

Os Fundamentos da Necessidade de um Amplo Controle Judicial das Sanções Disciplinares Aplicadas aos Servidores Públicos Federais

Felipe Aires Leal Ricardo*

Sandro Lúcio Dezan**

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha***

Introdução. 1 O processo disciplinar como uma das faces do poder punitivo do Estado. 2 As fases do processo administrativo disciplinar e os elementos da decisão de responsabilização administrativa. 3 A necessidade de um controle judicial amplo da decisão administrativa que aplica sanção na esfera disciplinar. 3.1 O controle da suficiência da prova produzida. 3.2 O controle sobre o enquadramento jurídico dos fatos. 3.3 O controle sobre a adequação da penalidade imposta. Conclusão. Referências.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a extensão do controle judicial das sanções disciplinares aplicadas aos servidores públicos federais. Ainda que consolidada de forma predominante na jurisprudência e doutrina administrativista a orientação de que não cabe ao Poder Judiciário examinar o mérito da decisão administrativa, ficando o controle judicial na seara disciplinar restrito a aspectos meramente formais, mostra-se necessário revisitar o debate sobre o alcance desse exame, sobretudo a partir da assertiva de que os elementos que compõem a decisão administrativa de responsabilização são questões jurídicas e, em razão disso, não podem estar isentos de controle judicial de legalidade.

Palavras-chaves: Servidor público federal. Regime disciplinar. Processo administrativo disciplinar. Poder punitivo do Estado. Decisão administrativa. Elementos. Controle judicial.

* Mestrando em Direito Público e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Servidor público federal do Ministério Público da União. Palestrante e Instrutor nas áreas de Direito constitucional aplicado a Servidores Públicos, Legislação de Pessoal, Direito Previdenciário Público e Processo Administrativo Disciplinar.

** Professor Titular de Direito Administrativo da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, Portugal. Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília; Mestre Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória. Investigador do Centro de Justiça e Governança (JusGov), Grupo JusCrim – Justiça Penal e Criminologia; e Líder do Grupo de Pesquisa “Hermenêutica do Direito Administrativo e Políticas Públicas” do PPGD do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília/DF.

*** Doutor em Direito Público (PUC-MG), Doutor em Filosofia (UFRJ), Mestre em Argumentação Jurídica (Universidade de Alicante - Espanha). Professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Juiz Federal aposentado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

The foundations of the need for a broad judicial control of disciplinary sanctions applied to federal public servants

Abstract

This article aims to analyze the extent of judicial control of disciplinary sanctions applied to federal public servants. Although it is predominantly consolidated in jurisprudence and administrative doctrine that it is not up to the Judiciary to examine the merits of the administrative decision, with judicial control in the disciplinary area being restricted to merely formal aspects, it is necessary to revisit the debate on the scope this examination, especially from the assertion that the elements that make up the administrative decision of accountability are legal issues and, as a result, cannot be exempt from judicial control of legality.

Keywords: *Federal public servant. Disciplinary regime. Disciplinary administrative process. Punitive power of the state. Administrative decision. Elements. Judicial control.*

Introdução

O cometimento de uma infração administrativa por parte do servidor público federal no exercício de seu cargo faz o poder de punir da Administração, que é abstrato, tornar-se concreto. Neste instante, surge um incontornável conflito entre a pretensão punitiva da Administração Pública e os direitos e garantias individuais do servidor ora investigado, situação que, em um Estado Democrático de Direito, deverá ser mediada, principalmente, por regras, valores e princípios contidos na Constituição Federal.¹

Ao tomar posse em um cargo público, o servidor passa a se sujeitar a um regime jurídico que contém, entre outras normas, as que lhe impõem regras de conduta disciplinar, em dispositivos que visam à preservação da ordem interna administrativa e da eficiência dos serviços prestados pela Administração, e ao estímulo do desempenho regular das atribuições que lhes são outorgadas.

O cumprimento normal e corrente dos deveres corresponde à rotina. A falta de cumprimento de algum desses deveres origina a infração disciplinar pela qual é responsável o agente que cometeu e deve ser reprimida pelos titulares do poder disciplinar, mediante processo adequado para a aplicação da pena.²

Nesse contexto, a notícia de um suposto exercício irregular das atribuições do cargo exige que a autoridade com competência disciplinar do órgão instaure um processo administrativo disciplinar (em sentido amplo), que é o instrumento legal para a apuração de fatos irregulares no âmbito da Administração Pública. Se, ao final do processo disciplinar e com base nas provas produzidas na fase de instrução por uma comissão designada internamente para conduzir os trabalhos de apuração, for reconhecida a responsabilidade administrativa do servidor pela inobservância de deveres funcionais ou pela afronta às proibições contidas na lei, a Administração Pública aplicará a sanção adequada ao acusado.

¹ BRASIL. [Constituição 1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

² CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 306.

Assim, a instrução processual é realizada para garantir um conhecimento seguro da autoridade que proferirá a decisão (autoridade julgadora) a partir das provas que são produzidas no processo sob o crivo do contraditório, em atividade que busca reconstituir, de forma aproximada, um fato inadequado que ocorrera no âmbito interno da Administração. Logo, a punição do servidor exige a comprovação da ocorrência de fato que encontra correspondência em um tipo previsto na lei (ilícito funcional) e que seja atribuível a um servidor, legitimando a sanção a ser imposta pela Administração Pública.

Verifica-se, portanto, que o direito disciplinar trabalha, primordialmente, com os conceitos jurídicos de ilícito (conduta proibida pela norma administrativa) e sanção (resposta normativa ao comportamento inadequado), situação que o coloca como um dos ramos do poder punitivo do Estado, ao lado, por exemplo, do Direito Penal e da seara da Improbidade Administrativa. O ilícito, como conduta contrária a um enunciado normativo, é uma categoria jurídica aplicável aos diversos ramos do Direito.

