



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**ANA CAROLINA DOURADO MIRA**

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO IMPEDIMENTO DE RETORNO DE SERVIDOR  
DEMITIDO AO SERVIÇO PÚBLICO**

**SALVADOR**

**2018**

**ANA CAROLINA DOURADO MIRA**

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO IMPEDIMENTO DE RETORNO DE SERVIDOR  
DEMITIDO AO SERVIÇO PÚBLICO**

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

Orientador: Prof. Dr. Durval Carneiro Neto

SALVADOR  
2018

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**ANA CAROLINA DOURADO MIRA**

A INCONSTITUCIONALIDADE DO IMPEDIMENTO DE RETORNO DE SERVIDOR  
DEMITIDO AO SERVIÇO PÚBLICO

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

Aprovado em 28 de fevereiro de 2018.

Componentes da Banca Examinadora:

---

Prof.(a) Dr. **Durval Carneiro Neto**  
Universidade Federal da Bahia  
Orientador

---

Prof.(a) Dra. **Morgana Bellazzi de Oliveira de Carvalho**  
Universidade Federal da Bahia

---

Prof.(a) Dr. **Francisco Bertino Bezerra de Carvalho**  
Universidade Federal da Bahia

SALVADOR  
2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Dr. Durval Carneiro Neto, por ter gentilmente aceitado ser meu orientador, e por estar sempre disposto a ajudar e contribuir, me dando todo suporte necessário para a conclusão deste trabalho acadêmico. Agradeço também aos meus pais, pela paciência e incentivo.

## RESUMO

O presente trabalho consiste no estudo acerca da constitucionalidade da perpetuidade do efeito da demissão do servidor público que o inabilita ao serviço público, previsto em diversas legislações, a exemplo dos Estatutos dos Servidores Públicos Civis dos Estados da Bahia, Amapá, Mato Grosso, bem como do Estatuto do Servidor Público Federal. Para isso, inicialmente foi necessário apresentar breves considerações acerca das sanções disciplinares, e, após, foi analisado o referido impedimento de acordo com os princípios constitucionais da razoabilidade, dignidade da pessoa humana, e moralidade administrativa. Foi abordado aplicação do art. 5, XLVII, alínea b, da Constituição Federal de 1988 no âmbito administrativo. Diante da pesquisa realizada, conclui-se que a vedação constitucional a penas perpétuas deve ser aplicada no Direito Administrativo Disciplinar, e não somente ao Direito Penal, pois ambos guardam estreita relação em razão de emanarem do poder punitivo do Estado, bem como por não existir diferenças substanciais entre pena e sanção administrativa. Consideram-se inconstitucionais todas as normas que preveem o impedimento perpétuo do retorno do servidor demitido como efeito da demissão, por ser incompatível com o Estado Democrático de Direito e com a Constituição Federal de 1988.

**PALAVRAS-CHAVES:** Constitucionalidade; Demissão; Efeitos perpétuos; Servidor Público

## **ABSTRACT**

The present paper consists in a study regarding the constitutionality of the civil servant's dismissal effect perpetuity which disables the public service, provided in several legislations, following the example of the Civil Servants Statutes from the States of Bahia, Amapá and Mato Grosso, as well as the Federal Civil Servants Statute. With this purpose, it was necessary to present brief considerations regarding disciplinary sanctions, and after, the related obstruction according to the constitutional principles of the reasonableness, human's person dignity, isonomy and administrative morality was analyzed, concerning the application of the art. 5, XLVII, item b, from the Federal Constitution of 1988 in the administrative scope. In face of the realized research, it is concluded that the constitutional sealing to perpetual sentences must be applied to the Disciplinary Administrative Law, and not only to the Penal Law, because both keep a tight relation considering the emanation of State's punitive power, not to mention the non existence of substantial differences between punishment and administrative sanction. It is considered unconstitutional all the standards that foresees the perpetual impediment of the discharged employee return as effect of dismissal because it is incompatible with the Democratic State and the Federal Constitution of 1988, according to what will be presented in this paper.

**KEY WORDS:** Constitutionality; Dismissal; Perpetual Effects; Civil Servant

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 A DEMISSÃO DO SERVIDOR PÚBLICO.....</b>	<b>11</b>
2.1 Conceito .....	13
2.2 Finalidade da demissão.....	16
2.3 Efeitos decorrentes da demissão .....	20
<b>3 A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL A PENAS PERPÉTUAS .....</b>	<b>26</b>
3.1 A norma proibitiva do artigo 5º, inciso xvii, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 .....	26
3.2 A vedação à perpetuidade ante o princípio da dignidade da pessoa humana ....	28
3.3 A vedação à perpetuidade ante o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.....	30
<b>4 A VEDAÇÃO À PERPETUIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR .....</b>	<b>36</b>
4.1 Distinção entre sanção administrativa e pena.....	39
4.2 Aplicabilidade do artigo 5º, inciso xvii, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 no direito administrativo disciplinar.....	43
<b>5 O IMPEDIMENTO DE RETORNO DE SERVIDOR DEMITIDO AO SERVIÇO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....</b>	<b>49</b>
<b>6 O IMPEDIMENTO DE RETORNO DE SERVIDOR DEMITIDO AO SERVIÇO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE .....</b>	<b>54</b>
6.1 Adequação, necessidade e proporcionalidade.....	54
6.2 Análise comparativa de normas .....	59
6.3 Controle jurisdicional de constitucionalidade.....	63
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O direito administrativo é um ramo do direito público que visa regular a atividade do Estado, com observância dos princípios que decorrem da supremacia do interesse público. O Estado se vale desse ramo do Direito para atuar e disciplinar os comportamentos de outros órgãos, pessoas físicas, ou jurídicas, na qual prevê diversas normas punitivas como instrumentos coercitivos de controle e sanção. É o que Fabio Osório<sup>1</sup> chama de Direito Administrativo Sancionador, no qual pode incidir em diversos campos, com atuação fiscalizadora e repressiva, tais como ilícitos fiscais e ordem pública.

Dentre os comportamentos que devem ser observados pela administração pública estão os dos servidores públicos, que dão continuidade as atividades estatais, sendo necessário a adoção de medidas efetivas para o ideal funcionamento da máquina estatal. Em meio delas está a imposição de sanções, aplicáveis após processo administrativo disciplinar, com observância do princípio do devido processo legal, em razão do poder punitivo do Estado. Deste modo, se um servidor se torna um infrator em razão da desobediência de uma norma administrativa, este será responsabilizado pelos seus atos através de um procedimento no qual poderá ensejar na punição proporcional com a falta cometida. O ramo do Direito que dispõe acerca da apuração desses ilícitos disciplinares é o direito administrativo disciplinar, subdivisão do Direito Administrativo.

Em razão do princípio da legalidade, o servidor público deve ter conhecimento das sanções aplicáveis à ele e saber que basta a ocorrência do fato típico descrito em legislação o qual está subordinado para que a ele seja aplicada a sanção disciplinar correspondente ao ato praticado. Para este grupo de pessoas é aplicado especificadamente a sanção disciplinar, pois decorre do poder disciplinar da administração pública, que não se confunde com o poder de polícia, isto porque o servidor público está sujeito a disciplina interna da administração e a ela está diretamente vinculada.

Note-se que, em razão do princípio da supremacia do interesse público, e visando o bom funcionamento da própria máquina administrativa, a faculdade

---

<sup>1</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3º. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 39.



punitiva do Estado, voltada para preservar ou recuperar a disciplina dos servidores públicos passa a ser um dever do administrador em apurar fatos que possuem indícios de irregularidades praticadas pelo servidor supostamente infrator, instalando procedimentos adequados, para que, no caso concreto, decida acerca da existência da infração, e, se for o caso, aplique sanção ao ilícito cometido, de maior ou menor grau, para que se possa retornar a normalidade das atividades estatais.

Imperioso perceber, contudo, que atuação do Estado e a criação legislativa acerca das sanções não são ilimitadas, isto porque tanto o legislador quanto a administração pública devem observar as normas, preceitos, valores e princípios constitucionais previstos expressa ou implicitamente na Magna Carta.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho acadêmico é analisar o efeito da sanção de demissão que inabilita permanentemente o servidor demitido ao serviço público, configurando sanção perpétua, a luz da Constituição Federal de 1988, sendo necessário, em alguns momentos, a comparação de normas infraconstitucionais.

Os objetivos específicos consistem na discussão acerca 1) da igualdade ou desigualdade das penas e sanção administrativas, 2) da aplicabilidade do art. 5º, XLVII, alínea b, CF/88 no âmbito da administração pública, 3) da finalidade da demissão, 4) dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana no âmbito do poder administrativo disciplinar.

A hipótese do trabalho é que a previsão do efeito perpétuo da demissão, que consiste no impedimento do retorno do servidor demitido ao serviço público não é válida, pois inconstitucional, por não estar em consonância com o art. 5º, XLVII, alínea b, Constituição Federal de 1988, bem como com princípios constitucionais.

Para a realização do presente trabalho será utilizado abordagens dedutivas e empíricas, utilizando-se de princípios e leis constitucionais e infraconstitucionais. Quanto ao modo de pesquisa, serão utilizados procedimentos bibliográficos como livros, revistas e artigos, bem como jurisprudência dos Tribunais Superiores.

A abordagem desse trabalho justifica-se em função dos diferentes pontos de vistas doutrinárias entre os mais diversos autores que utilizam o mesmo dispositivo constitucional, qual seja, o art. 5º, XLVII, alínea b, da Constituição Federal de 1988, o qual proíbe penas perpétuas, para fundamentar o entendimento quanto a constitucionalidade ou não da vedação permanente do servidor demitido retornar ao serviço público.

No capítulo 2 será feita breves considerações acerca da sanção administrativa, identificando seus elementos subjetivo, objetivo, teleológico e formal, com o fito de localizar as sanções disciplinares previstas no Direito Administrativo, em como para caracterizá-las. A sanção de demissão será conceituada e distinguida de outras formas de perda de cargo ou função pública, bem como será estudada sua finalidade e seus possíveis efeitos legais. Também serão comparados diversos Estatutos para compreender se, ao cometer falta funcional grave, é prevista a mesma sanção e efeitos em todos os ordenamentos jurídicos e à todas as classes de servidores públicos.

No capítulo 3 serão abordados os fundamentos que justificam a vedação constitucional a penas perpétuas, quais sejam a norma do art. 5<sup>o</sup>, XLVII, alínea b, da Constituição Federal de 1988, e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana, sendo estes considerados pilares do referido dispositivo.

No capítulo 4 será distinguido as sanções penais das sanções administrativas, bem como será abordado o alcance do o art. 5<sup>o</sup>, XLVII, alínea b, da Constituição Federal de 1988, levando em consideração a sua localização no texto constitucional e realizando interpretação extensiva com outras normas, como a presunção de inocência, para concluir se a proibição constitucional a pena perpétua abrange as sanções administrativas ou somente as sanções penais.

Nos capítulos 5 e 6 os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e razoabilidade (na qual será analisada de acordo com regras da adequação, necessidade e proporcionalidade) serão abordados segundo o poder administrativo disciplinar e estudados de acordo com o efeito perpétuo do impedimento do retorno do servidor público ao serviço público. Para isso, serão realizadas comparações com normas penais e com leis infraconstitucionais que preveem a aplicação de sanções pelo Estado, em como será analisada jurisprudência do STF, lembradas as finalidades da demissão e apresentadas considerações acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2975.

## 2 A DEMISSÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

Antes de adentrar no assunto acerca da demissão, será feita a classificação das sanções administrativas e apresentados os tipos de sanções disciplinares previstos na legislação brasileira.

Analisando as características das sanções, verifica-se que elas vêm, ao longo da história, tornando-se mais humanística, igualitária e racionais, revelando as mudanças decorrentes do Estado Moderno, em que se busca tratar as penas como privações e não como processos aflitivos, sendo vedada aquelas consideradas como cruéis ou desumanas, conforme bem aborda Fábio Osório<sup>2</sup>.

Este autor identifica quatro elementos fundamentais para a caracterização da sanção administrativa, os quais pertencem ao Direito brasileiro, e os discorrem. São eles: Elemento subjetivo, elemento objetivo, elemento teleológico e elemento formal.

Inicialmente, quanto ao elemento subjetivo, ele traz a discussão acerca da autoridade sancionadora. Após análise histórica percebe-se que a atribuição do poder sancionador decorre do Poder Legislativo, ou seja, cabe ao legislador determinar se o poder judiciário poderá ou não aplicar sanções administrativas ou se esse poder é outorgado apenas para a própria administração pública. Assim é possível, no entendimento do autor, que os juízes e tribunais possam aplicar sanções administrativas também já que não se trata de função privativa de um dos poderes. Desta forma, basta que o legislador autorize aos juízes a impor sanções administrativas para que essa decisão se torne lícita, ainda que no exercício da função típica do Poder Judiciário.

Conclui-se que, nas palavras do autor, "não configura, portanto, elemento indissociável da sanção administrativa, a figura da autoridade administrativa visto que podem as autoridades judiciárias de igual modo aplicar essas medidas punitivas desde que outorgada por lei a respectiva competência repressiva na tutela de valores protegidos pelo Direito Administrativo".<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>OSÓRIO, Fábio Medina. Op. Cit. p. 84

<sup>3</sup> Ibidem. p. 85.

Porem, pertine salientar que as sanções administrativas disciplinares somente podem ser aplicáveis pelos órgãos da administração pública, ou seja, pelo poder executivo, legislativo ou judiciário em sua função atípica, pois decorrem de processo administrativo.

Quanto ao elemento objetivo, as sanções, tanto penais quanto administrativas, possuem efeito aflitivo pois representa sofrimento imposto ao infrator, ao mesmo tempo que se opõe à um prêmio, por ser, em verdade, um castigo que consiste na "privação de direitos imposição de deveres e restrição de liberdade"<sup>4</sup>. Ressalte-se, que o grau do efeito aflitivo varia em razão do ilícito cometido, demonstrando que existem diversos ilícitos administrativos e que o grau do efeito aflitivo deve ser considerado no caso concreto, para que a aplicação da sanção seja efetivamente proporcional, a mais justa e adequada ao servidor infrator.

Quanto ao efeito teleológico Fábio Osório<sup>5</sup> analisa a finalidade punitiva da sanção, esclarecendo de logo que por um lado a sanção é compatível com a finalidade disciplinar (não prioritariamente) e por outro lado não possuem finalidade puramente repressiva, possuindo a finalidade repressora ou punitiva, e disciplinar, sendo mais voltada a uma ou a outra, a depender da pena e efeito decorrente dela.

Quanto a classificação de acordo com o conteúdo das sanções administrativas Régis Fernandes de Oliveira<sup>6</sup> as classifica como repressivas, suspensivas ou privativas de atividade, pecuniárias, e privativas de bens.

Feita a classificação das sanções administrativas, é necessário esclarecer que as sanções disciplinares decorrem das sanções administrativas, mas não se confundem com elas. Isto porque a sanção administrativa é aplicada quando uma pessoa, seja ela agente público ou não, pratica uma infração administrativa. Já a sanção disciplinar cuida de ações mais restritas, pois é aplicada a um agente público por praticar uma ação que contraria uma norma administrativa, pressupõe subordinação hierárquica.

A sanção disciplinar, de acordo com Giogenes Gaspari, decorre de infração cometida pelo servidor público, e tem por finalidade prevenir condutas que não estão de acordo com as regras funcionais estabelecidas pela administração pública, bem

---

<sup>4</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Op. Cit. p. 89.

<sup>5</sup>Ibidem.

<sup>6</sup>OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985, p. 53

como restaurar o "equilíbrio funcional abalado com a transgressão"<sup>7</sup>. Entende que tem como objetivo, ainda, a manutenção da função administrativa e resguardo do prestígio que a sociedade tem com a atividade administrativa, e em regra, tem por objetivo reeducar os servidores.

