

O papel da juridicidade administrativa na dosimetria das penalidades disciplinares¹

The role of administrative juridicity in the measurement of disciplinary penalties

El papel de la juridicidad administrativa en la dosimetría de las sanciones disciplinarias

Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo e Sandro Lúcio Dezan

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.797>

Resumo: O presente artigo tem como objetivo examinar o papel do princípio da juridicidade administrativa na dosimetria das penalidades no âmbito do processo administrativo disciplinar. Embora a Lei 8.112/1990 estabeleça critérios a serem considerados na aplicação das sanções, ela não define parâmetros objetivos para graduá-las, o que deixa margem à atuação discricionária da autoridade julgadora. A pesquisa, de natureza bibliográfica, evidencia que a ausência desses parâmetros pode comprometer a segurança jurídica e gerar decisões desproporcionais ou arbitrárias. Por outro lado, destaca-se que o princípio da juridicidade, quando corretamente aplicado, funciona como ferramenta essencial para orientar decisões fundamentadas, respeitar os direitos fundamentais do servidor e assegurar a finalidade educativa e corretiva do processo sancionador.

Palavras-chave: juridicidade administrativa; dosimetria; processo; administração pública; direitos.

Abstract: This article aims to examine the role of the principle of administrative legality (juridicidade) in the determination of penalties within the scope of disciplinary administrative proceedings. Although Law No. 8,112/1990 establishes criteria to be considered in the application of sanctions, it does not provide objective parameters for their gradation, which allows room for discretionary action by the deciding authority. This bibliographic research highlights that the absence of such parameters can compromise legal certainty and lead to disproportionate or arbitrary decisions. On the other hand, it emphasizes that the principle of legality, when properly applied, serves as an essential tool to guide well-reasoned decisions, uphold the fundamental rights of public servants, and ensure the educational and corrective purposes of the sanctioning process.

Keywords: administrative legality; penalty determination; process; public administration; rights.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo examinar el papel del principio de juridicidad administrativa en la dosimetría de las sanciones en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario. Aunque la Ley 8.112/1990 establece criterios a considerar para la aplicación de las sanciones, no define parámetros objetivos para su graduación, lo que deja margen para la actuación discrecional de la autoridad juzgadora. La investigación, de carácter bibliográfico, evidencia que la ausencia de dichos parámetros puede comprometer la seguridad jurídica y generar decisiones desproporcionadas o arbitrarias. Por otro lado, se destaca que el principio de juridicidad, cuando es aplicado correctamente, funciona como una herramienta esencial para orientar decisiones fundamentadas, respetar los derechos fundamentales del servidor y asegurar el propósito educativo y correctivo del proceso sancionador.

Palabras clave: juridicidad administrativa; dosimetría; procedimiento; administración pública; derechos.

1 Artigo submetido em 21/06/2025 e aceito em 09/10/2025.

1. INTRODUÇÃO

O processo administrativo disciplinar (PAD) tem como objetivo a apuração de irregularidade praticada por servidor público no exercício de sua função ou que guarde relação com o cargo público ocupado. Na Administração Pública Federal, está previsto na Lei n. 8.112/1990, nos Títulos IV (artigos 116 a 142), que tratam do Regime Disciplinar e V (artigos 143 a 182), que dispõe sobre o processo administrativo disciplinar.

Esse ramo do Direito é aplicável a todos os poderes da União, Estados e Municípios, no exercício da sua função atípica. Segundo o Manual de Processo Administrativo da CGU, o Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo, que pode ser definido como um dos meios utilizados pela Administração Pública para garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, o cumprimento das leis e normas delas decorrentes e a disciplina de seus servidores (CGU, 2022).

O processo administrativo disciplinar tem como principais objetivos não apenas a apuração do ilícito funcional, mas também a garantia do direito de defesa ao servidor acusado, a prevenção de arbitrariedades, a preservação do bom funcionamento dos serviços públicos — por meio da correção de condutas inadequadas — e a legitimação das decisões da Administração Pública, o que está diretamente relacionado à forma como o processo é conduzido.

Embora esteja previsto na Lei n. 8.112/1990, o processo administrativo disciplinar não possui regulamentação específica. Por essa razão, “o fundamento legal para o processo administrativo disciplinar está em diversos diplomas legais, tendo cada ente político autonomia para legislar o seu estatuto” (Marinela, 2023, p. 1.237). A ausência de legislação específica que trate a respeito do tema faz com que sejam identificadas diversas lacunas deixadas pela Lei n. 8.112/1990, que precisam ser preenchidas por meio de integração com outras legislações aplicáveis, tais como, a Lei n. 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo), a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

Note-se que a ausência de uma legislação específica somada à falta de estrutura física e de capacitação de servidores para atuarem no processo administrativo disciplinar são aspectos que dificultam a efetiva garantia de aplicação dos princípios e garantias constitucionais no processo administrativo disciplinar.