Registre-se, por oportuno, que a análise do regime disciplinar dos servidores federais, microsistema dentro do regime jurídico previsto pela Lei 8.112/1990 e cuja “estrutura abarca uma face material (deveres e proibições) e uma face processual (ritos de apuração)”³ ganha importância em razão do aumento gradativo da ação administrativa do Estado, da diversidade dos serviços prestados e da complexidade das relações dentro dessa estrutura, preservando a persecução do interesse público no desenvolvimento das atividades estatais. Essa disciplina interna, ao fim e ao cabo, busca proteger a regularidade da atuação estatal, a sua organização e funcionamento, a prestação de suas políticas públicas e o convívio interpessoal no âmbito do órgão público.

Nos termos da legislação aplicável, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar (em sentido estrito), que são os instrumentos destinados a apurar fatos e investigar a responsabilidade de servidor pela prática de infração de natureza disciplinar.

I O processo disciplinar como uma das faces do poder punitivo do Estado

Com o objetivo de dar os contornos do regime disciplinar, a legislação trouxe um conjunto de normas, procedimentos e atos relacionados à prevenção, à apuração e à repressão de irregularidades administrativas, sendo constituído a partir da previsão, em lei, de um rol de infrações funcionais, de espécies de penalidades administrativas e de instrumentos que viabilizam a apuração formal de fatos no âmbito administrativo.

O processo disciplinar constitui-se em instrumento jurídico dedicado à apuração de infrações e ao oferecimento de fases oportunas ao exercício de direitos e garantias constitucionais fundamentais, a exemplo do contraditório e da ampla defesa. Emprega-se na busca da verdade dos fatos imputados a agentes públicos acusados de cometimento de ilícitos disciplinares e, diante da constatação de uma ou mais condutas contrárias à lei, opera-se a viabilizar a responsabilização de infratores.⁴

³ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de direito administrativo disciplinar*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 41.

⁴ DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 22.

A falta disciplinar é a conduta do servidor público que, no exercício de suas atribuições, descumpra os deveres funcionais previstos no art. 116, afronta as proibições presentes no art. 117 ou adota os comportamentos previstos no art. 132, todos da Lei 8.112/1990.⁵

É no direito administrativo disciplinar que a Administração encontra os fundamentos de seu poder-dever disciplinar, na medida em que se firmam plasmados em textos normativos os deveres e as proibições afetas ao servidor público, assim como os procedimentos investigativos e contraditórios para se levar à concreção a eventual sanção disciplinar decorrente da prática do ilícito. O direito administrativo disciplinar incide exclusivamente sobre uma relação funcional estatutária e, com efeito, de direito público, que envolve a Administração e seus servidores.⁶

A lei, em sintonia com a lógica constitucional da independência das instâncias, afirma que o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições (art. 126). O poder punitivo do Estado se apresenta tanto na via judicial quanto na via administrativa.

Em relação ao arbitramento de responsabilidade administrativa, este se dará necessariamente após o trâmite de um processo administrativo disciplinar, que poderá resultar aplicação de uma sanção de natureza administrativa. Nota-se, portanto, que o processo administrativo disciplinar é um caminho obrigatório para se chegar à aplicação de uma sanção de natureza disciplinar.

Embora tardiamente, vem se reconhecendo a insuficiência da legislação ordinária e um atraso no desenvolvimento de uma dogmática própria para o exercício legítimo do poder sancionador da Administração, no sentido de lhe impor de limites e de fornecer uma definição clara de quais seriam as garantias processuais aplicáveis. “A expansão do Direito administrativo sancionador positivo não foi acompanhada por um desenvolvimento de uma teoria geral desse fenômeno”.⁷ Soma-se a isso, para reforçar a preocupação, o fato de que o desenvolvimento das práticas administrativas sancionadoras ainda é feito no seio de uma Administração autoritária e composta por servidores que desconhecem os temas e institutos garantistas que possam fornecer aos acusados um processo justo, correto e legítimo.

Logo, a limitação do poder de punir do Estado passa necessariamente pelo reconhecimento do processo disciplinar como uma das faces do poder punitivo do Estado, ante a proximidade entre as diferentes esferas sancionadoras, e pela necessidade de estender direitos e garantias individuais típicas do Direito Penal para o espaço do Direito Administrativo sancionador, diante do reconhecimento da presença de um núcleo comum de proteção contra o poder estatal. Helena Regina Lobo da Costa argumenta que esse núcleo comum “não decorreria de um *jus puniendi* único, que abrangeria o direito penal e o Direito Administrativo sancionador, mas sim do fato de os dois setores trabalharem com a aplicação de sanções aos particulares, atividade que, pela sua natureza, exige legitimação, limitação, garantias e procedimentos próprios”. Ainda sobre o tema, prossegue a autora:

Parece ter razão, assim, Georges Dellis, quando assevera não ser juridicamente exato falar em transposição de regras de proveniência penal em matéria administrativa repressiva. O direito administrativo não toma emprestadas as soluções do direito penal para adaptá-las a seus próprios

5 BRASIL. Lei 8.112/1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Art. 116, 117 e 132. Acesso em: 20 mai. 2024.

6 DEZAN, Sandro Lúcio. **Direito Administrativo Disciplinar: princípios fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 73

7 COSTA, Helena Regina Lobo da. Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada In: BLAZECK, Luiz Mauricio Souza et al. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 110.

problemas. O autor também nos relata que o Conselho Constitucional francês entendeu que não se trata, neste tema, de transladar as regras do direito penal ao direito administrativo sancionador, mas sim de reconhecer quais são os princípios comuns da repressão jurídica.⁸

Por essa razão, o direito disciplinar deve ser integrado, por intermédio da analogia, com os princípios constitucionais do poder punitivo do Estado, sobretudo os direcionados ao Direito Penal⁹ na medida em que sejam necessários para dar efetividade aos direitos fundamentais dos acusados. A presença de referências expressas apenas à seara penal na Constituição Federal não impede que os direitos e garantias sejam extensíveis aos demais ramos punitivos do Estado.