São diversas as sanções disciplinares possíveis de aplicação aos servidores públicos. Nas palavras do autor, os Estatutos têm previsto "as penas de: advertência, repreensão, suspensão, multa, destituição de função, cassação de disponibilidade, cassação de aposentadoria e demissão"<sup>8</sup>. Acrescente-se que a demissão pode ser, ainda, simples e qualificada. As sanções disciplinares podem ter natureza corretiva (advertência e a suspensão), expulsiva (demissão) ou revocatória (cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada).

Nesse sentido, verifica-se que há diversas espécies de penalidades disciplinares aplicáveis pelo administrador ao servidor público. Será observado mais adiante que cada espécie possui graus diferentes, proporcional com o grau de reprovabilidade ou insistência da conduta ilícita do servidor.

## 2.1 Conceito

Apresentada as sanções disciplinares e localizadas no Direito Administrativo, imperioso conceituar a demissão para que esta sanção disciplinar não seja confundida com outras formas de perda de cargo público.

Entende-se por demissão como rompimento do vínculo entre o agente público e o poder público, em decorrência de um procedimento administrativo, em razão do agente ter cometido uma infração funcional considerada grave pela legislação. Deve-se chamar atenção ao fato de que a demissão é um ato administrativo, ou seja, esta é uma sanção administrativa aplicada pela própria administração pública.

Nas palavras de Diogenes Gasparini, a demissão "é o desligamento do servidor público do quadro de pessoal da Administração Pública direta, autárquica

---

<sup>7</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11<sup>o</sup>. ed.rev.e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.p. 952

<sup>8</sup>ibidem. p. 952

ou fundacional pública por ter sido cometido infração, em tese, sancionável com essa pena<sup>9</sup>. O autor também menciona a demissão a bem do serviço público, afirmando que essa "pena agravada está prevista, entre outros, no Estatuto paulista (art. 257) e pode ser aplicada, por exemplo, quando o servidor exerce advocacia administrativa (art. 257, IX)".<sup>10</sup>

Egberto Luz<sup>11</sup> ao elencar os ilícitos e penas aplicáveis aos servidores civis, também menciona os dois tipos de demissão, simples e qualificada, e esclarece que esta é chamada de "demissão a bem do serviço público", pois possui uma característica a mais do que a demissão simples, pois ocorre quando a penalidade deve ser acentuada pelo poder público, em razão da gravidade da infração cometida.

Verificando a norma citada anteriormente por Diogenes Gasparini verifica-se que a demissão marcada com a nota "a bem do serviço público" nem sempre proíbe o retorno do servidor público ao serviço público. É o que se depreende da simples leitura do art. 307 do Estatuto Paulista, Lei nº 10.261, modificada através da Lei Complementar nº 942, de 06 de junho de 2003, que incompatibiliza o servidor demitido a bem do serviço público ao serviço público no prazo de 10 anos. Vejamos:

“Artigo 307 - Decorridos 5 (cinco) anos de efetivo exercício, contados do cumprimento da sanção disciplinar, sem cometimento de nova infração, não mais poderá aquela ser considerada em prejuízo do infrator, inclusive para efeito de reincidência. (NR)

Parágrafo único - A demissão e a demissão a bem do serviço público acarretam a incompatibilidade para nova investidura em cargo, função ou emprego público, pelo prazo de 5 (cinco) e 10 (dez) anos, respectivamente. (NR)”<sup>12</sup>

Já a lei nº 6.677/13, no parágrafo único do art. 197 dispõe que “Não poderá retornar ao serviço público estadual o servidor que for demitido do cargo por

<sup>9</sup>GASPARINI, Diogenes. Op. Cit.. p.247

<sup>10</sup>Ibidem. p.247

<sup>11</sup> LUZ, Egberto Maia. **Direito Administrativo Disciplinar: Teoria e prática**. 2. ed.rev. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 84/85

<sup>12</sup>SÃO PAULO. Lei Nº 10.261 de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/alteracao-lei-10261-28.10.1968.html>>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

<sup>13</sup>BAHIA. Lei Nº 6.677 DE 26 DE SETEMBRO DE 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível

infringência dos incisos I, IV, VIII, X e XII do artigo 192, hipóteses em que o ato de demissão conterà a nota a bem do serviço público”.

Ademais, o site oficial da Procuradoria Geral da União, consta que a "demissão a bem do serviço público, que existia no antigo Estatuto (Lei nº 1.711, de 28/10/52) e na Lei nº 8.027, de 12/04/90 (que apenas atualizava a lista de ilícitos do antigo Estatuto, sem alterar o rito processual), foi revogada pela Lei nº 8.112/90"<sup>14</sup>. Porém, apesar do site oficial afirmar que a demissão qualificada foi revogada, da leitura do art. 137, parágrafo único, da Lei nº 8.112/90, verifica-se que a lei ainda prevê a inabilitação permanente do servidor.

Diante desses apontamentos, deve-se esclarecer que nem toda demissão a bem do serviço público impede permanentemente o servidor a nova investidura no serviço público, apesar de ser possível, como previsto na lei nº 6.677 de 1994, Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia. Por tanto, para que seja evitado equívocos, importante perceber que esse efeito não é inerente a demissão qualificada, devendo ser analisada a legislação que rege a situação no caso concreto.

Em verdade, quando a demissão é agravada, ou seja, com a nota "a bem do serviço público", significa que o servidor cometeu uma das infrações consideradas mais gravosas da legislação que rege o servidor, decorre de ações totalmente incompatíveis com Administração Pública, pois esta sanção é a considerada mais gravosa possível, e sanciona as ações com o maior nível de reprovabilidade. É como se dos atos mais reprováveis pela administração, motivos de demissão, pudessem haver a divisão entre o mais censurável e menos censurável, sendo os casos de demissão a bem do serviço público incluído no primeiro subgrupo, e, por isso, possui efeitos mais severos quando comparados com a demissão simples.

Deve-se esclarecer, ainda, que a demissão não se confunde com a perda de cargo ou função pública decorrente da sentença penal condenatória, pois esta trata-se de um efeito não automático da condenação. Este efeito está previsto no artigo 92 do Código Penal, e é possível em duas hipóteses: quando é aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados

---

em: < <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/lei6677estatuto.pdf>>. Acesso em 16 de janeiro de 2018.

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/penalidades>>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, ou quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos.

Também não se confunde com a perda da função pública decorrente de atos de improbidades na forma do artigo 12 da Lei nº 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), pois trata-se de penalidade que decorre de decisão judicial, e possível de aplicação em quatro hipóteses legais, quais sejam quando o agente público pratica atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário, que decorram de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, ou, por fim, que atentam contra os princípios da administração pública.

Em síntese, a perda da função pública pode decorrer de processo administrativo, da ação de improbidade administrativa, ou do processo criminal, como efeito da sentença penal. Porém, a demissão, sanção disciplinar, não decorre de processo judicial, mas sim de processo administrativo, regido por Estatutos e legislações próprias, as quais apontam quais as infrações que devem ser sancionadas com essa sanção, bem como podem prever efeitos a ela, como se verá adiante.

## 2.2 Finalidade da demissão

É importante a classificação das sanções disciplinares quanto a finalidade para compreender o papel da demissão no Direito Administrativo, bem como para posterior análise de acordo com o princípio da razoabilidade, momento em que poderá discutir se a demissão e seus efeitos são, de fato, adequados, necessários e proporcionais ao ilícito cometido.

Izaías Dantas Freitas<sup>15</sup>, afirma que a advertência tem por objetivo básico conter condutas irregulares que, porém, só será atingido se o servidor tiver consciência de seu valor e de sua reputação, para que, assim, adote atitudes mais cuidadosas. Afirma, ainda, que a referida penalidade não ocasiona maiores danos à normalidade do serviço público, sendo esta a penalidade mais branda.

---

<sup>15</sup> FREITAS, Izaías Dantas. **A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/455/r141-10.pdf?sequence=4>>. Acesso em 22 de novembro de 2017



Já a suspensão é a penalidade aplicável nas hipóteses de reincidência, para aqueles servidores que, apesar de já terem sido punidos com advertência, continuam praticando infrações disciplinares, gerando prejuízo para a Administração Pública, ou quando o servidor comete faltas graves, ainda que não precedidas de advertência. Assim, verifica-se que tal sanção pode decorrer da insuficiência dos efeitos esperados após a aplicação da advertência, sendo necessário a aplicação de sanção ainda mais gravosa para reprimir a conduta irregular, ou quando a aplicação da advertência não é suficiente para conter a conduta irregular praticada uma única vez. A suspensão possui, de acordo com o referido autor, dois objetivos: moral e pecuniário. Sendo que o autor julga este último como sendo mais eficaz, em razão de atingir a situação financeira do servidor. Esta é a penalidade considerada de grau médio.

Quanto a sanção de cassação de aposentadoria, revela que o objetivo é cessar o pagamento dos proventos, em razão de uma atitude ilícita cometida quando atuava em seu cargo público, mas que só fora descoberto quando já encontrava-se aposentado, não sendo mais possível a aplicação da pena de demissão, pois o servidor não encontra-se em exercício funcional.

Quando ocorre a destituição de cargo em comissão ou função comissionada (penalidade disciplinar), decorrente de um processo administrativo disciplinar, verifica-se que o fundamento da sanção é a quebra de confiança do detentor do cargo em comissão, em razão de alguma atitude ilícita. É o que ocorre também como a sanção de demissão.

Quanto a esta sanção, entende como sendo a pena mais severa existente no serviço público, pois expulsa o servidor descompromissado com o seu dever funcional. Tal pena é aplicável quando as infrações cometidas são as de maior grau de reprovabilidade, a exemplo das infrações previstas no art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI da Lei 8.112 de 1990, quais seja crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional e corrupção.

Segundo Izaías Dantas Freitas<sup>16</sup>, essa pena é aplicável àqueles servidores que possui atitudes de alta reprovabilidade, não merecendo mais a confiança do Estado. Nesse caso, o autor aponta que a finalidade da demissão é recompor a

---

<sup>16</sup> Ibidem.

ordem administrativa, de forma a coibir tais condutas, pois caso o Estado não tomasse uma atitude diante da prática de ilícitos considerados graves, a administração pública continuaria a ser representada por indivíduos desqualificados e sem confiança, e possivelmente contaminaria os demais servidores com suas condutas reprováveis pela própria Administração, criando o risco de aumentar a prática de faltas graves ainda mais, em razão do exemplo da impunidade do servidor infrator.

Assevera, ainda, que a demissão não tem finalidade reeducadora, isto porque ele entende que, uma vez aplicada esta sanção, retira do servidor público, a possibilidade de retorno ao mesmo cargo, atingindo essa finalidade apenas quando o servidor demitido é admitido em outro cargo público, pois revela que ele está apto a agir de acordo com seus deveres funcionais, sendo devolvido a confiança.

Observa, ainda, que não somente a demissão não tem objetivo de reeducar os apenados, mas também a sanção de cassação de aposentadoria, e destituição de cargo em comissão ou função comissionada, pois já não atuarão no serviço público.

Não é, porém, este o entendimento de Mauro Roberto Gomes, que acrescenta o objetivo ressocializador da pena de demissão ao interpretar e comentar a lei nº 8.112 de 1990:

“Essa impossibilidade determinada pela Constituição Federal, da imposição de pena perpétua, possui como uma das finalidades a fixação de uma punição compatível com a gravidade do delito praticado, para após o cumprimento da pena imposta, reconduzir o infrator ao convívio social e profissional, respeitando-se as garantias constitucionais, a liberdade e a dignidade humana.(...)”

Mesmo praticando uma infração disciplinar tipificada como grave, o servidor público possui o direito de restabelecer a sua vida, através da ressocialização”.<sup>17</sup>

Assim, no entendimento do autor, é necessário o objetivo de educar o servidor após a demissão, devendo ter a possibilidade de retorno ao meio de trabalho ao qual foi demitido e de retomar a sua vida, independente do ato que motivou a demissão, em atenção a Constituição.

Parece assistir razão ao referido autor, em razão das semelhanças que guardam o Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador, por decorrerem do

---

<sup>17</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90 interpretada e comentada**. 6.ed., ver. e atual. Niterói: Editora Impetus, 2012. p. 899/900

poder punitivo do Estado. Será considerado, portanto, também essa finalidade da demissão no desenvolvimento desse trabalho.

Diante do exposto, percebe-se que cada sanção disciplinar decorre em razão de um (ou mais) ato ilícito, não sendo adequado a aplicação de uma sanção cuja a finalidade é distinta daquela estipulada para o combate do ato ilícito praticado, isto por que cada sanção tem um motivo que justifique sua existência e aplicação. Em outras palavras, a sanção deve adequada a infração cometida. Também conclui-se que a demissão é a sanção mais severa que pode ser aplicada ao servidor público, ela deve decorrer dos atos mais reprováveis pela administração pública.

Deve-se ressaltar que o Estado, como garantidor de direitos fundamentais, além de aplicar, também tem o dever de controlar as sanções impostas às pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, servidores públicos ou não, isto porque elas afetam, em pequena ou grande escala, sua vida/existência, atingindo posições jurídicas e direitos antes à elas concedidas.

É, inclusive, o que se verá no decorrer deste trabalho, pois, a título de exemplo, a incidência parágrafo único do art. 137 da lei nº 8112 de 1990 gera, ao servidor público federal, cessação do direito de ingressar, novamente, no serviço público daquele âmbito, quando a demissão estiver baseadas em uma dessas cinco hipóteses: crime contra a administração pública; improbidade administrativa; aplicação irregular de dinheiros públicos; lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; e, por fim, corrupção, restringindo seu direito do livre exercício profissional.

A necessidade de tal controle decorre da possibilidade de direitos fundamentais serem afetados em razão da aplicação da pena, seja por que sua aplicação foi indevida, seja porque a própria sanção, ainda que em abstrato, extrapola os limites expostos pela Constituição Federal de 1988, tornando-se, assim, legal tanto a sanção quanto sua aplicação, em razão dela decorrer efeitos não desejados pela Magna Carta, pois "há um núcleo intangível de direitos fundamentais que não podem ser agredidos pelo Estado ou mesmo por particulares exercentes de funções punitivas de natureza pública".<sup>18</sup>

Feita essa breve introdução acerca das finalidades das sanções aplicáveis pela administração pública às pessoas sujeitas à disciplina interna administrativa, e

---

<sup>18</sup> Osório, Fábio Medina. Op. Cit. p. 171-177

constatando-se a necessidade do controle estatal da aplicação das sanções disciplinares, será abordado os efeitos da sanção demissão.

### **2.3 Efeitos decorrentes da demissão**

De acordo com as condutas tipificadas como as infrações administrativas mais graves na administração pública, o estatuto disciplinar do funcionalismo pode prevê três possíveis efeitos à sanção da demissão.

O primeiro é aquele que apesar do servidor público ser desligado do quadro de pessoal, pode retornar ao serviço público no dia seguinte da demissão (sem necessidade de se aguardar qualquer o lapso temporal), por não inabilitar o servidor demitido. Ocorre quando há a omissão legislativa quanto a incompatibilidade, simplesmente a norma não prevê esse efeito para determinadas hipóteses geradoras da demissão. É o que ocorre, a título de exemplo, na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, o Estatuto do Ministério Público da União, e Lei complementar que regulamenta a Organização da Defensoria Pública, e no Estatuto dos servidores públicos do Estado de Amazonas.

O segundo efeito é aquele o qual o servidor, além de ser desligado do quadro de pessoal, fica inabilitado de retornar ao serviço público por um prazo pré-determinado no Estatuto, é o caso do quanto previsto no art. 137, caput, do Estatuto de Servidor Público Federal, que fixa o prazo de cinco anos para cessação da inabilitação nas hipóteses de demissão simples. Também é o efeito previsto na Lei Complementar nº 942 de 2003, que modifica o Estatuto do Servidor Público do Estado de São Paulo, no qual determina, no parágrafo único do artigo 307 , que a demissão qualificada, a bem do serviço público, acarreta na incompatibilidade para nova investidura em cargo, função ou emprego público, pelo prazo de dez anos.

