
A APLICAÇÃO (REGRADA) DA PENALIDADE DE DEMISSÃO NO ÂMBITO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

*THE (RULED) PENALTY OF DISMISSAL UNDER THE
ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCEDURE*

Igor Itapary Pinheiro

Advogado da União

Especialista em Direito Tributário e Finanças

Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

*Especialista em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do
Distrito Federal e Territórios - FESMPDFT*

SUMÁRIO: 1 A função do Procedimento Administrativo Disciplinar no Estado Democrático de Direito: Noções introdutórias; 2 A aplicação (regrada) da penalidade de demissão; 3 Um enfoque sob o prisma do Princípio da Proporcionalidade; 4 A busca pelo “Ato Proporcional”; Referências.

RESUMO: No Estado Democrático de Direito, não apenas o cidadão, mas, sobretudo o Poder Público, está submetido aos ditames legais. Assim, a penalidade de demissão não pode ser aplicada aos agentes públicos sem antes se proceder ao prévio, porém necessário juízo de ponderação. A rigor, o princípio da proporcionalidade, no bojo do procedimento administrativo disciplinar, legitima a decisão da Autoridade e viabiliza o controle judicial de tais atos.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Democrático de Direito. Penalidade de Demissão. Princípio da Proporcionalidade. Observância. Necessidade.

ABSTRACT: In a Democratic State governed by the Rule of Law, not only the citizens, but above all the Public Administration is subject to legal dictates. Therefore, the penalty of dismissal shall not be applied to public officials without prior and necessary forethought. Strictly speaking, the principle of proportionality, within a disciplinary administrative proceeding, vindicates the decision of the Public Administration and enables the judicial review of such decision.

KEYWORDS: Democratic State Governed by the Rule of Law. Penalty of Dismissal. Principle of Proportionality. Compliance. Necessity.

1 A FUNÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

A Constituição Federal, já em seu artigo 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil se constitui em “Estado Democrático de Direito”, expressão que encontra identificação com a figura do “Estado Constitucional”, porquanto é a observância à Constituição – e não ao Direito – que justifica a limitação do atuar do Estado e de seus governantes¹.

Realmente, a referida nomenclatura, para além de reunir os princípios do “Estado Democrático” e do “Estado de Direito”, tem a virtude de se constituir em elemento de modificação da conformação da relação estabelecida entre o Estado, a sociedade e seus governantes.

De efeito, a gênese do Estado de Direito está jungida à oposição firmada pela burguesia ao absolutismo vigente até meados do século XIII, a qual tinha como estandarte a necessidade de se submeter todos, inclusive os próprios governantes, ao rigor da lei².

Aliás, outra não é a posição de Luis Roberto Barroso:

A idéia de Estado Democrático de Direito, consagrada no art. 1º da Constituição brasileira, é a síntese histórica de dois conceitos que são próximos, mas não se confundem: os de constitucionalismo e de democracia. Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). Democracia, por sua vez, em aproximação sumária, traduz-se em soberania popular e governo da maioria³.

Destarte, antes da afirmação do Estado de Direito, a atividade administrativa era, de certo modo, alheia ao exame jurisdicional, porquanto os atos dos governantes eram impassíveis de controle, eis que vigiam as máximas de que o rei não podia errar ou, ainda, de que o conteúdo do Direito espelhava a vontade do príncipe⁴.

Ao que se vê, portanto, do mesmo modo que a coletividade deve se pautar por preceitos legais, ao Estado não é dada a possibilidade de agir livremente, à margem das mesmas leis, as quais presumidamente são elaboradas ao sopro do profilático processo legislativo e, por isso mesmo,

1 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Salvador: Juspodivum, 2012. p. 285.

2 CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Salvador: Juspodivum, 2009. p. 510.

3 BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 110-111.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2010. p. 72.

refletem o próprio anseio social considerado o disposto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal⁵.

Nesse sentido, o procedimento administrativo se constitui em importante fator de limitação do agir estatal, porquanto, como bem observa Celso Antônio Bandeira de Mello, o contraponto do contínuo condicionamento da liberdade individual é o progressivo condicionamento do “*modus procedendi*” da Administração⁶. De fato:

É no ‘modus procedendi’, é, em suma, na escrupulosa adstrição ao ‘due process of law’, que residem as garantias dos indivíduos e grupos sociais. Não fora assim, ficariam todos e cada um inermes perante o agigantamento dos poderes de que o Estado se viu investido como conseqüência inevitável das necessidades próprias da sociedade hodierna. Em face do Estado contemporâneo – que ampliou seus objetivos e munuiu-se de poderes colossais –, a garantia dos cidadãos não reside sobretudo na prévia delimitação das finalidades por ele perseguíveis, mas descansa especialmente na prefixação dos meios, condições e formas a que se tem de cingir para alcançá-los⁷.

Efetivamente, o procedimento administrativo se perfaz como hígido instrumento de resguardo dos direitos dos indivíduos em face da Administração⁸. E não é diferente em relação ao procedimento administrativo disciplinar, espécie do gênero procedimento administrativo.

