CRG</b>	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>PRINCÍPIOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INCIDENTES SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA UNIÃO</b>	<b>29</b>
3.1	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS INCIDENTES SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA UNIÃO	29
<b>3.1.1</b>	<b>Princípios constitucionais processuais</b>	<b>30</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Princípios constitucionais explícitos da Administração Pública</b>	<b>32</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Princípios constitucionais implícitos da Administração Pública: motivação, proporcionalidade e razoabilidade das decisões</b>	<b>36</b>
3.2	APLICAÇÃO DE GARANTIAS DE NATUREZA PENAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA UNIÃO	38
3.3	VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À APLICAÇÃO DE PENA DE CARÁTER PERPÉTUO ENQUANTO COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	41

<b>4 (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PREVISÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 137 DA LEI N. 8.112/1990 .....</b>	<b>44</b>
4.1 PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES: MANDADO DE SEGURANÇA N. 1.119/DF (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA) E RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 154.134/DF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL) .....	44
4.2 CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.975.....	48
4.3 POSICIONAMENTO ANTAGÔNICO: PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO .....	53
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia aborda a (in)constitucionalidade da demissão com incompatibilização permanente para o retorno ao serviço público federal em razão da prática, pelo servidor público, de crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional e/ou corrupção, que são os ilícitos previstos no artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da Lei n. 8.112/1990.

Dessa forma e considerando a disposição do artigo 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que proíbe expressamente a instituição de penas de caráter perpétuo, o objetivo principal deste trabalho acadêmico é investigar a constitucionalidade da previsão do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, para se chegar à conclusão de que é constitucional ou não a referida norma.

Decorrência disso, os objetivos específicos são: apresentar elementos basilares para o melhor entendimento da controvérsia, verificar os princípios incidentes sobre o processo administrativo disciplinar da União e a possibilidade de recaírem as garantias constitucionais de natureza penal no campo administrativo e, por fim, analisar a forma como a comunidade jurídica se posiciona diante da possível inconstitucionalidade do dispositivo legal citado.

A problemática, por sua vez, segue a mesma linha, podendo ficar estabelecida do seguinte modo: é constitucional a modalidade de demissão com efeitos permanentes estipulada no estatuto dos servidores públicos civis da União?

Em relação à pesquisa, utiliza-se o método de pensamento dedutivo, partindo-se de conceitos mais amplos até chegar aos mais específicos, abordagem qualitativa, baseada em aspectos teóricos, e pesquisas bibliográfica, com procedimentos de leitura de diversas fontes que permitem melhor entender o tema, como doutrinas e artigos científicos, e documental, calcada na análise de dispositivos de lei, assim como de julgados.

O segundo capítulo é voltado à análise de elementos fundamentais para a compreensão da reflexão proposta. Parte-se, então, do regime disciplinar dos servidores públicos, apresentando noções gerais ao seu respeito e a evolução no curso da história. Aborda-se o processo administrativo disciplinar, sem o qual não é possível impor sanção disciplinar, tratando-se das respectivas fases, das infrações

funcionais previstas na Lei n. 8.112/1990 e das principais penalidades que dele redundam. O capítulo também apresenta ao leitor considerações sobre a proibição de retorno ao serviço público federal, as hipóteses de incidência de tal modalidade da pena expulsiva e a aplicação na prática, com base na Nota Técnica n. 123/2020/CGUNE/CRG.

Em seguida, no capítulo terceiro, são abarcados os princípios constitucionais incidentes sobre o processo administrativo disciplinar da União, que podem ser categorizados assim: princípios constitucionais processuais (devido processo legal, ampla defesa e contraditório); princípios constitucionais explícitos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e implícitos (motivação, proporcionalidade e razoabilidade) da Administração Pública. Além disso, expõe-se entendimento dos estudiosos acerca da possibilidade de aplicação das garantias de natureza penal no campo do direito administrativo disciplinar, com especial vista na vedação de instituição de penalidades perpétuas.

O quarto capítulo é voltado exclusivamente à discussão incutida no tema proposto, sobre ser constitucional ou não a penalidade administrativa de demissão com efeitos intermináveis. Nele, acostam-se precedentes que revelam a transcendência da garantia do artigo 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a todo o ordenamento jurídico brasileiro; noticia-se a existência de ação direta sobre a matéria objeto deste trabalho acadêmico, que até então não foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do controle concentrado, e; é feita a revelação de posicionamento antagônico entre a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República frente à discussão.

O estudo do tema é de extrema importância, visto que a defesa da Constituição é movimento crucial para a sobrevivência do Estado Democrático de Direito. Logo, havendo dúvidas quanto à constitucionalidade de determinado artigo legal, é necessário que seja feita a averiguação.

## **2 REGIME DISCIPLINAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO E PROIBIÇÃO DE RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

O capítulo inaugural do referencial teórico desta monografia abordará questões basilares ao tema principal: o regime disciplinar dos servidores públicos, para compreender o que autoriza a Administração Pública a penalizar os referidos sujeitos e de que forma acontece; o processo administrativo disciplinar da União, no qual delimitada a pesquisa e sem o qual não há a aplicação de sanção administrativa aos servidores públicos federais e; por último, a proibição de retorno ao serviço público federal pelo servidor demitido, seu conceito, hipóteses de incidência e aplicação na prática.

### **2.1 REGIME DISCIPLINAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS: CONSIDERAÇÕES INICIAIS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Considerada a independência das instâncias, o servidor público infrator poderá ser responsabilizado nas esferas penal, civil e administrativa, a depender da subsunção dos fatos à norma de cada ramo jurídico (CARVALHO, 2017, p. 875).

No tocante à seara administrativa, o regime disciplinar definido em lei é que regulamenta as penalidades a serem aplicadas aos servidores que deixam de cumprir com os deveres e violam as proibições previstas no respectivo estatuto de regência, exigindo-se sempre a instauração de processo administrativo, em que estejam garantidos o contraditório e ampla defesa (CARVALHO, 2017, p. 875).

O regime disciplinar dos servidores públicos é conteúdo estudado pelo chamado direito administrativo disciplinar, o qual está inserido, por sua vez, no campo do direito administrativo sancionador, que se volta a regular a imposição de sanções pelo Poder Público no âmbito administrativo. Assim, trata-se de um microsistema revestido de lógica própria, haja vista seus elementos peculiares justificadores de estudo apartado (FERNANDES, 2016, p. 77).

A respeito da correlação entre o objeto de estudo do presente tópico e o direito administrativo sancionador, entende Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 915):

Registre-se, por último, que, uma vez identificada a ocorrência de infração administrativa, a autoridade não pode deixar de aplicar a sanção. Com efeito, há um dever de sancionar, e não uma possibilidade discricionária de praticar

ou não tal ato. A doutrina brasileira, mesmo em obras gerais, costuma enfatizar tal fato em relação ao dever disciplinar, invocando o art. 320 do Código Penal, que tipifica a figura da condescendência criminosa, mas o dever de sancionar tanto existe em relação às infrações internas quanto em relação às externas.

Denota-se da lição que a autoridade administrativa não pode deixar de sancionar administrativamente o infrator uma vez verificado o cometimento de infração nesse campo, tratando-se de ato vinculado.

A necessidade de a Administração Pública investigar o suposto cometimento de infração funcional e, caso constatado, penalizar seus servidores é decorrência, para parte dos estudiosos, do poder-dever disciplinar, que é discricionário no sentido de permitir à autoridade administrativa eleger, entre as sanções disponíveis pelo legislador, a que mais se adequa ao caso em concreto, mas não dá a liberdade de escolher se, evidenciada a prática de uma ilegalidade pelo servidor público, penaliza ou não (PIETRO, 2018, p. 119).

Nesse quadro, resta claro que o regime disciplinar surge da necessidade de penalizar o servidor público que comete infração funcional, enquanto impostos à Administração Pública os deveres de sancionar e disciplinar. Além disso, é vertente do poder-dever disciplinar, que, em função de discricionariedade relativa, permite à autoridade administrativa selecionar a pena que melhor se adequa na prática.

### **2.1.1 Evolução histórica**

O direito administrativo disciplinar, assim como o ordenamento jurídico em geral, sofreu, ao longo do tempo, uma considerável evolução. E três aspectos evidenciam a transformação da origem até o período contemporâneo.

O primeiro aspecto diz respeito ao fato de que se confundem as histórias do direito administrativo sancionador e do direito penal. Isto porque o legislador, de acordo com as acepções políticas de cada período e da configuração de cada Estado, recorria alternadamente às matérias jurídicas citadas para definir e disciplinar as ilicitudes (GUARDIA, 2014, p. 774-775).

O segundo ponto, em conexão com o anterior, trata da evolução notável na forma de pensar a punição, que vale tanto para o direito administrativo sancionador quanto para o direito penal. Desenvolveram-se ambos os ramos jurídicos amparados no poder punitivo estatal alternada e quase que concomitantemente, como que

regidos por um movimento pendular. Prova disso é que, de início, atribuía-se às sanções administrativa e penal a finalidade de retribuição pelo mal cometido pelo acusado; no entanto, com o decurso do tempo, esse caráter foi se perdendo, evidenciando-se um traço novo, o desejo de corrigir, de readequar o indivíduo infrator para o convívio social (MATTOS, 2010, p. 2).

O terceiro e último deles não deixa de se relacionar com a consideração precedente, porquanto voltado à teoria da sujeição especial, cultivada, no século XIX, pela doutrina alemã, com o propósito de amparar a criação de um novo poder administrativo, que legitimaria a imposição de determinadas restrições aos direitos fundamentais de pessoas que cultivassem vínculo diferenciado com a Administração Pública, consoante assevera Miriam Wimmer (2007, p. 32, grifo nosso):

A doutrina das relações de sujeição especial, originada na Alemanha do século XIX, surgiu para fundamentar a existência de um poder administrativo especial que legitimaria a imposição de determinadas restrições aos direitos fundamentais de pessoas que se encontram em situações diferenciadas em relação ao Poder Público. **Entre os exemplos tradicionalmente apontados, estão as relações que se desenvolvem entre o Estado e funcionários públicos**, estudantes de escolas públicas, militares e presos – relações marcadas por uma acentuada dependência em relação ao Estado. **Trata-se de uma construção jurídica, que busca justificar a minoração dos direitos dos cidadãos, ou dos sistemas institucionalmente previstos para sua garantia, como consequência de uma “relação qualificada com o poder público”**.

A teoria em estudo teria por objetivo permitir: a supressão de direitos fundamentais dos servidores públicos; a inobservância do princípio da legalidade pelo Poder Público e; a não sujeição dos atos administrativos internos ao controle do Poder Judiciário, dado que teoricamente alheios ao direito (WIMMER, 2007, p. 38-39).

No Brasil, exemplo marcante da aplicação da teoria da sujeição especial foi o instituto da verdade sabida, que, sob a vigência do antigo estatuto dos servidores públicos federais (Lei n. 1.711/1952) e do também ultrapassado estatuto dos servidores públicos do Estado de São Paulo (Lei n.10.261/1968), subvertia o princípio da presunção de inocência, ao passo que autorizava a autoridade administrativa a impor penalidades leves ao servidor acusado, tais como advertência, repreensão ou suspensão, sem que, para isso, houvesse previamente o devido processo legal (MARINELA, 2018, p. 1.159).

O instituto da verdade sabida, em tese, não tinha efetividade no caso de sanções mais graves do que as citadas no parágrafo anterior, situação que exigia a



instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Entretanto, a larga discricionariedade concedida por ele à autoridade administrativa foi suficiente para prejudicar o servidor acusado, na linha do que disserta Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p. 8):

A chefia possuía o poder de definir qual era a melhor solução jurídica para o deslinde de cada infração disciplinar. Esse discricionarismo foi suficiente para prejudicar todos os servidores, pois até mesmo nos casos gravíssimos, onde era obrigatória a representação para o superior hierárquico imediato da chefia do servidor acusado, se constatava o arbítrio e a perseguição, em decorrência de que o posicionamento da Administração Pública resultante da peça acusatória, mesmo, em tese, não vigorando o instituto da verdade sabida, na prática a mesma era adotada e a apuração apenas tinha uma aparência de legalidade que se revelava arbitrária, ilegal e pouco democrática. Isso porque, apesar do Direito Penal adotar o princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, no processo disciplinar bastava que a lei definisse, mesmo que genericamente, a infração, para que a Autoridade administrativa impusesse a penalidade, utilizando-se de "uma larga margem de poder discricionário".

Esse capítulo nefasto da história brasileira ficou superado com a retomada do Estado Democrático de Direito e a consecutiva promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, eis que o diploma constitucional, por meio do seu artigo 5º, inciso LV, estabeleceu os princípios do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar, impondo a necessidade da instauração de procedimento para comprovação do cometimento do ilícito imputado ao agente para a aplicação da penalidade, por meio das provas admitidas em direito (PIETRO, 2018, p. 809).

O marco constitucional de 1988 também deu azo à inconstitucionalidade da teoria da sujeição especial dos agentes públicos no território brasileiro, visto que expressamente previsto como orientador dos atos da Administração Pública, no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, o princípio da legalidade, que impõe a adoção de conduta conforme a lei, de modo que na ausência de previsão legal, está proibida a atuação do ente público (CARVALHO, 2019, p. 20).

Assim, observa-se a transição de um regime disciplinar autoritário, antidemocrático, cuja finalidade precípua era o castigo, para outro, mais garantidor, amparado na lei e na Constituição e detentor de uma perspectiva de punição voltada à reparação do ato e à reeducação do infrator.

## 2.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL (LEI N. 8.112/1990)

Expõe Irene Patrícia Nohara (2019, p. 287) que o processo disciplinar é o instrumento destinado a averiguar responsabilidade do agente público por infração praticada no exercício da função, ou que tenha relação com as atribuições do cargo por ele ocupado.