No âmbito deste trabalho essas questões serão abordadas no que tange à dosimetria das penalidades disciplinares, que é um procedimento que visa estabelecer, dentro de parâmetros legais, a sanção adequada à infração cometida, sendo essencial para garantir a justiça e a equidade nas decisões.

Na Administração Pública, a aplicação de penalidades disciplinares aos servidores é essencial para garantir a ordem e o cumprimento das normas internas. Contudo, esse poder de punir não é absoluto. A atuação do administrador público deve ser pautada, dentre outros princípios, pelos da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. A aplicação desses princípios na dosimetria da punição disciplinar é direito subjetivo do servidor público, garantia constitucional decorrente da dignidade da pessoa humana e do devido processo legal. A dosimetria das penalidades, portanto, exige um cuidado especial do julgador a fim de que a medida tenha o alcance desejado, sem, contudo, deixar de observar direitos daquele que é apenado.

A aplicação de penalidades requer, além da observância ao previsto na Lei 8.112/1990, a análise do caso concreto para a realização do cálculo da dosimetria da pena a ser fixada. Tendo em vista que a referida lei possui diversos tipos de ilícitos administrativos abertos e que o artigo 128 não indica as balizas a serem utilizadas para a fixação da penalidade a ser aplicada, é fundamental o apoio da doutrina e da jurisprudência nesse processo.

Para essa função é essencial a aplicação do princípio da juridicidade, consagrado no parágrafo único do artigo 2º da Lei n. 9.784/1999, o qual define que a atuação da Administração deve ser conforme a lei e o Direito. O primeiro se refere à observância da estrita legalidade para fundamentar os atos e decisões processuais, e o segundo permite à Administração fundamentar suas decisões “por regras jurídicas de interpretação e aplicação da lei, valendo-se, e.g., das regras de hermenêutica e da dogmática jurídica” (Dezan, 2024, p. 188). Portanto, “o princípio em comento delimita o agir da Administração conforme os preceitos legais em sentido lato e, assim, em consonância com o direito, para englobar os pertinentes princípios, regras e valores.” (Dezan, 2024, p. 187).

Nesse contexto, as infrações, previstas na Lei n. 8.112/1990, são tipificadas de forma geral, com uma lista de condutas que podem levar à aplicação de sanções, sendo algumas descritas de forma mais específica e outras de forma mais “aberta”, o que confere certa discricionariedade à Administração Pública na aplicação das punições.

À vista disso, a juridicidade administrativa se configura como um princípio de importante aplicação, uma vez que exige que a Administração Pública observe não apenas o texto legal, mas também outras fontes do Direito, com vistas à garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. A relação entre a dosimetria das penalidades e a juridicidade administrativa deve ter como objetivo garantir que as sanções aplicadas no âmbito administrativo sejam compatíveis com a gravidade da infração cometida, sem violar os direitos constitucionais do servidor acusado.

Neste sentido, a dosimetria das penalidades disciplinares deve ser entendida como um processo que vai além da simples aplicação da sanção, sendo, antes, uma ferramenta para assegurar a justiça, a transparência e a equidade nas decisões administrativas. A análise da infração e a escolha da penalidade devem levar em conta, necessariamente, a Constituição, as normas infraconstitucionais e os princípios do direito administrativo, a fim de que as sanções aplicadas sejam legítimas e não causem prejuízos indevidos ao servidor.

Assim, será analisada a dosimetria das penalidades nos processos administrativos disciplinares no âmbito da Administração Pública brasileira, com foco na aplicação do princípio da juridicidade administrativa como instrumento de garantia de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

2. A DOSIMETRIA DAS PENALIDADES DISCIPLINARES

A dosimetria das penalidades disciplinares se refere ao conjunto de critérios e procedimentos utilizados para determinar a gravidade da punição a ser aplicada ao servidor que cometeu uma infração no exercício de suas funções. O objetivo é garantir que a penalidade seja proporcional à gravidade da infração, respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a não gerar excessos ou injustiças no âmbito da Administração Pública.

O artigo 128 da Lei n. 8.112/1990 trata da aplicação das penalidades disciplinares aos servidores públicos, estabelecendo que deverão ser considerados diversos fatores, como a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos causados ao serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais do servidor infrator.

A análise de cada fator que compõe a dosimetria das penalidades é de extrema importância para que a penalidade seja aplicada de forma justa e pro-

porcional. Nesse sentido, a natureza da infração cometida pelo servidor é um dos primeiros critérios a ser analisado, que se refere ao elemento subjetivo da conduta, podendo ser dolo ou culpa. A gravidade da infração diz respeito ao grau de ofensa ao bem jurídico protegido pela norma. O dano “é toda lesão a um bem juridicamente protegido, causando prejuízo de ordem patrimonial ou extrapatrimonial.” (Chamone, 2008). Portanto, devem ser considerados tanto danos materiais como imateriais, a exemplo da diminuição da eficiência do serviço.