2 A APLICAÇÃO (REGRADA) DA PENALIDADE DE DEMISSÃO: UM ENFOQUE SOB O PRISMA DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Em verdade, e retomando a premissa já lançada de que o Estado está também submetido ao domínio da lei, o direito disciplinar administrativo prevê um plexo de deveres a serem observados por seus agentes, os quais, para o hígido desempenho de suas funções, devem observar rígido regime disciplinar, assim compreendido como “[...] *o laço moral que liga entre si os diversos graus de uma hierarquia* [...]”⁹.

5 Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 495.

7 *Ibidem*, p. 494.

8 FERRAZ, Sérgio et al. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 85.

9 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008. p. 457.

É, pois, por meio do sistema hierárquico, que se estabelece a disciplina que naturalmente deve nortear a conduta funcional dos agentes públicos.

Desse modo, se, por um lado, os agentes que ocupam posições de superioridade vertical em relação aos demais devem fiscalizar as atividades desempenhadas por aqueles que lhes são subordinados, por outro, devem, de igual maneira, exigir-lhes a adoção de determinados comportamentos, os quais, se não observados, ensejam a aplicação de sanções¹⁰.

A propósito, calha observar que o legislador, atento à necessidade de regram a atuação de seus servidores previu situações que, se verificadas no mundo fático, podem levar à penalização do servidor público, não sem antes se instaurar o devido processo legal, mercê da garantia contida no artigo 5º, LV, da Constituição Federal¹¹ e replicada no artigo 143 da Lei n. 8.112/90¹².

Bem pontuada a questão, sobreleva anotar, no que interessa à presente análise, que a penalidade de demissão há de ser aplicada, segundo dispõe o referido diploma legal, quando se está diante das seguintes hipóteses:

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.

Pois bem. De acordo com literalidade da lei, praticada alguma das condutas previstas nos incisos do artigo 132 do referido diploma legal, o servidor “será” apenado com a penalidade de demissão.

10 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 65-67.

11 Artigo 5º, LV, da Constituição Federal. 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.

12 Artigo 143 da Lei n. 8.112/90. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Resta, no entanto, verificar se a penalidade de demissão é uma decorrência imediata da prática dos atos previstos no aludido artigo ou se, ao revés, há a possibilidade de se analisar, em particular, a gravidade de cada ato para se concluir pela aplicação ou não da pena de demissão.

A despeito de o artigo 132 da Lei 8.112/90 verberar que a “demissão será aplicada”, deve-se afastar qualquer leitura que conduza ao entendimento de que se está diante de um dever de apenar o servidor faltoso com a punição *sub examine*.

De efeito, na lição de Paulo Nader, não há na ordem jurídica ao menos uma lei sequer que seja autônoma, eis que o colorido das normas só se revela mediante a análise do ordenamento como um todo, dotando-se, nesta exegese, o sistema jurídico do essencial manto da unicidade¹³.

Tal a consideração, observa-se que o artigo 128, *caput*, da Lei 8.112/90 determina que a Administração, no exercício regular de seu poder disciplinar, deve considerar na aplicação das penalidades – dentre as quais se insere a demissão – a natureza e gravidade da infração cometida, os danos que dela provieram para o serviço, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais do infrator.

O retrocitado dispositivo já deixa antever que, realmente, a Administração, no exercício regular de seu poder disciplinar, não pode se afastar de um juízo valorativo acerca da conduta praticada pelo servidor quando diante de um fato ensejador, em tese, da penalidade de demissão, atividade esta que se perfaz por meio do exame da adequação entre a pena aplicada e as especificidades de cada caso concreto.

Aliás, ainda que se desconsidere a redação do artigo 128, *caput*, da Lei n. 8.112/90, mantêm-se a compreensão de que a prática dos atos previstos nos artigo 132 da mesma lei não leva, invariavelmente, à aplicação da pena de demissão ao servidor público. Isso porque a Lei n. 9.784/99 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal – prevê, em seu artigo 2º, o seguinte:

Administração Pública obedecerá, dentre outros, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Conquanto não se esteja a analisar a eventual sinonímia - ou quiçá a possível distinção - entre o postulado da proporcionalidade e da

13 NADER, Paulo. *Introdução do Estudo do Direito*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 278.

razoabilidade, parte-se, no presente articulado, da premissa de que se tratam de ferramentas aptas ao exame valorativo das normas jurídicas¹⁴.

Fixada a sobredita compreensão, veja-se que o princípio da proporcionalidade não é explicitado em qualquer passagem da Constituição Federal de 1988. No entanto, nada impede, ao revés, tudo recomenda o seu reconhecimento dentro da ordem constitucional brasileira.

Em verdade, a Constituição Federal, quando do advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, inovou ao estabelecer em seu artigo 5º, inciso LXXVIII¹⁵ o direito fundamental à razoável duração do processo.