Não se pode vislumbrar qualquer manifestação do poder sancionador da Administração sem que seja mediada por proteções e garantias que foram historicamente desenvolvidas para o Direito Penal, como: utilização do poder punitivo como *ultima ratio*, tipicidade, retroatividade da norma mais benéfica, imparcialidade da autoridade julgadora, presunção de inocência, atribuição do ônus da prova à acusação, lesividade, respeito ao devido processo legal, responsabilidade subjetiva, contraditório e ampla defesa, motivação das decisões, proibição do *ne bis in idem*, entre outros.

A realidade administrativa, em geral, e o direito sancionador, em particular, eram bem diferentes na época da promulgação da Constituição Federal de 1988, situação que justificava com que a preocupação do constituinte estivesse voltada apenas à apuração e ao sancionamento de ilícitos na seara penal. Como advertiu Alejandro Nieto,¹⁰ a prevalência do Direito Penal se estabeleceu, entre outras questões, por razões cronológicas, já que esse ramo tem seus princípios fundamentais consolidados, e, por uma questão dogmática, até então o poder punitivo do Estado vinha sendo identificado exclusivamente com o Direito Penal.

Portanto, revela-se de extrema importância, nessa seara, o reconhecimento do fenômeno da constitucionalização. O professor Luís Roberto Barroso, em artigo intitulado “Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito”,¹¹ apresenta os sentidos possíveis para a expressão **constitucionalização do Direito**: (a) um ordenamento jurídico no qual a Constituição é dotada de supremacia; (b) o fato de a Constituição incorporar em seu texto inúmeros temas relativos aos diversos ramos do direito; (c) um efeito expansivo das normas constitucionais cujo conteúdo, material e valorativo, irradia-se sobre todo o ordenamento jurídico.

Há, portanto, um novo modo de observar a atividade administrativa a exigir uma filtragem constitucional para uma releitura de seus temas e institutos, de modo a reconhecer que os princípios, regras e valores constitucionais, sobretudo os que balizam a atividade jurisdicional do Estado (o poder sancionador como função atípica) e os foram desenhados para o Direito Penal, devem ser estendidos, ainda que com adaptações, para o Direito Administrativo Disciplinar, seja pelo reconhecimento da força normativa da Constituição Federal sobre o ordenamento infralegal seja pelo reconhecimento de que essas esferas normativas são espécies do gênero poder punitivo do Estado, orientando para um tratamento similar.

“Aliás, essa é uma seara em que o grau de impregnação constitucional é dos mais intensos, uma vez que, ao sancionar, a Administração impõe gravame que afeta de forma severa a esfera de direitos fundamentais”,¹² daí a importância de essa atividade contar com um sistema constitucional de

8 COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador**: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada. 2013. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 176.

9 NIETO, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012. p. 132.

10 NIETO, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012. p. 135.

11 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 9, 33, 2006, p. 57.

12 BINENBOJM, Gustavo. **Estudos de Direito Público – Artigos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 621.

proteção, notadamente com a observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, legalidade, contraditório e ampla defesa, culpabilidade, individualização da sanção, razoabilidade e proporcionalidade, presunção de inocência, responsabilidade subjetiva, duração razoável do processo.

Registre-se, por oportuno, que os grandes temas relacionados ao processo administrativo que estão sendo debatidos nos Tribunais Superiores dizem respeito à aplicação de princípios constitucionais e à extensão do controle judicial das decisões administrativas na esfera disciplinar.

2 As fases do processo administrativo disciplinar e os elementos da decisão de responsabilização administrativa

O processo administrativo disciplinar é o instrumento destinado a apurar as responsabilidades administrativas (art. 143 da Lei 8.112/1990). Portanto, o exercício do poder disciplinar pela Administração deverá obrigatoriamente ser desenvolvido dentro do modelo processual previsto na norma, por mais simples que seja a irregularidade praticada e por mais evidente que possa parecer a responsabilidade do acusado.

As notícias sobre a ocorrência de supostas irregularidades cometidas por servidores públicos podem chegar de diversas formas ao conhecimento da Administração (representação de servidores do próprio órgão, denúncias feitas por particulares, descoberta incidental em outros procedimentos, notícias veiculadas pela mídia).

A autoridade administrativa – que, em regra, é o chefe máximo da instituição ou autoridade que receber essa competência por delegação –, ao tomar conhecimento dos fatos, instaurará o procedimento para que sejam esclarecidas as suas circunstâncias. Uma primeira garantia processual do acusado é a necessidade de demonstração de justa causa para a instauração do procedimento de apuração, uma vez que o pressuposto para a submissão de um servidor a um processo disciplinar é a presença de indícios mínimos de autoria e materialidade.

A autoridade instauradora deverá então, por intermédio da publicação de um ato administrativo (portaria de instauração), designar a comissão de três servidores que serão os responsáveis pela condução dos trabalhos de apuração dos fatos que, de certa forma, trouxeram problemas para a ordem interna administrativa.

Conforme se verifica na Lei 8.112/1990,¹³ os procedimentos administrativos disciplinares serão desenvolvidos em três fases: instauração, inquérito e julgamento.

A autoridade competente, após identificar nos fatos um possível cometimento de irregularidade disciplinar, instaura o procedimento a partir da publicação do ato que constitui a comissão. Essa mesma autoridade, que sai de cena para que o órgão colegiado realizasse a instrução processual, etapa em que é produzida a prova, retornará para julgar o feito quando o trabalho da comissão estiver finalizado (relatório final).

Durante todo o procedimento, deverá ser assegurado ao servidor que configure como acusado a oportunidade de ampla defesa e de contraditar as acusações que estão sendo formuladas em seu desfavor, devendo ter conhecimento do integral do conteúdo do processo e ser citado para acompanhar e participar ativamente da inquérito, que é o momento da coleta de provas (documental, testemunhal e pericial) e da possibilidade de apresentação da sua versão para os fatos, permitindo ao interessado desfazer as suspeitas iniciais que recaem sobre si em relação à sua responsabilidade.

¹³ BRASIL. Lei 8.112/1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 20 mai. 2024.