Com a ciência do cometimento da falta disciplinar, tendo em vista a extinção do instituto da verdade sabida, a autoridade administrativa, para a aplicação de sanções administrativas, fica obrigada a instaurar um dos procedimentos disciplinares disponibilizados pela lei federal: a sindicância ou o processo administrativo disciplinar propriamente dito – PAD (MAZZA, 2017, p. 784).

A sindicância é um procedimento sumário instaurado visando apurar infrações funcionais cuja pena máxima prevista seja de suspensão por até 30 (trinta) dias. Já o processo administrativo disciplinar serve para investigar ilícitos mais graves, ensejadores de penalidades mais severas, como a demissão, a cassação de aposentadoria ou a disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (MAZZA, 2017, p. 783-785).

Nesse passo, por se considerar que o presente trabalho está voltado à análise da constitucionalidade da proibição de retorno ao serviço público federal pelo servidor demitido em virtude da prática das infrações do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X E XI, da, Lei n. 8.112/1990, abordar-se-á mais detalhadamente apenas o processo administrativo disciplinar.

### 2.2.1 Fases do processo administrativo disciplinar federal

O rito ordinário do processo administrativo disciplinar, previsto na Lei n. 8.112/1990, do artigo 148 ao artigo 166, é dividido em três fases: instauração, inquérito e julgamento, sendo que dentro da fase de inquérito estão as etapas de instrução, defesa e relatório (BRASIL, 1990).

A instauração do processo administrativo disciplinar é caracterizada pela prática de um ato formal, a expedição de portaria pela autoridade competente. Do ato devem constar: o tipo de procedimento adotado (procedimento sumário ou ordinário), os integrantes da comissão (definindo os nomes, respectivos cargos e matrículas, com

a indicação do Presidente) e a previsão do prazo concedido pela autoridade instauradora para a conclusão das medidas necessárias (MARINELA, 2018, p. 1.160).

Atualmente, conforme o teor da Súmula n. 641 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2020): “A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados”, bastando a descrição sucinta dos fatos que deram causa à investigação.

Sobre a comissão processante, destaca Nohara (2019, p. 301) que deve ser composta “[...] de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, que indicará, dentre eles, o seu Presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”, sob a pena de se incorrer em nulidade do ato inaugural.

Instaurada a comissão, há a necessidade de notificação prévia do acusado, para que o contraditório e a ampla defesa sejam oportunizados logo que iniciadas as atividades no processo administrativo disciplinar (NOHARA, 2019, p. 301).

A autoridade competente para instauração do processo administrativo disciplinar é, em regra, o agente público encarregado do julgamento (BACELLAR FILHO, 2007, p. 22).

A publicação da portaria de instauração é seguida da fase do inquérito, sobre o qual disserta Mello (2019, p. 335-336, grifo do autor):

*A instauração do processo dar-se-á com a publicação do ato que constituir a comissão (art. 151, I) e é seguida do inquérito, compreensivo de três partes: a instrução, a defesa, e o relatório (art. 151, II). O inquérito desenvolver-se-á de acordo com o princípio do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 153).*

*Nesta fase, da qual a sindicância constituir-se-á em uma das peças da instrução (art. 154), a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações, diligências, perícias e o que mais necessário for para a coleta da prova (art. 155), facultando-se ao servidor o direito de acompanhar o processo, pessoalmente ou mediante procurador constituído, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas, bem como formular quesitos, quando se tratar de matéria que demande análise pericial (art. 156). Concluída a oitiva de testemunhas, proceder-se-á ao interrogatório do acusado (art. 159).*

*Uma vez tipificada a infração disciplinar, o servidor será indiciado, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas (art. 161), fazendo-se sua citação para defesa no prazo de 10 dias. Caso o indiciado seja revel ser-lhe-á nomeado procurador dativo, ocupante de cargo efetivo superior ou do mesmo nível, ou de nível de escolaridade igual ou superior ao dele (art. 164, § 2º).*

*Apreciada a defesa, a comissão processante elaborará minucioso relatório, que será conclusivo quanto à inocência ou responsabilidade do servidor, e indicará os dispositivos normativos transgredidos, bem como as circunstâncias atenuantes ou agravantes (art. 165 e parágrafos). Isto posto,*

o processo disciplinar com o relatório serão encaminhados à autoridade que lhe determinou a instauração para que esta profira julgamento ou, se a sanção prevista exceder sua alçada, o eleve à autoridade para aplicá-la, a qual, neste caso, é que proferirá o julgamento, se a penalidade for a demissão ou a cassação de aposentadoria (art. 167) [...].

Nesse norte, a fase do inquérito, que é voltada à apuração do cometimento ou não do ilícito, por intermédio da produção de todas as provas em direito admitidas e (por exemplo: tomada de depoimento de testemunhas, acareações, perícia técnica), é dividida em 3 (três) etapas: instrução probatória; defesa e; relatório.

Referente à defesa e ao acompanhamento do processo, esclarece-se que pode ficar a cargo do próprio acusado, não sendo exigível que se faça representar por advogado, conforme faz inferir a Súmula Vinculante n. 5 do Supremo Tribunal Federal. A representação nada mais é, neste caso, que uma faculdade conferida ao acusado, que está assinalada no artigo 3º, inciso IV, da Lei n. 9.784/1999. Faz-se exigível apenas, portanto, a presença de defensor dativo, quando o indiciado for revel (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.069).

A última fase é o julgamento, que deve ocorrer em 20 (vinte) dias do recebimento do processo e, em regra, acatar o relatório da comissão disciplinar, exceto na hipótese de contrariedade às provas dos autos. Nesse caso, a autoridade poderá, motivadamente, agravar a penalidade opinada, abrandá-la ou isentar o servidor da responsabilidade. E, por ser ato administrativo, a decisão precisa ser válida, eficaz e estar dotada dos requisitos de validade: competência, forma, finalidade, objeto e motivo (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.070).

A autoridade competente para o julgamento é aquela definida pelo artigo 141 da Lei n. 8.112/1990 (BRASIL, 1990):

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

Resulta do dispositivo legal acostado acima que, quando se estiver diante de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor, as sanções serão impostas pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República (ARAS NETO, 2019).

A revisão do processo disciplinar poderá ocorrer a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, desde que sejam aduzidos fatos novos ou circunstâncias capazes de justificar a inocência do punido ou, ainda, que é inadequada a penalidade aplicada. E o pedido de revisão, ainda que o julgador entenda improcedente, não poderá ser utilizado para agravar a punição já imposta (CAMPOS, 2018, p. 500).

Destarte, restam evidenciadas as principais informações relativas às etapas que compõe o processo administrativo disciplinar (PAD). Resta conhecer, nesse momento, os deveres e proibições cuja violação leva à instauração do procedimento sancionador, assim como as sanções cabíveis pela legislação vigente.

### **2.2.2 Infrações disciplinares, sanções administrativas e a penalidade de demissão do serviço público federal**

Antes de adentrar no assunto das infrações disciplinares e sanções administrativas, é de bom alvitre lembrar que se configura a responsabilidade administrativa com a prática de ilícito funcional, definido em legislação estatutária do ente federado. A apuração da infração é feita pelo Poder Público por intermédio de sindicância ou processo administrativo disciplinar, garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa. No âmbito federal, a instauração de processo administrativo disciplinar é obrigatória para punições maiores do que 30 (trinta) dias de suspensão (NOHARA, 2019, p. 783).

Com isso, constatada a transgressão dos deveres e das proibições elencados na lei, o agente administrativo fica sujeito às penalidades disciplinares de advertência, suspensão, demissão, entre outras. Acontece, porém, que a tarefa de impor a sanção não é assim tão simples. Isto porque, na linha do que educa Nohara (2019, p. 783):

[...] o ilícito administrativo não comporta a mesma tipicidade do penal; portanto, há certa margem de discricionariedade no enquadramento da falta cometida, uma vez que a lei se refere, por exemplo, à "falta do cumprimento dos deveres", à "insubordinação grave", sem que haja elementos precisos de

sua caracterização, o que no direito penal redundaria em violação da tipicidade decorrente da reserva legal.

Antônio Carlos Alencar Carvalho (2011, p. 276) explica que tal abstração do tipo administrativo se dá em virtude de residir sua existência no intuito de preservar padrões de condutas e bons valores nos quadros funcionais da Administração Pública, de forma que seria praticamente inviável prever todos os comportamentos dissonantes dessa orientação:

No campo do direito administrativo disciplinar, os tipos, que são a descrição em lei do comportamento passível de sanções, colimam preservar determinados padrões de conduta funcional e valores essenciais para a regularidade do serviço público: a pontualidade, a impessoalidade, a probidade, a hierarquia, a moralidade administrativa, visto que seria quase inviável prever todos os comportamentos desregrados que podem ser praticados pelos agentes da Administração.

Nesse passo, a multiplicidade de possíveis situações é que autoriza e justifica o uso de conceitos mais abertos, indeterminados, no campo do direito administrativo sancionador, os quais, diante das circunstâncias de fato, permitem à autoridade encarregada do julgamento a tomada da decisão que melhor se adequa à finalidade legal (PEREIRA, 2007, p. 105).

Com base nessa intenção, o legislador previu na Lei n. 8.112/1990, em seu artigo 116, deveres aos servidores públicos federais, que são: o exercício zeloso e dedicado das atribuições do cargo, a lealdade às instituições a que servir, a observância e a obediência da lei e das normas regulamentares, o cumprimento das ordens emanadas por agentes públicos hierarquicamente superiores, a adoção e a manutenção de conduta íntegra, proba, honesta e a representação contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder (BRASIL, 1990).

Além de prever as condutas desejadas, o estatuto dos servidores públicos civis da União (BRASIL, 1990) estabeleceu, no artigo 117, as ações defesas aos servidores públicos:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;

- V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII - receber propina, comissão, presente, ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

Para cada uma das infrações definidas na lei haverá penalidade disciplinar atribuível (CARVALHO, 2017, p. 877). Com isso em vista, faz-se necessário conceituar brevemente as principais espécies de sanções a serem aplicadas, em caso de prática da conduta ilícita pelo agente público faltoso.

A advertência é a punição mais leve, devendo ser aplicada, por escrito, pelo chefe da repartição, quando da incidência do infrator nas hipóteses do artigo 117, incisos I a VIII e XIX, e da inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna mais branda. A suspensão é uma punição intermediária, 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, sendo o prazo máximo de 90 (noventa) dias. A demissão é a pena mais grave, a única capaz de gerar a perda do cargo público (CAMPOS, 2018, p. 487).

Ao presente estudo, interessa especialmente a pena de demissão, visto que em virtude dela, em algumas hipóteses, é que o servidor público é cortado permanentemente dos quadros de pessoal da União. Por isso, o tópico seguinte a ela se aterá.

### 2.2.2.1 Demissão do serviço público federal

A demissão é hipótese de desinvestidura no cargo público de provimento efetivo com natureza de sanção. É pena máxima caracterizada pelo desligamento do servidor público em razão do cometimento de infração disciplinar grave (MARINELA, 2018, p. 1.159).

É possível a sua conversão em cassação de aposentadoria na hipótese de o acusado não estar mais na ativa, assim como em destituição de cargo em comissão ou função de confiança no caso de a prática do ato ilícito ter acontecido no exercício de um deles (MARINELA, 2018, p. 1.159).

Em âmbito federal, isto é, de aplicação aos servidores públicos da União, o artigo 132 da Lei n. 8.112/1990 (BRASIL, 1990) enumera as infrações funcionais puníveis com 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.

Vê-se que as condutas cujo tipo corresponde à sanção expulsiva violam, de forma astronômica, os padrões de conduta estabelecidos aos servidores pela Administração, como é o caso do recebimento de vantagem de qualquer espécie, pecam contra a dignidade da função pública, a exemplo de o agente público se valer do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem ou, ainda, prejudicam o erário público, que é patrimônio de toda a coletividade.

A penalidade de demissão, em todo caso, deve respeitar o prazo quinquenal de prescrição (artigo 142, inciso I, da Lei n. 8.112/1990), contado da ciência do Poder Público quanto à prática da infração – e não somente da autoridade competente para a aplicação da penalidade (CARVALHO, 2017, p. 879).



Ainda, a demissão não deve ser confundida com a exoneração, pois, em que pese ambos os atos resultem no desligamento do servidor dos quadros funcionais do ente público, a demissão caracteriza sanção e a exoneração, por sua vez, é a dispensa por interesse do servidor público ou da Administração, não havendo conotação punitiva (CARVALHO FILHO, 2020, p. 740).

Último aspecto que sobreleva notar no que se refere à penalidade em questão é que, dependendo da irregularidade praticada, o servidor poderá retornar ou não ao serviço público, existindo três situações distintas, conforme aduz Campos (2018, p. 488, grifo do autor):

- a) **Demissão pura e simples:** o servidor poderá retornar ao serviço público após uma nova aprovação em concurso público.
- b) **Demissão + 5 anos:** incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de cinco anos.
- c) **Demissão sem possibilidade de retorno:** o ex-servidor não poderá retornar ao serviço público federal.

Portanto, a demissão é ato de caráter punitivo caracterizado pelo desligamento do servidor público que praticou as infrações previstas no artigo 132 da Lei n. 8.112/1990, podendo ser: pura e simples, o que admite o retorno ao serviço público; de afastamento pelo período de cinco anos, ou; permanente, nas hipóteses assinaladas pela lei. Esta modalidade é a que se faz pertinente ao trabalho científico em tela, pois é a constitucionalidade da demissão perpétua que se averigua.

### 2.3 PROIBIÇÃO DE RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Das principais sanções administrativas (advertência, suspensão e demissão), a penalidade expulsiva representa o grau máximo de reprimenda ao servidor público estatutário, sendo, por isso, reservada às condutas infracionais graves praticadas no exercício do cargo público ou em razão dele – hipóteses taxativas elencadas no artigo 132 da Lei n. 8.112/1990 (BRASIL, 2020, p. 2).