O terceiro efeito, por fim, é aquele que, em razão de expressa determinação normativa, o servidor público não poderá retornar em nenhuma oportunidade ao serviço público no âmbito estadual no qual foi demitido, ou no âmbito federal. A lei não atribui prazo para cessação da incompatibilidade do servidor, por isso possui efeitos perpétuos. Este efeito, passível de diversas críticas, trata-se de inabilitação permanente do servidor demitido, consistindo em um impedimento previsto em diversas leis estaduais e até mesmo no Estatuto do Servidor Público Federal.

O efeito do impedimento permanente do servidor público é reconhecido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO. CARGO DE TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. CANDIDATO APROVADO E NOMEADO. SUSPENSÃO DA POSSE. CANDIDATO DEMITIDO, POR JUSTA CAUSA, DE EMPREGO NA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). AÇÃO PENAL EM TRAMITAÇÃO, POR CRIME DE PECULATO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Não se reconhece ilegalidade no ato da autoridade impetrada, que, diante da demissão do impetrante do emprego anterior, de empresa pública federal, por conduta irregular enquadrada como ato de improbidade administrativa, na forma definida no art. 9º da Lei nº 8.429/1992, suspende o ato de posse em cargo público. 2. Hipótese em que, ao que emerge dos autos, instaurado processo administrativo disciplinar, no qual foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, para apuração da prática de crime de peculato, culminou com a demissão do empregado, que foi, posteriormente, denunciado pelo Ministério Público Federal. 3. O cometimento de ato de improbidade administrativa impede o autor da conduta de retornar ao serviço público, nos termos do art. 137, parágrafo único, da Lei n. 8.112/1990, regime jurídico a que o impetrante estará submetido, se vier a tomar posse no cargo. 4. Segurança denegada".<sup>19</sup>

No caso em tela, o impetrante foi demitido por ato de improbidade, e ao tentar ingressar no serviço público federal através de concurso público foi impedido em razão de norma expressa no Estatuto dos servidores públicos federais, por esse motivo foi impetrado Mandado de Segurança, o qual foi denegada a segurança por entender que não há ilegalidade no ato da autoridade que impediu a posse do impetrante ao cargo de técnico judiciário.

Saliente-se que o Estatuto pode prevê expressamente os três efeitos descritos, porém em situações hipotéticas distintas.

## 2.4 Legislação sobre demissão

De início cabe esclarecer que a legislação providente da demissão de servidores públicos, por estar relacionado aos Estatutos dos servidores públicos, será regida por meio de legislações próprias dos respectivos entes federados, já que

---

<sup>19</sup>TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO: Mandado de Segurança n. 34981/MA. Relator: Daniel Paes Ribeiro, Data de Julgamento: 17 de novembro de 2011. **JusBrasil**,2011. Disponível em: <<https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20926764/mandado-de-seguranca-ms-34981-ma-0034981-0720114010000-trf1>>. Acesso em 22 de novembro de 2017

cada ente tem autonomia política para editar normas sobre sua própria administração.

No âmbito da União, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, prevê que a sanção de demissão deve ser aplicada nos casos elencados no art. 132, incisos I ao XIII. Registre-se que nas hipóteses em que a demissão é aplicada quando servidor se vale do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, ou quando atua, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, não poderá retornar ao serviço público federal pelo prazo de 5 anos. Já nos casos em que a demissão decorre em razão de crime contra a administração pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional, ou corrupção, o servidor não poderá retornar ao serviço público federal em nenhuma oportunidade, a teor do art. 137, parágrafo único da lei em comento. Os demais casos de demissão previstos em lei não geram qualquer efeito, estando o servidor demitido habilitado a retornar ao serviço público quando desejar.

Cabe esclarecer que ao Magistrados, Procuradores e Defensores públicos não são regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais, pois possuem regimentos próprios, os quais não mencionam quaisquer efeitos perpétuos a demissão.

Após minuciosa leitura da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei complementar nº 35, de 14 de março de 1979<sup>20</sup>, percebe-se que o capítulo II, o qual se refere as penalidades aplicáveis aos magistrados, nada consta, ao menos explicitamente, quanto aos efeitos da sanção de demissão, nem sequer prevê prazos de inabilitação em hipóteses que o magistrado deseje retornar ao serviço, mesmo em outro cargo ou função, ainda que demitido por improbidade administrativa. Constata-se apenas que a sanção de censura prevê como efeito o impedimento, pelo prazo de um ano, contado da imposição da pena, para que o juiz punido possa figurar em lista de promoção por merecimento.

---

<sup>20</sup>BRASIL. Lei complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm)>. Acesso em : 31 de janeiro de 2018.

O mesmo acontece no Estatuto do Ministério Público da União, lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993<sup>21</sup>, em que na seção III do capítulo III apresenta as sanções disciplinares aplicáveis aos membros do ministério público, e os casos aos quais elas deverão ser aplicadas. Novamente não se identifica nenhum efeito atribuído a pena de demissão, nem mesmo prever impedimentos de direitos ou é feita referência a nenhum prazo de inabilitação.

Não é diferente com lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994<sup>22</sup>, que, na seção IV, do capítulo V, explicita as sanções aplicáveis ao Defensor Público por violação dos deveres funcionais, em razão das vedações legais, bem como pela a prática de crime contra a Administração Pública ou ato de improbidade administrativa, porém não menciona nenhum efeito a sanção de demissão.

Registre-se, ainda, que os agentes políticos respondem pelo crime de responsabilidade, prevista na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Imperioso perceber que nela há a previsão da pena máxima de perda do cargo (que não se confunde com a sanção disciplinar de demissão) com inabilitação no limite temporal de cinco anos, para o exercício de qualquer função pública. Anote-se então que após cinco anos o agente público político, poderá retornar, observado procedimento legal, sem nenhum impedimento. Vejamos as normas acerca da inabilitação do agente público para voltar a ocupar função pública:

"Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

(...) Art. 33. No caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública;

(...) Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

<sup>21</sup>BRASIL. Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em :31 de janeiro 2018.

<sup>22</sup>BRASIL. Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 . Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.plaNalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.plaNalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm) >. Acesso em :31 de janeiro 2018.

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

(...)Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.<sup>23</sup>

Observe-se que o limite temporal do efeito de inabilitação, como repetido diversas vezes na lei, não poderá exceder cinco anos, mesmo que a perda do cargo se dê pelo mesmo fundamento da demissão de um servidor público (através do Estatuto aplicável ao caso), como por motivo de improbidade administrativa, e ainda que seja mais gravosa a consequência do crime, ou ainda que cause maior prejuízo para os cofres públicos e administração pública.

Não obstante, não é uniforme as normas referentes aos efeitos da demissão de servidores públicos entre os estados. Imperioso fazer referência a Lei nº 1.762 de 14 de novembro de 1986, na qual dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Amazonas. Da leitura da lei não constata-se nenhuma hipótese que acarreta o efeito perpétuo de inabilitação permanente do servidor ao serviço público, decorrente da demissão.

Por outro lado, o Estatuto dos servidores públicos do estado da Bahia, lei nº 6.677 de 26 de setembro de 1994<sup>24</sup>, prevê a impossibilidade permanente do retorno do servidor ao serviço público estadual quando demitido nas hipóteses de crime contra a administração pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, lesão ao Erário e dilapidação do patrimônio público ou transgressão das proibições previstas nos incisos X a XVII do artigo 176, a teor do art. 197, parágrafo único.

Nesse sentido, depreende-se que há tratamento diferenciado quanto aos efeitos da demissão em razão da classe ao qual o servidor público pertence, ou do Estado o qual está vinculado. Trata-se de uma discriminação decorrente da

<sup>23</sup>BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em :27 de janeiro 2018

<sup>24</sup>BAHIA . Lei nº 6.677 de 26 de setembro de 1994 . Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/sites/default/files/Lei%206677%20DE%201994.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2017.



autonomia política, pois algumas normas preveem sanção muito mais gravosa, por impedir o retorno do servidor público por definitivo, e, por outro lado existem legislações, como visto acima, que não preveem esse efeito apesar de ter sido cometido a mesma falta, como improbidade administrativa e crime contra a administração pública. É previsto, em ordenamentos jurídicos distintos, diferentes efeitos da sanção da demissão para o mesmo ilícito praticado.

Isso por si só já mostra uma certa falta de isonomia no tratamento de servidores públicos no Brasil em decorrência da escolha política de cada ente.

### 3 A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL A PENAS PERPÉTUAS

#### 3.1 A norma proibitiva do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988

O texto constitucional é composto por um conjunto de normas constituídas de diversos princípios que as sustentam, bem como consiste na exteriorização de valores decorrentes do Estado Democrático de Direito.

O artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

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

XLVII - não haverá penas: (...)

b) de caráter perpétuo;"<sup>25</sup>

As penas perpétuas são expressamente vedadas pela Constituição Federal, e alcança, dentre outras, as penas mencionadas no inciso anterior, XLVI, quais sejam a privação ou restrição da liberdade, perda de bens, multa, prestação social alternativa, e suspensão ou interdição de direitos. Importante perceber que a demissão, independentemente de seu efeito, não está inserido nas penas mencionadas, pois aquelas se referem as sanções penais aplicáveis pelo Poder Judiciário em sua função típica. Assim, em consonância com norma constitucional expressa, as penas penais de caráter perpétuo são vedadas. Porém, possível é identificar que a razão que sustenta o dispositivo o torna aplicável também nas sanções administrativas. É o que se verá no decorrer deste trabalho.

Com o objetivo de esclarecer a imperatividade normativa do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988, bem como o seu âmbito de aplicação, cabe apresentar algumas classificações atribuídas ao referido dispositivo constitucional.

---

<sup>25</sup>BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

Quanto a sua aplicabilidade, Maria Helena Diniz citada por Alexandre de Moraes, a classifica como norma constitucional de eficácia absoluta, por ser insuscetível de emenda e por estar localizado no art. 5º, entre os incisos I a LXXVII, onde se encontram as garantias e direitos individuais. Segundo a autora, estas são normas "intangíveis; contra elas nem mesmo há o poder de emendar. Daí conterem uma força paralisante total de toda a legislação que, explícita ou implicitamente, vier a contrariá-las".<sup>26</sup>

Nesse sentido, verifica-se que se uma norma prevê uma pena de caráter perpétuo, esta será considerada não somente ilegal, mas também inconstitucional, não sendo possível alteração pela emenda constitucional para reverter este entendimento, pois em verdade haveria a abolição de uma cláusula pétrea, inadmissível em nosso ordenamento jurídico. Deve-se, ainda, chamar atenção pelas palavras utilizada pela autora, pois ao classificar a norma constitucional ela também expõe o seu entendimento no sentido de que a vedação atinge todo o ordenamento jurídico brasileiro, pois não excetua nenhum âmbito do Direito.

Isto posto, a discussão acerca do alcance do quanto disposto no artigo 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição Federal se torna importante para determinar se, com base nesse dispositivo, é possível entender se a perpetuidade da sanção disciplinar da demissão é inconstitucional ou se esta norma não se aplica ao Direito Administrativo Disciplinar.

Citando Canotilho e Vital Moreira, Alexandre Moraes aponta a "necessidade de delimitação do âmbito normativo de cada norma constitucional, vislumbrando-se sua razão de existência, finalidade e extensão".<sup>27</sup> Assim, somente após compreendidos tais pontos, será possível analisar a vedação das penas perpétuas com outras normas infraconstitucionais, pois de acordo com Jorge Miranda, citado pelo autor mencionado acima, para utilizar a interpretação constitucional é necessário considerar, além de outras regras, toda as normas constitucionais, pois "desempenham uma função útil no ordenamento, sendo vedada a interpretação que lhe suprima ou diminua a finalidade"<sup>28</sup>, e para que seja possível o cumprimento efetivo da norma em harmonia com todo o texto constitucional.

---

<sup>26</sup> MORAES, Alexandre de. Op. Cit. p.60.

<sup>27</sup> Ibidem. p.65.

<sup>28</sup> Ibidem. p.65.

Diversos dispositivos não deixam claro quais os valores, preceitos e princípios que pretendem resguardar, sendo necessário a utilização da interpretação constitucional para que se evite ilegalidades e inconstitucionalidades de normas infraconstitucionais. Nesse sentido, esse tipo de interpretação tem como duas de suas finalidades garantir a interpretação de todo ordenamento jurídico em conformidade com suas normas, e realizar controle material das leis e atos normativos editados pelos poderes constituídos.<sup>29</sup> Assim, a interpretação constitucional se torna meio para a efetivação de todos os preceitos decorrentes da constituição. Com isso, não se deve analisar tão somente a literalidade da norma constitucional, mas sim identificar nela os bens jurídicos e valores que visa proteger.

Da leitura do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988, percebe-se que há a tentativa de assegurar ao menos três princípios constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito, quais sejam os princípios da dignidade da pessoa humana, razoabilidade, e da proporcionalidade, os quais serão analisados a seguir.

### **3.2 A vedação à perpetuidade ante o princípio da dignidade da pessoa humana**

O princípio da dignidade da pessoa humana está explícito no art.1º, inciso III, da Constituição Federal, sendo considerado como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Apesar de ser utilizado como limitador da atuação estatal, de ser reconhecido para validar ou invalidar diversas regras e normas, e de inegavelmente ser considerado como um direito fundamental, este princípio não é fácil de conceituar ou de limitar.

Ingo Wolfgang Sarlet<sup>30</sup> reconhece que trata-se de um princípio cujo conceito é vago, e que há a necessidade de construção conceitual através dos órgãos estatais, na prática. O autor, citando Kant, lembra que a dignidade da pessoa humana é inerente ao homem, pelo simples fato de ser pessoa, e não coisa, motivo

---

<sup>29</sup> MORAES, Alexandre de. Op. Cit. p.59.

<sup>30</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. In: LEITE, George Salomão (Org.). *Dos Princípios Constitucionais - Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003, p.202/236.

pelo qual não é possível renunciar ou alienar tal condição, devendo ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida.

Nesse sentido, a dignidade humana não existe porque uma norma assim determina, mas decorre da própria pessoa humana, ela determina que o ser humano deve ser tratado como “alguém”, sujeito detentor de diversos direitos fundamentais, como à vida, à liberdade e à integridade moral. Por esse motivo, não é admissível em nosso ordenamento jurídico penas de caráter perpétuo, uma vez que restringir o indivíduo de seus direitos fundamentais permanentemente como uma forma de penalizá-lo é ignorar a necessidade de uma vida digna.

A vedação a perpetuidade das penas guarda estreita relação com o direito fundamental à liberdade, do qual decorre as liberdades individuais que atuam diretamente na vida profissional e social do indivíduo, não podendo ser impedido permanentemente de gozar de tais liberdades, e de nenhuma outra liberdade, como religiosa, política, civil, de expressão e etc.

Deve-se esclarecer que ainda que o infrator pratique crimes ou infrações de alta reprovabilidade, não é motivo para desconsiderá-lo como digno ou ser considerado menos indigno que outros indivíduos, pois a dignidade é atributo próprio da pessoa humana. Nas palavras de Sarlet:

"não se deverá olvidar que a dignidade – ao menos de acordo com o que parece ser a opinião largamente majoritária – independe das circunstâncias concretas, já que inerente a toda e qualquer pessoa humana, visto que, em princípio, todos – mesmo o maior dos criminosos – são iguais em dignidade, no sentido de serem reconhecidos como pessoas – ainda que não se portem de forma igualmente digna nas suas relações com seus semelhantes, inclusive consigo mesmos. Assim, mesmo que se possa compreender a dignidade da pessoa humana – na esteira do que lembra José Afonso da Silva – como forma de comportamento (admitindo-se, pois, atos dignos e indignos), ainda assim, exatamente por constituir – no sentido aqui acolhido – atributo intrínseco da pessoa humana (mas não propriamente inerente à sua natureza, como se fosse um atributo físico!) e expressar o seu valor absoluto, é que a dignidade de todas as pessoas, mesmo daquelas que cometem as ações mais indignas e infames, não poderá ser objeto de desconsideração."<sup>31</sup>

O fundamento do princípio da dignidade da pessoa humana é utilizado para legitimar a vedação de penas de caráter perpétuo, bem como outras normas como a presunção de inocência, como será visto mais adiante. Registre-se, ainda, que diversos incisos do art. 5º da Constituição tem como fundamento o princípio da

---

<sup>31</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit. p. 45.

dignidade da pessoa humana, a exemplo dos incisos III e XLIX, que vedam a tortura e o tratamento desumano, bem como assegura a proteção da integridade física e moral dos presos. Trata-se de uma limitação ao poder punitivo do Estado e a atividade legislativa, imposta pela Magna Carta.