A fase do inquérito administrativo é a mais longa dentro do processo e se divide em três momentos distintos: a instrução, a defesa e o relatório final. Inicialmente, a comissão, sempre oportunizando ao acusado a ampla defesa e o contraditório, promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações, diligências, perícias e o que mais for necessário, dentro do conjunto de provas lícitas, para esclarecimentos dos fatos, facultando ao servidor o direito de acompanhar o processo, pessoalmente ou por meio de advogado, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas, e contraprovas, formular quesitos. Por fim, como último ato da instrução, deverá ser realizado o interrogatório do acusado.

Instruir significa colher os elementos necessários para esclarecer os fatos em torno dos quais circunscreve a questão da prática da falta disciplinar, sua materialidade e autoria e mais circunstâncias pertinentes, de maneira a permitir que a autoridade ou órgão julgador disponham dos meios de informação para formar sua convicção sobre a inocência ou culpabilidade do acusado, a fim de com isso decidir o processo administrativo disciplinar ou a sindicância punitiva diante das provas seguras, de acervo fático cujo conteúdo tenha sido perfeitamente elucidado mediante as atividades instrutórias desenvolvidas.¹⁴

A última fase do processo, que é a fase de julgamento, dar-se-á em um ato único que se consubstancia na decisão administrativa proferida pela autoridade julgadora, a quem compete afirmar ou negar a existência da responsabilidade administrativa do servidor investigado. Importante ressaltar, ainda, que no julgamento a autoridade irá decidir não só a questão de mérito do processo administrativo disciplinar – reconhecer a inocência ou a responsabilidade do acusado – mas também verificará a regularidade do processo, sendo o papel da autoridade julgadora ser a garantidora do respeito às regras do jogo (devido processo legal). Como visto, instrução processual é realizada para garantir um conhecimento seguro da autoridade que proferirá a decisão, a partir das provas que são produzidas no processo sob o crivo do contraditório.

Consigne-se que a verdade processual, também no contexto disciplinar, é decomposta em duas proposições: uma verdade fática e uma verdade jurídica. Assim, além da confirmação de que a comissão respeitou o rito legal estabelecido pela legislação (devido processo legal disciplinar), duas perguntas precisam ser respondidas afirmativamente para o reconhecimento da responsabilidade e para a imputação da sanção disciplinar: (i) o servidor cometeu tal fato (verdade fática)?; (ii) esse fato provado, está previsto na lei como irregularidade administrativa (verdade jurídica)? “Precisamente, a verdade da primeira é uma verdade fática, enquanto seja comprovável pela prova da ocorrência do fato e de sua imputação ao sujeito; a verdade da segunda é uma verdade jurídica, enquanto seja comprovada por meio da interpretação do significado dos enunciados normativos que qualificam o fato”¹⁵ como ilícito.

Em razão disso, podemos extrair os elementos que devem compor a decisão administrativa de responsabilização administrativa: (1) o exame da regularidade formal do processo; e (2) aspectos relacionados ao mérito, como a suficiência da prova produzida, a legalidade do enquadramento jurídico, a adequação da penalidade a ser aplicada.

14 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. p. 525.

15 FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 51.

3 A necessidade de um controle judicial amplo da decisão administrativa que aplica sanção na esfera disciplinar

O tema do controle judicial dos atos administrativos revela-se importante para garantir uma efetiva proteção do servidor em face das decisões da Administração, viabilizando a verificação da legitimidade da sanção disciplinar e a constatação de que o ato punitivo fora efetivado em harmonia com as finalidades legais do regime disciplinar.

Ainda que, de certa forma, esteja consolidada na jurisprudência e doutrina administrativista a orientação de que não cabe ao Poder Judiciário examinar o mérito da decisão administrativa, ficando o controle judicial na seara disciplinar restrito a aspectos meramente formais, mostra-se necessário revisitar o debate sobre o alcance desse exame, sobretudo a partir da assertiva de que os elementos que compõem a decisão administrativa de responsabilização são questões eminentemente jurídicas e, em razão disso, não podem estar isentas de controle judicial de legalidade.

Em pesquisa realizada, por exemplo, no *site* do Superior Tribunal de Justiça, é possível verificar decisões cujas ementas enunciam que:

A jurisprudência pacífica desta Corte é de que o controle judicial no processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo¹⁶ ou “segundo a jurisprudência desta Corte, o controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar.¹⁷

No entanto, a afirmação peremptória extraída das ementas em que se restringe o controle judicial aos aspectos formais do processo administrativo disciplinar acaba cedendo, na prática, ao próprio teor das decisões do tribunal que, em contradição com a alegada “pacífica jurisprudência da Corte”, acabam no caso concreto avaliando questões como a suficiência da prova produzida pela comissão, a correção do enquadramento jurídico realizado no julgamento e a proporcionalidade da sanção aplicada pela autoridade julgadora.

Abre-se um parêntese apenas para registrar que talvez ocorra, na presente situação, o que alertou o professor Alejandro Nieto,¹⁸ quando discorreu sobre o tema da aplicação dos princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador: “em suma, aqui encontramos uma amostra típica da atividade jurisprudencial: primeiro faz uma declaração enfática e depois é obrigada a introduzir reservas um pouco assustada com as consequências ao qual pode levar”. Fecha-se o parêntese afirmando que, como veremos, sobretudo à luz do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, em que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, não se pode deixar nas mãos dos Juízes e Tribunais, em cada caso concreto, verificar se vão avaliar integralmente os elementos da decisão administrativa que imputa responsabilidade em processo administrativo disciplinar, criando insegurança jurídica, quebra de isonomia, decisionismos e arbítrios. É nesse contexto que algumas decisões irão invocar

16 AgInt nos EDcl no MS 25.473/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 8/3/2023, DJe de 13/3/2023

17 AgInt nos EDcl no MS 25.473/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 8/3/2023, DJe de 13/3/2023

18 NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012. p. 137.

a jurisprudência da restrição do controle judicial aos aspectos formais do processo administrativo disciplinar e outras entrarão na análise do mérito para verificar, por completo, a legitimidade e juridicidade da decisão administrativa.