Entre as condutas elencadas no dispositivo legal acima referido, existem aquelas que atentam contra a dignidade da função pública, cometidas pelos servidores com a intenção de lograr êxito pessoal ou para terceiro, que constam do art. 117, IX e XI. Para estas, o legislador estipulou, no artigo 137, *caput*, do estatuto dos servidores públicos da União, uma espécie de quarentena, que consiste na

vedação de retorno aos quadros funcionais do ente público sancionador pelo prazo de cinco anos (MATTOS, 2006, p. 793).

O parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, a seu turno, foi voltado a cuidar daquelas infrações que envolvem o erário público e que tendem a impedir, no quesito gravidade, as demais infrações puníveis com demissão. Fixando o legislador, para esses casos, a incompatibilização permanente para o retorno ao serviço público federal (RIGOLIN, 2012, p. 337-338).

A penalidade de efeitos perpétuos, cuja constitucionalidade é duvidosa, em função do que está escrito no artigo 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, encontra aplicabilidade na hipótese de incidência do agente público nas práticas expressas no artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, do diploma legal em comento (RIGOLIN, 2012, p. 337-338).

É o texto do artigo 137, *caput* e parágrafo único, do estatuto aplicado aos servidores públicos federais (BRASIL, 1990, grifo nosso):

Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.  
Parágrafo único. **Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.**

Atentando-se à disposição do parágrafo único do artigo 137, assim como à redação do artigo 132 da Lei n. 8.112/1990, é possível constatar que a aplicação da proibição perpétua de retorno ao serviço público federal é cabível quando o servidor comete crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção.

Em nota técnica (Nota técnica n. 1188/2020/CGUNE/CRG), a Corregedoria-Geral da União (BRASIL, 2020, p. 2-3) observou quanto à modalidade da penalidade expulsiva em estudo:

Efeito mais gravoso, no entanto, resta estabelecido no seu parágrafo único, qual seja, o impedimento permanente de retorno ao serviço público, que ocorrerá nas situações de aplicação da penalidade expulsiva por condutas constantes dos incisos I (crime contra a administração pública), IV (improbidade administrativa), VIII (aplicação irregular de dinheiros públicos), X (lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional) ou XI (corrupção) do art. 132 da Lei nº 8.112/1990, conforme se vê:  
[...].

Incumbe pontuar que as condutas ilícitas mencionadas no parágrafo único acima são consideradas infrações gravíssimas, sendo que o enquadramento em qualquer uma destas situações levará o agente à proibição de retorno aos quadros do serviço público federal.

Sob o ponto específico em exame, à vista do conteúdo do art. 137 e seu parágrafo único, cabe ressaltar que não há campo de atuação discricionária para a autoridade julgadora em relação ao cumprimento dos efeitos nele especificados.

Do exposto, a proibição perpétua de retorno ao serviço público é a modalidade de efeitos mais gravosos da penalidade de demissão, que, por si só, já é o ato punitivo máximo entre as demais espécies assentadas no artigo 127 da Lei n. 8.112/1990. Além disso, somente é aplicável diante da prática, pelo servidor infrator, de crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional ou corrupção. E, finalmente, existem dúvidas sobre a sua constitucionalidade, acerca das quais será voltado com maior aprofundamento o capítulo derradeiro.

### **2.3.1 Hipóteses de incidência**

Pela leitura combinada dos artigos 132 e 137, parágrafo único, da Lei n. 8.112/1990, o servidor que for demitido por ter cometido crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional e/ou corrupção não poderá retornar ao serviço público federal (MAZZA, 2017, p. 786).

Frente a isso, considerando o objeto de estudo desta monografia, há que se entender melhor cada uma das hipóteses.

#### **2.3.1.1 Crime contra a Administração Pública**

Os crimes contra a Administração capitulados pelo Código Penal (artigo 312 ao artigo 326) são: o peculato (apropriação de dinheiro ou patrimônio público ou particular por servidor que tem acesso em razão do cargo); o peculato culposo (servidor manifestamente negligente, imprudente e imperito com o dever de cuidado que lhe foi atribuído, contribuindo para a prática de peculato doloso); o peculato mediante erro de outrem (apropriação, pelo servidor, de bem que lhe foi entregue por erro de terceiro); o extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento; o emprego

irregular de verbas ou rendas públicas; a concussão (exigência de vantagem indevida em vista da função pública); o excesso de exação; a corrupção passiva (solicitação ou recebimento de vantagem indevida); a facilitação de contrabando ou descaminho; a prevaricação (o servidor retarda, deixa de praticar ou pratica em desconformidade com a lei ato de ofício, em benefício próprio ou de terceiro); a condescendência criminosa; a advocacia administrativa; a violência arbitrária; o abandono de função; o exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado; a violação do sigilo funcional, e; por fim, a violação do sigilo de proposta de concorrência (CUNHA, 2017, p. 776-826).

Também existem crimes tipificados nas leis esparsas, como ocorre com os crimes licitatórios, que estão previstos na Lei n. 8.666/1993.

Consoante posicionamento expresso no Parecer n. GQ-124, de 14 de abril de 1997, da Advocacia-Geral da União, a demissão fundamentada no inciso I do artigo 132 da Lei n. 8.112/1990 depende da existência de sentença penal condenatória transitada em julgado, pois, caso contrário, estar-se-á violando o princípio da presunção de inocência, elencado entre os direitos fundamentais na Constituição Federal (BRASIL, 1997).

Informação que corrobora com o entendimento do órgão de representação e consultoria jurídica da União é a que se extrai do Manual de Processo Administrativo Disciplinar, editado pela Presidência da República e a Controladoria-Geral da União, segundo o qual a penalidade expulsiva é efeito acessório da condenação por crime contra a Administração Pública (BRASIL, 2015, P. 235).

### 2.3.1.2 Improbidade administrativa

O dever de punir os atos de improbidade administrativa tem base constitucional na redação do artigo 37, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988): “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A improbidade administrativa pode ser entendida como o proceder desonesto, o agir indigno, a atuação amoral, nos moldes do que fora ensinado por De Plácido e Silva (2016):

Derivado do latim “improbitas” (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter.

Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral.

As espécies de ato de improbidade são estipuladas nos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei n. 8.429/1992, promulgada com o fito de atribuir alcance prático à norma constitucional de eficácia limitada (COUTO, 2019, p. 842).

Constitui ato de improbidade administrativa auferir vantagem patrimonial indevida em razão do exercício da função pública (artigo 9º), causar prejuízo aos cofres públicos por ação ou omissão, dolosa ou culposa (artigo 10), conceder ou aplicar, sem a necessária autorização legal, benefício tributário relacionado ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (artigo 10-A), atentar contra os princípios orientadores da Administração Pública (artigo 11) (PIETRO, 2018, p. 1.031-1.032).

No âmbito administrativo, a apuração da prática de ato de improbidade administrativa, que poderá ser realizada em concomitância com as demais instâncias, dado o pressuposto da independência, deve seguir o rito do processo administrativo disciplinar, previsto na Lei n. 8.112/1990, e não o disposto na Lei n. 8.429/1992, porque este último é voltado para a constatação da responsabilidade civil e aplicação das sanções dessa natureza, que se distinguem das sanções disciplinares (BRASIL, 2015, p. 246).

### 2.3.1.3 Aplicação irregular de dinheiros públicos

A aplicação irregular de dinheiros públicos, prevista no inciso VIII da Lei n. 8.112/1990, corresponde, na seara administrativa, ao crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas estabelecido no artigo 315 do Código Penal, sendo a prática, a um só tempo, crime e infração funcional. Isto porque o elemento constitutivo de ambos os ilícitos é o uso indevido do dinheiro público, desde que evidenciado o dolo e pouco importando o destino que se tenha dado ao recurso irregularmente aplicado (RIGOLIN, 2012, p. 325).

#### 2.3.1.4 Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional

O inciso X do artigo 132 Lei n. 8.112/1990 cuida, respectivamente, da lesão aos cofres públicos e da dilapidação do patrimônio nacional. E, com relação às referidas práticas, anota-se que a primeira exige efetivo prejuízo ao erário, ocasionado por apropriação indébita, furto ou desvio do dinheiro público, enquanto a segunda abrange as ofensas aos bens públicos em geral, que não o dinheiro (BRASIL, 2015, p. 260-261).

#### 2.3.1.5 Corrupção

No que toca à corrupção, o conceito da infração disciplinar se diferencia da definição do crime. Isso porque o ilícito funcional designa a conduta do servidor que, atuando de forma ilícita ou indevida, se vale das prerrogativas inerentes à função pública para obter vantagem para si ou outrem, e não o recebimento de vantagem indevida para a prática de ato regular, que, por sua vez, é conduta tipificada no artigo 117, inciso XII, da Lei n. 8.112/90. Assim, é possível a apuração administrativa independentemente da propositura de ação penal pública (BRASIL, 2015, p. 261-262).

Diante disso, ficam estabelecidas as infrações disciplinares cujo cometimento pelo servidor pode levar à demissão e, mais ainda, à proibição perpétua de retorno ao serviço público federal.

### **2.3.2 Aplicação na prática: Nota Técnica n. 123/2020/CGUNE/CRG**

Compreendidos os pontos teóricos relativos à proibição de retorno ao serviço público federal pelos servidores demitidos em razão da prática das infrações expressas no artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da Lei n. 8.112/1990, faz-se oportuno trazer os aspectos práticos referentes à modalidade da penalidade de demissão, retirados da Nota Técnica n. 123/2020/CGUNE/CRG, elaborada pelo Controladoria-Geral da União.

Dos dados levantados pela Controladoria-Geral da União quando da elaboração da Nota Técnica n. 123/2020/CGUNE/CRG, retira-se que, dos anos de 2003 até 2019, foram demitidos e incompatibilizados permanentemente para o retorno

ao serviço público federal 581 (quinhentos e oitenta e um) servidores e, para tanto, foram instaurados 477 (quatrocentos e setenta e sete) processos administrativos disciplinares distintos, quantitativo, segundo o próprio órgão de controle interno da União, bastante expressivo (BRASIL, 2020, p. 3-4).

Ademais disso, para a condução desses 477 (quatrocentos e setenta e sete) processos disciplinares distintos, foram afastados das suas funções parcial ou totalmente mais de 1.200 (um mil e duzentos) servidores, porquanto necessários 3 (três) servidores estáveis para a composição da comissão processante, e gastos em torno de R\$ 11.000.000,00 (onze milhões de reais), porque um procedimento desta alçada custava cerca de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em valores atualizados até dezembro de 2019 (BRASIL, 2020, p. 3-4).

Nesse toar, fica claro que, embora exista discussão a respeito da constitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, a demissão com efeitos perpétuos tem sido normalmente aplicada no âmbito federal, razão que sozinha justificaria a importância desta investigação.

### 3 PRINCÍPIOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INCIDENTES SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA UNIÃO

O capítulo intermediário, frente à finalidade de se investigar a constitucionalidade da proibição de retorno ao serviço público federal, prevista no parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, versará exclusivamente sobre o processo administrativo disciplinar da União, mais especificamente a respeito dos princípios constitucionais implícitos e explícitos que lhe servem – como aqueles insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Analisar-se-á, ainda, se as garantias constitucionais de natureza penal são aplicáveis às sanções administrativas, com especial vista na vedação de penalidade de caráter perpétuo, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana.

#### 3.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS INCIDENTES SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA UNIÃO

Conforme os ensinamentos de Mattos (2010, p. 59), os princípios constitucionais, no processo administrativo disciplinar, são vetores de suma importância para a manutenção do equilíbrio entre o Poder Público e o servidor acusado, evitando-se o cometimento de abusos por parte do sujeito que detém o maior poder em comparação ao outro:

Os princípios, normas e demais comandos previstos na Constituição Federal radiam seus efeitos por todos os ramos do direito permanentemente, com a finalidade de estabelecer direitos e garantias fundamentais para todos os cidadãos.

No processo administrativo disciplinar, esses princípios vetores são imperiosos para a manutenção do devido equilíbrio entre o Poder e os direitos dos servidores públicos acusados, sendo certo que, aquele é regido por uma série de atos interligados entre si, que possuem como objetivo percorrer determinadas finalidades, no intuito de construir um bloco uno, sistemático e harmônico, que serve de esteio para a atuação administrativa, livre e justa.

Em sendo assim, os princípios constitucionais fundamentais aplicados ao processo administrativo disciplinar estabelecem as ideias fundamentais de desenvolvimento do mesmo, respeitando essenciais prerrogativas direcionadas aos acusados, como uma forma de tentar equilibrar a desigual relação com o Poder Público.

Desse modo, para melhor compreender as garantias que existem ao servidor público e, por consequência, identificar a possível inconstitucionalidade na pena de



demissão perpétua, interessante é a análise dos princípios constitucionais explícitos e implícitos, processuais e da Administração Pública, que regem o processo administrativo disciplinar, e de que forma influenciam.

### 3.1.1 Princípios constitucionais processuais

Os princípios constitucionais processuais a serem estudados neste trabalho acadêmico são o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, incisos LIV e LV (BRASIL, 1988), respectivamente:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[...].

Foram eleitos os referidos por constituírem as principais garantias processuais de ordem constitucional e, também, porque não há consenso doutrinário acerca de quais seriam os princípios constitucionais processuais, mas estes quase sempre se fazem presentes nas análises dos estudiosos (BACELLAR FILHO, 2013, p. 158).

O princípio do devido processo legal, que também se realiza na esfera administrativa, constitui princípio matriz de todos os demais princípios de ordem processual e de natureza constitucional, haja vista que corresponde à sua materialização o respeito ao contraditório e à ampla defesa, por exemplo (BACELLAR FILHO, 2013, p. 229).