Outros critérios a serem considerados são as circunstâncias agravantes ou atenuantes. Em relação às circunstâncias agravantes, o Manual de PAD da CGU enuncia que são situações relacionadas à conduta do servidor e que atuam contra a sua defesa. Essas circunstâncias pesam de forma negativa e majoram o “grau” da conduta, portanto, ensejam maior reprovação à falta cometida pelo servidor e, consequentemente, na imposição de sanção mais grave. As circunstâncias atenuantes, por sua vez, são situações relacionadas à conduta do servidor de forma favorável. Tais situações diminuem o “grau” da conduta e, embora não eliminem a culpabilidade do agente, tornam sua conduta menos censurável, tendo como consequência a redução da penalidade a ser aplicada.

Também devem ser considerados os antecedentes funcionais registrados no histórico funcional do servidor. Por consequência, servidores com bom histórico profissional, que nunca cometeram infrações, podem ter uma punição atenuada. De outro modo, servidores com histórico de reincidência podem ter suas punições agravadas.

A ausência de normas claras e específicas para a valoração de cada elemento mencionado na Lei 8.112/1990 pode levar a uma grande margem de interpretação por parte dos gestores públicos, o que, por sua vez, pode gerar insegurança jurídica tanto para o servidor quanto para a Administração Pública. Isso porque, a legislação não apresenta parâmetros específicos ou balizas claras para a aplicação desses critérios, o que cria uma lacuna normativa que dificulta a uniformidade e a transparência na dosimetria das penalidades.

Além disso, a própria natureza dos tipos legais exige uma avaliação subjetiva, o que pode gerar disparidade na aplicação das penalidades. Note-se que a norma não define, por exemplo, o que é ser desleal, o que faz com que os aplicadores da lei tenham que se socorrer à doutrina e à jurisprudência.

A variabilidade das circunstâncias de cada caso também torna difícil uma aplicação uniforme e previsível da dosimetria, o que pode resultar em decisões contraditórias. Em outras palavras, embora a lei forneça um conjunto de diretrizes a serem observadas, ela não delimita de forma clara como deve ser o peso atribuído a cada fator no momento de se determinar a penalidade a ser aplicada. Na realidade, “a estrutura normativa é necessariamente deficitária porque, ancorando-se em previsões hipotéticas que lhe dão a nota de abstração e generalidade, não é capaz de esgotar a multiplicidade de circunstâncias que integram a realidade fática.” (Cunha, 2015, p. 159).

Portanto, embora a dosimetria das penalidades disciplinares seja orientada por um conjunto de diretrizes legais, a falta de balizas deixa espaço para interpretações diversas, que podem comprometer a uniformidade das decisões e a efetividade do processo disciplinar.

3. O PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA NA DOSIMETRIA DAS PENALIDADES DISCIPLINARES

O regime disciplinar dos servidores públicos federais, previsto na Lei n. 8.112/1990, prevê a aplicação de penalidades aos servidores que pratiquem atos ilícitos relacionados ao serviço público. No entanto, a referida lei não esclarece o que seriam os diversos tipos por ela apontados, como o valimento do cargo, nem estabelece critérios específicos para a dosimetria das penalidades. A referida Lei se limita a estabelecer no artigo 128 cinco critérios para essa dosimetria, sem fornecer qualquer baliza objetiva sobre como realizar a aplicação dos referidos critérios nos casos concretos, diferentemente do que ocorre no direito penal.

A atuação do aplicador da norma tanto no momento do enquadramento do fato ao tipo legal, quanto na dosimetria, deve considerar não apenas os preceitos legais, mas também os princípios e valores. Essa interpretação requer, por óbvio, que seja observada a lei, mas que esta não seja o limite de atuação da Administração. Dessa forma, a lei serve como ponto de partida, enquanto o Direito, enquanto ciência, delimita o âmbito de atuação e estabelece limites que não podem ser ultrapassados (Dezan; Carmona, 2016).

Isso confere à autoridade administrativa a possibilidade de a uma mesma conduta, a depender da análise que se faça, poder escolher entre tipos legais diferentes ou para condutas semelhantes determinar

sanções diferentes. Segundo Maurer (2000, p. 48), a autoridade, diante de um tipo legal “pode escolher entre consequências jurídicas diferentes e, com isso, tem um espaço de atuação próprio”.

As decisões discricionárias ocorrem quando a norma jurídica não estabelece de forma rigorosa e exata qual deve ser a conduta a ser seguida em determinadas situações, delegando ao agente administrativo a responsabilidade de avaliar o caso específico e escolher a medida que melhor atenda ao objetivo previsto em lei (Mello, 2009).

Nessa perspectiva cabe a essa autoridade administrativa a dosimetria da penalidade a ser aplicada, o que consiste em estabelecer, dentro dos parâmetros legais, a sanção a ser aplicada ao servidor infrator (Dezan, 2024). A dosimetria da penalidade está intimamente relacionada aos princípios da individualização da pena e da proporcionalidade e tem como objetivo aplicar o direito ao caso concreto, e prevenir a prática de outros ilícitos.