É, inclusive, em razão deste princípio que é vedada não somente a perpetuidade das penas privativas de liberdade, mas também aquelas excessivamente longas, motivo pelo qual o Código Penal determinou, em seu art. 75 que o cumprimento da pena não pode exceder 30 anos.

É possível perceber que aplicar uma pena permanente é esquecer que o apenado é "alguém" e não "algo", e que, portanto, possui emoções, desejos, valores e necessidades, ou seja, que é uma pessoa que deve ser tratada como um ser humano em si mesmo, de forma digna, ainda que durante no cumprimento da pena prevista em razão de um ato ilícito, bem como é permitir que o indivíduo esteja subordinado a uma mácula eterna, sendo privado de direitos fundamentais, como o direito à liberdade, para o resto de sua vida. Aceitar esse esquecimento é ignorar o princípio da dignidade da pessoa humana, e conseqüentemente a Constituição Federal.

Este princípio permite que o indivíduo recomponha a sua vida social e profissional apesar dos erros cometidos no passado, bem como protege a integridade física, moral e psíquica do apenado, motivo pelo qual ele deve ser observado em todo ordenamento jurídico, em todos os âmbitos do direito, nos casos concretos e abstratos.

Por fim, conclui-se que em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana as penas previstas no ordenamento jurídico brasileiro devem ter natureza temporária.

### **3.3 A vedação à perpetuidade ante o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade**

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade apesar de serem considerados como verdadeiros limitadores do poder punitivo do Estado, não estão explícitos na Constituição Federal. Porém, mesmo sem previsão explícita destes princípios no texto final da Constituição Federal, não é possível afirmar que eles não

possuem amparo de outras normas suficientes para positivá-los, sendo possível extraí-los do conjunto sistemático de princípios e regras constitucionais.

Nas palavras de Willis Santiago Guerra Filho, "a ausência de uma referência explícita ao princípio no texto atual da Carta não apresenta obstáculo algum ao reconhecimento de sua existência positiva, pois ao qualificá-lo como 'norma fundamental' se lhe atribui o caráter obíquo de norma a um só tempo 'posta' (positivada) e 'pressuposta' "<sup>32</sup>

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1<sup>o</sup>, caput, normatiza que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, podendo ser considerado como direcionamento Constitucional a confirmação da existência do dever da razoabilidade e proporcionalidade, na medida em que diverge do Estado de Polícia, aquele constituído quando a administração não está obrigada a respeitar as normas superiores, inexistindo, assim, limites para atuação do estado e tampouco proteção ao administrador contra o abuso de poder.

Para melhor compreensão de como a referida norma influencia nos princípios é necessário acompanhar, em apertada síntese, a evolução histórica do Estado de Direito, dividida em Estado Liberal de Direito, Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito.

No Estado de Direito, apesar de possuir um conceito aberto ao menos é possível afirmar que há divisão de funções estatais, consagração de direitos do cidadão, e garantia de uma jurisdição independente e Imparcial para que seja possível o controle da atividade estatal.<sup>33</sup>

O Estado Liberal de Direito foi marcado pela representação eletiva, pelos direitos dos cidadãos, e separação de poderes momento que prevalecia a liberdade dos cidadãos, intervenção mínima do Estado, e generalidade das leis. Já o Estado Social de Direito foi marcado pela afirmação dos direitos sociais e realização dos objetivos da justiça social, sendo necessário, em razão do desenvolvimento dos serviços públicos por parte do Estado, o desenvolvimento de técnicas para controle dos atos administrativos, sem reconhecer, entretanto, os princípios gerais do direito . Por fim, no Estado Democrático de Direito, o qual o Brasil é constituído, foi acrescido

---

<sup>32</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. Op. Cit. pag.249.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p.206.

maior participação popular no controle da administração pública<sup>34</sup>, segundo José Afonso da Silva o Estado Democrático de Direito é " Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção".<sup>35</sup>Nesse cenário, houve a principalização do direito, momento em que os princípios passaram a ser observados pelo administrador público sem, porém, deixar de observar o conteúdo legislativo.

Assim, foi desenvolvido os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para melhor controle e direcionamento da atividade administrativa bem como para justificar sua interferência, sendo certo que toda atuação estatal deve estar pautada nos referidos princípios para que a torne legítima.<sup>36</sup>

Ao contrapor o regime totalitário do regime democrático, José Oliveira afirma que quanto mais democrática uma sociedade, tanto maior é a relevância reconhecida aos diferentes polos de interesse, aos variados grupos sociais, a pluralidade, a adversidade. A convivência democrática significa ceder passos a proporcionalidade. Para o referido autor é necessário a presença de ambos os princípios, tanto materialmente quanto referente ao procedimento, para que haja o estado democrático de direito. Ou seja, as normas, sejam elas penais ou administrativas devem se revelar sempre racional.

Apesar do quanto exposto acerca da relação entre o Estado de Direito e princípio da proporcionalidade, Willis Santiago Guerra Filho entende que não é preciso trazer o referido princípio como derivação do Estado de Direito para atribuí-lo caráter constitucional, pois, em razão de ser uma norma fundamental, ela deve ser entendida como a base constitucional "sobre qual repousa o ordenamento jurídico como um todo"<sup>37</sup>.

Portanto, apesar do princípio da razoabilidade e proporcionalidade não estarem expressamente prevista na redação do art. 37, da Constituição Federal de 1988, norma esta que lista, sem limitar, os princípios constitucionais que devem ser

---

<sup>34</sup> Ibidem. p.206.

<sup>35</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19.ed., São Paulo: Malheiros, 2001. Pg. 122.

<sup>36</sup>OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. Cit. p. 214.

<sup>37</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001, p.83-84.



observados na atuação estatal, inclusive da administração pública, é possível extraí-los de diversas normas constitucionais, bem como do Estado Democrático de Direito.

Segundo José Roberto Pimenta Oliveira<sup>38</sup>, além de existirem normas infraconstitucionais, também a doutrina administrativa e constitucionalista busca diversos fundamentos de normas constitucionais para justificar o constitucionalmente do princípio da razoabilidade.

A propósito, verifica-se que no âmbito administrativo diversas leis e artigos fazem menção ou tem como fundamento os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, como é o caso da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, Lei do Processo Administrativo Federal, especialmente no art. 2º, parágrafo VI.

Nesse sentido, a referida lei, em seu artigo 2º, menciona os referidos princípios, e no inciso VI, respaldando-se no princípio da razoabilidade, traz a vedação da aplicação de sanções em medida superior ao necessário para sua finalidade. Vejamos:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;”<sup>39</sup>

Nesse aspecto, o procedimento administrativo adota uma pluralidade de funções que serão analisados com o fito de chegar a uma decisão administrativa razoável para que a sanção aplicada não deve ser superior ao necessário para atendimento de sua finalidade, sendo então resultado de um procedimento adequado.

Assim, verifica-se que é possível extrair, das normas constitucionais e infraconstitucionais, a exigência da razoabilidade e proporcionalidade para tornar

<sup>38</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. Cit. p.206.

<sup>39</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9784.htm) >. Acesso em 19 de dezembro de 2017.

legal, bem como limitar, as decisões e atos judiciais e administrativos, em razão de decorrer implicitamente da Carta Magna, em razão do §2º do art. 5º, Constituição Federal de 1988, no qual consta que "os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados", do Estado Democrático de Direito previsto no art. 1º, caput, Constituição Federal de 1988, dentre outras normas como da dignidade da pessoa humana prevista no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988.

Reconhecidos os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, deve-se esclarecer que eles são fundamentos que justificam a proibição de penas perpétuas no Brasil.

Em atenção ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, José dos Santos Carvalho Filho esclarece que "havendo o reconhecimento de que as condutas têm graduação diversas, quanto à graduação, não podem seus autores, como regra, receber idêntica sanção, a menos que o aplicador mencione expressamente os motivos adicionais que conduziram a punição"<sup>40</sup>, ou seja, a sanção deve ser adequada e proporcional.

Registre-se ainda que a regra da adequação guarda estreita relação com o princípio da razoabilidade, devendo ser abordado a relação entre sanção e a finalidade desejada por ela, para que se possa chegar a conclusão acerca razoabilidade da sanção no plano abstrato, ou de sua aplicação no plano concreto, pois existem diversas sanções que se distinguem em razão da sua finalidade e graus de reprovabilidade do ilícito cometido.

Nesse sentido, deve-se estudar a finalidade da sanção (que podem ser diversas), e identificar as peculiaridades da conduta de cada indivíduo para que seja a ele aplicada a sanção mais proporcional, razoável e adequada.

Contudo, as sanções permanentes, seja para qual for o ato ilícito, penal, administrativo ou civil, se mostrará desrazoável, pois ao analisar a regra da necessidade sempre haverá outra sanção menos gravosa capaz de atender aos objetivos da sanção, ainda que sejam necessários efeitos que as façam perdurar. Ademais, quando forem ponderados as vantagens e desvantagens, observará que, em razão do Estado Democrático de Direito, não será possível sacrificar direitos e garantias fundamentais do indivíduo em detrimento de vantagens seja para a

---

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 819.

administração pública, seja para a sociedade, pois constituem cláusulas pétreas em nosso ordenamento jurídico.

Note-se que em atenção ao princípio da razoabilidade o ordenamento jurídico deve ser composto por normas harmônicas entre si, nas palavras de Eduardo Slerca "uma norma jamais é criada do nada, lançada em um vazio legislativo. Ela se acomodará junto às demais normas pré-existentes, interagindo necessariamente com os demais elementos do sistema".<sup>41</sup>

Deste modo, se observadas as normas vigentes, pode-se concluir que as penas perpétuas, ainda que não existisse previsão expressa de norma constitucional as proibindo, elas, em razão do princípio da razoabilidade já estariam vedadas, por não se encontrar em harmonia com as demais normas.

---

<sup>41</sup> SLERCA, Eduardo. **Os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p.106

#### 4 A VEDAÇÃO À PERPETUIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Com objetivo de tornar menos abstrato a análise de normas que preveem sanção de demissão de caráter perpétuo, será utilizado o parágrafo único do art. 137 da lei 8.112 de 1990, que faz menção ao art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, como exemplo já expostas algumas vezes neste trabalho. Este dispositivo abre margem para tal interpretação ao normatizar que se o servidor público federal for demitido com base em determinadas hipóteses não poderá reingressar ao serviço público naquele âmbito. Vejamos a íntegra dos artigos mencionados:

"Art. 132.A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

IV - improbidade administrativa;

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção; (...)

"Art. 137.A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI".

Analisando a literalidade das referidas normas, observa-se que há o efeito que consiste na vedação ao retorno do servidor público federal ao serviço público federal, quando a demissão for baseada nos incisos I, IV, VIII, X e XI do art. 137. Porém, a referida lei não é a única que prevê esse tipo de vedação.

Também é possível mencionar o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das autarquias e das fundações públicas estaduais, lei nº 6.677 de 26 de setembro de 1994<sup>42</sup>, que no parágrafo único do art. 197 dispõe que "Não poderá retornar ao serviço público estadual o servidor que for demitido do cargo por infringência dos incisos I, IV, VIII, X e XII do artigo 192, hipóteses em que o ato de

---

<sup>42</sup>BAHIA. Lei nº 6.677 de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: < <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/lei6677estatuto.pdf>>. Acesso em 16 de janeiro de 2018.

demissão conterà a nota a bem do serviço público' ".O mesmo ocorre com o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado, das Autarquias e Fundações Públicas Estaduais do Estado do Amapá, lei nº. 0066, de 03 de maio de 1993<sup>43</sup>, que no parágrafo único do art. 153 dispõe que "não poderá retornar ao serviço público estadual o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do artigo 147, incisos I, IV, VII, X e XI".

Não é diferente o Estatuto dos Servidores, Públicos da Administração Direta das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais do Estado de Mato Grosso, instituído pela lei complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990<sup>44</sup>, que no parágrafo único do art. 164 dispõe que "Não poderá retornar ao serviço público estadual o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do artigo 159, Inciso I, IV, VIII, X e XI".

Assim, constata-se que diversas são as leis que preveem o efeito secundário do impedimento do retorno do servidor público ao serviço público estadual ou federal, com caráter perpétuo, pois consiste em impedimento eterno aplicado ao servidor público demitido. Da simples leitura dos dispositivos, percebe-se que eles são extremamente semelhantes em sua literalidade, mas sempre distinguindo, por óbvio, os sujeitos a seres alcançados. Assim, o quanto analisado em um dispositivo é utilizável a tantos outros de idêntico teor.

Para destrinchar essas normas, é interessante verificar o alcance da vedação prevista nelas, sendo necessário compreender o que se entende por serviço público, específica palavra utilizada.

Para José dos Santos Carvalho Filho, serviço público é "toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade".<sup>45</sup>Já Celso Antônio Bandeira de Melo conceitua serviço público como

---

<sup>43</sup> AMAPÁ. Lei nº. 0066 de 03 de maio de 1993. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado, das Autarquias e Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: < [http://www.mpap.mp.br/gerenciador/arquivos/Image/Portal/legislacao/institucional/pl\\_0007\\_93\\_gea\\_lei\\_%200066.pdf](http://www.mpap.mp.br/gerenciador/arquivos/Image/Portal/legislacao/institucional/pl_0007_93_gea_lei_%200066.pdf) >. Acesso em 16 de janeiro de 2018.

<sup>44</sup> MATO GROSSO. lei complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaopessoa.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/988fc1461c6fa48f042573c9004c9863?OpenDocument> >. Acesso em 16 de janeiro de 2018

<sup>45</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 281

"toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo ".<sup>46</sup>Por fim, Maria Sylvia Di Pietro define serviço público como "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. " <sup>47</sup>

Expostos estes conceitos, pode-se concluir que se o servidor público federal, por exemplo, for demitido por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da lei 8.112 de 1990, não ficará impedido de retornar ao serviço somente na hipótese de ingresso por concurso público, pois a norma prevê possibilidades de interpretação ainda mais amplas. O que pode ser extraído é a vedação desse suposto servidor a prestar qualquer atividade pública atribuída ao Estado. Desta forma, o indivíduo que se encontrar nessa situação não poderá ser servidor estatutário, empregado público ou servidor temporário no âmbito federal (mas poderia ser estadual, como já apontado).

Quanto ao tempo de duração da vedação prevista no parágrafo único dos dispositivos, é possível extrair que a mesma tem caráter perpétuo, pois definitiva, uma vez que o caput de cada um deles prevê sanção de demissão pelo prazo de cinco anos e nada diz em seu parágrafo único. Assim, caso a intenção do legislador fosse atribuir o mesmo prazo para o parágrafo único, incluiria esta previsão também no caput, o que não ocorreu. Portanto a interpretação não deve ser feita de forma extensiva do caput ao parágrafo único.

Concluindo pelo efeito perpétuo da demissão como sanção administrativa, cuja a norma proíbe o retorno do servidor público demitido ao serviço público, vejamos a possibilidade de desse tipo de sanção no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso, se faz necessário a utilização da interpretação constitucional, que,

---

<sup>46</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2004,p. 628

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.95

conforme Alexandre de Moraes, é devido sempre "que houver necessidade de aplicação de texto que contenha ou se refira a matéria constitucional para resolver determinada controvérsia"<sup>48</sup>

Talvez torne-se complexo essa interpretação em razão de um questionamento aparentemente simples, mas essencial para concluir acerca da constitucionalidade do impedimento perpétuo do retorno do servidor público demitido ao serviço público. Trata-se do questionamento acerca da distinção entre o nome previsto na norma constitucional e a palavra "sanção", e a possível diferença conceitual entre "sanção administrativa" e "pena", não sendo possível logo de início identificar a extensão da norma e quais valores ela pretende proteger.