A título de conclusão do presente artigo, retomemos a análise dos elementos que compõem a decisão de responsabilização na seara disciplinar para verificar qual a adequada extensão do controle judicial desses atos. Como vimos, o julgamento do processo administrativo disciplinar engloba o (1) o exame da regularidade formal do processo; e (2) aspectos relacionados ao mérito, como a suficiência da prova produzida, a legalidade do enquadramento jurídico, a adequação da penalidade a ser aplicada e motivação idônea da decisão.

Sobre o primeiro aspecto, cumpre consignar inicialmente que a instauração de um processo disciplinar gera ao acusado a expectativa de que a Administração Pública cumprirá todo o percurso previsto na lei, caminho que se inicia para a apuração de um fato irregular e é dirigido ao pronunciamento final acerca da responsabilidade ou inocência do servidor, em um conjunto de atos que pode ser denominado de devido processo legal disciplinar.

Instauração por autoridade competente, adequação do procedimento aberto, atendimento dos requisitos legais para a formação da comissão, citação para que o acusado tome conhecimento do processo e notificação para que participe de todos os atos de instrução que visem a produção probatória, cumprimento dos prazos legais, a observância do contraditório e da ampla defesa, regularidade da introdução da prova no processo, interrogatório como o último ato da instrução, indiciamento regular, a apresentação de defesa escrita e do relatório final pela comissão e julgamento por autoridade competente, são fases, atos administrativos disciplinares que, nessa exata sequência, devem compor o processo, sob pena de violação ao devido processo legal procedimental, resultando em nulidade total ou parcial do processo a depender do ato em que o vício se instalar. Punir é necessário, mas, para se chegar à responsabilidade administrativa e à aplicação de uma sanção, não há como a Administração renunciar à estrita observância do rito estabelecido pela legislação, rito que é um direito público subjetivo do acusado.

Portanto, os aspectos relacionados ao exame da regularidade formal do processo administrativo disciplinar são, por excelência, o objeto de controle de legalidade por parte do Poder Judiciário, não sendo essa questão objeto de controvérsia jurídica.

Passemos, então, à análise dos aspectos relacionados ao mérito. Inicialmente é importante assentar, a título de alinhamento conceitual, que a questão de mérito ao qual mencionamos nesse ponto refere-se ao mérito do processo administrativo disciplinar, isto é, no objeto daquele processo específico, que se consubstancia no reconhecimento da responsabilidade administrativa do servidor investigado. Não se trata aqui do mérito administrativo enquanto espaços de discricionariedade – análise de conveniência e oportunidade – da autoridade administrativa na decisão, embora também tratemos desse ponto em momento oportuno.

No que concerne à primeira perspectiva (mérito como o objeto do processo), o trabalho defende que o Poder Judiciário pode avaliar a suficiência da prova produzida, a legalidade do enquadramento jurídico realizado e a adequação da penalidade imposta, que são exatamente os elementos de uma decisão que imputa responsabilidade na seara administrativa. Isso porque esses elementos são capazes de demonstrar, em termos de legalidade, o acerto ou o desacerto da decisão proferida pela Administração Pública após o trâmite do processo disciplinar.

3.1 O controle da suficiência da prova produzida

A instauração do processo administrativo disciplinar tem por objetivo esclarecer os fatos supostamente irregulares que ocorreram no âmbito da Administração e que estão sendo imputados a determinado servidor. Busca-se sair do estado de incerteza, que resulta da precariedade das informações que se tem no início do processo, para um estado de certeza aproximada, que se apresenta após o término das investigações.

O processo é o ambiente em que a prova é produzida. Os elementos de informação obtidos pela Administração passaram a ter o *status* de prova quando são submetidos ao contraditório no curso no processo. A comissão designada para conduzir os trabalhos de apuração realizará a instrução processual, fase em que, oportunizando ao acusado a ampla defesa e o contraditório, promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações, diligências, perícias e o que mais for necessário, dentro do conjunto de provas lícitas, para esclarecimentos dos fatos, facultando ao servidor o direito de acompanhar o processo, pessoalmente ou por meio de advogado, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas, e contraprovas e formular quesitos.

A autoridade julgadora, destinatária da prova, apresentará os motivos que levaram a reconhecer a ocorrência dos fatos na sua decisão, uma vez que o sistema vigente nessa seara é o de livre apreciação das provas.

Nunca é demais advertir que o livre convencimento não quer dizer puro capricho de opinião ou mero arbítrio na apreciação das provas.

A liberdade na apreciação da prova não é ilimitada nem discricionária. Pelo contrário, está subordinada ao princípio da legitimidade das fontes de prova. É inerente ao sistema da ampla defesa a constituição de provas, com o direito, reconhecido ao imputado, não só de contribuir para promovê-las, como de debatê-las e contestá-las.

A prova, em sentido completo, abrange todos os meios razoáveis e honestos de demonstrar a existência da falta e as circunstâncias em que terá incorrido, de forma a possibilitar, em caso afirmativo, a graduação de penas em termos justos.¹⁹

No âmbito do poder punitivo do Estado, o encargo de provar a ocorrência dos fatos ilícitos é da Administração Pública, em razão da presunção de inocência. Uma das acepções desse princípio (presunção de inocência como regra de julgamento) é a de que, se, ao final do processo, ainda restarem dúvidas razoáveis sobre a autoria ou materialidade da infração, a questão deverá ser resolvida em benefício do acusado.

Embora seja inegável a importância da prova para o resultado do processo, é interessante notar que a legislação administrativa não trata com profundidade a matéria, limitando-se a apresentar alguns meios de prova (testemunhal, documental e pericial), o que dificulta o entendimento de como se deve produzir e valorar a provas dentro do processo. Na prática, esse déficit normativo se agrava em razão de as autoridades instrutoras (membros de comissão), que realizam o trabalho de produção probatória, e as autoridades julgadoras, que precisam valorar a prova para proferir a decisão, comumente não possuírem formação jurídica ou conhecimento específico sobre atividade probatória.