Para isso há que se considerar o indivíduo e a penalidade cabível de forma personalizada, com base no ordenamento jurídico, a fim de alcançar a correta punição na medida adequada da ofensa à norma. No entanto, é comum se verificar a aplicação de penalidade de suspensão para casos em que a lei prevê advertência e vice-versa, o que ofende o princípio da correlação dos preceitos penais, ou modal deôntico (Dezan, 2024).

Assim, apesar do disposto pelo artigo 128 da Lei n. 8.112/90, não há balizas específicas para a aplicação dos elementos nele descritos. A tipificação das infrações, em regra, apresenta-se de forma genérica e não exaustiva, o que remete à discricionariedade administrativa tanto o enquadramento da conduta quanto a valoração de sua gravidade, possibilitando divergências na aplicação das penalidades em casos semelhantes.

Nos chamados tipos abertos, o problema da dosimetria começa no enquadramento da conduta. Diferentemente do que ocorre na esfera penal, em que os tipos de ilícitos estão diretamente ligados à sanção penal a ser aplicada, no direito administrativo disciplinar, os ilícitos administrativos são previstos de forma aberta, e ainda sem parâmetros específicos de dosimetria (Gontijo, 2014). Essa indeterminação pode decorrer tanto de uma opção deliberada do legislador, que buscou conferir maior flexibilidade, quanto de imprecisões não intencionais, como a plurivocidade de palavras e expressões normativas, que permitem múltiplas interpretações (Binenbojm, 2014).

No direito penal, o princípio da legalidade estrita exige que os crimes sejam taxativamente previstos em lei, com sanções pré-definidas. Há, portanto, uma correspondência direta entre infração e pena, o que garante maior previsibilidade e segurança jurídica. Além disso, a dosimetria penal é realizada por meio de um modelo consolidado, baseado em etapas objetivas e critérios previamente estabelecidos, como a análise de circunstâncias atenuantes e agravantes.

Já o direito administrativo disciplinar se caracteriza por uma tipificação predominantemente aberta e genérica, ressalvadas algumas condutas previstas expressamente, como a ofensa física, prevista no art. 132, VII, da Lei n. 8.112/1990, em que a lei estabelece uma correspondência direta entre a conduta e a sanção, eliminando qualquer margem de escolha ou dúvida quanto ao enquadramento da conduta. Na maioria dos casos, porém, a ausência de tipificação taxativa gera dificuldades de enquadramento e exige a identificação do dispositivo aplicável, bem como a escolha da penalidade proporcional.

Com o objetivo de mitigar esse problema e padronizar a aplicação das penalidades disciplinares, a Controladoria-Geral da União desenvolveu a chamada calculadora de penalidade administrativa. Trata-se de um instrumento destinado a conferir maior uniformidade à dosimetria, oferecendo parâmetros objetivos para avaliar a gravidade da infração, ponderar circunstâncias atenuantes e agravantes e indicar a sanção proporcional. Sob esse aspecto, aproxima-se da lógica do direito penal.

Entretanto, a ferramenta possui limites: não substitui a análise individualizada do caso concreto, não resolve o problema do enquadramento nos tipos abertos e tampouco elimina a necessidade de fundamentação detalhada pela autoridade julgadora quanto à escolha dos parâmetros aplicados.

Portanto, ainda que a calculadora contribua para a redução da subjetividade e para a uniformização das decisões, sua eficácia plena depende da integração com outras práticas, como a observância de precedentes administrativos, a transparência na fundamentação e o respeito aos princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e proteção dos direitos fundamentais. Essa exigência de fundamentação principiológica e de respeito a limites normativos remete diretamente à noção de juridicidade administrativa, a qual, por sua vez, só pode ser compreendida a partir do desenvolvimento histórico do princípio da legalidade.

Para tratar da juridicidade administrativa é preciso percorrer um pouco o conceito de legalidade,

que, quando concebida pelos teóricos do Iluminismo, significava a tentativa de controlar a Administração então marcada pela presença do monarca absolutista (Chicoski, 2016). Passado esse período, o princípio da legalidade “significa que a Administração está orientada a cumprir, com exatidão e excelência, os preceitos normativos de direito positivo. A norma legal outorga competência específica ao agente público e define os parâmetros de sua conduta.” (Moreira, 2010, p. 88). Portanto, significa que a lei estabelece as competências do agente público e delimita os parâmetros de sua atuação.

O princípio da legalidade “conduz à formação da relação de legalidade entre os atos administrativos, de um lado; e o sistema jurídico (concepção ampla) ou lei em sentido formal (concepção restrita), do outro” (Bacellar Filho, 2003, p. 158). Isso significa que todas as decisões da Administração Pública devem estar de acordo com as normas legais vigentes, garantindo que o exercício do poder público ocorra dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

No entanto, a necessidade de aplicar não apenas a lei, mas o Direito em sua totalidade, decorre da crescente complexidade da sociedade pós-século XX e da velocidade acelerada das transformações sociais, o que frequentemente impede que as normas legais acompanhem tais mudanças. Isso porque, “o dador de lei, muitas vezes, não está capacitado para colher a multiplicidade da vida e adotar uma regulação que satisfaça todas as possibilidades e alternativas da prática.” (Maurer, 2000, p. 49). Por conseguinte, não há que se desprezar os preceitos legais, mas entender que a lei sozinha não consegue alcançar as diversas situações da vida e a rápida mudança da sociedade. Nesse contexto, a interpretação jurídica torna-se essencial para garantir a segurança jurídica e a efetividade da justiça.