Assim, necessário analisar qual a extensão do artigo 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição Federal, para concluir se a norma é aplicável apenas no âmbito penal, ou se tem aplicabilidade também no âmbito administrativo, já que a referida norma é omissa em sua literalidade, devendo ser interpretada.

#### **4.1 Distinção entre sanção administrativa e pena**

Para distinguir a sanção administrativa de pena, deve-se recorrer aos conceitos de ambas as palavras trazidos pelos doutrinadores.

Sanção administrativa, conforme ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Melo, é "a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja imposição é da alçada da própria Administração"<sup>49</sup>. Para Fábio Medina Osório sanção administrativa é "um mal ou castigo, com alcance geral e potencialmente *pro futuro*, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, agente público, indivíduo ou pessoa jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, como a finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo"<sup>50</sup>. Já para Daniel Ferreira consiste na "direta e imediata a consequência jurídica, restritiva de direitos,

---

<sup>48</sup> MORAES, Alexandre de. Op. Cit. p.56

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. Cit. p. 798

<sup>50</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Op. Cit. p. 95.

de caráter repressivo, a ser imposta no exercício da função administrativa, em virtude de um comportamento juridicamente proibido, comissivo ou omissivo"<sup>51</sup>.

Já o conceito de pena é trazido pelo autor Damásio de Jesus, que consiste na "sanção aflitiva imposta pelo Estado, mediante ação penal, ao autor de uma infração (penal), como retribuição de seu ato ilícito, consistente na diminuição de um bem jurídico, e cujo fim é evitar novos delitos"<sup>52</sup>

Assim, verifica-se que ambas as palavras são sinônimas, distinguindo-se tão somente em razão de que uma refere a infração administrativa e a outra a infração penal, não havendo diferença em sua essência conceitual.

Porém, tendo em vista que o conceito apresentado por Damásio não explicita se é possível uma sanção administrativa ser nomeada de "pena", e com o fito de analisar se a distinção quanto a natureza da infração é o suficiente para justificar a não aplicação da vedação de penas perpétuas no âmbito administrativo, deve-se abordar alguns entendimentos doutrinários.

Segundo Eduardo Rocha Dias<sup>53</sup> não há diferenças materiais entre o ilícito penal e administrativo por entender que o que varia é o critério formal para aplicação das penas e sanções, ou seja, varia de acordo com a vontade e escolha do legislador. Ademais, em sua obra, ele demonstra discordância em relação aos dos autores que distinguem as penas criminais e as sanções administrativas pela intensidade da ofensa ao ordenamento jurídico, isto porque tal justificativa não tem utilidade quando se quer saber a efetiva diferença entre elas.

O autor explica que quando o poder judiciário julga um determinado caso, e ao infrator é aplicada uma das punições previstas no ordenamento jurídico, em que a decisão é capaz de fazer coisa julgada, em verdade ele está aplicando uma sanção criminal, também chamada de pena. Porém, entende que se a sanção é aplicada por um órgão administrativo do poder legislativo, judiciário ou executivo, no exercício de sua função atípica, porque a norma atribui a ele essa competência, tem-se a sanção administrativa. Essa sanção decorre de uma infração administrativa, e não de uma contravenção ou de crime, por terem conceitos e consequências

---

<sup>51</sup> FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 34

<sup>52</sup> JESUS, Damásio de. **Direito Penal**; Vol. 1, 36.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 563

<sup>53</sup>DIAS, Eduardo Rocha. **Sanções Administrativas Aplicáveis a Licitantes e Contratados**. São Paulo: Dialética, 1997.



distintas umas das outras. Quanto a este ponto, concorda o autor Durval Neto<sup>54</sup> que aponta que as sanções públicas de natureza penal são aplicáveis perante ao Poder judiciário, e, por outro lado, as demais sanções públicas são aplicáveis por órgãos e agentes da administração pública, ressaltando, contudo, que existem exceções como é o caso da demissão de magistrado por falta disciplinar.

Eduardo Rocha Dias discorda, ainda, da ideia de que a diferença está na lesão ao tipo da norma jurídica, em que havendo a infração a uma norma administrativa haveria uma sanção administrativa, e, sendo penal haveria uma pena criminal. Isto por que algumas infrações administrativas são tipificadas como um crime, e algumas delas deveriam estar normatizadas como crime, mas não estão por escolha do legislador.

O que há que se distinguir é o critério formal, pois da decisão jurisdicional cabe a aplicação de pena, e da decisão administrativa, ainda que pela função atípica do judiciário, cabe aplicação de sanção. E, ainda, chama atenção ao fato de que as penas acessórias, como o da perda da função pública, não consistem em sanção administrativa, pois é efeito de uma pena principal, pena esta de caráter penal.

Nesse prisma, Durval Neto leciona que não é necessário se falar em igualdade ou desigualdade substancial entre infrações criminais e administrativas pois são justificadas por razões ideológicas do legislador<sup>55</sup>.

Pelo quanto exposto, depreende-se que um ilícito administrativo pode ter o mesmo, ou maior, nível de reprovabilidade de um ilícito penal, mas assim não o é porque o legislador não desejou. Em outras palavras, é possível que uma infração administrativa se torne um crime, ou que o crime passe a ser considerado infração administrativa pelo simples desejo do legislador. Bem como de que não há distinções essenciais das sanções administrativas e penais, sendo possível utilizar normas do direito penal também para o direito administrativo, sempre atentando-se as peculiaridades de cada regime jurídico.

Assim, verifica-se que várias são as tentativas de diferenciar as penas criminais e as sanções administrativas, porém não há diferenças de acordo com o critério material, mas somente formal. Por tanto, constata-se que a consequência para um servidor que comprovadamente, através de processo adequado, comete

---

<sup>54</sup> NETO, Durval Carneiro. **Processo, Jurisdição e Ônus da Prova no Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2008.

<sup>55</sup> Ibidem.

uma infração, é a aplicação de uma sanção, que pode ser chamado também de pena administrativa.

Assim, inexistindo diferenças substanciais entre as sanções penais e administrativas, necessário aplicar as mesmas regras às ambas as sanções, independente de normas explícitas, após identificar as peculiaridades do direito administrativo e do direito penal.

Observe-se, ainda, que os tribunais superiores utilizam tal nomenclatura para consolidar suas súmulas quando se referem às sanções administrativas. É o que ocorre com a Súmula 565 do STF: " A multa fiscal moratória constitui pena administrativa, não se incluindo no crédito habilitado em falência".<sup>56</sup> O mesmo ocorre com a súmula 312 do STJ:" No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração"<sup>57</sup>

Da mesma forma, a súmula 13 da PGE do estado de São Paulo prevê:

"PENA ADMINISTRATIVA — Cargo Público exercido em acumulação regular. Efeitos

1. A Pena Demissória agravada com a nota "A Bem do Serviço Público", na hipótese de o servidor exercer em regime de acumulação regular outro cargo público, acarreta a perda de ambos;
2. A Pena Demissória Simples, nas mesmas circunstâncias, acarretará a perda de ambos, caso, através de exame da natureza ou espécie da falta disciplinar cometida, reconheça-se a incompatibilidade do servidor para o exercício de cargos públicos;
3. Salvo o disposto no item seguinte, os efeitos das penas corretivas, todavia, devem permanecer adstritos ao cargo em que foi cometida a falta;
4. A Pena Disciplinar pode ser aplicada ao servidor que, no exercício de outro cargo, função ou atividade, transgrida deveres impostos pela subordinação hierárquica".<sup>58</sup>

Assim, constata-se que as penas podem se referir tanto aquelas aplicadas no âmbito penal quando no âmbito administrativo, bem como que inexistem diferenças substanciais para distingui-las, sendo distintas somente em razão do critério formal, e, por fim, verifica-se que é possível aplicar as regras das sanções penais para as

---

<sup>56</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 565. A multa fiscal moratória constitui pena administrativa, não se incluindo no crédito habilitado em falência. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2033>>. Acesso em 19 de janeiro de 2018

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Súmula nº 13. Disponível em: < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/sumulas/sumula13.htm> >. Acesso em 19 de janeiro de 2018.

sanções administrativas, porém não automaticamente, em razão de cada âmbito do direito possuir peculiaridades que devem ser observadas.

#### **4.2 Aplicabilidade do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 no direito administrativo disciplinar**

Resta ainda analisar se o artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 é aplicável ao direito administrativo. Assim imperioso trazer os ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Melo que ratifica o quanto discutido no tópico anterior:

“Reconhece-se a natureza administrativa de uma infração pela natureza da sanção que lhe corresponde, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la. Não há, pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações e sanções penais. O que a aparta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção (...)”.<sup>59</sup>

Diante da inexistência de distinção substancial entre sanções administrativas e penais, José dos Santos Carvalho Filho reconhece a viabilidade da aplicação de institutos do direito penal no direito administrativo, ao falar da observância do devido processo legal para aplicação de sanções administrativas, ao dizer que “como se trata de processo acusatório, deve reconhecer-se a incidência, por analogia, de alguns axiomas consagrados no âmbito do Direito Penal e Processual Penal”.<sup>60</sup>

Ademais, da simples leitura do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 verifica-se que ela menciona a palavra “pena”, sem especificar qual o âmbito da pena. Em uma interpretação gramatical, esta observação somada com o ensinamento de Giogenes Gaspari, que antes de conceituar a sanção administrativa relata que as palavras sanção disciplinar e pena disciplinar são sinônimas, natural é direcionar o entendimento que a norma constitucional é aplicável a qualquer pena, seja administrativa, civil ou penal, porém não se pode desconsiderar a localização que se encontra o referido inciso.

Assim, cabe registrar que apesar da norma constitucional que veda penas perpétuas estar localizada próximos aos incisos que se referem ao direito penal,

---

<sup>59</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. Cit. p. 797

<sup>60</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p. 83

esta também é aplicável ao direito administrativo. Pensar de forma diversa desta seria, por uma análise lógica, aceitar que penas de morte poderiam ser previstas na esfera administrativa, já que se encontra também no inciso XLVII, da Constituição Federal de 1988, sendo necessário recorrer aos princípios e preceitos fundamentais para sustentar que a pena de morte não deve ser aplicada no âmbito administrativo. O mesmo ocorre com a presunção de inocência prevista no art. 5, LVII, da Constituição Federal de 1988, que também se encontra próximo a incisos que versam sobre o direito penal, e nem por isso é aplicável apenas a este ramo do Direito. Tratam-se, em verdade, de normas decorrentes do estado democrático de direito.

Referente ao princípio da presunção de inocência, segundo Durval Carneiro Neto, é "verdadeiro corolário do postulado da dignidade da pessoa humana"<sup>61</sup>, devendo alcançar, também, o processo administrativo. Explica o autor que a garantia da presunção de inocência decorre do devido processo legal substancial e da proporcionalidade, reconhecendo, contudo, que deve-se haver o juízo de ponderações na utilização desse princípio, considerando as peculiaridades do direito administrativo e a supremacia do interesse público que justifica sua atividade. Isto porque as regras do Direito Penal não podem ser aplicadas automaticamente no direito administrativo, por se tratarem de campos jurídicos distintos, devendo, segundo o autor, identificar diretrizes que atendam ao direito sancionador como um todo, levando em consideração as peculiaridades de cada regime.

Nas palavras do autor, apesar da função e prerrogativas que dispõe a Administração Pública não se pode "olvidar do mínimo de proteção aos direitos individuais daquele que são acusados da prática de infrações administrativas ou que são alvos de medidas preventivas por parte do Estado"<sup>62</sup>.

Diante do exposto verifica-se que a razão que justifica a aplicabilidade da presunção de inocência no direito administrativo é o mesmo para aplicar a vedação de penas perpétuas neste âmbito do direito, pois ambos decorrem da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, devendo se estender a todo ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>61</sup> NETO, Durval Carneiro. Processo, **Jurisdição e Ônus da Prova no Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 328.

<sup>62</sup>Ibidem.p.336.

A propósito, na Apelação Cível nº 00023916920064014100-0002391-692006.4.01.4100, do tribunal regional federal da 1ª região foi proferida decisão, na qual foi utilizada o princípio da unidade do injusto para motivar que às infrações administrativas devem ser aplicados os critérios do direito penal e do direito processual penal, momento em que foi mencionada o seguinte julgamento:

"inexiste distinção ontológica, mormente no campo da heterotutela, entre infração penal e infração administrativa, logo, comunicam-se a sanção administrativa os critérios do direito penal e do direito processual penal".<sup>63</sup>

Através de uma interpretação extensiva do entendimento do professor Durval Neto, o qual demonstra que não se pode esquecer a aplicação substancial da presunção de inocência também no âmbito do direito administrativo, do julgado supramencionado, dos entendimentos doutrinários, conclui-se que artigo 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição Federal não somente pode, como deve, ser considerado na elaboração das normas decorrentes do direito administrativo, bem como nas decisões administrativas.

Deste modo, quando a Magna Carta veda penas perpétuas, forçoso negar que ela está se referindo apenas às penas no âmbito penal, remetendo, inclusive, a ideia de sanções restritivas de liberdade.

Durval Neto, citando Nobre Júnior diz que "Revele-se não constituir matéria estranha ao campo das punições administrativas a incidência, via construção jurisprudencial, de modelos do direito criminal"<sup>64</sup>. Isto porque no caso concreto é necessário reconhecer a aplicação de regras do âmbito penal no âmbito administrativo para que direitos fundamentais sejam resguardados.

Como forma de exemplificar a extensão da vedação de penas de caráter perpétuo para administração pública, imperioso apresentar alguns julgados dos Tribunais Superiores.

No julgamento do RE nº 154134/SP, o STF afastou a incidência da pena de caráter perpétuo referente a inabilitação para o exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras, senão vejamos:

---

<sup>63</sup>TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO: Apelação Cível00023916920064014100-0002391-6920064014100. Relator: Juiz Federal Leão Aparecido Alves. Data do Julgamento :13 de abril de 2016. **JusBrasil**, 2016.Disponível em: <<https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340091375/apelacao-civel-ac-23916920064014100-0002391-6920064014100>>. Acesso em 16 de fevereiro de 2018.

<sup>64</sup>NETO, Durval Carneiro. Op. Cit. p. 310-311.

“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS DE ADMINISTRAÇÃO OU GERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. INADMISSIBILIDADE: ART. 5, XLVI, e, XLVII, b, E § 2, DA C.F. REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DO R.E. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. À época da interposição do R.E., o Ministério Público federal ainda representava a União em Juízo e nos Tribunais. Ademais, em se tratando de Mandado de Segurança, o Ministério Público oficia no processo (art. 10 da Lei nº 1.533, de 31.12.51), e poderia recorrer, até, como "custos legis". Rejeita-se, pois, a preliminar suscitada nas contrarrazões, no sentido de que lhe faltaria legitimidade para a interposição. 2. No mérito, é de se manter o aresto, no ponto em que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação imposta aos impetrantes, ora recorridos, em face do que dispõem o art. 5, XLVI, e, XLVII, b, e § 2 da C.F. 3. Não é caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial e do próprio julgado que assim o deferiu. 4. Na verdade, o Mandado de Segurança é de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada. 5. Nesses termos, o R.E. é conhecido, em parte, e, nessa parte, provido”.

No mencionado recurso foi mantido a decisão que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação para o exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras imposta aos recorridos, em razão do quanto disposto no art. 5º, XLVI, alínea e, XLVII, alínea b, e § 2º da Constituição, determinando, por outro lado, que o Conselho Monetário Nacional prosseguisse no julgamento do pedido de revisão, para que, assim, convertesse a sanção em inabilitação temporária ou em uma sanção menos gravosa. Dessa forma, o STF reconheceu a aplicabilidade da norma constitucional proibitiva nas as sanções administrativas.