Ocorre que a proporcionalidade (ou a razoabilidade) é estrutura que antecede a tal comando normativo, de modo que a sua incorporação no mundo jurídico não estampa o marco a partir do qual se pode verificar a presença das referida cláusula no ordenamento. A rigor, a essência do princípio em questão já se extrai validamente da noção de Estado de Direito estampada no preâmbulo da Magna Carta¹⁶.

Está-se, pois, a defender que, mesmo que não fosse o disposto nos artigos 128, *caput*, da Lei n. 8.112/90, 2º da Lei n. 9.784/99 ou até mesmo o artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, a necessidade de se utilizar a proporcionalidade como norte na aplicação da pena de demissão decorre da conformação do Estado de Direito e, ainda, da essência dos direitos fundamentais.

Bem de ver que a dificuldade de se precisar a *sede material e, portanto, a gênese normativa* do princípio da proporcionalidade é resultante justamente do fato de que, por tradição, tal postulado, no mais das vezes, esteve jungido à uma garantia meramente procedimental¹⁷.

Canotilho observa que para alguns a proibição de excesso - denominação atribuída pelo mestre lusitano para o princípio da proporcionalidade - é decorrência que emerge do Estado de Direito, já para outros está conexas à própria *ratio* dos direitos fundamentais¹⁸.

A propósito, lúcidas são as lições de Bonavides, para quem:

14 OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *O juízo de proporcionalidade na fase de instauração de procedimentos disciplinares*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24057/o-juizo-de-proporcionalidade-na-fase-de-instauracao-de-procedimentos-disciplinares>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

15 Artigo 5º LXXVIII, da Constituição Federal. A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

16 OLIVEIRA, Fábio Corrêa Sousa de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 109.

17 BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003. p. 68.

18 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 266.

*A adoção do princípio da proporcionalidade representa talvez a nota mais distintiva do segundo Estado de Direito, o qual com a aplicação deste princípio, saiu admiravelmente fortalecido. Converteu-se em princípio constitucional, por obra da doutrina e jurisprudência, sobretudo na Alemanha e na Suíça. Contribui notavelmente para conciliar o direito formal com o material em ordem a prover exigências de transformações sociais extremamente velozes, e doutra parte juridicamente incontroláveis caso faltasse a presteza do novo axioma constitucional*¹⁹.

Carlos Roberto Siqueira de Castro, ao seu turno, sustenta a fundamentação do princípio da proporcionalidade na cláusula do *substantive due process of law*, a qual deve ser preenchida pela atividade criativa e exegética do Poder Judiciário na salvaguarda da supremacia da Constituição. O autor argumenta, ainda, que o constituinte originário perdeu a oportunidade de sacramentar, de uma vez por todas, a matriz desse postulado de notável importância constitucional, mas ao mesmo tempo, tratou de estabelecer no rol dos direitos fundamentais a garantia do devido processo legal, da qual decorre não apenas a razoabilidade, mas também outras manifestações contra as investidas descabidas do Poder Público, tal como a necessidade de motivação dos atos em geral²⁰.

Em verdade, sustentar que o princípio da proporcionalidade é inerente ao Estado de Direito é, por via oblíqua, repisar a percepção de que deriva dos direitos fundamentais, eis que, como pontua Oliveira, tal estado não existe onde esses direitos não sejam garantidos²¹.

Aliás, Suzana de Toledo Barros também se posiciona no sentido de que não há razão para se traçar duas orientações na busca da *sede material* do princípio da proporcionalidade, uma fundada no estabelecimento de Estado de Direito e outra na sistemática dos direitos fundamentais, visto que este modelo estatal é, por definição, assegurador de liberdades individuais²².

O que se pretende clarificar é que o postulado da proporcionalidade repousa suas raízes tanto da configuração do Estado de Direito como nas garantias às liberdades individuais. Ocorre que, dentre essas garantias, verifica-se uma identificação mais íntima do referido dogma –

19 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 399.

20 CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 381.

21 OLIVEIRA, Fábio Corrêa Sousa de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 111.

22 BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003. p. 98-100.

proporcionalidade - com o direito fundamental ao devido processo legal, conclusão que encontra eco na doutrina de Mendes, para quem:

O princípio da proporcionalidade, essencial à racionalidade do Estado Democrático de Direito e imprescindível à tutela mesma das liberdades fundamentais, proíbe o excesso e veda o arbítrio do Poder, extraindo a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula, em sua dimensão substantiva ou material, a garantia do 'due process of law'²³ (grifos do autor).

3 A BUSCA PELO "ATO PROPORCIONAL"

Bem aquilatados os contornos da matriz do princípio da proporcionalidade no ordenamento constitucional brasileiro, cumpre-se analisar qual seja a sua função.

De partida, verifica-se que a proporcionalidade desfruta de um conteúdo aberto²⁴, que se traduz em comando interpretativo, apto a verificar se os atos emanados do Poder Público foram editados com arrimo no valor superior da justiça²⁵.

Na tentativa de conceituar o princípio da proporcionalidade, Bandeira de Mello sugere, que por seu intermédio, as competências administrativas não sejam exercidas para além do estritamente necessário ao alcance do interesse público que as justifica²⁶.