O processo administrativo disciplinar é, portanto, garantia constitucional. Nesse norte, na seara administrativa, não pode haver a imposição de penalidade sem o cumprimento deste pressuposto, seja ela mais grave, como a demissão, ou mais leve, como a suspensão do serviço público por até 30 (trinta) dias (MAY; FILÓ, 2015, p. 154).

Yduan de Oliveira May e Mauricio da Cunha Savino Filó (2015, p. 156) asseveram:

O processo administrativo disciplinar é uma exigência do Direito Moderno, que assegura às partes a correta investigação dos fatos controvertidos em busca da verdade. Atualmente, é inconcebível que alguém possa ser condenado sob a acusação de infração à lei, sem o uso desse instrumento de apuração da responsabilidade civil, penal ou administrativa.

Havendo transgressão de uma norma legal, exige-se as garantias da ampla defesa e do contraditório. Está inscrito no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O contraditório e a ampla defesa inseridos no artigo acima citado, decorreram do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV do CF) que tem origem no *due process of law* do Direito Anglo-Saxão.

Por serem corolários do devido processo legal, os princípios do contraditório e da ampla defesa incidem sobre o processo administrativo disciplinar, razão pela qual se exige, a título de amostragem, que a tipificação do ilícito administrativo não seja tão aberta a ponto de obstaculizar o direito de defesa (MORAES, 2020, p. 119).

A ampla defesa no processo administrativo disciplinar é amparada também na legislação infraconstitucional, no artigo 143 da Lei 8.112/1990, o qual dispõe que será assegurada a ampla defesa ao acusado durante a apuração, em sindicância ou processo administrativo disciplinar, de suposta irregularidade por ele cometida (BRASIL, 1990).

Tal direito consiste em ter o acusado iguais faculdades às conferidas ao acusador, para afastar as faltas imputadas a ele. Assim, a ampla defesa visa restaurar um princípio de igualdade entre partes que são essencialmente diferentes, de forma que somente estará plenamente aplicada quando possibilitado ao litigante se opor em igual medida às alegações, aos argumentos e às provas trazidas contra ele (MAY; FILÓ, 2015, p. 157).

Ainda sobre o princípio da ampla defesa, acrescenta-se que é aplicável nos processos administrativos em geral, em vista da disposição do artigo 2º, inciso X, da Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999), no sentido de que sejam assegurados “os direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos que possam resultar sanções e nas situações de litígio”.

No tocante ao princípio do contraditório, é possível afirmar que está presente no dever de o Poder Público dar ciência dos atos praticados no processo à parte interessada, na possibilidade de examinar as provas constantes dos autos e nos

direitos de presenciar a produção das provas, inclusive inquirição de testemunhas, e apresentar defesa escrita (PIETRO, 2018, p. 800).

Acerca da finalidade do contraditório no processo administrativo disciplinar, declara Bacellar Filho (2013, p. 246):

A finalidade do contraditório no processo administrativo disciplinar não difere daquela prevista pelo processo judicial: proteger a capacidade de influência dos sujeitos processuais (administração/servidor acusado ou litigante) na formação do convencimento do órgão julgador. Do confronto da autoridade administrativa com o servidor viabiliza-se a assunção de um panorama mais completo da situação fática, conduzindo a uma decisão mais ponderada e conforme à realidade.

O princípio do contraditório, diante disso, existe para colocar, no âmbito do procedimento disciplinar, a autoridade administrativa em nível de igualdade em comparação com o investigado, garantindo-se que ambos os sujeitos processuais possam interferir e influenciar no resultado da lide.

Dessa maneira, conhece-se: sempre que existir acusação contra servidor público haverá processo administrativo disciplinar, para que seja possível a imposição de penalidade. No procedimento disciplinar, deverá ser resguardado o devido processo legal com todas as garantias inerentes, em especial a ampla defesa e o contraditório, possibilitando-se ao acusado o conhecimento do processo, das alegações e provas produzidas, para que, assim, possa se opor em igual medida contra a imputação feita a ele.

### **3.1.2 Princípios constitucionais explícitos da Administração Pública**

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, normas da Administração Pública foram constitucionalizadas, permitindo um maior controle dos atos administrativos por parte do Poder Judiciário. Isso se deu com a fixação, no *caput* do artigo 37, dos princípios básicos do direito administrativo, conceitos gerais que representam a codificação deste ramo jurídico tão vasto (MATTOS, 2010, p. 119).

Tais preceitos são verdadeiros vetores para o desenvolvimento correto e justo do processo administrativo disciplinar, ao passo que equilibram a desigual relação entre o ente público e o servidor acusado, estabelecendo condições fundamentais

para o regular funcionamento da apuração de irregularidades (MATTOS, 2010, p. 119-120).

Consoante disposto no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, norteiam a atuação administrativa os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade submete o agir da Administração Pública aos comandos da lei. Qualquer ato administrativo praticado sem o devido embasamento legal ou que extrapole os limites da lei está exposto à anulação. O campo de ação do Poder Público, por isso, é substancialmente menor que o do particular, haja vista que este pode fazer tudo que a lei não proíbe e aquela só pode fazer o que a lei permite, quando e como autoriza (GASPARINI, 2012, p. 61).

Na esfera disciplinar, vigora o princípio da legalidade como uma efetiva proteção ao servidor acusado, visto que a Comissão Disciplinar e a Autoridade Julgadora precisam lhe destinar o tratamento legalmente designado pelo ordenamento jurídico. Assim disserta Mattos (2010, p. 123):

Possui o processo administrativo disciplinar um rito legal que deverá ser observado, sem que haja inversão do mesmo, ou subtrações de princípios, direitos e garantias dos servidores acusados, sob pena de nulidade. Assim, os objetivos do processo administrativos disciplinar devem ser estabelecidos logo na fase inicial, para que o acusado possa identificá-los e, na fase de instrução exerça o seu legítimo direito de defesa e do contraditório. Do contrário, haverá violação também ao princípio da legalidade, porquanto serão desrespeitadas formalidades legais estabelecidas justamente para regular o bom andamento da apuração.

No tocante às sanções administrativas, faz-se necessário, em função do marco da legalidade, que sejam disciplinadas em lei, respeitadas a tipicidade e a anterioridade, haja vista que vigora no direito administrativo sancionador a máxima do *nullum crime nulla poena sine lege* (GUARDIA, 2020, p. 783).

Pelo princípio da impessoalidade, para Oliveira (2013, p. 98), “A atuação da Administração Pública deve ter sempre o objetivo de atender ao interesse público, sendo vedadas, em princípio, discriminações e privilégios para determinadas pessoas”.

No âmbito do direito administrativo sancionatório, o princípio da impessoalidade promove a taxativa proibição de perseguições pela Administração Pública, mais propriamente por seus agentes públicos, que, impelidos por desavenças e interesses particulares, poderiam utilizar-se do exercício da função pública para a vingança

pessoal. Vedada, portanto, a prática de atos contrários ao interesse público, como o uso do procedimento administrativo para sancionar sem autorização legal (GUARDIA, 2020, p. 788).

A importância do preceito constitucional em questão para o processo administrativo disciplinar é inegável. Isso porque evita que o agente público acusado sofra discriminação da comissão disciplinar, a qual deverá entregar tratamento digno e impessoal, preservando os direitos do investigado no curso da apuração interna. Desse modo, por ele, não se admite a subtração de direitos e garantias estabelecidas constitucionalmente para os acusados (MATTOS, 2010, p. 128).

O princípio da moralidade está relacionado a uma atuação administrativa ética, leal e séria, na linha dos dizeres de Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2013, p. 99):

Não é fácil conceituar o princípio da moralidade. Isso se dá em virtude da dificuldade inerente de se estabelecer uma noção do que é moralmente legítimo para determinada sociedade em determinado momento histórico. A sua indeterminação semântica, todavia não é óbice intransponível para a sua efetivação. Nesse sentido, é possível afirmar que a moralidade está relacionada com atuação administrativa ética, leal e séria.

Pontua Oliveira (2013, p. 100) que a moralidade é princípio autônomo, não se confundindo com a legalidade, pois é perfeitamente possível que um ato administrativo seja legal e imoral:

Por vezes, a doutrina confunde a moralidade com o cumprimento fiel da legislação, o que nos parece equivocado. Não se confundem os princípios da legalidade e da moralidade, conforme se observa pela leitura do art. 37 da CRFGB que consagra os dois princípios de maneira autônoma. Em várias oportunidades, é perfeitamente possível que o cumprimento objetivo da lei seja moralmente inadequado. Não basta o cumprimento da legislação para se considerar como moralmente adequada a conduta do administrador. É importante levar em consideração o contexto em que a decisão administrativa foi efetivada. Conforme exemplifica Odete Medauar, deve ser considerada imoral a aquisição de veículos luxuosos, durante grave crise econômica e social, para serem utilizados por autoridades administrativas, ainda que tal aquisição respeite a legislação vigente.

Nos processos administrativos em geral, a moralidade desempenha papel de extrema relevância, devendo estar presente em cada ato e decisão a ser proferida pela autoridade administrativa. Cabe ao administrador abstrair-se de questões de natureza pessoal que possam influenciar no âmbito da moralidade de sua conduta.

Todos os atos devem ser desempenhados com o objetivo de alcançar o interesse público, pois é este o alvo a ser perseguido (CARVALHO FILHO, 2013 p. 54).

No procedimento disciplinar não é diferente. O preceito vigora como forma de estabelecer que a comissão disciplinar e o julgador se vinculem à legalidade para alcançar a verdade real e averiguar a autoria e a materialidade da infração disciplinar, pautando-se sempre nos padrões éticos de conduta, no agir de boa-fé (MATTOS, 2010, p. 126).

Pelo postulado da publicidade, a Administração fica obrigada a conferir publicidade a seus atos em geral e, por isso, a garantir a transparência de suas atuações, a prestar informações requisitadas pelos administrados e a autorizar o acesso aos dados públicos, exceto nos casos em que o sigilo for indispensável para a segurança da coletividade e do Estado ou para a preservação da intimidade de particulares (KNOPLOCK, 2018).

Nesse passo, no procedimento administrativo disciplinar, todos os atos devem ser divulgados, a fim de que o servidor público investigado tenha ciência do desenrolar processual. A ocultação de fatos ou atos, por seu turno, acarretaria uma violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, com total mácula do devido processo legal, em decorrência de que o servidor acusado ficaria indefeso, sem saber do que está sendo acusado e como contrapor as alegações (MATTOS, 2010, p. 137).

A eficiência é o último dos princípios expressos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa. Preceito que foi inserido no texto do dispositivo constitucional pela Emenda Constitucional n. 19/1998 e visa exigir um funcionamento eficiente da Administração Pública, alcançando resultados cada vez mais positivos e produzindo mais, em contraposição aos antigos hábitos burocráticos que nortearam desde sempre a atividade pública (KNOPLOCK, 2018).

Em matéria de direito administrativo disciplinar, o postulado influi na apuração célere e no baixo custo do processo. Em função da pretensão constitucional da tramitação eficiente, a comissão disciplinar precisa encerrar seus trabalhos com a maior brevidade possível, visando garantir a conclusão e o julgamento do procedimento disciplinar em até 140 (cento e quarenta) dias (MATTOS, 2010, p. 142-143).

Posto isso, fica esclarecido de que forma os princípios constitucionais explícitos da Administração Pública interferem no processo administrativo disciplinar, que deve

ser pautado, como visto, na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### **3.1.3 Princípios constitucionais implícitos da Administração Pública: motivação, proporcionalidade e razoabilidade das decisões**

Enfatiza Bacellar Filho (2013, p. 159) que, além dos princípios constitucionais explícitos, existem aqueles que estão implícitos no teor da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os quais estampados no corpo do artigo 2º da Lei n. 9.784/1999:

Em boa hora, o art. 2º da Lei 9.784/99, além de repetir os princípios constitucionais expressos, explicitou princípios constitucionais já implícitos em nosso sistema constitucional, reconhecidos pela doutrina e jurisprudência pátria: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e boa-fé.

No estudo em tela, foram escolhidos os princípios da motivação, da proporcionalidade e da razoabilidade das decisões, elencados no referido dispositivo de lei, em seus incisos VI e VII, pois tamanha a importância dos referidos em relação ao processo administrativo disciplinar e às sanções administrativas. A começar pelo princípio da motivação, que exige a exposição das razões de fato e de direito que levaram à prática de determinado ato administrativo, assim como à tomada de certa decisão administrativa, evitando-se que sejam produto da vontade pessoal casuística e arbitrária da autoridade administrativa, movida por força de oculta proteção de partidários, amigos ou familiares, entre outras situações (GASPARINI, 2012, p. 77).

Em termos de processo administrativo disciplinar, o marco da motivação determina que a autoridade administrativa julgue para condenar o servidor acusado apenas na hipótese de firme lastro probatório dando conta de sua atuação ilegal, e não em razão de caprichos pessoais. Nessa linha, elucida Antônio Carlos Alencar Carvalho (2014, p. 234).

Em consequência do postulado da motivação, segue que a autoridade administrativa não pode julgar o processo administrativo disciplinar ou a sindicância no sentido da culpabilidade do acusado, simplesmente porque assim decidiu pelo supremo concurso, inquestionável, de sua própria vontade pessoal, ainda que sem respaldo em elementos objetivos concretos, reunidos nos autos. Ao contrário, é com base nas provas coletadas, interpretadas de

forma congruente e imparcial, que deverá ser proferido o juízo condenatório ou absolutório prolatado.

Especialmente porque a Constituição Federal submete os atos administrativos ao prévio ou posterior controle jurisdicional, inculcando que não poderá ser subtraída do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV: princípio da universalidade da jurisdição), torna-se fundamental que as razões que levaram à edição das decisões da Administração Pública sejam devidamente declaradas, com vistas a possibilitar que os órgãos judiciais possam contrastar a respectiva legalidade delas. Aí o elevado papel do princípio da motivação.