O STJ também já se manifestou contra a sanção perpétua no âmbito da administração pública no Mandado de Segurança 1119 / DF, julgado no ano de 1991, vejamos a emenda:

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

(STJ – 1119/DF, Ministro Relator Francisco Peçanha Martins, julgado em 18.12.91)<sup>65</sup>

No referido julgamento, foi deferido o mandado de segurança em razão da impossibilidade de um diretor de uma instituição financeira ser inabilitado permanentemente, por configurar como pena de caráter perpétuo, pois o STJ entendeu que norma constitucional que veda penas de caráter perpétuo não deve ser interpretada restritivamente.

Conforme narrado no relatório, a autoridade coatora havia contraditado a pretensão sob o argumento de que o impedimento constitucional à perpetuidade das penas restringia às penas privativas da liberdade.<sup>66</sup> Por outro lado, no voto do relator Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins, no qual foi concedido a segurança por entender impossível a perpetuidade das penalidades, foi dito que a vedação às penas de caráter perpétuo é princípio acolhido na Constituição Federal que não pode ser interpretado restritivamente, pois não é dirigido apenas as sanções penais, devendo o art. 5, XLVII, alínea b, da Constituição Federal de 1988, ser interpretado como elasticidade que se impõe<sup>67</sup>, alcançando também penalidades de suspensão e interdição de direitos no âmbito administrativo.

Assim, verifica-se que os Tribunais Superiores já se pronunciaram quanto a impossibilidade de aplicação de sanção de caráter perpétuo também no âmbito administrativo, pois, ainda que os casos julgados mencionados não se revelem idênticos a situação hipotética do impedimento eterno do retorno do servidor público ao serviço público, é possível, utilizando-se da interpretação extensiva, extrair que, por ofensa à vedação constitucional expressa, a situação ora analisada é inconstitucional, pois os julgados ora analisados direcionam para o entendimento de admitir a extensão do art. 5, XLVII, b, da Constituição Federal para todo o ordenamento jurídico.

Diante do exposto, é possível verificar que não se deve restringir a abrangência da mencionada norma constitucional, devendo ser observada em todo ordenamento jurídico, tendo em vista que ela não apresentou limitações em seu

---

<sup>65</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 1119 / DF .Relator: Ministro Peçanha Martins . Data de Publicação: 16 de março de 1992 .STJ, 1992. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1119&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em : 14 de dezembro de 2017.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

corpo normativo, que há igualdade substancial das penas e sanções, por ser reconhecido, através de construção jurisprudencial, a incidência art. 5, XLVII, b, da CF nas sanções administrativas, e por ser reconhecido pela doutrina a aplicação de regras do processo penal no âmbito do Direito Administrativo.



## **5 O IMPEDIMENTO DE RETORNO DE SERVIDOR DEMITIDO AO SERVIÇO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Como visto em linhas pretéritas, a dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental expresso na Magna Carta, a qual deve ser promovida e protegida.

Ingo Sarlet transcreve parte de uma decisão do Tribunal Constitucional na qual afirma que a "dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que leva consigo a pretensão ao respeito por parte das demais"<sup>68</sup>. E, ainda, Dieter Grimm, citado pelo referido autor, sustenta que a dignidade gera ao indivíduo o "direito de decidir de forma autônoma sobre seus projetos existenciais e de felicidade"<sup>69</sup>.

Se assim o é, questiona-se onde se encontra a atenção a dignidade humana em uma norma que não prevê a mínima possibilidade de cessação dos efeitos da demissão, que interfere diretamente na vida particular do ex-servidor, levando em consideração que o homem, por ser racional e consciente, possui vontades, desejos e sonhos que são relacionados a ideia de realização pessoal e profissional, elementos para felicidade. Nesses casos, há uma verdadeira limitação na decisão do indivíduo quanto aos seus projetos de vida de forma permanente, pois eterna, ensejando na afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana.

É possível identificar no ordenamento jurídico diversas normas que refletem este princípio, a exemplo da prescrição da reincidência no âmbito penal. Oportuno, então, fazer breves considerações acerca dessa norma.

No Direito Penal identifica-se que após cinco anos do cumprimento ou extinção da pena, o agente não poderá mais ser considerado reincidente, de acordo com o art. 64 do Código Penal Brasileiro. E, ainda, de acordo com o entendimento de STF, a condenação anterior nem sequer poderá ser considerada como maus antecedentes.

---

<sup>68</sup> Ibidem. p. 204

<sup>69</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit. p. 52

O Supremo entende que após decorrido os cinco anos, cessam tantos os efeitos decorrentes da reincidência quanto qualquer outra valoração negativa por condutas praticadas pelo agente antes do referido prazo.

Nesse sentido, conveniente registrar o julgado do STF, referente ao Habeas Corpus 119200 PR. Vejamos:

"Habeas corpus. Tráfico de entorpecentes. Dosimetria. Fixação da pena-base acima do mínimo legal em decorrência de maus antecedentes. Condenações extintas há mais de cinco anos. Pretensão à aplicação do disposto no inciso I do art. 64 do Código Penal. Admissibilidade. Precedente. Writ extinto. Ordem concedida de ofício.

1. Impetração dirigida contra decisão singular não submetida ao crivo do colegiado competente por intermédio de agravo regimental, o que configura o não exaurimento da instância antecedente, impossibilitando o conhecimento do writ. Precedentes.

2. Quando o paciente não pode ser considerado reincidente, diante do transcurso de lapso temporal superior a cinco anos, conforme previsto no art. 64, I, do Código Penal, a existência de condenações anteriores não caracteriza maus antecedentes. Precedentes.

3. Writ extinto. Ordem concedida de ofício".<sup>70</sup>

Da leitura do inteiro teor do julgado, importante é destacar trecho do voto do Senhor Ministro Relator Dias Toffoli, em que fundamenta que:

"eventuais deslizes na vida pregressa do sentenciado que não tenha, há mais de cinco anos, contados da extinção de pena anterior que lhe tenha sido imposta, voltado a delinquir, não podem mais ser validamente sopesados como circunstâncias judiciais desfavoráveis (CP, art. 59), sob pena de perpetuação de efeitos que a lei não prevê e que não se coadunam com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e do caráter socializador da reprimenda penal. (...) O homem não pode ser penalizado eternamente por deslizes em seu passado, pelos quais já tenha sido condenado e tenha cumprido a reprimenda que lhe foi imposta em regular processo penal. Faz ele jus ao denominado "direito ao esquecimento", não podendo perdurar indefinidamente os efeitos nefastos de uma condenação anterior, já regularmente extinta".<sup>71</sup>

Verifica-se, pois, que o Senhor Ministro Relator entende que a perpetuidade dos efeitos da pena revela-se contra aos princípios constitucionais da dignidade da

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus: 119200 PR. Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 11 fevereiro 2014, Primeira Turma, Data de Publicação: 12 de março de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5399966>>. Acesso em 27 de janeiro de 2018.

<sup>71</sup> Ibidem. Acesso em 27 de janeiro de 2018.

pessoa humana e da proporcionalidade, corroborando com o direcionamento quanto a inconstitucionalidade dos efeitos perpétuos das sanções penais, ainda que não houvesse proibição expressa, em razão dos princípios supracitados.

Observe-se que seja qual for o ilícito penal cometido, que naturalmente pode ter o maior grau de reprovabilidade por parte do Estado e da sociedade se comparado com os ilícitos administrativos, o infrator, após cinco anos do cumprimento da pena, não poderá ser considerado reincidente e nem a condenação anterior poderá ser considerada como maus antecedentes, pois os efeitos cessam com o tempo, em razão de não ser compatível com a dignidade humana a eterna penalização para seja de qual for a falta cometida.

Apesar de reconhecer a amplitude do conceito da dignidade da pessoa humana, oportuno é apresentar a tentativa da construção conceitual Ingo Sarlet, pois contribui para o quanto aduzido na decisão supramencionada. O autor conceitua dignidade da pessoa humana como sendo uma:

“qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”<sup>72</sup>

O autor identifica, ainda, como elemento nuclear da dignidade da pessoa humana a autonomia e a autodeterminação de cada pessoa, contribuindo, portanto, para a conclusão de que o princípio da dignidade, cláusula pétrea em nosso ordenamento jurídico, não foi levado em consideração para limitar o poder de punir do Estado quanto a normatização do impedimento mencionado acima, por não condicionar a cessação dos efeitos de impedimento a prazos ou atos. O efeito perpétuo da demissão revela verdadeiro desprezo às liberdades individuais, ao valor social do trabalho e do seu livre exercício, bem como dos seus significados na vida profissional e pessoal do servidor demitido.

Nesse cenário, cabível mencionar também o entendimento de Willis Santiago Guerra Filho, quem defende que para que o Estado atenda aos interesses da maioria deve "ponderar até que ponto se vai dar preferência a todo ou às partes

---

<sup>72</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit. p. 213.

(princípio da proporcionalidade), o que também não pode ir além de um certo limite, para não retirar o mínimo necessário a uma existência humana digna de ser chamada assim"<sup>73</sup>, demonstrando a intrínseca relação entre os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, verdadeiros limitadores do poder disciplinar do Estado.

Nada impede, ainda, que seja aplicado o Direito ao esquecimento também no Direito Administrativo Disciplinar, já que tal direito decorre do princípio da dignidade da pessoa humana. A propósito, ao conceituar o direito ao esquecimento, Schreiber afirma que "embora ninguém tenha direito de apagar os fatos, deve-se evitar que uma pessoa seja perseguida, ao longo de toda a vida, por um acontecimento pretérito"<sup>74</sup>. Ao analisar esta frase, percebe-se que é exatamente isso que ocorre com o servidor demitido e impedido permanentemente de retornar ao serviço público, pois ele será para sempre marcado pela mácula do efeito da demissão, sendo perseguido para sempre de uma falha cometida no passado, e sendo lembrado do ato ilícito, da demissão e seu efeito perpétuo (que em verdade transforma a perpetuidade da própria sanção), principalmente a cada oportunidade de retorno ao serviço público.

Assim, sendo estendido o direito ao esquecimento no âmbito administrativo, fortalece a inconstitucionalidade da perpetuidade de efeitos da demissão que impede o retorno do servidor. Visto que a perpetuidade desse impedimento acarreta na impossibilidade de se atender o quanto determinado no direito ao esquecimento, restringindo ainda mais o direito do infrator.

O Ministro Relator Gilmar Mendes, na decisão do Habeas Corpus 139321/SP, fundamenta que:

"assiste ao indivíduo o direito ao esquecimento, ou direito de ser deixado em paz, alcunhado, no direito norte-americano, como the right to be let alone. O direito ao esquecimento, a despeito de inúmeras vozes contrárias, também encontra respaldo na seara penal, enquadrando-se como um direito fundamental implícito, corolário da vedação à adoção de pena de caráter perpétuo e dos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da proporcionalidade e da razoabilidade".<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Sobre o Princípio da proporcionalidade**. In: LEITE, George Salomão (Org.). *Dos Princípios Constitucionais - Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003, p.250.

<sup>74</sup>SCHREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2013,p. 170

<sup>75</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **DIREITO AO ESQUECIMENTO Bibliografia, Legislação e Jurisprudência Temática**. Disponível em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal

Importante admitir que não foi encontrado jurisprudências no sentido de reconhecer o direito ao esquecimento no âmbito civil ou administrativo. Contudo, o Direito ao Esquecimento já é reconhecido no âmbito civil, sendo previsto no Código de Defesa do Consumidor em seu artigo 43, § 1º, bem como pelo Enunciado 531 da VI Jornada de Direito Civil do Conselho de Justiça Federal (CJF).

Ressalte-se que não está sendo discutido acerca do efeito da demissão, mas sim o seu caráter perpétuo por não prever possibilidade de cessação do impedimento do servidor ao serviço público, que acaba por restringir as possibilidades profissionais do indivíduo para sempre, diminuindo o seu campo de escolha que pode, inclusive, se ver realizado profissionalmente no serviço público.

Diante do exposto percebe-se que ao impedir permanentemente o servidor demitido de retornar ao serviço público, seja no cargo para o qual foi demitido ou cargo diverso, ainda que entre a demissão e a admissão já se tenha passado anos, não encontra-se em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, pois retira do servidor demitido, em caráter perpétuo, possibilidades, autodeterminação, direitos, inclusive à liberdade, dentre outros elementos essenciais para a felicidade, bem como é tratado como coisa ao ser utilizado como um meio de satisfação política, tendo em vista o este efeito decorrente da demissão é possível em razão de ente federado ter autonomia política para editar normas sobre sua própria administração.

## **6 O IMPEDIMENTO DE RETORNO DE SERVIDOR DEMITIDO AO SERVIÇO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE**

### **6.1 Adequação, necessidade e proporcionalidade**

O Direito Administrativo é regido por diversos princípios gerais e setoriais que permitem o equilíbrio entre os direitos dos administrados e prerrogativas da administração pública, sendo certo que os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular servem como base para todos os princípios específicos do Direito Administrativo. Porém, não se deve esquecer dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, verdadeiros limitadores do poder punitivo do Estado.

Para abordar o princípio da razoabilidade de acordo com poder administrativo disciplinar, será utilizado neste trabalho os ensinamentos de Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara, os quais afirmam que o princípio da razoabilidade "compreende três regras básicas de cumprimento simultâneo, quais sejam: a regra da adequação, a da necessidade e a da proporcionalidade"<sup>76</sup>. Nesse momento o efeito normativo que veda permanentemente o retorno do servidor demitido ao Serviço Público será estudada separadamente de acordo com cada regra mencionada pelos autores.

A regra da adequação guarda relação entre o meio e fim, ou seja, entre sanção e a finalidade almejada. Assim, a definição de uma sanção disciplinar deverá estar de acordo com a finalidade que o legislador quis dar a sanção, não podendo o legislador sacrificar mais direitos do que o necessário para a obtenção de um resultado, seja para prevenir a reincidência, prevenir condutas ilícitas semelhantes, reeducar o servidor, e etc.

Como visto em tópico anterior, cada sanção administrativa é criada para atingir determinada finalidade, razão pela qual o servidor infrator, de forma individualizada, receba a repressão proporcional com o dano cometido e o bem jurídico atingido, pois não seria justo aplicar, por exemplo, a demissão a um servidor

---

<sup>76</sup> NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009, p.441

público, em razão de uma infração que não gerou maiores prejuízos para o serviço público, o que, caso ocorresse, não estaria em consonância com o Estado Democrático de Direito, mas sim haveria uma retrocessão aos tempos primitivos da humanidade, quando a aplicação das penas eram desproporcionais aos danos causados. Do mesmo modo, se a finalidade que se pretende obter é conter condutas irregulares, não poderá ser aplicada a sanção de cassação de aposentadoria. Pois hoje, como visto, a Administração deve adotar as sanções adequadas ao atendimento da finalidade sancionatória.

Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona que "as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam"<sup>77</sup>.

Segundo o mesmo autor<sup>78</sup>, quando uma sanção é aplicada, o que se pretende é despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida a prática indevida, ao mesmo tempo em que sirva de exemplo para a sociedade. Quanto a finalidade das sanções, temos que "haverá atividade sancionatória, de direito, quando à conduta ilícita se vincula a Imposição de uma privação de direitos com uma finalidade repressiva (de castigo) da infração, ou preventiva ou de dissuasória de condutas similares"<sup>79</sup>. Como visto em linhas pretéritas, além da função repressiva, a sanção também pode ter a função preventiva de condutas igualmente ilícitas.

Tendo em vista a importância de conhecer a finalidade da sanção disciplinar para analisá-la com a regra da adequação, oportuno lembrar qual os objetivos da sanção de demissão.

Segundo, Izaías Dantas Freitas a finalidade da demissão é recompor a ordem administrativa, de forma a coibir condutas incompatíveis com a administração pública, e, de acordo com Mauro Roberto Gomes, também tem objetivo

---

<sup>77</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. E atual. Editora: Malheiros; São Paulo: 2011, p. 110

<sup>78</sup> Ibidem. p.842

<sup>79</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. Cit. p. 872

ressocializador da pena. Assim, a demissão tem como objetivos retomar a normalidade funcional administrativa, repressiva (pois consiste em um castigo ao servidor), desestimular condutas similares, e ressocializar.