O caminho da legalidade para a juridicidade se deve em boa parte ao fenômeno da constitucionalização do Direito. A aplicação do princípio da juridicidade traz como consequência maior limitação da discricionariedade administrativa, na medida em que o agente administrativo precisa justificar sua escolha não apenas com base na lei, mas também nos preceitos constitucionais.

Destarte, destacamos hodiernamente o papel exercido pela Constituição Federal como centro do ordenamento jurídico e garantidora dos direitos fundamentais dos cidadãos, notadamente, perante a Administração Pública. À vista disso, a juridicidade administrativa tem como primazia a observância do

sistema normativo vigente, indo além do previsto na lei administrativa para observar o que está previsto na Constituição da República. Nessa perspectiva “os direitos fundamentais passam a ser também vistos como princípios concretizadores de valores em si, a serem protegidos e fomentados, pelo direito, pelo Estado e por toda a sociedade.” (Binenbojm, 2014, p. 73).

O referido princípio decorre da Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, I, que prevê que nos processos administrativos devem ser observados, dentre outros critérios, a atuação conforme a lei e o Direito, o que “reflete faceta do próprio princípio da legalidade, todavia, em seu sentido lato, a dar à Administração legitimidade interpretativa da lei, do texto-normativo, do direito-texto, para a resolução do caso concreto.” (Dezan, 2024, p. 776).

A aplicação do princípio da juridicidade no âmbito do processo administrativo disciplinar, é, portanto, essencial para a garantia de direitos, pois compele a Administração a atuar não somente conforme previsto na lei, que muitas vezes não consegue prever todas as situações postas a julgamento, mas também conforme o Direito, que, por sua natureza dinâmica e interpretativa, possui maior capacidade de acompanhar as transformações sociais e oferecer respostas mais adequadas às novas demandas da sociedade. Nesse sentido, a Lei n. 9.784, de 1999, se destaca por trazer um aspecto “nem sempre percebido pelos juristas: o de que o Direito, com efeito, não se contém completamente na lei – como jamais se conteve e nem se conterá.” (Fé, 2024, p. 90).

Como bem observa Vieira de Andrade, esse princípio “representa e descreve actualmente de modo mais exacto a ligação entre a Administração e o Direito do que o tradicional princípio da legalidade, mesmo que o ‘primado da lei’ seja entendido num sentido positivo” (Vieira de Andrade, 2007, p. 14). Assim, lei e Direito são conceitos distintos: a lei é fundamental para a regulação das relações sociais, enquanto o Direito é essencial para garantir a justiça, a razoabilidade e a legitimidade das decisões administrativas em um contexto social em constante mudança.

É por meio da juridicidade administrativa que é possível adequar o fato posto a julgamento ao suficiente para que a norma produza o efeito desejado, é, portanto, a vinculação da Administração Pública ao ordenamento jurídico como um todo, observados os princípios e regras previstos na Constituição. Isso significa dizer que “deve ser a Constituição, seus princípios e especialmente seu sistema de direitos

fundamentais, o elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo.” (Binenbojm, 2014, p. 36).

Assim, a Constituição deve ser a base de todas as decisões administrativas, independentemente da existência de uma lei específica que vincule o administrador. É o que se chama de constitucionalização do Direito Administrativo, que pressupõe a centralidade dos princípios e valores constitucionais na atuação do poder público. Trata-se, portanto, de uma mudança de paradigma, na qual a atuação da Administração Pública não se limita à conformidade com o texto legal, mas exige a observância dos direitos fundamentais, da proporcionalidade, da razoabilidade, da moralidade e demais princípios constitucionais.

Segundo Binenbojm “a atividade administrativa realiza-se segundo a lei, com fundamento direto na Constituição ou legitimada perante o direito, ainda que contra a lei, mediante ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais.” (Binenbojm, 2014, p. 36). A ponderação assume papel relevante na salvaguarda dos direitos fundamentais, uma vez que a norma legal, por si só, muitas vezes se mostra insuficiente para abarcar a complexidade e a multiplicidade das situações concretas submetidas à apreciação da Administração Pública.

Na interpretação das leis, é necessário levar em conta tanto o fato concreto quanto o contexto que o envolve. Aplicar o direito vai além de uma mera dedução lógica; trata-se também de um processo que envolve compreensão e avaliação dos valores presentes na situação (Maurer, 2000). Isso significa que a atividade interpretativa exige mais do que a simples subsunção do fato à norma: ela demanda sensibilidade ao contexto, aos valores e aos fins constitucionais.