¹⁹ MENEGALE, José Guimarães. *O estatuto dos funcionários públicos*. v. II. São Paulo: Forense, 1962, p. 650

A prova é produzida para que a autoridade julgadora tenha um conhecimento seguro a respeito dos fatos controversos que se apresentam como o objeto da apuração disciplinar. Visa, portanto, dar qualidade à decisão administrativa punitiva. No contexto do fato a ser provado, é necessário responder à seguinte pergunta: o servidor cometeu o fato do qual está sendo acusado? A prova é para influenciar no convencimento da autoridade julgadora, que apresentará uma resposta para esse enunciado a partir de conhecimentos científicos ou empíricos.

Nesse cenário, o Poder Judiciário poderá verificar não só se a prova foi obtida por meios lícitos (como se deu o acesso aos meios de prova), se foi introduzida corretamente no processo e se a culpabilidade do servidor foi reconhecida a partir de provas que se encontram no processo, mas sobretudo constatar se a quantidade de prova colhida é suficiente para gerar certeza sobre o ocorrido.

A insuficiência da prova em termos de qualidade e quantidade não podem embasar uma decisão condenatória e, para essa averiguação, alguns padrões probatórios²⁰ (*standards*) podem ser utilizados: o da prova clara e convincente, o da preponderância da prova da acusação sobre o da defesa e, principalmente, o da prova além da dúvida razoável.

O conjunto probatório precisa passar pelo teste da credibilidade individual de cada prova, mostrar coerência entre elas e superar qualquer resquício de dúvida real sobre a situação, levando-se em consideração a natureza da infração administrativa e as dificuldades de obtenção de prova em cada caso.

No julgamento do processo administrativo, não se fala mais em meros indícios da ocorrência do fato e de sua autoria. A decisão deve alcançar um grau de certeza suficiente, sob pena de o acusado ter de se beneficiar da presunção de inocência (*in dubio pro servidor*). A motivação da decisão condenatória é que permitirá o controle do Poder Judiciário sobre a suficiência da prova produzida e se foi adequada a valoração das provas realizada pela autoridade julgadora.

Assim, após manifestar-se sobre a ocorrência do fato, a decisão precisa reconhecer que esse fato é qualificado juridicamente como uma infração funcional, isto é, que possui relevância disciplinar.

3.2 O controle sobre o enquadramento jurídico dos fatos

Também se trata de questão de legalidade analisar a perfeita subsunção dos fatos que foram provados a algumas das infrações administrativas previstas na legislação de regência. A lista das infrações administrativas que podem ser imputadas ao servidor encontra sua sede normativa no art. 116, art. 117 e art. 132 da Lei 8.112/1990.²¹ Os ilícitos administrativos englobam a inobservância de deveres funcionais, afrontam as proibições e o cometimento de condutas previstas na lei. Nesse contexto, o reconhecimento da relevância disciplinar de um fato passa, necessariamente, pela determinação *a priori* e em abstrato no texto normativo, daquelas condutas que a Administração entende ser puníveis administrativamente.

Entretanto, um detalhe deve ser observado quando analisamos a forma pela qual a lei descreve os enunciados destinados a prever as infrações administrativas. Isso porque, na esfera administrativa, em regra, a descrição da infração não é precisa e se utiliza de tipos vagos, indeterminados ou plurissignificativos (zelo e dedicação no exercício das atribuições do cargo, moralidade administrativa, lealdade com a Administração, improbidade administrativa, conduta

20 Os padrões são definidos dogmaticamente, sobretudo para o processo penal, já que não há, na legislação penal nem na legislação aplicável para o direito administrativo sancionador, menção sobre quais seriam os padrões de prova a serem adotados.

21 Brasil. Lei 8.112/1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Art. 116, 117 e 132. Acesso em: 20 maio 2024.

escandalosa), cujas configurações, inevitavelmente, remeterão a processos de interpretação muito mais intensos por parte do aplicador da norma administrativa. Essa técnica legislativa é justificada na impossibilidade de se prever em lei todos os possíveis aspectos comportamentais desejáveis ou reprováveis. “A multiplicidade de possíveis situações, não são passíveis de serem detalhadas pelo legislador, é que justifica o uso de conceitos indeterminados”.²²

Nesse contexto, o enquadramento jurídico das infrações disciplinares carrega uma maior dificuldade de concretização em razão de um amplo raio de hipóteses fáticas que alguns tipos disciplinares podem aparentemente abarcar. “A indeterminação das disposições gerais possibilita que se adotem decisões de conteúdo diferente, embora assentadas no mesmo fundamento normativo”.²³

Essa dificuldade de qualificação jurídica de fatos acaba se traduzindo em uma maior dificuldade de controle das decisões em processo administrativo disciplinar, isto é, no controle da imputação, e do reconhecimento, no momento do julgamento do feito, da relevância disciplinar ou do grau de reprovação dos fatos provados no processo. A motivação é que permitirá a análise dos fundamentos para a aplicação da lei (tipo disciplinar) ao caso concreto.

Como visto, as infrações disciplinares utilizam, em sua grande maioria, conceitos jurídicos indeterminados para suas previsões, especialmente na tipificação dos deveres funcionais. Conforme ensina o professor Flávio Unes:

A utilização de conceitos jurídicos indeterminados viabiliza ao operador do direito o exercício de seu dever de adotar a decisão que atenda a finalidade legal. A multiplicidade de possíveis situações, não passíveis de serem detalhadas pelo legislador, é que justifica o uso de conceitos indeterminados, os quais, como visto, diante das circunstâncias fáticas, conduzem a um resultado único para o caso concreto.

É importante mencionar que a utilização de conceitos jurídicos indeterminados não significa que o juízo de tipicidade é uma atividade discricionária da Administração, em que se avalia conveniência e oportunidade, razão pela qual é possível o pleno exercício do controle jurisdicional. O enquadramento dos fatos é uma atividade eminentemente jurídica de interpretação de norma jurídica, e não margem de liberdade de atuação ou de apreciação meramente subjetiva do administrador.