O conceito trazido à baila ajuda, porém não fixa exatamente o conteúdo do princípio da proporcionalidade, tamanha a sua fluidez axiológica. Mas nem por isso se pretende dizer que o referido administrativista esteja equivocado.

Ao contrário, suas colocações, além de precisas, se coadunam com o que ora se defende. Explica-se.

O princípio da proporcionalidade exige um complemento e esse conteúdo, não se olvide, possui significativo grau de subjetivismo.

Contudo, se a busca pelo "ato proporcional" estiver pautada pela realização da dignidade da pessoa humana, da necessidade de proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais e pela unidade

23 MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 64.

24 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 146.

25 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 224.

26 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 99.

da constituição, acredita-se que parte deste subjetivismo ficará um tanto quanto arrostado.

E não foi outro o entendimento adotado pelo Ilustre Desembargador Federal Manoel Erhardt, quando do julgamento da Apelação Cível 549.385/AL (0000172-67.2010.4.05.8001), ocasião na qual sua Excelência assim se manifestou:

por força dos princípios da proporcionalidade, dignidade da pessoa humana e culpabilidade, aplicáveis ao regime jurídico disciplinar, cabe ao Poder Judiciário, quando provocado, verificar se existe (ou não) causa legítima que autorize a imposição da sanção disciplinar. O controle jurisdicional é amplo nesta seara, de modo a conferir garantia aos agentes públicos contra eventual arbítrio, não se limitando o controle jurisdicional, portanto, somente aos aspectos formais, como algumas correntes doutrinárias ainda defendem²⁷.

Tais considerações são por demais importantes, notadamente porque o princípio da proporcionalidade é usualmente reconhecido no direito administrativo como instrumento servil ao controle de atos do Poder Executivo, inclusive aqueles relacionados às questões disciplinares de seus agentes. No escólio de Mauro Roberto Gomes de Mattos:

Jamais a sanção administrativa disciplinar poderá representar um ato de força ou de arbitrariedade contrário ao fundamento legal de sua própria validade, porquanto a mesma deverá guardar conformidade com a prova dos autos e ser proporcional à infração cometida pelo servidor público. [...]. Quanto se tratar de penalidade máxima (demissão), aumenta o rigorismo da verificação da correta proporcionalidade da decisão disciplinar [...].²⁸

No particular, veja-se que o Superior Tribunal de Justiça, responsável máximo pela interpretação da lei federal no âmbito nacional, já se orienta no sentido de que o princípio da proporcionalidade deve, de fato, ser tomado em consideração no bojo do procedimento administrativo disciplinar tendente a apurar a prática de ato infracional por agente público, senão confirmam-se os seguintes precedentes:

27 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. PRIMEIRA TURMA. *Apelação Cível 549.385/AL (0000172-67.2010.4.05.8001)*, Rel. Desembargador Federal MANOEL ERHARDT, DJE - Data:26/03/2013.

28 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008. p. 122-128.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO COM FUNÇÃO DE GERÊNCIA DE EMPRESA PRIVADA. DEMISSÃO. ANULAÇÃO. REINTEGRAÇÃO. *PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE*. ABRANDAMENTO. POSSIBILIDADE.

1. Caso em que o agravante insurge-se contra decisão a quo que anulou o ato administrativo de demissão de servidor público.

2. Ao Poder Judiciário reserva-se apenas o exame da legalidade do ato administrativo, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo.

3. Conforme disposição expressa do art. 128 da Lei 8.112/90, *decorrente do princípio da proporcionalidade*, “Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”, circunstância que autoriza a cominação excepcional de pena mais branda. Precedente: REsp 1.147.380/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4/2/2011.

4. No caso concreto, o ato administrativo foi anulado, porquanto o Tribunal a quo, soberano na análise do acervo fático-probatório dos autos, *constatou a desproporcionalidade na pena de demissão aplicada*, pois, além da ausência de prejuízo ao INSS, não houve efetiva comprovação do desempenho de atos de gerência ou má-fé do autor, ora agravado.

5. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp 1264526/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/10/2011, DJe 28/10/2011 – grifos do autor).

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CABIMENTO. MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. OCORRÊNCIA. BIS IN IDEM NA TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE DA PENALIDADE. ORDEM DENEGADA.

1. *Compete ao Poder Judiciário apreciar, além da regularidade do Processo Administrativo Disciplinar, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a proporcionalidade e a razoabilidade da penalidade aplicada, a fim de garantir que a Administração exerça seu poder disciplinar dentro dos limites estabelecidos no art. 37 de CF.*

2. A motivação do ato administrativo consubstancia-se na exposição dos motivos; é a demonstração das razões que levaram à prática do ato, presentes, na espécie.

3. Não há que se falar em ‘bis in idem’ na tipificação da conduta praticada pelo Impetrante, pois em que pese a Comissão Processante tenha concluído pela prática das proibições contidas nos incisos IX e XII do artigo 117 da Lei n. 8.112/90, o Parecer Jurídico acolhido pela Autoridade Coatora propôs que fosse aplicada a penalidade ao investigado correspondente apenas ao inciso IX do artigo 117 da referida legislação.