Isso representa uma evolução no Direito Administrativo, que passa a reconhecer que a legalidade não se esgota no texto legal, mas se amplia com a incorporação de fundamentos teóricos e princípios que orientam a interpretação e a aplicação das normas em consonância com a realidade social e os valores constitucionais. Trata-se de um processo que confere maior racionalidade e legitimidade às decisões administrativas, aproximando-as do ideal de justiça material.

Assim, devem ser assegurados aos acusados em um processo administrativo disciplinar todos os direitos e garantias constitucionais. Essas garantias são todos os “meios criados pela Ordem Jurídica com a finalidade imediata de prevenir ou remediar

as violações do direito objetivo vigente (garantias da legalidade) ou as ofensas dos direitos subjetivos.” (Caetano, 1977, p. 476).

Em resumo, a aplicação das sanções no Processo Administrativo Disciplinar deve considerar os direitos fundamentais, que garantem o direito de defesa e protegem os interesses individuais contra possíveis interferências do Poder Público (Binnenbojm, 2014). Com isso, o que se busca é evitar que medidas arbitrárias venham a cercear direitos e garantias fundamentais dos servidores submetidos ao processo disciplinar.

No entanto, a indeterminação encontrada na norma pode dar azo à aplicação de penalidades inadequadas aos casos concretos, seja por ausência de conhecimento do aplicador da lei, seja por conveniência do agente público em interpretar a norma de forma a alcançar um resultado que se pretende. Há que se observar que o processo disciplinar não pode ser instrumento de arbitrariedades, tampouco se conformar à vontade de gestores para fins alheios aos preceitos legais. Assim, a dosimetria das penas não deve servir como um mecanismo para legitimar o exercício do poder, permitindo que ele atue de forma arbitrária, ainda que aparente estar dentro dos limites legais (Dezan; Carmona, 2016).

Quando analisada sob essa perspectiva, a juridicidade administrativa — que significa agir em conformidade com a lei e o direito — pode, por vezes, tender a justificar a preservação dos efeitos jurídicos decorrentes de atos que, apesar de ilegais, continuam produzindo consequências processuais. (Dezan; Carmona, 2016). Por isso, uma das questões a serem observadas é a coerência nas decisões administrativas, decorrente tanto das normas aplicadas quanto das decisões tomadas em situações semelhantes, pois “a coerência do ordenamento, excluindo que sobre uma mesma matéria existam soluções normativas incompatíveis, torna-se um dever jurídico diretamente decorrente do princípio da unidade do sistema jurídico.” (Otero, 2011, p. 646).

Isso faz parte do devido processo legal que é conduzido sob a perspectiva dos direitos fundamentais, observados os princípios do juiz natural e do contraditório e da ampla defesa em todas as fases do processo. Com isso, o que se busca é evitar que medidas arbitrárias venham cercear direitos e garantias fundamentais dos servidores submetidos ao processo disciplinar.

Nesse mesmo sentido, Nohara e Marrara (2018), esclarecem que a observância do devido processo legal substantivo possibilita que os direitos e as liberdades dos administrados sejam garantidos. Por

consequente, devem ser limitados pelo ato normativo apenas na adequada medida de satisfação dos interesses públicos.

Em se tratando de processo administrativo disciplinar não está prevista a privação de liberdade ou de bens, no entanto, como penalidade máxima poderá ocorrer a demissão do servidor e, em alguns casos, a devolução de valores auferidos indevidamente. Portanto, a depender do resultado do processo a penalidade aplicada pode ser mais gravosa que a privação de liberdade, por isso é essencial que o processo não apenas seja conforme a legislação, mas que ocorra de forma justa e imparcial.

As decisões administrativas devem, além de observar a lei e o Direito, guardar coerência entre si. A análise dos fatos deve guardar relação com o Direito de forma coerente. Desse modo, no direito administrativo, destaca-se a importância da função interpretativa (sem exageros interpretativos), mas, principalmente, da função integrativa, especialmente quando a atuação da Administração envolve certo grau de discricionariedade (Antunes, 2015).

Apesar do advento da Constituição Federal de 1988, com todos os direitos e garantias por ela consagrados, a segurança jurídica ainda é tema de debates e incertezas. Isso se deve, em parte, às ambiguidades inerentes à aplicação prática desses direitos, que muitas vezes esbarram em interpretações divergentes e em métodos decisórios marcados por valores subjetivos.

Nesse cenário, Dezan e Guimarães (2019) apontam que, embora tenha sido superada a lógica da “pré-verdade” — típica do formalismo jurídico que desconsiderava a realidade dos fatos e a posição do indivíduo no processo —, abriu-se espaço para o fenômeno da “pós-verdade”, paradoxalmente promovido pelo próprio processo, instrumento constitucionalmente concebido para promover a concretização dos direitos e a depuração da atuação estatal.