A aplicação de demissão de caráter perpétuo ao servidor público, na medida em que o proíbe o seu retorno ao serviço público, não tem capacidade de cumprir o objetivo de ressocializar o servidor demitido, pois este fica impossibilitado de demonstrar que está recuperado e apto a exercer um cargo público naquele âmbito em que foi demitido. Assim, não é adequada a sanção que carrega consigo este efeito, pois "não parece ser justificável (...) retirar desses indivíduos a oportunidade de demonstrar que se recuperaram e que se encontram reabilitados para o exercício pleno da vida civil, merecendo, portanto, outra chance".<sup>80</sup>

Em outras palavras, a ausência da adequação reside no fato de que é retirado do servidor a possibilidade de comprovar que são capazes de atuar em consonância com seus deveres funcionais, ainda que em momento pretérito tenha cometido uma infração grave, já que pela interpretação literal da norma que prever o efeito não é permitido sequer ser admitido em cargo inferior àquele ao qual foi demitido, para que se fosse possível provar a sua competência e capacidade no serviço público, e assim progredir para cargo hierarquicamente superior conforme o aumento de confiança do Estado. Pois, como visto, trata-se de efeito único, aplicado automaticamente, que determina a inabilitação permanente do servidor, revelando o descuido do legislador ao escolher a pena que não atende as finalidades da demissão já apontadas.

Em apertada síntese, de tudo analisado acerca da adequação, constata-se que a sanção de caráter perpétuo não é adequada, vez que a finalidade da sanção é, além de recompor a ordem administrativa, reeducar o servidor, não sendo alcançadas essa última finalidade pois o servidor não poderá provar que está apto a retornar ao serviço público, ficando o objetivo ressocializador prejudicado, além de ser possível alcançar a finalidade de normalizar o serviço público após um determinado tempo que o servidor permaneceu fora do serviço público.

Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara<sup>81</sup> alertam que o legislador pode elaborar sanções adequadas, mas desnecessárias, isto porque para que uma

---

<sup>80</sup> FREITAS, Izaías Dantas. Op. Cit. Acesso em 28 de novembro de 2017

<sup>81</sup> NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. Op. Cit. p. 442.



sanção seja necessária é preciso que seja a menos interventiva dentre aquelas que servem para cumprir a finalidade da sanção. Assim, existindo no Direito Administrativo Disciplinar duas sanções igualmente adequadas, e, portanto, capaz de atingir o mesmo objetivo, o Estado deve utilizar a mais branda, caso contrário não será cumprida a regra da necessidade, e conseqüentemente desatendendo ao princípio da razoabilidade.

Ainda que já concluído pela falta de adequação entre a sanção de demissão com efeitos perpétuos com a finalidade inerente a demissão, deve-se analisar também a regra da necessidade tendo em vista a divergência doutrinária acerca da existência da finalidade da demissão quanto ao objetivo ressocializador, que é capaz de tornar a demissão com esses efeitos adequada por conseguir atingir todas as outras finalidades elencadas.

Relacionando como o impedimento perpétuo do retorno do servidor demitido ao servidor público, observa-se que a falta de necessidade é identificada quando apesar de possível a adoção de efeitos mais brandos para as mesmas finalidades da demissão, a norma prevê uma mais grave. Em outras palavras, poderia a norma estipular prazo, ainda que maior que cinco anos (prazo de inabilitação comum previsto como efeito da demissão simples), para perdurar o efeito da demissão com o fim de obter a finalidade desejada, qual seja retomar a normalidade funcional administrativa, repressiva e desestimular condutas similares, mas, pela opção do legislador, previu efeito mais rigoroso, pois perpétuo. Há evidente violação a regra da necessidade e, conseqüentemente, do princípio da razoabilidade.

Régis Fernandes Oliveira, citando Fritz Fleiner, diz que "a autoridade administrativa não pode empregar meio de coação mais severo do que seja necessário para conseguir o fim proposto"<sup>82</sup>, bem como assevera que "nem mesmo a lei pode estipular gravame incompatível com a falta que pretende punir".<sup>83</sup> Sendo assim, quando ocorre da norma prever efeitos de sanção que a torne ainda mais gravosa, extrapolando os limites necessários para obtenção da finalidade sancionadora, deve o poder judiciário reconhecer a ilegalidade ou inconstitucionalidade da norma, pois assim o é.

---

<sup>82</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. Cit. p. 71

<sup>83</sup> Ibidem. p. 71

É o que se vê da perpetuidade do efeito da demissão que impede o retorno do servidor público ao serviço público.

Portanto, o impedimento perpétuo a nova investidura em cargo público não pode ser considerada uma sanção razoável, pois não há necessidade da aplicação de sanção da demissão permanente em razão do ilícito cometido pelo servidor público, pois se revela uma sanção excessiva quando poderia atingir a mesmos objetivos da pena sendo aplicada a sanção com efeitos temporários, e, portanto, menos gravosa. Portanto, a regra da necessidade não é atendida em razão do impedimento não estabelecer prazo para o fim da inabilitação do servidor para nova investidura de cargo público.

Quanto a regra da proporcionalidade, é cumprida quando há a ponderação entre o bem particular sacrificado e o interesse público beneficiado. Nas palavras de Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara" a regra da proporcionalidade é, de certa maneira uma limitação à supremacia absoluta do interesse público"<sup>84</sup>, com isso a administração pública não pode aplicar qualquer sanção e o legislador igualmente não pode prever qualquer sanção, sacrificando bens e direitos particulares, sob o único fundamento de proteção de interesses públicos.

Verifica-se que uma norma que demite o servidor, sem possibilidade de retorno, seja através de concurso público ou não, não pode ser considerada uma norma proporcional pois a sanção aplicada deve levar em consideração a gravidade do ato ilegítimo ou incorreto praticado pelo servidor sem retirar dele direitos desnecessários, pois acarretaria na extrapolação do limite do poder punitivo do Estado .A vantagem que se vislumbra com efeito seria a certeza do não retorno de um servidor específico e da ausência de falhas cometidas por ele, já as desvantagens seriam o desrespeito a dignidade do servidor e a limitação desnecessária do direito ao livre o exercício de qualquer trabalho, previstos expressamente na Magna Carta.

Não tendo sido atendidas as regras para afirmar que o efeito do impedimento é razoável, conclui-se pela inconstitucionalidade do efeito perpétuo em razão da quebra dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade e de outros valores individuais resguardados na Magna Carta que não podem ser violados, devendo ser coibido através do controle constitucional. Assim, o vício da

---

<sup>84</sup> NOHARA, Irene Patrícia; Op. Cit., p.442

sanção não decorre da aplicação da sanção, pois a inconstitucionalidade é anterior a este momento, mas sim da determinação do efeito através da atividade legislativa de cada ente, o qual tem autonomia para a fixação e regulamentação da sanção disciplinar.

## 6.2 Análise comparativa de normas

José Roberto Pimenta Oliveira<sup>85</sup>, citando Luís Roberto Barroso, traz que o princípio da razoabilidade como forma de identificar se um ato estatal é justo ou não, bem como o vê como princípio geral da hermenêutica, podendo ser dividida em razoabilidade interna e externa. Sendo este referente à adequação dos meios e fins admitidos e preconizados na Constituição Federal, e aquela se refere ao conteúdo da lei, sua proporcionalidade entre os motivos, meio e fim.

Em linhas gerais, e ainda com o fito de ventilar se a previsão do impedimento perpetuo de retorno do servidor público ao serviço público como efeito da demissão é justo ou não, levando em conta todo o ordenamento jurídico vigente, deve-se comparar algumas normas meramente exemplificativas presentes em nosso ordenamento, fazendo-se necessário breves apontamentos acerca do limite temporal do cumprimento da pena privativa de liberdade, da lei de improbidade, e da lei de licitações e contratos administrativos.

Quanto ao limite temporal do cumprimento das penas privativas de liberdade, Fernando Capez<sup>86</sup> expõe que as referidas penas podem ultrapassar trinta anos, porém o seu cumprimento não, em razão do art. 75 do Código Penal. Isto significa que ainda que, hipoteticamente, a pena imposta ao infrator seja de cem anos, o juízo da execução deve obedecer ao limite legal de trinta anos. De acordo com o autor a referida norma está em harmonia com o art. 5<sup>o</sup>, XLVII, alínea b, da Constituição Federal, a qual veda penas de caráter perpétuo.

Assim, questiona se haveria razoabilidade na sanção administrativa de efeitos permanente sem que um servidor ao cometer um ilícito administrativo tem seus direitos restringidos para o resto da sua vida, pois parece conflituoso diminuir o

---

<sup>85</sup>OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. Cit. p. 478.

<sup>86</sup> CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, volume 1, parte geral: (arts.1<sup>o</sup> a 120)**.19.ed. São Paulo: Saraiva, 2015,p. 561-563

tempo de execução da sanção penal para garantir o cumprimento da proibição, já que o Direito Penal aplica penas aos criminosos de maior periculosidade do que meros servidores públicos, o que acaba por atingir com maior intensidade e negativamente a sociedade, e, ainda assim, permitir que o Direito Administrativo preveja penas sem limite temporal algum. Além do mais, não se pode deixar de pontuar que os estatutos dos servidores públicos, seja estadual ou federal, não alcançam os agentes políticos, aqueles que são potencialmente capazes de cometer grandes corrupções e de aplicar irregularmente maior quantidade de dinheiro público, constituindo infrações mais gravosas.

Observe-se que até mesmo a Lei nº 8249 de 1992, lei de improbidade administrativa, prevê que pode ser aplicada, isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, a perda da função pública no caso de ato de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que também causam prejuízo ao erário, aqueles decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, e, por fim, por ato de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública. Assim, é possível a perda da função pública para o servidor público nessas hipóteses, e não só de funcionários e empregados públicos, tendo em vista que o art. 1º da mencionada lei diz que os atos de improbidade podem ser praticados por qualquer agente público, incluindo, assim, o servidor público.

O que deve ser apontado aqui é que a lei fala em perda da função pública, ou seja, acaba os deveres inerentes a posição administrativa do servidor, terminando o seu exercício funcional, assim como ocorre na demissão. Porém, a perda da função que a lei se refere não constitui uma sanção disciplinar, pois determinado em processo judicial. Fazzio Junior<sup>87</sup>relata que trata-se de hipótese em que o servidor, uma vez suspenso dos direitos políticos, perde a investidura, perdendo o seu *status* administrativo. Em outras palavras, o autor diz que, quando a perda é do servidor público, há o desfazimento da situação jurídica constituída pela investidura. Imperioso perceber que a perda da função pública perdura enquanto houver a suspensão dos direitos políticos, que não pode ultrapassar de dez, oito, cinco, e oito anos, de acordo com os incisos I, II, III, IV da lei em comento, respectivamente.

---

<sup>87</sup> WALDO, Fazzio Júnior. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.357.

Por tanto, ao analisar a extensão da perda da função pública, e de acordo com o autor supracitado, após decorrido prazo da suspensão dos direitos políticos, o servidor pode retornar ao serviço público. Pode ainda exercer outra função pública. Isto porque, como bem lembra o autor, "a Constituição Federal não permite penalidades de caráter perpétuo (art. 5º, XLVII)"<sup>88</sup>. Visível, portanto, que a referida lei obedece a norma constitucional citada, pois é possível identificar, o um limite temporal ao efeito da perda da função pública.

Não por acaso, Alexandre de Moraes<sup>89</sup>, ao elaborar quadro comparativo das sanções aplicáveis por ato de improbidade, aponta que a perda da função pública deve ser aplicada nas hipóteses dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8249 de 1992 e à todas elas também devem ser aplicada a sanção de suspensão dos direitos políticos, respeitando os limites temporais estabelecidos na legislação, e, como bem lembra o autor, a sanção de suspensão de direitos políticos acarreta na inelegibilidade apenas pelo prazo estabelecido na sanção, por força do artigo 14, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988.

Assim, a inelegibilidade do indivíduo, bem como a incompatibilidade ao serviço público, perdura enquanto houver a suspensão dos direitos políticos, que não pode ser permanente, em razão de expressa determinação legal, que se encarrega de limitar o lapso temporal da suspensão. O que se observa é que tendo o servidor perdido o cargo público em decorrência de processo judicial, ele poderá retornar ao serviço público quando cessar a suspensão dos direitos políticos, mas se demitido em decorrência de processo administrativo poderá, a depender do Estatuto, ser impossibilitado de retornar ao serviço público a qualquer tempo.

Há, ainda, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, legislação que regula licitações e contratos administrativos, na qual prevê duas sanções em razão da inexecução total ou parcial do contrato administrativo que não tem finalidade reparatória. Trata-se da suspensão temporária de participação em licitação, e impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Conforme entendimento de Eduardo rocha Dias, tais sanções tem a finalidade principal de evitar "danos futuros a administração e à própria coletividade, proibindo a contratação de empresas e

---

<sup>88</sup> Ibidem. p.357

<sup>89</sup>MORAES, Alexandre de. Op. Cit. p.337-338

profissionais inidôneos e autores de atos ilícitos<sup>90</sup>, visa, portanto, proteger a própria administração pública.

Quando o particular se interessa em participar de uma licitação e contrata com a administração pública, ele se torna um auxiliar pela prestação da atividade ou obra pública que está vinculado em razão do contrato. Assim, ao quebrar a confiança do Estado e visando não prejudicar ainda mais a sociedade e a administração, ao particular é aplicada as sanções acima mencionadas. Ocorre que, como se constata da simples leitura do art. 87 da lei 8.666 de 1993, a suspensão temporária que o impede de participar de licitações e de contratar com a Administração não é perpétua, pois não pode ultrapassar o prazo de dois anos. Também não é perpétua a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração, pois tal sanção cessa quando não mais existirem os motivos determinantes da punição, ou quando for promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade, o que ocorre quando o particular promove o ressarcimento pelos prejuízos causados.

Assim, ainda que a administração pública seja parte prejudicada do contrato, tendo em vista sua inexecução, o que potencialmente causa lesão aos cofres públicos, a administração não está autorizada a aplicar a suspensão perpétua como sanção, ou emitir declaração de inidoneidade com objetivo de nunca mais permitir que aquele particular que foi inadimplente volte a contratar com a administração. Percebe-se que o servidor público pode causar o mesmo tipo de dano à administração pública e, ainda assim, é punido de forma mais severa quando aplicada a demissão com efeito de inabilitação perpétua.

Possível, então, questionar acerca da coerência do efeito secundário de diversos estatutos que veda o retorno do servidor público quando demitido, por exemplo, por lesionar aos cofres públicos e dilapidar o patrimônio nacional ou estadual, com outras normas do ordenamento jurídico, sobretudo se na análise de tais normas for utilizado a interpretação extensiva do quanto imposto pela Lei de improbidade, em que o infrator é possivelmente o mesmo dos estatutos, servidores públicos, e a infração é possivelmente a mesma, improbidade administrativa, mas é aplicado sanções distintas, pois apesar de ocasionar a perda do cargo ou função pública, uma apresenta prazo de cessação dos efeitos da perda e a outra não,

---

<sup>90</sup>DIAS, Eduardo Rocha. **Sanções Administrativas Aplicáveis a Licitantes e Contratados**. São Paulo: Dialética, 1997, p. 60-61

tornando o servidor inabilitado para sempre a exercer outro cargo no serviço público. Imperioso perceber que o efeito descrito também não está compatível com as diversas normas que após a prática de infração que causa o mesmo prejuízo pelo particular, não é aplicada sanções tão severas.