4. A sanção de demissão aplicada ao Impetrante mostra-se *proporcional* às faltas a ele atribuídas, pois ficou claro que, em conluio com terceiro, fraudou benefícios previdenciários, seja modificando as informações constantes da carteira de trabalho dos segurados, seja facilitando o trâmite para a concessão das aposentadorias irregularmente. 5. Ordem denegada” (MS 13.828/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/03/2013, DJe 22/03/2013 – grifos do autor).

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ADULTERAÇÃO DE DOCUMENTOS PARA OBTENÇÃO DE PROVEITO INDEVIDO. DEMISSÃO. ART. 128 DA LEI N.º 8.112/90. PRINCÍPIO. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. OBSERVÂNCIA. ORDEM DENEGADA.

I - A orientação jurisprudencial desta c. Corte Superior consagrou-se no sentido de que, mesmo quando se tratar de imposição da penalidade de demissão a servidor público, *devem ser observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade pela Administração, nos termos em que dispõe o art. 128 da Lei n.º 8.112/90.*

II - Na espécie, o Parecer n.º 150/2009-CONJUR, colacionado aos autos por ocasião das informações prestadas pela autoridade impetrada e utilizado como razão de decidir na aplicação da

penalidade demissional, demonstra que foram observados os preceitos do art. 128 da Lei nº 8.112/90. Segurança denegada (MS 14.260/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 12/08/2009, DJe 25/08/2009 – grifos do autor).

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO.

DESCONSTITUIÇÃO DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXCESSO DE PRAZO. ANULAÇÃO. NÃO-CABIMENTO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. INOBSERVÂNCIA. RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. “O e. Superior Tribunal de Justiça já tem entendimento pacificado segundo o qual o excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não conduz à sua nulidade, desde que não tenha causado qualquer prejuízo ao servidor” (MS 12.369/DF, Rel. Min. FELIX FISCHER, Terceira Seção, DJ de 10/9/07).

2. O mandado de segurança não constitui o meio processual adequado para provar um fato. Exige prova pré-constituída como condição essencial à verificação do direito líquido e certo, de modo que a dilação probatória mostra-se incompatível com a natureza dessa ação constitucional.

3. Se o servidor público acusado pretende desconstituir as provas de processo disciplinar, que se apresentam suficientes para a aplicação da sanção, deve se valer dos meios processuais adequados.

4. O princípio da proporcionalidade em sentido amplo alberga a “exigência de adequação da medida restritiva ao fim ditado pela própria lei; necessidade da restrição para garantir a efetividade do direito e a proporcionalidade em sentido estrito, pela qual se pondera a relação entre a carga de restrição e o resultado” (Suzana de Toledo Barros).

5. “O princípio da razoabilidade é uma norma a ser empregada pelo Poder Judiciário, a fim de permitir uma maior valoração dos atos expedidos pelo Poder Público, analisando-se a compatibilidade com o sistema de

valores da Constituição e do ordenamento jurídico, sempre se pautando pela noção de Direito justo, ou justiça” (Fábio Pallaretti Calcini).

6. *Determinar a aplicação da pena máxima de demissão a servidores públicos por terem submetido magistrado e outros servidores a constrangimentos por figurarem indevidamente na condição de representados, em processos instaurados no âmbito da Corregedoria-Geral de Justiça, não obstante a gravidade do ato, não se coaduna com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, impondo-se que a Administração aplique uma sanção disciplinar mais branda.*

7. Recurso ordinário parcialmente provido. Segurança parcialmente concedida (RMS 29.290/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 18/02/2010, DJe 15/03/2010 – grifos do autor).

Não por outra razão foi que já se concluiu pela ilegalidade do entendimento contido nos Pareceres GQ-177 e GQ-183, da Advocacia-Geral da União, os quais orientam o Administrador no sentido de que, uma vez constatado que o servidor praticou alguma das condutas previstas no artigo 132 da Lei n. 8.112/90, a aplicação da pena de demissão é medida cogente. De efeito, o entendimento contido nas aludidas manifestações não subsistem, salvo melhor juízo, ao confronto com o teor do artigo 128 do mesmo ato normativo²⁹.

Portanto, mais importante do que se estabelecer um conceito acerca da cláusula da proporcionalidade - principalmente diante da sua carga axiológica - é deixar caracterizada a sua função que consiste, em linhas gerais, em fazer frente ao abuso de poder, impondo-se, no que interessa ao presente articulado, peias que devem ficar bem vincadas quando da possível aplicação de pena de demissão ao servidor público.

Destarte:

*O juízo de conveniência e de oportunidade exercido pela Administração não se confunde com o exame de eventual ofensa ao princípio da proporcionalidade, o qual acarreta a ilegalidade e a nulidade do ato administrativo, esse sim passível de ser examinado pelo Poder Judiciário*³⁰.