O princípio da razoabilidade, por sua vez, tem por fito impedir uma atuação desarrazoada ou despropositada da autoridade administrativa, definindo que não se pode valer da função pública para agir de forma ilegal e arbitrária, fora dos padrões aceitáveis ao olhar da coletividade. Representa, nesse norte, limite à atuação discricionária da Administração Pública, uma vez que a interpretação do agente precisa ser pautada pelos padrões de escolha da pessoa média da sociedade, sem o cometimento de excessos (CARVALHO, 2017, p. 91).

Na seara disciplinar, relaciona-se majoritariamente ao aspecto sancionatório o princípio citado acima, “[...] na medida em que as penas disciplinares devem ser impostas sem arbitrariedades, nem desconformidade com a ideia de razoável, tolerável, sem irracionalidades, à luz das circunstâncias de cada caso concreto” (CARVALHO, 2014, p. 280).

E o princípio da proporcionalidade nada mais constitui que um dos aspectos do preceito anterior, já que o princípio da razoabilidade exige a adoção de meios proporcionais para o alcance dos fins almejados pela Administração, tendo em consideração os padrões de conduta comuns na sociedade e o caso concreto que se apresenta. É o que preleciona Pietro (2018, p. 106, grifo do autor):

Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante de caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello RDP 65/27). Se a decisão é **manifestamente inadequada** para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade [...].



No processo disciplinar, tal princípio está mais voltado à sanção administrativa e funciona para garantir a paridade, a aproximação, entre a gravidade da conduta ilícita e a penalidade imposta ao servidor público (CARVALHO, 2014, p. 303).

Dispositivo legal que se relaciona diretamente com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, já que exige uma análise da gravidade da infração, antecedentes do servidor e outros fatores para determinar a sanção mais adequada, é o artigo 128, *caput*, da Lei n. 8.112/1990 (BRASIL, 1990).

Destarte, evidenciada a relevância dos princípios constitucionais implícitos eleitos (motivação, proporcionalidade e razoabilidade das decisões) para o processo administrativo disciplinar e para este trabalho acadêmico. Resta, agora, voltar-se ao questionamento introduzido no início do presente capítulo, no sentido de ser ou não possível a aplicação de garantias constitucionais de natureza penal na seara disciplinar.

### 3.2 APLICAÇÃO DE GARANTIAS DE NATUREZA PENAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA UNIÃO

Izaías Dantas Freitas (1999, p. 120-121) disserta que muitos dos princípios de direito penal são aplicáveis ao direito administrativo disciplinar, haja vista que ambos os ramos jurídicos, no intuito de viabilizar a convivência em sociedade, resguardam certos bens jurídicos e coíbem determinadas práticas, prevendo, inclusive, a incidência de sanções:

O Direito Administrativo Disciplinar pode ser definido, portanto, como o ramo do Direito Administrativo que visa regular as relações disciplinares entre o Estado-Administração e seu corpo funcional, ou seja, tem em vista a normatização dos deveres dos servidores, suas proibições, a apuração das faltas cometidas pelos mesmos, bem como a aplicação da respectiva sanção disciplinar, objetivando, desse modo, permitir o bom funcionamento da máquina administrativa em conformidade com os preceitos legais que norteiam a Administração Pública.

Guarda, portanto, semelhança com o Direito Penal, compreendido, na acepção de Jiménez de Asua, “como o conjunto de normas e disposições jurídicas que regulam o exercício do poder sancionador e preventivo do Estado, estabelecendo o conceito de crime como pressuposto da ação estatal, assim como a responsabilidade do sujeito ativo, e associando à infração da norma uma pena finalista ou uma medida de segurança”.

Enquanto, no Direito Penal, encontramos o Estado tentando regular a vida da sociedade no seu conjunto, no Direito Administrativo Disciplinar, o Estado procura regular a sua relação com o corpo de funcionários, procurando criar, com isso, condições que viabilizem o funcionamento regular dos órgãos da Administração, com resultados positivos na prestação do serviço público.

Segundo Egberto Maia Luz, ao tecer considerações acerca do Direito Administrativo Disciplinar, “a ciência penal deseja, em última análise, prevenir o crime ou a contravenção e, pela ocorrência de qualquer deles, reintegrar a ordem jurídica social naquela normalidade propícia ao interesse e às felicidades coletivas. Ora, guardadas as proporções, não vemos como encontrar outra esfera de analogia senão nesta mesma finalidade penalista para o Direito Administrativo Disciplinar, que tem a sua existência justificada, repetimos, na perfectibilidade do comportamento físico e individual dos servidores, para o crescente bem estar coletivo do organismo estatal”. Muitos dos princípios que norteiam o Direito Penal estão, por isso, também presentes no Direito Administrativo Disciplinar, tais como o princípio da isonomia, o da proporcionalidade, assim como a proibição da *reformatio in pejus* e a regra do *non bis in idem*.

Acerca da semelhança entre as sanções penais e as penas disciplinares, Heraldo Garcia Vitta (2003, p. 67) discorre:

Se nada existe de substancialmente diverso entre ilícito administrativo e ilícito penal, é de se negar-se igualmente que haja uma pena administrativa essencialmente distinta da pena criminal. Há também uma fundamental identidade entre uma e outra, posto que pena, seja de um lado, o mal infligido por lei como consequência de um ilícito e, por outro lado, um meio de intimidação ou coação psicológica na prevenção contra o ilícito. São espécies do mesmo *genus*. Seria esforço vão procurar distinguir, como coisas essencialmente heterogêneas [...].

Denota-se dos excertos elencados até aqui que, em que pese o direito penal se destine a reger a vida da sociedade no seu conjunto e o direito administrativo disciplinar seja utilizado para regular a relação do Poder Público com o seu corpo de funcionários, ambos os ramos jurídicos tem por finalidade precípua o crescimento do bem estar coletivo, seja em maior ou em menor escala. Disso, resulta que determinadas garantias majoritariamente pertencentes a um campo podem ser aplicadas no outro.

O mesmo entendimento se aplica aos princípios e as garantias orientadoras do processo penal, porque os estatutos dos servidores públicos também comportam as normas de direito tipicamente processual, visando a tornar efetiva a aplicação do direito material, como o estabelecimento de prazos para a apresentação de defesa e a conclusão dos trabalhos da comissão disciplinar e as regras para a melhor condução do processo (FREITAS, 1999, p. 121).

Carvalho Filho verbaliza a necessidade de aplicação dos princípios do ramo criminal ao punitivo funcional (2020, p. 99), aduzindo: “[...] Como se trata de processo acusatório, deve reconhecer-se a incidência, por analogia, de alguns axiomas consagrados no âmbito do Direito Penal e Processual Penal”.

Outros renomados juristas também defenderam a extensão das garantias constitucionais de natureza penal e processual penal ao processo administrativo disciplinar. Foi o caso do Teori Zavascki, antigo Ministro do Supremo Tribunal Federal atualmente falecido, que, em evento organizado pelo Superior Tribunal Militar, intitulado “II Curso de Direito e Processo Administrativo”, indicou a tendência de passarem a existir princípios comuns no âmbito do regime sancionatório do Estado, que envolve o direito penal, o campo da improbidade administrativa e a sanção disciplinar, citando, a esse título, os princípios da tipicidade, da presunção de inocência e da culpabilidade (BRASIL, 2015).

De forma parecida entendeu o Tribunal Europeu de Direitos Humanos a respeito dos direitos dos acusados em procedimentos administrativos sancionadores, conforme reportado por Guardia (2014, p. 780-781, grifo nosso):

Sobre os direitos dos acusados em procedimentos administrativos sancionadores, **o Tribunal Europeu de Direitos Humanos pronunciou-se favoravelmente à transposição de garantias constitucionais e penais para o Direito Administrativo sancionador**. Por vezes, os Estados membros defenderam-se de acusações de inobservância de garantias, valendo-se do fundamento da natureza administrativa das sanções impostas. Emblemática no trato da questão, a decisão proferida no caso Ozturk, em 21 de fevereiro de 1984, consolidou a interpretação de que certos direitos de defesa relacionados ao Processo Penal não podem ser relativizados pela Administração durante o procedimento sancionador.

A decisão da Corte assentou inegável paradigma para o reconhecimento da proximidade entre Direito Penal e Direito Administrativo sancionador. Como leciona Alejandro Nieto, na atualidade não se discute se os princípios penais devem ser aplicados ao procedimento administrativo sancionador, mas, na verdade, quais princípios serão acolhidos e em qual amplitude.

Ainda existem aqueles que, além de entenderem pela viabilidade, recomendam a aplicação, ao direito administrativo disciplinar, de muitos princípios do direito penal, “[...] cuja sistematização doutrinária e legislativa é bem anterior à ordenação das sanções administrativas, a estas aplicáveis” (NOBRE JÚNIOR, 2000, p. 128).

Assim, cabível a aplicação dos princípios e garantias de natureza penal e processual penal no âmbito do processo administrativo disciplinar. E, entre as mencionadas garantias, interessa a vedação constitucional à aplicação de pena de caráter perpétuo no ordenamento jurídico brasileiro, que será o assunto do próximo tópico.

### 3.3 VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À APLICAÇÃO DE PENA DE CARÁTER PERPÉTUO ENQUANTO COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Alinhado com a proteção à dignidade da pessoa humana, o Constituinte previu, no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alguns tipos de pena cuja aplicação é constitucionalmente aceita, deixando, ainda, margem para a adoção de outras modalidades não violadoras do valor máximo da pessoa humana (BAHIA, 2019, p. 173).

As penas previstas no texto constitucional são: privação de liberdade, que subtrai o direito do condenado de viver em sociedade, porquanto recluso ou detido em estabelecimento próprio; restrição da liberdade, em que não há retirada do direito ao convívio social, há apenas a imposição de algumas limitações; perda de bens, na qual o direito à propriedade do indivíduo é restringido; multa; prestação social alternativa, consistente na imposição de prestar serviços à comunidade ao infrator, e; suspensão ou interdição de direitos, consubstanciada na interrupção de um direito, sendo aplicada acessoriamente às demais sanções, como ocorre na suspensão de habilitação para dirigir veículo automotor (BAHIA, 2019, p. 173).

Além disso, em vista de ter estipulado rol exemplificativo no inciso anterior, o constituinte preocupou-se em enumerar, no artigo 5º, inciso XLVII, da Lei Maior, penas determinantemente proibidas, ressalvando a possibilidade do uso da pena de morte no caso de guerra declarada (BAHIA, 2017, p. 174).

O artigo 5º, inciso XLVII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis;

No sentido dos dispositivos legais referidos nesse tópico, destaca-se que a lei poderá adotar outros tipos de pena, desde que não incida nas proibições do artigo 5º,

inciso XLVII, da Constituição Cidadã, que são: de morte, salvo em caso de guerra declarada; de caráter perpétuo; de trabalhos forçados; de banimento ou cruéis (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 169).

Ao estudo interessa a vedação às penas de caráter perpétuo, que é direito individual assegurado, no Brasil, desde a Constituição de 1934, e consiste em garantir que ao apenado seja oportunizado, passado o tempo da reprimenda, demonstrar a recuperação de seu caráter, a profunda alteração em sua conduta e, com isso, a sua adequação para a reinserção ao convívio social, haja vista as finalidades da pena: retributiva, preventiva e reeducativa ou ressocializadora (SANTOS, 2011, p. 275).

A necessidade de incidência da proibição em análise no âmbito administrativo é afirmada por Patrícia Ramos e Silva Santos (2011, p. 274-275, grifo nosso):

É fundamental que se registre a inexistência de diferenças substanciais entre as sanções administrativa e penal. Algumas das espécies de penalidades são inclusive compartilhadas pelo Direito Administrativo e pelo Direito Penal, como acontece nos casos da multa e da suspensão de direitos. A verdade é que cada qual é aplicável em circunstâncias próprias, havendo até algumas, dentre as administrativas, que são mais severas que algumas das penais. De fato, uma sociedade pluralista não comporta uma gradação rígida de valores, mas exige, ao contrário, o respeito à diversidade de pontos de vista e valorações.

**A intervenção estatal faz-se assim presente mediante o uso de instrumentos adequados a cada uma das espécies de infração possíveis de serem cometidas pelos indivíduos. E estabelecer as diferenças, reconhecendo as semelhanças entre as espécies de penalidades aplicáveis pelo Estado, configura tarefa essencial à correta interpretação do alcance da norma trazida pela alínea “b” do inciso XLVII do artigo 5º da Constituição Federal.**

**Não haveria razão para que o legislador constitucional pretendesse vedar que o praticante de crime fosse punido para até o final de sua existência, sem vedar que o praticante de um ilícito administrativo também o fosse.**

Vale dizer, quanto a isso, que, segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2017, p. 170): “Nosso Tribunal Constitucional já decidiu que a proibição de penas de caráter perpétuo tem aplicação não só na esfera penal, mas também no âmbito das sanções administrativas”, o que ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário n. 154.134, do Distrito Federal.

Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça também se manifestou, em sede do Mandado de Segurança n. 1.119/DF, na linha de que a vedação constitucional às penas de caráter perpétuo no ordenamento jurídico brasileiro não pode ser interpretada e aplicada restritivamente ao direito penal (SANTOS, 2011, p. 275).

Isso decorre de ser a proibição em comento corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, que é o valor central de todo o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, servindo de fundamento para a existência do próprio regramento jurídico, pois “o Homem e a sua dignidade são a razão de ser da sociedade, do Estado e do Direito” (OTERO, 2011, p.254).

Consequência da incidência do princípio da dignidade no processo administrativo disciplinar é a imposição de que não seja “[...] o palco de atrocidades contra a pessoa do acusado, para a humilhação, para o achincalhe, para a desmoralização fortuita, para a tortura mental e emocional [...]”. No curso do procedimento, o servidor público tem o direito de ser “[...] tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações” (CARVALHO, 2014, p. 308).