Ora, deve ser questionado a razão pela qual o legislador não entendeu necessário prever nas normas acima mencionadas sanções de caráter perpétuo. O que é possível interpretar é que o legislador entendeu suficientes os prazos aplicáveis nas sanções previstas para alcançar a sua finalidade, seja ela de ressocializar o indivíduo, retomar a normalidade funcional administrativa ou desestimular condutas similares, mas curiosamente entendeu que quando a sanção é aplicada ao servidor público pela própria administração pública, é necessário aplicar sanções sem prazos para serem extintas. Por óbvio se percebe que não assiste razão ao impedimento permanente do servidor público demitido que deseja retornar ao serviço público. Difícil extrair a harmonia do conjunto das normas estudadas.

Com isso, entretanto, não se quer dizer que os agentes mencionados acima devem ser, em alguma hipótese, penalizados com penas de caráter perpétuo, pois como visto nesse trabalho, nenhum servidor público deve ser submetido a esta sanção. O que se verifica, contudo, é que as normas que instituem a espécie de demissão com o efeito de inabilitação permanente do servidor afronta diversos valores e princípios protegidos pela Constituição Federal de 1988, bem como não encontram-se em harmonia com outras legislações brasileiras.

De tudo quanto analisado acerca do princípio da razoabilidade e dignidade da pessoa humana, perceptível é que mesmo que não existisse o 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição Federal/88, o qual veda expressamente as penas perpétuas, sanções com essa característica seriam inconstitucionais.

### **6.3 Controle jurisdicional de constitucionalidade**

Apesar de toda análise feita acerca dos princípios da dignidade da pessoa humana e razoabilidade, deve-se esclarecer que a administração pública tem o dever de aplicar as sanções previstas na lei quando cometido a suposta infração administrativa, pois é inerente a atividade sancionatória do estado, que consiste, conforme o entendimento de José Roberto Oliveira, na "ação da administração

finalisticamente orientada para a apuração de infrações administrativas e correlata obrigatória a reação e fixação das sanções administrativas correspondentes na forma da Lei ou de regulamento quando admitido ".<sup>91</sup>

Assim, às normas que preveem o efeito permanente de inabilitação ao serviço público não podem ser dadas interpretações diversas àquela que está explícita no texto, pois o legislador não apresentou mais de uma solução. Isso porque não é fixado período algum para que o servidor seja autorizado a retornar ao serviço público, sendo assim, através da dedução lógica, depreende-se que a única interpretação racionalmente possível é a característica da perpetuidade à vedação.

José Oliveira<sup>92</sup> ao tratar do princípio da razoabilidade e indicar a necessidade de adequação, necessidade e proporcionalidade como pressuposto de validade da instituição e aplicação das sanções administrativas, afirma que tal conformidade é sindicável pelo Poder Judiciário através do controle de constitucionalidade e legalidade da produção jurídica, como pressuposto de validade da instituição e aplicação das sanções administrativas. Assevera, ainda, que qualquer ação que se revela inadequada, desnecessária, excessiva, ou insuficiente para o cumprimento do quanto previsto na norma, levando em consideração todo direito, mostra-se e legítima por não ser atingida a real finalidade normativa.

Segundo o mesmo autor, a atividade sancionatória só se configura válida quando decorre da mera concretização de infrações e sanções pré-determinadas em lei, não podendo a administração pública aplicar sanção diversa da prevista, devendo apenas identificar a existência e tipo da infração e aplicar a sanção correlata, em respeito ao princípio da legalidade, segurança jurídica, e boa-fé. Ademais, defende que mesmo em controle difuso de constitucionalidade o judiciário não pode decidir pela redução da sanção sob a justificativa da desproporcionalidade, devendo afastar a norma sancionadora em razão da sua inconstitucionalidade.

Assim, a administração pública não tem o poder de afastar uma lei por entendê-la inconstitucional ou ilegal, nem pode o administrador identificar a finalidade da norma ora analisada, a fim de decidir sobre a sua aplicabilidade no caso concreto, tomando providências que vão além do comando normativo, ainda que se busque atender e respeitar à finalidade legal, em razão do dever de

---

<sup>91</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. Cit.. p. 214

<sup>92</sup>Ibidem. p. 473.



obediência da legislação (princípio da legalidade), restando a administração pública proibida de aplicar outra sanção não prevista na norma ou de não aplicar efeitos secundários inerentes sanção.

Assim, em harmonia ao quanto defendido por José Oliveira, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2975<sup>93</sup> foi ajuizada em 2003, pelo Procurador-Geral da República, no qual foi suscitada a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 137 do Estatuto do Servidor Público Federal, uma das diversas normas que prever o efeito perpétuo da inabilitação do servidor demitido. Consta, no portal do Supremo Tribunal Federal, que a referida ADI encontra-se sem movimentação processual desde 08 de maio de 2008.

Instada a manifestar-se nos autos, a Advocacia Geral da União, em síntese, sustenta a constitucionalidade do dispositivo, aduzindo que a vedação do retorno ao serviço público federal não possui natureza de pena, pois não se encontrar elencada no rol do artigo 127 do referido estatuto, mas sim de requisito legal para ocupar cargo público federal. Afirma, ainda, que a lei objetiva tutelar a moralidade administrativa, proibindo o retorno do servidor que comprovadamente lesou contundentemente a Administração. Nesse sentido, prevendo este efeito, a administração visa se proteger da prática de condutas inadequadas com a moralidade administrativa.

Com razão a moralidade administrativa demanda do servidor público atuação funcional ética, honesta, e de acordo com a boa-fé. Nas palavras de Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara "a moral administrativa corresponde àquele tipo de comportamento que os administrados esperam da Administração Pública para consecução de fins de interesse coletivo, segundo uma comunidade moral de valores, expressos por meio de standards, modelos ou pautas de conduta"<sup>94</sup>. Não por acaso, as ações que não atendam a moralidade administrativa são puníveis com a sanção disciplinar mais severa do Direito Administrativo, a demissão.

Contudo, importante lembrar que o princípio da moralidade não é absoluto, e deve ser limitado por outros princípios, como o da razoabilidade, para que os limites

---

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2975/ DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2159610>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2018.

<sup>94</sup> NOHARA, Irene Patrícia; Op. Cit. p.54

concedidos pela Magna Carta, em razão do poder punitivo do Estado, não sejam extrapolados.

Constata-se que o fundamento acerca do princípio da moralidade administrativa, portanto, é válida, porém não suficiente para sustentar, isoladamente, leis que ferem os princípios da razoabilidade, da dignidade da pessoa humana, e normas constitucionais.

## 7 CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma a abordagem acerca do impedimento de retorno de servidor demitido ao serviço público de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Após breves considerações acerca da demissão no âmbito administrativo, foi possível concluir que trata-se de sanção disciplinar aplicável pela própria administração pública, após o processo administrativo em que se tenha observado o contraditório e a ampla defesa, e consiste no rompimento do vínculo entre o servidor público e o poder público, em razão do cometimento de uma infração grave. Constatou-se a proibição permanente do servidor público demitido de retornar ao serviço público como efeito da demissão em algumas hipóteses, em razão da expressa previsão normativa em diversos estatutos de servidores públicos.

Foram analisadas diversas legislações acerca da demissão, nas quais foram constatadas diferentes consequências quanto aos efeitos da demissão em razão da classe ou estado ao qual o servidor público está inserido, ainda que cometida a mesma infração, demonstrando certa falta de isonomia no tratamento de servidores públicos no Brasil em decorrência da autonomia política que cada ente federado possui para editar normas sobre sua própria administração.

Os princípios da razoabilidade e dignidade da pessoa humana foram considerados pilares da norma constitucional de vedação de penas perpétuas. Assim, cada princípio foi estudado separadamente e analisados de acordo com o efeito perpétuo objeto deste trabalho. Do estudo constatou-se que o efeito perpétuo da demissão marca para sempre a vida do servidor demitido, consistindo em uma mácula decorrente de um erro cometido no passado, o qual a norma revela que não tem perdão e que termina por potencialmente impedir ou limitar o indivíduo de seguir seus caminhos pessoais e profissionais desejados, sendo estes caminhos elementos para a felicidade. Identificou-se a limitação desnecessária ao exercício de liberdades individuais. Assim, da análise doutrinária e jurisprudencial verificou-se a inconstitucionalidade do efeito em razão da proteção da dignidade humana.

Após identificadas as finalidades da demissão, quais sejam de retomar a normalidade funcional administrativa, repressiva, de desestímulo de condutas similares, e de ressocializar o servidor, elas foram analisadas de acordo com o

princípio da razoabilidade, compreendido pelas regras da adequação necessidade e proporcionalidade, e constatou-se que o impedimento permanente do servidor demitido de retorno do serviço público não atende a regra da equação pois não tem capacidade de cumprir um dos objetivos da demissão qual seja de ressocializar o servidor demitido. Também não atende a regra da necessidade, pois ainda que não seja considerada a finalidade ressocializadora é possível atingir os demais objetivos sendo aplicado efeito temporário, e, portanto, menos gravoso. Igualmente não é um efeito proporcional, pois ao ter analisado os direitos particulares sacrificados e o interesse público verificou-se que houve extrapolação do limite do poder punitivo do Estado, tendo em vista que a existência do efeito perpétuo sacrifica direitos individuais como a dignidade, ao livre exercício de qualquer trabalho, e da igualdade, em prol da vantagem da certeza que aquele indivíduo não mais cometerá ilícitos funcionais no âmbito ao qual foi demitido.

Constatou-se, ainda, a desarmonia do impedimento quando analisado de acordo com outras normas existentes em nosso ordenamento jurídico, as quais o legislador não entendeu necessário, por exemplo, prever efeitos perpétuos às sanções de perda de função ou cargo público, que inclusive podem decorrer de hipóteses idênticas de infrações que motiva o impedimento perpétuo no âmbito administrativo. Assim, concluiu-se que se o servidor público perde o cargo público em decorrência de ação de improbidade administrativa, ou como efeito da sentença penal condenatória, percebe-se que ele, seja qual for a infração cometida, poderá retornar ao serviço público, ainda que após um determinado lapso temporal, o que não ocorre quando a perda do cargo decorre de processo administrativo e traz consigo o impedimento perpétuo.

Foram feitos breves apontamentos acerca da ADI nº 2975 no qual foi suscitada inconstitucionalidade de uma das normas que preveem o efeito perpétuo da demissão e foi identificado o fundamento da moralidade administrativa para aduzir a constitucionalidade do impedimento, porém constatou-se neste trabalho que apesar do argumento ser válido, não é suficiente para sustentar isoladamente a constitucionalidade de leis que ferem o princípio da dignidade da pessoa humana e da razoabilidade.

Para analisar se a vedação de penas perpétuas alcança as sanções administrativas, foi necessário o estudo acerca das diferenças entre sanções administrativas e sanções penais e foi possível concluir que não há diferenças

substanciais entre ambas, pois apresentam distinção tão somente no critério formal, ficando a cargo do legislador definir quando as sanções serão aplicadas pelo Judiciário ou pela Administração Pública.

Ademais ficou claro que apesar da norma constitucional que veda as penas perpétuas está localizada próximo aos incisos que se refere ao direito penal é possível estende-la para aplicar também no direito administrativo, tendo em vista que o processo administrativo decorre do processo acusatório do Estado, devendo reconhecer a incidência de algumas normas aplicáveis ao âmbito do processo penal, como ocorre também com o princípio da presunção de inocência.

Foram apresentados ainda jurisprudências dos tribunais superiores em que foi afastado o caráter perpétuo de sanções administrativas reconhecendo que o art. 5, XLVII, alínea b, da Constituição Federal de 1988 não deve ser interpretado restritivamente as sanções penais.

Conforme se viu no decorrer deste trabalho, os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e dignidade da pessoa humana, são princípios bases de um Estado Democrático de Direito, aplicáveis em todo ordenamento jurídico, inclusive no Direito Administrativo.

Assim, resta inquestionável a inconstitucionalidade da vedação do retorno do servidor público ao serviço público de maneira permanente, apesar de alguns diplomas jurídicos, a exemplo do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, prever esse efeito na aplicação da demissão, em razão de sacrificar direitos e garantias constitucionais e da previsão expressa do Constituição Federal, que, como visto, não deve ser aplicado restritivamente ao Direito Penal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAPÁ. Lei nº. 0066 de 03 de maio de 1993. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado, das Autarquias e Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: < [http://www.mpap.mp.br/gerenciador/arquivos/Image/Portal/legislacao/institucional/pl\\_0007\\_93\\_gea\\_lei\\_%200066.pdf](http://www.mpap.mp.br/gerenciador/arquivos/Image/Portal/legislacao/institucional/pl_0007_93_gea_lei_%200066.pdf) >. Acesso em 16 de janeiro de 2018.

BAHIA. Lei Nº 6.677 de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: < <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/lei6677estatuto.pdf>>. Acesso em 16 de janeiro de 2018

\_\_\_\_\_. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm) >. Acesso em : 31 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em :31 de janeiro 2018.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 . Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.plaNalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.plaNalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm) >. Acesso em :31 de janeiro 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.677 de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: < <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/lei6677estatuto.pdf>>. Acesso em 16 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em 19 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/penalidades>>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 1119 / DF .Relator: Ministro Peçanha Martins . Data de Publicação: 16 de março de 1992 .**STJ**, 1992. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1119&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em : 14 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2975/ DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2159610>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **DIREITO AO ESQUECIMENTO Bibliografia, Legislação e Jurisprudência Temática**. Disponível em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal . Disponível em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/direito\\_ao\\_esquecimento.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/direito_ao_esquecimento.pdf)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus: 119200 PR. Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 11 fevereiro 2014, Primeira Turma, Data de Publicação: 12 de março de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5399966>>. Acesso em 27 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 565. A multa fiscal moratória constitui pena administrativa, não se incluindo no crédito habilitado em falência. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2033>>. Acesso em 19 de janeiro de 2018.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, volume 1, parte geral: (arts.1º a 120)**.19.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Eduardo Rocha. **Sanções Administrativas Aplicáveis a Licitantes e Contratados**. São Paulo: Dialética, 1997.

FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FREITAS, Izaías Dantas. **A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/455/r141-10.pdf?sequence=4>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11<sup>o</sup>. ed.rev.e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Princípio da proporcionalidade**. In: LEITE, George Salomão (Org.). **Dos Princípios Constitucionais - Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

JESUS, Damásio de. **Direito Penal**; Vol. 1, 36.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LUZ, Egberto Maia. **Direito Administrativo Disciplinar: Teoria e prática**. 2. ed.rev. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MATO GROSSO. Lei complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaopessoa.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/988fc1461c6fa48f042573c9004c9863?OpenDocument>>. Acesso em 16 de janeiro de 2018



MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90 interpretada e comentada**. 6.ed., ver. e atual. Niterói: Editora Impetus, 2012. p. 899/900

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. E atual. Editora: Malheiros; São Paulo: 2011.

NETO, Durval Carneiro. **Processo, Jurisdição e Ônus da Prova no Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

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

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3º. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

SÃO PAULO. Lei Nº 10.261 de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/alteracao-lei-10261-28.10.1968.html>>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Súmula nº 13. Disponível em:

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/sumulas/sumula13.htm>>. Acesso em 19 de janeiro de 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. In: LEITE, George Salomão (Org.). **Dos Princípios Constitucionais - Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SCHREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19.ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

SLERCA, Eduardo. **Os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO: Apelação Cível00023916920064014100-0002391-6920064014100. Relator: Juiz Federal Leão Aparecido Alves. Data do Julgamento :13 de abril de 2016.**JusBrasil**, 2016.Disponível em: <[https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340091375/apelacao-civel-ac-23916920064014100-0002391-6920064014100](https://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340091375/apelacao-civel-ac-23916920064014100-0002391-6920064014100)>. Acesso em 16 de fevereiro de 2018.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO: Mandado de Segurança n. 34981/MA. Relator: Daniel Paes Ribeiro, Data de Julgamento: 17 de novembro de 2011. **JusBrasil**,2011. Disponível em: <[https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20926764/mandado-de-seguranca-ms-34981-ma-0034981-0720114010000-trf1](https://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20926764/mandado-de-seguranca-ms-34981-ma-0034981-0720114010000-trf1)>. Acesso em 22 de novembro de 2017

WALDO, Fazzio Júnior. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**.2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.