29 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. MS 12.991/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 27/05/2009, DJe 03/08/2009.

30 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. PRIMEIRA TURMA. AC 0032801-42.2007.4.01.3400/DF, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 p.652 de 26/03/2013.

É imprescindível, assim, ter em mira que a pena de demissão é a mais drástica das punições disciplinares previstas na lei de regência e que, à evidência, uma vez efetivada, induz a “[...] *extinção do provimento em cargo efetivo, com sua consequente vacância* [...]”³¹.

Não se está a sugerir a complacência com os indesejados comportamentos dos agentes públicos, todavia. Apenas se conclama o exegeta a exercer severa reflexão em relação ao conteúdo normativo do artigo 132 da Lei n. 8.112/90. E exatamente em razão dessa reflexão é que se defende a impossibilidade da aplicação estática e literal disposto no referido dispositivo legal.

A rigor, o passar dos tempos demonstrou que o princípio da legalidade não foi suficiente para combater os abusos estatais. Logo, ao lado da legalidade, a proporcionalidade atua de modo a evitar a prática de atos por demais excessivos.

Do contrário, considerado o artigo 132, VII, da Lei n. 8.112/90³², é possível, por hipótese, que determinado servidor público por absoluto descuido venha a esbarrar em seu colega de repartição causando-lhe leves escoriações (meros arranhões) se veja na contingência de ser apenado com a demissão. Evidente que não é com isso que se importa a norma!

Portanto, sem desconsiderar o relevo das argumentações em sentido contrário, o que se propõe é que artigo 132 do Estatuto dos Servidores Civis Federais seja interpretado e aplicado à luz do princípio da proporcionalidade.

Ocorre que estabelecer, com exatidão, se a aplicação da pena de demissão em determinados casos se compraz (ou não) com o princípio da proporcionalidade é tarefa de extrema complexidade, notadamente diante da possibilidade de o aplicador da norma se deparar com situações nebulosas, as quais não permitem *primo ictu oculi* a conclusão em um sentido ou em outro.

Em semelhante linha argumentativa Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari também não passam ao largo da dificuldade de se ponderar interesses quando se está diante dos chamados *hard cases*:

Os mais difíceis problemas de aplicação do princípio da proporcionalidade surgem quando estão em cotejo dois valores consagrados pela ordem jurídica, como é, por exemplo, o caso, muito frequente, do confronto entre o direito de manifestação e reunião e a manutenção da ordem pública. Sempre se deverá procurar conciliá-

31 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2010. p. 980.

32 Artigo 132 da Lei n. 8.112/90. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...]; VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem.

los, mantendo-se o equilíbrio [...]. Quando o legislador já fez uma opção, o problema é menor. Mas na vida cotidiana da Administração Pública são frequentes os conflitos, diante de situações concretas, entre liberdade e segurança, entre legalidade e eficácia etc. Em tais situações, para aferir a licitude da conduta do agente ou do particular, sempre se haverá de aplicar o princípio da proporcionalidade³³

À guisa de exemplo, note-se que o artigo 132, V, da Lei n. 8.112/90 prevê a penalidade de demissão para o servidor público que incorrer em incontinência pública e conduta escandalosa na repartição. Sucede, todavia, que não há, em lei, a definição precisa dos comportamentos que se amoldam à hipótese. Cabe, assim, ao Administrador, com o prudente discernimento analisar se o ato imputado ao agente deve ou não ser enquadrado no modelo legal.

No ponto, veja-se que o Eg. Tribunal Regional Federal da 4ª Região já se manifestou no sentido de que, para efeito de apuração de “incontinência pública e conduta escandalosa”, é possível aplicar a pena de demissão ao Auditor da Receita Federal que, por correio eletrônico funcional, envia à estagiária mensagem com conotações libidinosas.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR LEGALIDADE. USO INADEQUADO DE CORREIO ELETRÔNICO. CONTEÚDO IMPRÓPRIO. ADEQUAÇÃO DAS ANÇÃO. 1. O ato disciplinar é vinculado, deixando a lei pequenas margens de discricionariedade à Administração, que não pode demitir ou aplicar quaisquer penalidades contrárias à lei, ou em desconformidade com suas disposições. Precedentes do Eg. STJ. 2. É regular o processo administrativo disciplinar em que é franqueada ao indiciado assistência a todos os atos, bem assim, é intimado de todo o andamento do processo, podendo produzir provas, tirar cópias dos autos e constituir procurador (inclusive defesa técnica), se assim o desejar. 3. O julgamento acerca do conteúdo do e-mail enviado pelo AFTN através do correio eletrônico da SRF, estribou-se no padrão sócio-moral do homem médio, reputando, de modo plenamente plausível, ofensivas as manifestações ali contidas. 4. A vedação contida na Portaria SRF nº 1397/02, que restringe o uso do correio eletrônico (Lotus Notes) de que a Secretaria da Receita Federal dispõe, tem esteio nos princípios que regem a Administração, constituindo o mero envio de mensagem com tal propósito infração a dever funcional (art. 116, III, da Lei nº 8.112/90 c/c art. 6º, III