A Administração Pública, ao conduzir o processo como meio para a tomada de decisão administrativa, por vezes se afasta daquilo que está regularmente comprovado nos autos, permitindo-se influenciar por elementos externos ao procedimento e, por vezes, contrários às provas dos autos. Isso é o que os autores entendem como uma deficiência de integridade interna do próprio procedimento administrativo, o que faz com que, em certas situações, a decisão acabe sendo orientada por rumores ou boatos sobre pessoas ou fatos, os quais são tratados como se fossem verdadeiros e determinantes para a solução da controvérsia.

Há também outro fenômeno que se refere à integridade exógena do processo administrativo. Este se dá no “momento em que a Administração Pública deixa de produzir o ato administrativo de decisão esperado à vista do fato gerador. Há aqui uma constatação de erro de causa e efeito” (Dezan; Guimarães, 2019). Nos casos em que a Administração Pública decide situações semelhantes, é natural que os particulares e aqueles que se encontram em uma relação especial de sujeição com o Estado esperem decisões coerentes e harmônicas entre si. Esse é o sentido da integridade exógena do processo ou procedimento administrativo, que deve ser respeitada pelas autoridades responsáveis pelas deliberações no âmbito administrativo.

Portanto, o processo administrativo disciplinar deve pautar-se nos elementos probatórios constantes dos autos e observar os precedentes já firmados, de modo a assegurar uniformidade nas decisões. Essas exigências conectam-se diretamente à dosimetria, pois para garantir tratamento isonômico entre casos semelhantes, é indispensável que os parâmetros utilizados na aplicação das sanções mantenham coerência com aqueles já adotados pela autoridade sancionadora.

Em outras palavras, o processo, que deveria assegurar racionalidade, previsibilidade e justiça, por vezes se converte em instrumento de incerteza e controvérsia, contribuindo para a fragilização da segurança jurídica. A pós-verdade fragiliza a segurança jurídica ao permitir que decisões se apoiem em percepções e não em provas. Para proteger a segurança jurídica, é indispensável reforçar o contraditório, a fundamentação racional das decisões e a uniformidade na aplicação das normas.

Apesar das divergências quanto à aplicação do princípio da juridicidade diante da possibilidade de um ativismo administrativo, “conclui-se que processo, ato e infração administrativa se interagem para atrair a juridicidade do sistema punitivo geral e dar azo à justiça das decisões administrativas” (Dezan; Martins, 2019, p. 3). Nesse contexto, a existência de uma margem de discricionariedade na dosimetria das penalidades disciplinares impõe à Administração Pública o dever de submeter sua atuação a balizas jurídicas claras e consistentes. Tais balizas devem assegurar o respeito aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e à observância dos direitos fundamentais, de forma a evitar decisões arbitrárias ou desproporcionais.

Assim, a juridicidade não apenas limita a discricionariedade, mas constitui condição indispen-

sável para a legitimidade e justiça das sanções disciplinares, garantindo segurança jurídica e respeito aos direitos fundamentais no âmbito do processo administrativo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dosimetria das penalidades exige que a Administração observe não apenas a conformidade com as normas legais, mas também outros princípios que assegurem a justiça e a equidade nas decisões. O princípio da legalidade, que impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de agir conforme a lei, é essencial nesse contexto, pois garante que as punições sejam baseadas em normas previamente estabelecidas.

No entanto, ainda que a previsão legal da pena seja imprescindível para a atuação administrativa, ela por si só não é suficiente para garantir a plena proteção dos direitos dos servidores. A aplicação das penalidades disciplinares deve ir além da mera observância da legislação, envolvendo uma análise criteriosa dos princípios constitucionais, como a proporcionalidade, a razoabilidade e a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a juridicidade administrativa assume um papel essencial na busca pela justiça na aplicação das sanções e proteção dos direitos fundamentais.

A dosimetria das penalidades disciplinares, embora sujeita a um certo grau de subjetividade, deve ser conduzida sempre com base em uma análise jurídica que leve em consideração a natureza da infração, a gravidade do ato, as circunstâncias atenuantes ou agravantes e os antecedentes funcionais do infrator. A aplicação adequada desses critérios, à luz dos princípios constitucionais, confere legitimidade ao processo disciplinar. Assim, a sanção deve ser sempre ajustada ao caso concreto, de forma fundamentada, para que cumpra sua função de prevenção e retribuição.

Da mesma forma, a coerência decisória pode ser fortalecida pela uniformização de entendimentos no âmbito das corregedorias e órgãos disciplinares. A construção de precedentes administrativos contribui para dar estabilidade e previsibilidade à dosimetria, garantindo tratamento isonômico a casos semelhantes.

Outro ponto fundamental é o dever de fundamentação. A autoridade decisória deve explicitar, de modo transparente, como cada critério legal foi considerado no caso concreto. Ou seja, não basta afirmar que a pena foi aplicada em razão da “gravi-

dade da conduta”: é necessário demonstrar em que medida a conduta afetou a Administração, quais circunstâncias agravaram ou atenuaram o fato, e por que a sanção escolhida é proporcional. Esse dever de fundamentação vinculada serve como contrapeso à discricionariedade e fortalece a juridicidade administrativa.