A dignidade da pessoa humana deve ser respeitada antes, durante e depois do processo administrativo disciplinar, motivo pelo qual o princípio se insere no contexto das sanções disciplinares, conforme já decidiram os Tribunais Superiores (MIRA, 2018, p. 28-29).

Por tudo isso, o artigo 5º, inciso XLVII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, veda a aplicação de penas de caráter perpétuo no ordenamento jurídico brasileiro. A proibição, ainda, é corolário do princípio da dignidade humana, razão pela qual sua interpretação não deve se restringir ao direito penal. Sobra, nesse momento, averiguar a constitucionalidade da disposição do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, que, em tese, faz inferência a uma modalidade perpétua de demissão.

#### **4 (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PREVISÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 137 DA LEI N. 8.112/1990**

O capítulo derradeiro será voltado ao estudo do principal objeto deste trabalho acadêmico, a constitucionalidade ou não da proibição de retorno ao serviço público federal pelo servidor demitido em razão da prática das infrações do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X E XI, da Lei n. 8.112/1990. Qualquer que seja a conclusão, para que se chegue a ela, embasar-se-á nos precedentes dos Tribunais Superiores a respeito do tema, haja vista que ao Superior Tribunal de Justiça cumpre a defesa da lei federal e ao Supremo Tribunal Federal incumbe guardar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como nos posicionamentos da Procuradoria-Geral da República e da Advocacia-Geral da União.

##### **4.1 PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES: MANDADO DE SEGURANÇA N. 1.119/DF (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA) E RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 154.134/DF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL)**

No Brasil, até a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, as decisões não exerciam papel de destaque entre as fontes do direito. Com este advento, e em função do neoconstitucionalismo, que deu ênfase aos princípios constitucionais, da expansão do controle concentrado de constitucionalidade, do reconhecimento da autoridade das decisões tomadas no controle difuso de constitucionalidade e da instituição das súmulas vinculantes, as decisões judiciais passaram a perseguir com maior afinco a efetividade, a estabilidade e a coerência, ganhando cada vez maior força persuasiva (OLIVEIRA, 2018, p. 63).

Nesse sentido, Patrícia Perrone Campos Mello e Luís Roberto Barroso (2016, p. 14) dissertam quanto à evolução da jurisprudência (conjunto de decisões judiciais) no território nacional:

O processo de valorização da jurisprudência no Brasil pode ser compreendido em três perspectivas ou etapas: i) o avanço do controle concentrado da constitucionalidade; ii) a valorização da jurisprudência por meio das normas infraconstitucionais que progressivamente alteraram o Código de Processo Civil de 1973 (CPC/1973); iii) a criação de um novo sistema de precedentes vinculantes no direito brasileiro, pelas normas integrantes da Lei nº 13.105/2015, nosso Novo Código de Processo Civil (CPC/2015).

As decisões judiciais podem constituir jurisprudência, súmulas e precedentes, e estes fenômenos, para compreensão do leitor, devem ser distinguidos. A começar pela jurisprudência, que, como mencionado, é o conjunto de decisões uniformes, proferidas no mesmo sentido e acerca de determinada matéria pelos juízes e tribunais, compreendendo, por isso, as súmulas e os precedentes (VENOSA, 2019 p. 136).

As súmulas, por sua vez, consistem na apresentação, a partir de enunciados, da síntese da jurisprudência dominante, que foi formada a partir de precedentes, isso é, de julgados significativos, proferidos em um mesmo sentido e que receberam o devido destaque (MEDINA, 2018, p. 5).

Finalmente, os precedentes são julgados pioneiros que se destacam, haja vista a profundidade e a clareza com que abordam determinado assunto, muitas vezes peculiar, servindo, por esse motivo, de parâmetro para as decisões vindouras, posteriores. Dessa forma, quando reunidos, podem formar uma jurisprudência constante sobre casos que se repetem no que toca ao direito requerido, que motiva, então, a edição de súmulas pelos Tribunais (MEDINA, 2018, p. 6).

Objetivamente, o precedente pode ser observado de duas óticas distintas, a primeira em sentido amplo e a segunda em sentido restrito. Em sentido amplo, o precedente é a decisão anterior sobre determinado assunto, utilizada como norte para casos futuros. Em sentido restrito, é de ser tido como a decisão anterior que apresenta solução jurídica capaz de vincular, no julgamento de casos similares, o tribunal do qual é emanada e os demais órgãos judiciais inferiores (OLIVEIRA, 2018, p. 34).

Michele Taruffo (1997, p. 459, tradução nossa) demonstra a relevância que os precedentes têm alcançado na atualidade, em todos os países do mundo, inclusive naqueles que adotam o sistema romano-germânico, como é o caso do Brasil:

De qualquer modo, o crescimento geral da utilização de precedentes em todos os sistemas e o papel essencial que têm assumido na prática judicial de todos os países são fatores importantes de mudança. Isto não quer dizer que os tribunais tenham um poder ilimitado para impor novas regras. Pelo contrário, há que reconhecer que, mesmo nos sistemas de direito civil, a interpretação de códigos e estatutos baseia-se agora, em grande parte, em precedentes que já interpretam estes códigos e estatutos. Os precedentes tornaram-se meios inevitáveis para a "concretização" de regras e princípios fundamentais.

Compreendidos o significado e a importância central dos precedentes no contexto atual, é preciso notar que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal já se depararam, mais especificamente durante a década de 1990,



com caso no qual se fazia questionamento muito semelhante ao realizado no estudo presente. Na ocasião, discutia-se a constitucionalidade do caráter permanente da pena de inabilitação para o exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras (SANTOS, 2011, p. 276).

De acordo com o que se identifica do acórdão exarado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça sobre o Mandado de Segurança 1.119/DF, José Roberto Lammanchia e Antônio Luiz Lammanchia impetraram a ação contra ato do então Presidente do Conselho Monetário Nacional, que também era Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento. Argumentaram que a penalidade prevista no artigo 44, § 4º, da Lei n. 4.595/1964 seria inconstitucional, ao passo que violadora do artigo 5º, inciso XLVII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E pleitearam segurança para a anulação da sanção, que foi concedida (BRASIL, 1991).

Nos termos do voto do relator, Ministro Francisco Peçanha Martins (BRASIL, 1991):

No mesmo sentido da Carta Política anterior (art. 153, § 36), a atual Constituição contém dispositivo segundo o qual os direitos e garantias nela expressos não excluem outros tantos decorrentes do regime e dos princípios que ela adota (art. 5º, LXXVII, § 2º). Vale dizer, portanto, que se tais direitos e garantias não se resumem àqueles expressamente previstos, estendendo-se aos que se inferem dos princípios propugnados em suas normas. A vedação às penas de caráter perpétuo é princípio albergado na Constituição Federal que se não pode interpretar restritivamente, como se dirigido apenas às sanções criminais. Há de ser entendido com a elasticidade que se impõe, tanto mais porque o art. 5º, XLVI, e, estipula que a lei adotará como pena, dentre outras, a suspensão ou interdição de direitos, que se incluem, destarte, no elenco das penas do direito brasileiro, como bem lembrado pela ilustra Subprocuradora, Dra. Helenita Caiado de Alcioli. Considerando ser inadmissível, frente à CF, a eternização da penalidade imposta aos impetrantes, e sendo patente a ilegalidade do repúdio à revisão por eles pleiteada, concedo a segurança, na forma do pedido.

Houve voto de vista por parte do Ministro Demócrito Reinaldo (BRASIL, 1991), o qual consignou:

Pedi vista do processo por ter dúvida sobre a constitucionalidade da lei, com base na qual foi imposta, aos impetrantes, restrições ao livre exercício de atividades bancárias, ou a prestação de serviços, em instituições financeiras. A declaração de um impedimento, sem a fixação de um prazo, superado o qual, pudesse, os impetrantes, se reabilitarem ao exercício de quaisquer atividades, na área financeira, constitui uma penalidade perpétua e afrontosa a princípio expresso na Constituição Federal. Essa punição, sem a definição quanto à sua duração condiz, também, com o próprio exercício da profissão, embutida, nela, a proibição da realização de trabalho, para o qual estão habilitados, os requerentes.

Entendo, pois, como o emitente Relator, Ministro PEÇANHA MARTINS, que a penalidade não pode subsistir, frente a mandamento constitucional.

A decisão colegiada, nesse passo, após voto no mesmo sentido dos Ministros Gomes de Barros, Américo Luz, José de Jesus, Garcia Vieira e Hélio Mosimann, restou ementada do seguinte modo (BRASIL, 1991, grifo nosso):

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIRETOR DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE. IMPOSSIBILIDADE. ART. 5., LXXVII, PAR. 2., E LXVI, LETRA E, DA CF. DEFERIMENTO. I. OS DIREITOS E GARANTIAS EXPRESSAMENTE PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO EXLUEM OUTROS TANTOS DECORRENTES DO REGIME E DOS PRINCÍPIOS NELA ADOTADOS (ART. 5., LXXVII, PAR.2.). **II. A VEDAÇÃO AS PENAS DE CARATER PERPETUO NÃO PODE SER INTERPRETADA RESTRITIVAMENTE**, ESTENDENDO-SE AS PENALIDADES DE SUSPENSÃO E INTERDIÇÃO DE DIREITOS CAPITULADOS NO INCISO LXVI, LETRA E, DO MESMO ARTIGO. III. SEGURANÇA CONHECIDA.

Do julgado do Superior Tribunal de Justiça, extrai-se que a vedação às penas de caráter perpétuo deve ser interpretada de forma extensiva, posto que é princípio previsto expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual designa como pena, em seu artigo 5º, inciso XLVI, além da privação de liberdade, a suspensão e a interdição de direitos, entre outras modalidades. Além disso, que a declaração de impedimento de retorno, sem a definição quanto à duração, constitui penalidade perpétua. Desse modo, a garantia constitucional em questão transcende o direito penal, alcançando todo o ordenamento jurídico, e, por isso, não se tolera no direito pátrio a instituição de sanção sem a fixação de prazo para o cumprimento e a reabilitação do condenado.

Inconformada, a União interpôs, perante o Supremo Tribunal Federal, recurso em face da decisão cuja ementa foi acostada acima, pugnando pela reforma na integralidade (Recurso Extraordinário n. 154.134/DF). Na oportunidade, a Primeira Turma da Corte Suprema proveu o reclamo em parte, na linha do que assentou o Ministro Sydney Sanches (BRASIL, 1998):

10. Não é o caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial (fls. 5, item 11-d) e do próprio julgado que assim o deferiu (fls. 97/101).

11. Na verdade, o Mandado de Segurança é de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada.

12. Nesses termos, conheço, em parte, do Recurso Extraordinário e, nessa parte, lhe dou provimento.

Assim ficou ementado o acórdão (BRASIL, 1998, grifo nosso):

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS DE ADMINISTRAÇÃO OU GERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. INADMISSIBILIDADE: ART. 5, XLVI, "e", XLVII, "b", E § 2, DA C.F. REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DO R.E. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. [...]. **2. No mérito, é de se manter o aresto, no ponto em que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação imposta aos impetrantes, ora recorridos, em face do que dispõem o art. 5, XLVI, "e", XLVII, "b", e § 2 da C.F.** 3. Não é caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial e do próprio julgado que assim o deferiu. 4. Na verdade, o Mandado de Segurança é de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada. 5. Nesses termos, o R.E. é conhecido, em parte, e, nessa parte, provido.

O Supremo Tribunal Federal, consoante se infere, comungou com a decisão recorrida, alertando apenas que não seria cabível a anulação da demissão pelo Poder Judiciário, mas tão somente o afastamento do seu caráter permanente, porquanto a proibição constitucional esteja relacionada à duração da pena, aos seus efeitos, não à pena em si. Desse modo, acrescentou-se que incumbiria ao Conselho Monetário Nacional, órgão responsável pela sanção, prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou em medida menos grave.

Destarte, há que se entender pela existência de precedentes advindos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, guardião por expressa previsão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reconhecendo a aplicação da vedação constitucional de instituição de penas perpétuas no ordenamento jurídico brasileiro como um todo, o que inclui, por evidente, a seara administrativa, não se restringindo a garantia à matéria penal.

#### 4.2 CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.975

A Constituição é a lei básica de um Estado, o conjunto de normas situadas em um plano hierarquicamente superior. No texto constitucional, são definidos os

direitos e garantias individuais, os organismos do Estado, o exercício e à obtenção do poder, os mecanismos de garantia da separação dos poderes, entre outros temas. Por isso, diz-se da supremacia constitucional (DELLORE, 2013, p. 218).

Segundo Barroso (2019, p. 23), o controle de constitucionalidade, em razão da supremacia constitucional, é um dos mais importantes mecanismos desenvolvidos pelo homem para reestabelecer a harmonia, a ordem e a unidade de um ordenamento jurídico, quando está em desequilíbrio. Tal mecanismo consiste na verificação da compatibilidade de conteúdo e forma entre as leis e atos normativos infraconstitucionais e a Constituição de um Estado:

O ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la. O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, consistindo na verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. Caracterizado o contraste, o sistema provê um conjunto de medidas que visam a sua superação, restaurando a unidade ameaçada. A declaração de inconstitucionalidade consiste no reconhecimento da invalidade de uma norma e tem por fim paralisar sua eficácia.