33 FERRAZ, Sérgio et al. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 85.

e V, da referida Portaria), em concurso com as infrações previstas nos incisos IX e XI, do art. 116, da referida Lei, o que justificou o agravamento da punição. 5. *O sancionamento foi, em verdade brando, não tendo havido enquadramento dos fatos no art. 132, V, que pune com demissão “incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição”, que poderia ser o caso, tendo sido levado em conta, bem assim, a boa ficha funcional do sindicado, o que levou a que a suspensão, que poderia chegar a 90 dias, fosse fixada em apenas 30 dias.* 6. Penalidade bem proporcionada, resultante de processo disciplinar esboçado (AG 200501010002829/RS, Rel. Desembargador Federal VALDEMAR CAPELETTI, DJ 25/05/2005, p. 750 – grifos do autor).

Ainda exemplificativamente, rememore-se que o artigo 132, V, da Lei n. 8.112/90 dispõe que a prática de incontinência pública e de condutas escandalosas no ambiente de trabalho está sujeita à pena de demissão. Ocorre que o artigo 116, IX admite, *ex vi* dos artigos 129, *in fine*, e 130, todos da Lei n. 8.112/90, a imposição de pena leve e média para o servidor que não mantiver conduta compatível com a moralidade administrativa.

Assim, a tipificação da conduta em uma ou em outra hipótese pode sacramentar o destino do servidor público, eis que, condenado à pena de demissão, rompido estará o seu vínculo com a Administração.

Trata-se, pois, de mais uma evidência a demonstrar que a autoridade – administrador ou julgador – não pode se afastar do necessário e criterioso juízo de ponderação, já que, nos dizeres de Gomes de Mattos:

[...] havendo a tipificação da conduta do servidor nos tipos de incontinência pública ou de conduta escandalosa na repartição, a Autoridade Julgadora não poderá deixar de observar se as mesmas são graves ou não, visto que sendo de menor potencial ofensivo será imposta penalidade mais branda, com fundamento no artigo 116, IX, da Lei n. 8.112/90, ao passo que se for de maior potencial ofensivo, estando configurado o dolo específico de desmoralizar o serviço público, terá o servidor imposta uma penalidade máxima como consequência lógica da gravidade dos seus atos. O que não se pode permitir é que haja generalização das condutas leves e médias, como se elas fossem graves e irreversíveis³⁴.

34 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008. p.586.

Como visto esclarecer alguns conceitos a propósito de sopesar a gravidade do ato praticado pelo servidor não é tão simples como se pode imaginar à primeira vista.

Ousa-se, nesta medida, sugerir que em tais hipóteses seja feito o balizamento pelo histórico dos antecedentes funcionais do servidor, pela inexistência de obtenção de proveito próprio ou em nome de outrem e, ainda, pela ausência de lesão aos cofres públicos.

Os precitados critérios, embora não exaustivos, podem validamente auxiliar o Administrador e, também o próprio Poder Judiciário, na árdua atividade de subsumir a ato praticado pelo agente público em uma das hipóteses potencialmente capazes de justificar, no Estado Democrático de Direito, a penalidade de demissão.

Não se pretende, repita-se, propor que se tenha condescendência com o servidor faltoso. Sucede que o importante instituto da demissão não pode ser enfraquecido por um atuar inadvertido do Poder Público.

Em verdade, situações especialmente mais graves, nas quais o servidor público tenha um histórico funcional comprometedor ou mesmo quando se verificar a causação de danos ao Erário ou a obtenção ilícita de vantagens, mesmo que em benefício de terceiros, a aplicação da pena de demissão é medida que indubitavelmente se impõe, desde que precedida do devido processo legal e da respectiva fundamentação. Sobre a questão, assim já se decidiu:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. (ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. *PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE*. INOBSERVÂNCIA. ORDEM CONCEDIDA).

1. Não havendo omissão, obscuridade, contradição ou erro material, merecem ser rejeitados os embargos declaratórios interpostos que têm o propósito infringente.

2. Na hipótese dos autos, o acórdão embargado decidiu que, embora a autoridade coatora não esteja adstrita às conclusões tomadas pela comissão processante, a sua discordância deve ser devidamente fundamentada em provas convincentes que demonstrem, de modo cabal e indubitável, a prática da infração

pelo acusado capaz de ensejar a aplicação daquela penalidade máxima em reprimenda à sua conduta irregular. Todavia, na hipótese dos autos, a autoridade apontada como coatora não indicou qualquer outra evidência fática concreta que justifique a exacerbação da pena de suspensão anteriormente sugerida. Acrescentou-se, ainda, que, sob esse ângulo, diante da ausência no Processo Administrativo Disciplinar *de qualquer menção à prática de outras condutas irregulares que pudessem interferir na convicção de que se trata de servidor público possuidor de bons antecedentes, ou de que o impetrante tenha se valido das atribuições de seu cargo para lograr proveito próprio ou em favor de terceiros ou, ainda, que sua atuação tenha importado lesão aos cofres públicos, a aplicação da pena de demissão mostra-se desprovida de razoabilidade, além de ofender o princípio da proporcionalidade e o disposto no art. 128 da Lei 8.112/90.*