Os atos fundados em conceitos jurídicos indeterminados não são fruto de uma opção do administrador. A aplicação dos conceitos indeterminados resolve-se com a interpretação de seu sentido. A aplicação do conceito jurídico indeterminado passa por duas operações lógicas: interpretação abstrata do conceito e a sua sobreposição ao caso concreto por via da subsunção desta à hipótese da norma. Assim, o juiz deve controlar se o processo da tomada de decisão foi devidamente motivado e justificado.²⁴

Diante da constatação da utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou mesmo de elementos normativos nos tipos disciplinares, parece-nos válido assinalar viabilidade de o Poder Judiciário reconhecer, a partir de um reenquadramento jurídico dos fatos apurados no processo administrativo, a ilegalidade do ato sancionador, diante do erro na qualificação jurídica dos

22 PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 105.

23 COELHO, Inocêncio Mártires. **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 155.

24 ALVIM, Arruda. Limites ao controle judicial da Administração: a discricionariedade administrativa e o controle judicial. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella (Org.). **Direito processual público: a fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 233.

atos. A questão a ser respondida judicialmente é se ocorreu ou não a hipótese de incidência de um determinado enunciado jurídico que traz a previsão dos elementos que compõem a infração funcional, em um nítido juízo de tipicidade da conduta que foi apurada nos autos do processo administrativo disciplinar.

3.3 O controle sobre a adequação da penalidade imposta

A sanção disciplinar é a resposta do Estado para a prática de uma infração de natureza administrativa. Quando, ao final do processo disciplinar, restar provada a responsabilidade administrativa do servidor pela inobservância de deveres funcionais ou pela afronta às proibições contidas na lei, a Administração Pública aplicará a sanção adequada ao acusado.

A adequação da sanção ao caso concreto só pode ser reconhecida quando já ultrapassados os momentos da valoração da prova e realização do enquadramento jurídico dos fatos (juízo de tipicidade). Isso porque há uma correlação, em abstrato, entre infração cometida e sanção a ser aplicada (juízo de dosimetria), embora essa vinculação não seja, por força da própria legislação, tão rígida.

As sanções administrativas previstas no regime jurídico dos servidores públicos federais são advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria e destituição do cargo em comissão (art. 127). Cabe ressaltar, desde logo, que é inadmissível a aplicação de penalidade que não esteja nesse rol de sanções.

Conforme veremos, a correlação entre sanção e infração disciplinar foi feita na legislação a partir de mecanismo que leva em consideração as três principais penalidades, quais sejam, advertência, suspensão e demissão. Isso porque a cassação da aposentadoria é a penalidade aplicada ao servidor que, apesar de se encontrar em inatividade no momento do encerramento do processo (aplicação da sanção), cometeu infração punível com demissão quando ainda estava no exercício do cargo (art. 134). Por outro lado, a destituição é aplicada aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão que pratiquem faltas puníveis com demissão ou suspensão.

A demissão, como modalidade de sanção mais grave, é aplicável para condutas em que a permanência do servidor nos quadros do órgão torna-se intolerável, fazendo romper o vínculo jurídico do servidor com a Administração Pública. Possui suas hipóteses exaustivamente listadas no art. 132 da Lei 8.112/1990.²⁵ Nos termos da jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, a Administração Pública, deparando-se com situações nas quais a conduta do investigado se amolda às hipóteses de demissão previstas na lei, não dispõe de discricionariedade para aplicar pena menos gravosa, por tratar-se de ato vinculado.²⁶

Nesse ponto, a correlação entre infração praticada e sanção a ser aplicada torna-se mais simples, pois se, por um lado, uma vez configurada a prática de conduta prevista no art. 132, a penalidade de demissão torna-se compulsória por ser a única reprimenda possível, por outro não se pode aplicar a penalidade de demissão fora dessas hipóteses, sob pena de ilegalidade. É importante lembrar que, na maioria das vezes que se pretende invocar a desproporcionalidade da pena de demissão, deve-se ao fato de o enquadramento jurídico ter sido equivocado, tendo em vista que as infrações administrativas, além de apresentarem uma tipicidade mais aberta, possuem espécies de natureza

²⁵ Brasil. Lei nº 8.112/1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Art. 132. Acesso em 20 mai. 2024.

²⁶ MS 17054/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/12/2019, DJe 13/12/2019.

parecida que se diferenciam apenas em seu grau de reprovabilidade, circunstância capaz de gerar maiores dificuldades no momento da subsunção dos fatos.

Por outro lado, para a aplicação da penalidade de advertência, a legislação previu, em abstrato, a inobservância de deveres funcionais previstos em lei, regulamentação ou norma interna, o que faz com que o rol de deveres funcionais previstos no art. 116 se torne meramente exemplificativo. As outras hipóteses de aplicação de advertência se encontram em incisos do art. 117, conforme se verifica no art. 129 da Lei 8.112/1990, que estabelece que a “advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave”.

Nota-se que a parte final do artigo citado permite ainda afastar a sanção de advertência abstratamente prevista para a aplicação de penalidade de suspensão. E, para motivar esse agravamento da sanção, utilizam-se os elementos de dosimetria previstos na própria lei (art. 128) que manda considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provieram para o serviço público, as circunstâncias agravantes e os antecedentes funcionais, de modo a possibilitar, naqueles casos que em princípio eram passíveis de advertência, a aplicação da penalidade de suspensão.

A penalidade de suspensão será aplicada, portanto, em casos de reincidência das faltas puníveis com advertência, em casos em que a proporcionalidade da sanção exige penalidade mais severa que a advertência e nas hipóteses previstas nos incisos do art. 117 que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão (incisos XVII e XVIII do art. 117). A referida penalidade consiste no afastamento temporário do servidor pelo prazo de até noventa dias, com o conseqüente desconto proporcional da parcela da remuneração no período da sanção.