Em todo ato de concretização do direito infraconstitucional estará envolvida, de forma explícita ou não, uma operação mental de controle de constitucionalidade. A razão é simples de demonstrar. Quando uma pretensão jurídica funda-se em uma norma que não integra a Constituição – uma lei ordinária, por exemplo –, o intérprete, antes de aplicá-la, deverá certificar-se de que ela é constitucional. Se não for, não poderá fazê-la incidir, porque no conflito entre uma norma ordinária e a Constituição é esta que deverá prevalecer. Aplicar uma norma inconstitucional significa deixar de aplicar a Constituição.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle de constitucionalidade alberga dois modelos. O primeiro é o difuso, que pode ser exercido por todos os magistrados e em qualquer grau de jurisdição, ocorrendo de forma incidental no bojo de processos em que se discute direito subjetivo, e produzindo efeitos, a princípio, somente entre as partes. O segundo é o concentrado, a ser manejado exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal, que tem competência para processar e julgar ações diretas. Nele, discute-se, de forma objetiva e abstrata, a constitucionalidade de norma infraconstitucional. Por isso, comumente produz efeitos *erga omnes* (vale para todos) e *ex tunc* (anula o ato desde a sua criação), vinculando o Poder Judiciário e a Administração Pública (MELLO; BARROSO, 2016, p. 14-15).

No tocante ao controle concentrado de constitucionalidade, faz-se oportuno dizer que, no sistema jurídico brasileiro, tem-se desenvolvido técnicas de

interpretação que permitem ao Supremo Tribunal Federal modular os efeitos de suas decisões, declarando parcial ou totalmente a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada norma, assim também com relação aos efeitos, que podem ser definidos para valerem, como em regra, de forma retroativa (*ex tunc*) ou, ainda, para o futuro (*ex nunc*) (GRETTER, 2011, p. 282).

A modulação dos efeitos surge para evitar que as decisões de inconstitucionalidade prolatadas no controle concentrado tenham efeitos danosos às relações jurídicas consolidadas. Dá-se isso em respeito ao princípio da segurança jurídica, que impõe ao Estado o dever de garantia da mínima previsibilidade necessária aos seus indivíduos (GRETTER, 2011, p. 287-288).

O Conselho Nacional de Justiça, em artigo publicado no sítio institucional, esclarece que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reservou, em seu bojo, quatro dispositivos que servem ao controle concentrado: ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental e ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Além disso, informou que a finalidade genérica das aludidas, notadamente das três primeiras, é acelerar a solução de controvérsias constitucionais (BRASIL, 2018).

A ação direta de inconstitucionalidade, que é o instrumento de interesse da pesquisa, pode ter como objeto lei ou ato normativo federal, estadual e emenda constitucional, assim como atos normativos primários, tais como o regimento interno dos Tribunais e as resoluções do CNJ, e a impugnação da norma pode ser total ou parcial (BRASIL, 2018).

A respeito da ação direta de inconstitucionalidade, Barroso (2019, p. 223-224) discorre:

A ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, também conhecida como ação genérica, foi introduzida no Direito brasileiro, como visto, pela Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965, à Constituição de 1946, que a ela se referia como representação. Trata-se, no entanto, de verdadeira ação, no sentido de que os legitimados ativos provocam, direta e efetivamente, o exercício da jurisdição constitucional. Mas certamente não se cuida do típico direito de ação, consagrado na Constituição (art. 5º, XXXV) e disciplinado pelas leis processuais. Não há pretensões individuais nem tutela de direitos subjetivos no controle de constitucionalidade por via principal. O processo tem natureza objetiva, e só sob o aspecto formal é possível referir-se à existência de partes.

A (in)constitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, que traz a figura da proibição perpétua de retorno ao serviço público federal em razão da prática de crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção, já foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2975), proposta no dia 25 de agosto de 2003 pelo Procurador-Geral da República à época, Cláudio Fonteles. Assim é que se depreende do portal de notícias do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2003):

Em outra Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2975), o procurador-geral da República ataca a Lei 8.112/90. No parágrafo único do artigo 137, a Lei proíbe o retorno ao serviço público do servidor federal ocupante de cargo em comissão que for demitido ou destituído da função por prática de crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção.

Segundo o procurador-geral, o dispositivo não estabelece prazo para o fim da proibição, estando aí sua inconstitucionalidade. De acordo com o artigo 5º, XLVII, "b" da Constituição Federal, "toda pena há de ser temporária, conforme dispuser a lei". Fonteles ressalta que a "proibição" constitucional diz respeito ao caráter perpétuo de qualquer pena, e não somente no que diz respeito à privação perpétua da liberdade. "Resta inquestionável que a proibição de retorno ao serviço público, prevista no parágrafo único do art. 137 da Lei 8.112/90, constitui-se em pena de interdição de direitos devendo, portanto, obedecer o comando de proibição de perpetuidade das penas", diz o procurador-geral.

Na petição inicial do mencionado processo constitucional, Fonteles (BRASIL, 2003, p. 2-3) sustentou:

4. A norma aqui impugnada proíbe o retorno ao servidor público federal ocupante de cargo em comissão que for demitido ou destituído por prática de crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção. O vício constante na norma repousa na ausência de prazo para a proibição imposta.

5. Determina a Carta da República que não haverá pena de caráter perpétuo, (art. 5º, XL VII, "b"), ou seja, "toda pena há de ser temporária, conforme dispuser a lei".

6. Deve-se salientar que "a proibição constitucional diz respeito ao caráter perpétuo de qualquer pena, e não somente no que concerne à privação perpétua da liberdade. Dentre as modalidades de penas passíveis de serem impostas no ordenamento jurídico brasileiro, elencadas na alínea "e" do inciso XLVI do art. 5º da Constituição Federal inclui-se a pena de suspensão ou interdição de direitos. Resta inquestionável que a proibição de retorno ao serviço público, prevista no parágrafo único do art. 137 da Lei nº 8.112/90, constitui-se em pena de interdição de direitos, devendo, portanto, obedecer o comando de proibição de perpetuidade das penas.

[...]

8. Desta forma, o parágrafo único do art. 137 da Lei nº 8.112/90, ao deixar de estipular prazo limite para a proibição de retomo ao serviço público dos servidores públicos federais demitidos do cargo em comissão por infringência do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da mesma Lei, criou sanção de caráter perpétuo, devendo, portanto, ser declarada sua inconstitucionalidade.

Depreende-se daí que a controvérsia reside no fato de que, enquanto a Constituição da República de 1988 veda a instituição de penas perpétuas, o parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, em possível afronta ao texto constitucional, apresenta modalidade da pena de demissão por infração funcional que não conta com prazo de duração, inexistindo, ao que tudo indica, limite temporal na aplicação da sanção, que, por isso, adquire a qualidade da perpetuidade.

Nesse quadro, alguns estudiosos sugerem como solução a utilização, por analogia, do prazo máximo de duração estabelecido para a penalidade expulsiva no estatuto dos servidores públicos civis da União, isto é, de 5 (cinco) anos (SANTOS, 2011, p. 276).

Acontece, no entanto, que, dentre pedidos de informações à Presidência da República e ao Congresso Nacional, abertura de vistas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, intimações e conclusões, passou-se mais de uma década e meia do ajuizamento, e a ação direta aludida ainda não foi julgada e sequer teve deferida qualquer liminar. E, até que seja proferida decisão pelo Supremo Tribunal Federal, a norma impugnada continua plenamente válida, vigente e, como já se viu na análise da Nota Técnica n. 123/2020/CGUNE/CRG, sendo aplicada pela Administração Pública Federal. A propósito, foi o que estabeleceu a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região no julgamento da Apelação Cível/Reexame Necessário n. 0014403-68.2008.4.03.6112/SP, de relatoria do Desembargador Peixoto Junior (SÃO PAULO, 2015).

Portanto, atualmente existe ação no âmbito do controle concentrado tratando do tema abordado nesta monografia, é a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2975. Caso o Supremo Tribunal Federal já tivesse decidido quanto à controvérsia, não existiriam ou, ao menos, seriam reduzidas as dúvidas quanto à constitucionalidade ou não da redação do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990. Contudo, por enquanto não há posicionamento definido por parte da Corte Suprema, remanescendo o questionamento e, por consequência, o debate no seio da comunidade jurídica.

#### 4.3 POSICIONAMENTO ANTAGÔNICO: PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Em vídeo institucional publicado na plataforma *Youtube*, a Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2016, grifo nosso) transmite mensagem que revela o posicionamento antagônico em relação à Procuradoria-Geral da República frente à demissão de caráter perpétuo:

[...] A regra geral da Lei 8.112 é que o servidor demitido pode ser reconduzido a outro cargo público. Porém, existem alguns casos em que não é possível essa recondução. A ADI 2975 está discutindo a constitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei 8.112. Esse parágrafo único veda que o servidor, em alguns casos de demissão, retorne ao serviço ativo. Um caso desses é o caso de demissão por corrupção. Nós ainda não temos a posição do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema. **A posição da Procuradoria Geral da República é que esse artigo é inconstitucional, ou seja, não poderia ter uma previsão de servidor nunca mais poder voltar ao serviço público, porque aí seria uma pena de caráter perpétuo. A Advocacia Geral da União, por outro lado, defende a constitucionalidade do dispositivo e, para isso, ela apresenta duas teses: uma é que o dispositivo condicional da pena de caráter perpétuo não se aplica a efeitos disciplinares, efeitos administrativos de penas disciplinares; a segunda tese é que a vedação de retorno ao serviço público não é uma pena por si só, é, na verdade e, uma das condições para nomeação em cargo público.** Ou seja, que o candidato a um cargo público não tenha sido punido anteriormente por pena de corrupção. Nós vamos ter que aguardar o julgamento do Supremo para saber como é que termina essa história [...].

Infere-se do documento audiovisual que os referidos órgãos se encontram em confronto direto, no centro do debate, uma vez que o órgão defensor da União acredita na ausência de qualquer irregularidade na norma impugnada e o órgão do Ministério Público não poupa críticas ao artigo de lei que traz à tona a figura da pena administrativa cujo prazo de duração não foi determinado.

O enfrentamento relatado não é dos dias atuais. Tanto é que no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2975, quando provocado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, o Advogado-Geral da União naquele período, Alvaro Augusto Ribeiro Costa (BRASIL, 2003, p. 113), argumentou pela constitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, arrazoando:

O artigo 5º, XLVII, "b", da Constituição Federal, veda a adoção de penas de caráter perpétuo. Entretanto, pode-se observar, a partir da dicção do texto constitucional, que o inciso antecedente determina que a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as elencadas no mesmo dispositivo. Ora, se o princípio da individualização da pena diz respeito à pena



imposta pelo Estado-Juiz ao réu condenado, revela-se descabida a extensão de tal princípio ao âmbito administrativo-disciplinar.

Posto isso, chega-se a conclusão que o Poder Constituinte originário, quando estabeleceu a vedação de pena de caráter perpétuo, estava fazendo referência às penalidades de natureza de penal, até porque, no mesmo inciso, incluiu a vedação às: penas de morte, de trabalhos forçados, de banimento e as cruéis. É lógico que as restrições impostas pela disposição constitucional referida não dizem respeito às sanções de natureza administrativa, uma vez que nunca poderão adotar a natureza de quaisquer daquelas mencionadas.

[...]

Portanto, conclui-se que, malgrado a interpretação das normas que contêm direitos fundamentais deve ser no sentido de atribuir máxima efetividade ou eficiência, não se pode romper com a unidade da Constituição e aplicar uma exegese demasiadamente ampliada. Desta forma, torna-se manifesto que o dispositivo constitucional que trata da vedação de pena perpétua não se aplica às penalidades administrativas.

Prosseguiu afirmando o representante da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2003, p. 116):

[...] as penalidades administrativas estão elencadas no rol do artigo 127, e que os demais artigos subseqüentes não tratam de penas e sim das conseqüências jurídicas da responsabilização administrativa de determinado servidor. Conseqüentemente, a vedação do retorno ao serviço público não constitui penalidade administrativa, uma vez que não se encontra no elenco do artigo 127. Sua natureza seria apenas de uma exigência legal para o provimento de cargos públicos, consoante o permissivo constitucional previsto no inciso I do artigo 37 da Carta Política. Como exemplo, pode-se citar a exigência de idoneidade moral para inscrever-se no concurso público para o provimento dos cargos do Ministério Público da União, conforme o disposto no artigo 187, da Lei Complementar n.º 75, de 1993.

E finalizou sua exposição dizendo (BRASIL, 2003, p. 119):

[...] a norma impugnada tutela a moralidade administrativa, apartando dos quadros da Administração aqueles que ali estiveram e demonstraram desprezo para com a coisa pública. Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, descabe a afirmação feita pelo Requerente de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei n.º 8.112/90.

A Advocacia-Geral da União entende pela constitucionalidade do dispositivo legal impugnado na ação direta citada por três motivos. O primeiro deles é que a vedação constitucional de penas perpétuas estaria relacionada tão somente com as penas privativas e restritivas de liberdade. O segundo reside na tese de que a incompatibilização eterna não caracterizaria pena, mas, sim, um requisito para o provimento de cargos públicos, assemelhando-se à exigência de idoneidade moral presente em alguns certames. E o terceiro em razão de que o parágrafo único do

artigo 137 do estatuto dos servidores públicos federais serviria à proteção da moralidade pública, por afastar dos quadros técnicos indivíduos que se utilizaram da função pública para produzir vantagem pessoal.

Há quem dê suporte às conclusões do órgão de consultoria e representação jurídica da União. É o caso de Marlon Alberto Weichert (2006, p. 69-70), que, ao abordar a matéria, explica que o legislador fixou a inabilitação permanente para ocupar cargos públicos federais com a intenção de valorizar a moralidade nos quadros do Poder Público, ao passo que, sob seu olhar, apenas são demitidos por esta modalidade os indivíduos que praticam ato concreto de lesão ao interesse público:

Percebe-se, pois, que o legislador definiu que o agente afastado de suas funções por um dos motivos acima carece de um essencial requisito moral para eventual reassunção – através de nova investidura – da função pública. [...]