Para tanto, é imprescindível o aprimoramento das normas e a capacitação permanente dos profissionais responsáveis pela condução do Processo Administrativo Disciplinar. A atualização constante e o treinamento adequado permitem que os critérios de dosimetria sejam aplicados de forma uniforme, objetiva e proporcional, reduzindo a margem de arbitrariedade e garantindo que a penalidade reflita a real gravidade da infração.

Assim, o fortalecimento de mecanismos internos de orientação, aliado à construção de precedentes administrativos e à prática de fundamentação detalhada, garante que cada decisão seja transparente, justificada e coerente com decisões anteriores. Dessa forma, a Administração Pública não apenas aplica a lei, mas também protege os direitos fundamentais dos servidores, preserva a confiança nas instituições e consolida a segurança jurídica.

Conclui-se, portanto, que a juridicidade administrativa, enquanto princípio estruturante do direito administrativo, orienta a aplicação das normas e os critérios a serem adotados na determinação da penalidade, garantindo que a punição seja proporcional à infração cometida e compatível com os direitos dos servidores.

REFERÊNCIAS

- Antunes, L. F. C. (2015). *A teoria do acto e a justiça administrativa: o novo contrato natural*. Almedina.
- Bacellar F. & Romeu F. (2003). *Processo administrativo disciplinar*. (4ª ed.). Saraiva.
- Binenbojm, G. (2014). *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. (3ª ed.). Renovar.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, p.1, 5 out.
- Brasil. (1990). *Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 23935, 12 dez.
- Brasil. (1999). *Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 41, 1º fev.
- Brasil. (2022). Controladoria-Geral da União (CGU). *Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.
- Caetano, M. (1977). *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Forense.
- Chamone, M. A. (2008). O dano na responsabilidade civil. *Revista Jus Navigandi*, 13(1805). <https://jus.com.br/artigos/11365>.
- Chicoski, D. (2016). A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 3(1), 254-283. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i1p254-283>.
- Cunha, R. A. V. (2015). *Ética e decisão judicial: o papel da prudência na concretização do direito*. (1 ed.). CRV.
- Dezan, S. L. (2024). *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. (6 ed.). Juruá.
- Dezan, S. L. (2017). O processo administrativo disciplinar e os pressupostos processuais sob a égide da nova processualidade civilista (Lei 13.105/2015). *Revista Eletrônica de Direito Processual* (18, 2). <https://doi.org/10.12957/redp.2017.25178>.
- Dezan, S. L., & Guimarães, J. F. (2019). Da pré-verdade à pós-verdade no processo administrativo e a capacidade de resposta do Estado à proteção de direitos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, 24(3), 830-854. <https://doi.org/10.14210/nej.v24n3.p830-854>.
- Dezan, S. L., & Martins, J. F. (2019). *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Arraes.
- Dezan, S. L., & Carmona, P. A. C. (2016). A juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: Uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade. *Revista da AGU*, 15(3). <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.15.n.03.2016.843>.
- Fé, R. M. M. de. (2024). *Acordo substitutivo de sanção administrativa geral: em busca de um devido processo administrativo consensual*. CEUB.
- Gontijo, D. C. A. da. (2014). Da (suposta) discricionariedade da autoridade administrativa no julgamento dos procedimentos disciplinares punitivos. *Conteúdo Jurídico*. <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42614/da-suposta-discricionariedade-da-autoridade-administrativa-no-julgamento-dos-procedimentos-disciplinares-punitivos>. Acesso em 16 out. 2025.
- Marinela, F. (2023). *Manual de direito administrativo* (17ª ed.). JusPodivm.
- Maurer, H. (2000). *Elementos de direito administrativo alemão: Vinculação à lei, poder discricionário e conceitos jurídicos indeterminados*. Sergio Antonio Fabris Editor.

Mello, C. A. B. de. (2009). *Grandes temas de direito administrativo*. Malheiros.

Moreira, E. B. (2010). *Processo administrativo, princípios constitucionais e a Lei n. 9.784/99* (2ª ed.). Malheiros.

Nohara, I. P., & Thiago, M. (2018). *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada* (2ª ed.). Thomson Reuters Brasil.

Otero, P. (2011). *Legalidade e administração pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade* (2ª reimp.). Almedina.

Vieira de Andrade, J. C. (2007). *O dever de fundamentação expressa do acto administrativo*. Almedina.



Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo

kellyggontijo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5165-5874>

Centro Universitário de Brasília- CEUB

Advogada. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Especialista em Comunicação Política no Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) (2016). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio de Jesus (2015). Graduada em Direito pela Universidade do Distrito Federal (UDF) (2013). Servidora pública atuante na área correcional.

URL Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3450403280123889>.



Sandro Lúcio Dezan

sandro.dezan@ceub.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8524-8309>

Centro Universitário de Brasília- CEUB

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

URL Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9461707454019533>.