Gustavo Binebojm, ao tratar do tema, afirma que “durante muito tempo – sem que isso provocasse grandes problemas – a discricionariedade era definida como margem de liberdade decisória dos gestores públicos, serem qualquer remissão ou alusão aos princípios e regras constitucionais”. No entanto, afirma o autor, o dogma da discricionariedade como espaço livre de decisão do gestor foi superado, passando a ser “preenchida por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei com vistas à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa”.^{27,28}

Portanto, a avaliação da sanção não é uma escolha subjetiva e aleatória da autoridade julgadora, mas deve estar balizada pela sanção prevista abstratamente em lei com a possibilidade de, nos casos permitidos pela legislação, promover-se a adequação da sanção a partir de alguns elementos de dosimetria a serem obrigatoriamente levados em consideração no momento da decisão de mérito do processo. Segundo a Lei 8.112/1990, na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais (art. 128).

Adentrando nas peculiaridades de cada caso, incluídas as circunstâncias objetivas relacionadas ao fato e às condições pessoais do servidor, mostra-se possível medir o grau de responsabilidade subjetiva do agente e determinar a medida de sua culpabilidade a partir da concreção dos referidos

27 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. ver. e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 25.

28 No livro, o autor enumera as etapas em que foram sendo criados parâmetros jurídicos para o controle de atos discricionários: (1) teoria dos elementos do ato administrativo, com a possibilidade de sindicância dos elementos vinculados dos atos ditos discricionários (competência, finalidade e forma); (2) desenvolvimento de teorias de controle a partir de parâmetros implícitos na lei (desvio de poder, excesso de poder, motivos determinantes); (3) desenvolvimento da teoria dos conceitos jurídicos determinados; (4) desenvolvimento da teoria da vinculação direta dos atos administrativos aos princípios constitucionais, como proporcionalidade e razoabilidade.

elementos de dosimetria, de modo a determinar a sanção mais adequada ao caso concreto, buscando o ato administrativo ótimo.

Portanto, a possibilidade de dosimetria de algumas espécies de sanção não é capaz de atribuir discricionariedade para as autoridades julgadoras, permitindo valorações pessoais e afastando a possibilidade de controle do ato administrativo.

Conclusão

Conclui-se, portanto, que, independentemente de qual acepção de adote em relação a expressão mérito administrativo, revela-se necessário a defesa de um amplo controle judicial do ato punitivo sancionador, para além dos aspectos puramente procedimentais, sobretudo a partir do reconhecimento de que apenas a decisão justa e correta seja capaz de garantir a legitimidade do exercício do poder de punir da Administração Pública. A motivação idônea (exposição da fundamentação de fato e de direito) da decisão é o elemento que permite o efetivo controle por parte do Poder Judiciário.

O tema do controle judicial do ato administrativo, em especial do ato sancionador, tem importante significado em um Estado Constitucional de Direito, que possui os princípios, valores e regras constitucionais como elementos centrais do ordenamento jurídico e que sujeita a Administração Pública a observância da lei e do Direito (princípio da juridicidade administrativa).

A regularidade da aplicação de penalidade disciplinar deve estar vinculada a elementos de convicção capazes de conferir certeza quanto à autoria e quanto à materialidade da infração funcional, o que pressupõe um correto enquadramento jurídico dos fatos. Avalia-se judicialmente a adequação, no sentido de verificar a motivação utilizada para a correlação entre a conduta praticada e as sanções previstas, bem como a proporcionalidade/razoabilidade da sanção imposta.

Como visto, os três elementos que compõem a decisão administrativa que imputa sanção (suficiência da prova, enquadramento jurídico dos fatos e adequação da sanção), por serem aspectos relacionados à legalidade, tornam-se passíveis de controle por parte do Poder Judiciário.

Por fim, quanto à acepção do mérito do ato administrativo como espaço de discricionariedade da autoridade administrativa na decisão, cumpre consignar que se encontra superada a doutrina tradicional que reconhecia na expressão discricionariedade um espaço de atuação que estaria integralmente imune ao controle judicial. As decisões judiciais também sinalizam nesse sentido.

O poder punitivo do Estado-Administração não deve admitir espaços de subjetivismo e discricionariedade em sentido estrito, ante a natural restrição de direitos dos servidores investigados no curso do processo. Para cada fato irregular provado, só pode haver um enquadramento jurídico correto e uma única reprimenda adequada.

Referências

- ALVIM, Arruda. Limites ao controle judicial da Administração: a discricionariedade administrativa e o controle judicial. *In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella (Org.). **Direito processual público: a fazenda pública em juízo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2000.*
- BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito.** O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Rio de Janeiro: Revista da Emerj, v. 9, 33, 2006.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- 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.
- CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo.** Coimbra: Almedina, 1996.
- COELHO, Inocêncio Mártires. **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos.** São Paulo: Saraiva, 2010.
- COSTA, Helena Regina Lobo da. Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada *In: BLAZECK, Luiz Mauricio Souza et al. **Direito administrativo sancionador.** São Paulo: Quartier Latin, 2014.*
- COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada.** 2013. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- DEZAN, Sandro Lucio. **Direito Administrativo Disciplinar: direito material.** Curitiba: Juruá, 2013.
- DEZAN, Sandro Lucio. **Fundamentos de direito administrativo disciplinar.** Curitiba: Juruá, 2010.
- DEZAN, Sandro Lucio. **Uma teoria do direito público sancionador: fundamentos da unidade do sistema punitivo,** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- DEZAN, Sandro Lucio. MARTINS, Jader Ferreira. **Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar.** Belo Horizonte: Arraes, 2019.
- DEZAN, Sandro Lucio. **Direito Administrativo Disciplinar: princípios fundamentais.** Curitiba: Juruá, 2013, p. 73.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal / Luigi Ferrajoli.** 4 ed. rev. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MENEGALE, José Guimarães. **O estatuto dos funcionários públicos.** v. II. São Paulo: Forense, 1962.
- NIETO, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador.** 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.
- PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional** Belo Horizonte: Fórum, 2007.