Esse aspecto de definitividade tampouco esbarra na cláusula constitucional que veda a instituição de penas de caráter perpétuo (alínea “b” do inciso XLVII do artigo 5º da Constituição Federal). Isso porque a vedação de acesso a cargo público não pode ser considerada uma pena. Sanção, in casu, é a perda da função pública, e esta se opera instantaneamente. O que impede a reassunção de outra função pública é a existência de uma causa específica de inaptidão ou falta de preenchimento de um requisito obrigatório, para ocupar cargo na administração. Insista-se: há a carência do direito de acesso aos cargos públicos. E, como bem aponta o inciso I do artigo 37 da Constituição Federal, cabe à lei fixar os requisitos para o acesso a cargos, empregos e funções públicas.

Assim como existem os defensores da inconstitucionalidade da norma. Cite-se, a título exemplificativo, Aras Neto, que ampara seu entendimento no caráter permanente que a penalidade impõe aos servidores (ARAS NETO, 2019). Da mesma forma, Rigolin entende não ser admissível, no direito brasileiro, a disposição do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, que proíbe, em caráter perpétuo, o retorno ao serviço público federal (RIGOLIN, 2012, p. 337-338).

Nesse toar, instado a se manifestar novamente nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2975, o representante da Procuradoria-Geral da República foi categórico. Afirmou que, no direito brasileiro, toda a penalidade deve ser temporária, limitada e definida, na linha do que dispuser a lei, não sendo admitida a imposição de pena sem a fixação de prazo para o cumprimento. Voltou a dizer que a proibição constitucional do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 diz respeito a qualquer penalidade, não só às penas de privação de liberdade, de modo que é inegável a inconstitucionalidade da previsão do

parágrafo único do artigo 137 do estatuto dos servidores públicos federais. Pontuou que a penalidade impugnada ofende também o princípio da dignidade da pessoa humana. Finalizou requerendo a decisão de inconstitucionalidade, nos termos do pedido formulado na petição inicial (BRASIL, 2004, p.122-123).

A discussão, consoante se infere, está posta, e, até o momento, nada foi definido. Razão pela qual a Administração Pública Federal, tendo a Advocacia-Geral da União como órgão de representação e consultoria jurídica, continua aplicando a demissão com efeitos perpétuos aos servidores que incorrem nos ilícitos do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da Lei n. 8.112/1990. Exsurge daí a necessidade de a comunidade jurídica aguardar o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade do dispositivo de lei em comento, e, na hipótese de ser considerado inconstitucional, se os efeitos que a decisão produzirá serão *ex tunc* (retroativos), como ocorre geralmente, ou modulados para valerem a partir da publicação do acórdão.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, há de se reconhecer que surgiu o regime disciplinar da necessidade de penalizar o servidor público que comete infração funcional, enquanto impostos à Administração Pública os deveres de sancionar e disciplinar. Desse modo, sem ele, não há processo administrativo disciplinar e, em consequência, não há sanção administrativa.

Ainda com relação ao regime disciplinar, observa-se notável transformação histórica. Isto porque, na origem, foi estabelecido com o propósito de castigar o infrator e, ao longo do tempo, passou a ter outra finalidade, de reparar e reabilitar o condenado para o convívio social, aderindo a um viés mais garantista.

Estabelecido isso, deve ser notado que o regime disciplinar sempre exige, para o regular funcionamento, a instauração de procedimento disciplinar para apurar a falta, no qual devem ser garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Nos termos da Lei n. 8.112/1990 (estatuto dos servidores públicos da União), utilizada como parâmetro no presente estudo, o procedimento a ser adotado poderá ser a sindicância, para as infrações cuja pena máxima seja de suspensão por até 30 (trinta) dias, ou o processo administrativo disciplinar propriamente dito, para penas de gravidade maior, como é o caso da demissão — pena máxima caracterizada pelo desligamento do servidor público em razão do cometimento de qualquer dos ilícitos previstos no artigo 132 da Lei n. 8.112/1990.

Entre as infrações tipificadas no artigo 132 da Lei n. 8.112/1990, há aquelas que são gravíssimas (crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional e corrupção), haja vista que prejudicam o erário de forma astronômica. Para estas, o estatuto dos servidores públicos civis da União, no parágrafo único do artigo 137, agrava ainda mais a pena de demissão, atribuindo a ela efeitos permanentes, perpétuos.

Ocorre que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, veda expressamente a instituição de penas perpétuas, surgindo a discussão no seio da comunidade jurídica sobre a constitucionalidade da previsão legal em questão, haja vista eventual afronta ao conteúdo principiológico.

Norteiam o processo administrativo disciplinar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são comuns à Administração Pública de forma geral. Além deles, também incidem o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, que são preceitos constitucionais de ordem processual. E, ainda, os princípios constitucionais implícitos da Administração Pública, estampados no artigo 2º da Lei do Processo Administrativo.

Tais princípios garantem a manutenção do equilíbrio entre o Poder Público e o servidor acusado, evitando-se o cometimento de abusos por parte do sujeito que detém o maior poder em comparação ao outro.

Não só estes preceitos orientam o procedimento disciplinar, até porque este compreende o poder punitivo do Estado, de modo que certas garantias do direito penal e processual penal a ele são aplicáveis. É o caso da vedação constitucional à instituição de penas perpétuas, visto que é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana.

Existem precedentes dos Tribunais Superiores que dão conta da transcendência da garantia disposta no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a todo o ordenamento jurídico brasileiro. São eles os acórdãos exarados no julgamento do Mandado de Segurança n. 1.119/DF, pelo Superior Tribunal de Justiça, e do Recurso Extraordinário n. 154.134/DF, pelo Supremo Tribunal Federal. No caso em que proferidas as referidas decisões, buscava-se a concessão de segurança para anular a pena de inabilitação permanente para o exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras, que, após a análise da Corte Suprema, foi concedida parcialmente, para afastar os efeitos intermináveis.

Com base nos citados precedentes, no ano de 2003, o então Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles, ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.975, requerendo, em sede de controle concentrado, a declaração de que é inconstitucional a redação do parágrafo único do artigo 137 do estatuto dos servidores públicos federais, que não estipula prazo de duração para o cumprimento da pena e, por isso, para a reabilitação do condenado.

Acontece, no entanto, que, dentre pedidos de informações à Presidência da República e ao Congresso Nacional, abertura de vistas à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, intimações e conclusões, passou-se mais de uma

década e meia do ajuizamento, e a ação direta aludida ainda não foi julgada e sequer teve deferida qualquer liminar.

Verifica-se, ademais, nos autos da ação direta, verdadeiro embate jurídico entre a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União, porque enquanto o primeiro requer, como já se viu, a declaração de inconstitucionalidade, o órgão de consultoria e representação jurídica da União defende que o dispositivo de lei não afronta a Constituição da República Federativa de 1988. Com isso, nada tendo definido o Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado até o momento, a União continua a aplicar a demissão de efeitos permanentes.

Com a adoção de perspectiva objetiva, conclui-se que não se pode afirmar com certeza a inconstitucionalidade da previsão do parágrafo único do artigo 137 da Lei n. 8.112/1990, fazendo-se necessário aguardar o pronunciamento da Corte Suprema, guardiã da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Finalmente, vale dizer que o pesquisador, por outro lado, enxerga de forma diversa. Não se nega que foi de preservar o interesse público a intenção do legislador quando da elaboração do artigo de lei impugnado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.975, porém existe inconstitucionalidade na proibição eterna de retorno ao serviço público federal. E assim seguirá sendo enquanto permanecer da forma como está a redação do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Lei Maior, que não restringe a vedação à instituição de penas perpétuas ao direito penal.

## REFERÊNCIAS

ARAS NETO, José Soares Ferreira. **Direito administrativo sintetizado**. 3. ed. São Paulo: Método, 2020. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Curitiba, v. 7, n. 30, p. 11-27, 2007. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/633>. Acesso em: 12 set. 2020.

BAHIA, Flavia. **Direito constitucional**. 3. ed. Recife: Armador. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU Explica - demissão de caráter perpétuo**. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xBsR90rhsYQ>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2975**. Defensor da Requerida (União): Advogado-Geral da União Alvaro Augusto Ribeiro Costa. 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2159610>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer AGU nº GQ-124, de 14 de abril de 1997**. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 2020. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:parecer:1997-04-14;gq-124>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ Serviço: como funciona o controle de constitucionalidade**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-como-funciona-o-controle-de-constitucionalidade/>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/17198206/2015-manual-de-processo-administrativo-disciplinar-pad-cgu>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica n. 1188/2020/CGUNE/CRG**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45692>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica n. 123, de 2 de março de 2020**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44052>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 08 out. 2020.



BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2975**. Requerente: Procurador-Geral da República Cláudio Fonteles. 25 de agosto de 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2159610>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 1.119/DF**. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins. 18 de dezembro de 1991. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=199100147699&dt\\_publicacao=16/03/1992](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199100147699&dt_publicacao=16/03/1992). Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 641**. Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Teori Zavascki fala sobre ampliação de garantias constitucionais para acusados em processo administrativo disciplinar**. Brasília, DF: Superior Tribunal Militar. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/4884-teori-zavascki-fala-sobre-ampliacao-de-garantias-constitucionais-para-acusados-em-processo-administrativo-disciplinar>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PGR questiona no Supremo Instrução Normativa do TST**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=61124>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 154.134/DF**. Relator: Min. Sydney Sanches. 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211762>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. **AGU explica - demissão de caráter perpétuo**. [S.l.: s.n., 2016]. 1 vídeo de (3 min). Publicado pelo canal Advocacia-Geral da União AGU. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xBsR90rhsYQ&t=5s>. Acesso em: 22 out. 2019.

CAMPOS, Ana Cláudia. **Direito administrativo facilitado**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública**. 4 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

CARVALHO, Matheus. **Administrativo: teoria e prática**. 14. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte especial (arts. 121 ao 361)**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

DELLORE, Luiz. **Estudos sobre a coisa julgada e controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

FERNANDES, Felipe Gonçalves. **A tipicidade e o regime disciplinar dos servidores públicos**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

FREITAS, Izaías Dantas. A finalidade da pena no direito administrativo disciplinar. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 36, n. 141, p. 119-128, 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/455>. Acesso em: 02 out. 2020.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

GRETTER, Eloise Mari. A modulação dos efeitos temporais da decisão em controle concentrado de constitucionalidade: garantia à segurança jurídica. **Revista da ESMESC**. Florianópolis, v. 18, n. 24, p. 263-290, 2011. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/32/36>. Acesso em: 27 out. 2020.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista Faculdade de Direito Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256>. Acesso em: 20 ago. 2020.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2018. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MARINELA, Fernanda. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2010. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **Lei n. 8.112/90 - interpretada e comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

MAY, Yduan de Oliveira; FILÓ, Mauricio da Cunha Savino. Os princípios do contraditório e da ampla defesa como instrumentos históricos garantidores da eficácia e legitimidade do processo administrativo disciplinar. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória, v. 16, n. 2, p. 149-164, 2015. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/670>. Acesso em: 01 out. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MEDINA, José Miguel Garcia. Integridade, estabilidade e coerência da jurisprudência no estado constitucional e democrático de direito: o papel do precedente, da jurisprudência e da súmula, à luz do CPC/2015. **Revista dos Tribunais**. Florianópolis, v. 974/2016, p. 129-154, 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/43355593/INTEGRIDADE\\_ESTABILIDADE\\_E\\_COER%C3%8ANCIA\\_DA\\_JURISPRUD%C3%8ANCIA\\_NO\\_ESTADO\\_CONSTITUCIONAL\\_E\\_DEMOCR%C3%81TICO\\_DE\\_DIREITO\\_O\\_PAPEL\\_DO\\_PRECEDENTE\\_DA\\_JURISPRUD%C3%8ANCIA\\_E\\_DA\\_S%C3%9AMULA\\_%C3%80\\_LUZ\\_DO\\_CPC\\_2015](https://www.academia.edu/43355593/INTEGRIDADE_ESTABILIDADE_E_COER%C3%8ANCIA_DA_JURISPRUD%C3%8ANCIA_NO_ESTADO_CONSTITUCIONAL_E_DEMOCR%C3%81TICO_DE_DIREITO_O_PAPEL_DO_PRECEDENTE_DA_JURISPRUD%C3%8ANCIA_E_DA_S%C3%9AMULA_%C3%80_LUZ_DO_CPC_2015). Acesso em: 19 out. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro. **Revista da AGU**. Brasília, v. 15, n. 05, p. 06-52, 2016. Disponível em:

<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/11/Barroso-Campos-Mello-Ascensao-dos-Precedentes.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

MIRA, Ana Carolina Dourado. **A inconstitucionalidade do impedimento de retorno de servidor demitido ao serviço público**. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 219, p. 127-151, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47499>. Acesso em: 03 out. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. 2. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Método, 2013. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2011.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

SANTOS, Patrícia Ramos e Silva. O exame de constitucionalidade da norma de vedação definitiva de retorno do servidor ao serviço público federal por infringência do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI. **Revista da CGU**. Brasília, ano VI, p. 270-282, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34444>. Acesso em: 07 out. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação/Reexame Necessário n. 0014403-68.2008.4.03.6112/SP**. Relator: Des. Peixoto Junior. 09 de junho de 2015. Disponível em: [http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP%20116\\_miolo.pdf](http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP%20116_miolo.pdf). Acesso em: 19 out. 2020.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso** / atualizadores Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 32. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2016. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

TARUFFO, Michele. Institutional factors influencing precedents. *In*: MACCORMICK, D. Neil; SUMMERS; Robert S. (org.) **Interpreting precedents: a comparative study**. Londres: Dartmouth Publishing Company Limited, 1997, p. 437-460.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. *Ebook*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

WEICHERT, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa: profundidade e extensão das sanções. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 43, n. 170, p. 57-73, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92820>. Acesso em: 26 out. 2020.

WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na Administração Pública. **Revista de Direito Público**. [S.l], v. 4, n. 18, p. 31-53, 2010. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>. Acesso em: 24 ago. 2020.