3. Para delimitar a extensão da concessão da presente segurança, deve ser consignado que o impetrante formulou pedido para que ‘seja anulado o ato que demitiu o impetrante, de modo que ele retorne regularmente para suas funções na Polícia Rodoviária Federal’ (e-STJ fl. 37). E, nestes termos, a ordem foi concedida. Assim, apenas se afastou a possibilidade de aplicação da penalidade de demissão, devendo o processo administrativo disciplinar ter prosseguimento na esfera administrativa, cabendo à autoridade superior impor outras penalidades em razão das infrações disciplinares praticadas pelo impetrante.

4. Embargos de declaração rejeitados (EDcl no MS 17.490/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/04/2012, DJe 18/04/2012 – grifos do autor).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO COM FUNÇÃO DE GERÊNCIA E/OU ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA. PENA APLICÁVEL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. ABRANDAMENTO. POSSIBILIDADE.

1. Nos termos do art. 117, X, c/c o art. 132, XIII, da Lei 8.112/1990, a pena a ser imposta ao servidor que cumula as atribuições do cargo público com a atividade de gestão e/ou administração de empresa privada é a de demissão.

2. Para que a sanção seja imposta, no entanto, deve-se verificar: a natureza e a gravidade da infração cometida; os danos ao serviço público advindos da atuação ilegal; os antecedentes funcionais; e as circunstâncias agravantes e atenuantes aplicáveis ao caso concreto - inteligência do art. 128 da citada norma, mandamento legal decorrente do princípio da proporcionalidade. Nada impede, portanto, a cominação absolutamente excepcional de pena mais branda.

Precedentes do STJ.

3. Hipótese em que o Tribunal a quo chegou à conclusão de que, no caso dos autos, a servidora geriu agência de turismo após o óbito do filho; *não houve prejuízo ao Erário; e a atividade empresarial foi exercida por curto lapso temporal, razão por que a pena de demissão se mostra desproporcional.*

4. Recurso Especial não provido (REsp 1147380/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2010, DJe 04/02/2011 – grifos do autor).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO COM FUNÇÃO DE GERÊNCIA DE EMPRESA PRIVADA. DEMISSÃO. ANULAÇÃO. REINTEGRAÇÃO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. ABRANDAMENTO. POSSIBILIDADE.

1. Caso em que o agravante insurge-se contra decisão a quo que anulou o ato administrativo de demissão de servidor público.

2. Ao Poder Judiciário reserva-se apenas o exame da legalidade do ato administrativo, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo.

3. Conforme disposição expressa do art. 128 da Lei 8.112/90, decorrente do princípio da proporcionalidade, “Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”, circunstância que autoriza a cominação excepcional de pena mais branda. Precedente: REsp 1.147.380/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4/2/2011.

4. No caso concreto, o ato administrativo foi anulado, porquanto o Tribunal a quo, soberano na análise do acervo fático-probatório dos autos, constatou a desproporcionalidade na pena de demissão aplicada, pois, *além da ausência de prejuízo ao INSS, não houve efetiva comprovação do desempenho de atos de gerência ou má-fé do autor, ora agravado.*

5. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp 1264526/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/10/2011, DJe 28/10/2011 – grifos do autor).

Destarte, por ocasião da imposição da reprimenda disciplinar, deve a autoridade por em linha de confronto a gravidade da falta, de um lado e, de outro, a extensão e a repercussão dano concretamente causado ao serviço público, tudo harmonia com o grau de responsabilidade do servidor e com os seus antecedentes funcionais³⁵, sem o quê é inviável admitir-se a aplicação da pena de demissão.

E mais, é exatamente o juízo de ponderação, embalado pelo princípio da proporcionalidade, que confere ares de legitimidade, no Estado Democrático de Direito, à decisão final do procedimento administrativo disciplinar. Com efeito, quando se trata da imposição de sanções disciplinares, a técnica da ponderação democratiza não só a apuração, como o julgamento da conduta praticada³⁶.

REFERÊNCIAS

BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Interpretação e aplicação da constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

35 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. TRIBUNAL PLENO. *Embargos Infringentes na Apelação Cível 426456/01 (20048100019061601)*, Rel. Desembargador Federal Manoel Erhardt, DJE – 02/09/2010, página 49.

36 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008. p.122.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Salvador: Juspodivum, 2009.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Salvador: Juspodivum, 2012.

FERRAZ, Sérgio et al. *Processo administrativo*. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2004.

NADER, Paulo. *Introdução do Estudo do Direito*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *O juízo de proporcionalidade na fase de instauração de procedimentos disciplinares*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24057/o-juizo-de-proporcionalidade-na-fase-de-instauracao-de-procedimentos-disciplinares>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Sousa de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.