

PODER DISCIPLINAR, SANÇÃO ADMINISTRATIVA E RELAÇÃO (DE SUJEIÇÃO) ESPECIAL

DISCIPLINARY POWER, ADMINISTRATIVE SANCTIONS, AND THE SPECIAL RELATIONSHIP OF SUBJECTION



Submissão: 06/10/2025
Revisão: 30/10/2025

Daniel Martins e Avelar

Mestre em Direito e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Viçosa. Subcontrolador de Correição do Município de Belo Horizonte.

Sumário: 1. Introdução; 2. Poder disciplinar e sanção administrativa: natureza e regime jurídico; 3. Sanções disciplinares em espécie; 4. A superação da teoria da relação de sujeição especial; 5. Considerações finais; Referências.

Resumo: No presente artigo, abordam-se a natureza e o regime jurídico do poder disciplinar da Administração Pública e das sanções administrativas aplicadas em face dos servidores, com análise expositiva das sanções disciplinares em espécie. Aborda-se, ainda, o fundamento do exercício do poder disciplinar no Estado Democrático de Direito, com análise crítica da teoria da relação de sujeição especial. Ao final, conclui-se que os princípios gerais do Direito relacionados à defesa dos acusados se aplicam em qualquer hipótese de exercício do poder punitivo estatal, seja na seara penal, seja na seara administrativa, mas essa aplicação não necessariamente acarreta efeitos idênticos em todos os âmbitos. Conclui-se, ainda, que o poder disciplinar não mais possui fundamento na relação de sujeição especial, mas no princípio do interesse público, que somente pode ser atingido mediante o cumprimento das obrigações funcionais pelos indivíduos que compõem as organizações públicas, ostentando, assim, função instrumental.

Abstract: This paper addresses the nature and legal regime of the Public Administration's disciplinary power and the administrative sanctions applied to civil servants, providing an expository analysis of the specific types of disciplinary sanctions. It also discusses the basis for exercising disciplinary power within a Democratic State of Law, offering a critical analysis of the theory of the special relationship of subjection (or "special subjection relationship"). The article concludes that the general principles of Law related to the defense of the accused apply to all instances of state punitive power, whether in the criminal or administrative spheres, though this application does not necessarily entail identical effects across all spheres. It is further concluded that disciplinary power is no longer grounded in the special relationship of subjection, but rather in the principle of public interest, which can only be achieved through the fulfillment of functional obligations by the individuals who comprise public organizations, thus displaying an instrumental function.

Palavras-chave: poder disciplinar; sanção disciplinar; relação de sujeição especial.

Keywords: disciplinary power; disciplinary sanction; special relationship of subjection.

1 INTRODUÇÃO

A relação jurídica funcional na Administração Pública, isto é, aquela travada entre os servidores e os órgãos ou entidades públicas a que se vinculam, possui peculiaridades que a distinguem da relação de trabalho privada. Independentemente da vetusta exigência de regime jurídico único para os servidores públicos, sepultada de vez com o julgamento de mérito da ADI 2135 pelo Supremo Tribunal Federal

(STF),¹ o fato é que a presença da Administração Pública na relação jurídica atrai a aplicação de regras e princípios próprios do Direito Administrativo.

Especificamente em matéria disciplinar, a prerrogativa sancionatória da Administração Pública, exercida em face dos servidores em caso de prática de infração, possui interfaces com o Direito do Trabalho (poder hierárquico e diretivo do empregador) e o Direito Penal (princípios e garantias constitucionais relacionadas ao direito de defesa). Mas, ao mesmo tempo, possui peculiaridades que impedem a aplicação *tout court* dos regimes jurídicos afetos a esses outros ramos do Direito.

Na verdade, a relação jurídica funcional na Administração Pública é especial, justamente pela aplicação de regime jurídico próprio (administrativo), mas não é de especial sujeição, uma vez que se submete igualmente aos princípios e garantias individuais previstos na Constituição da República. O servidor é, antes de tudo, indivíduo e, como tal, deve ser tratado em toda e qualquer situação que envolva exercício de poder público punitivo, seja na relação jurídica geral (poder de polícia), seja na relação especial (poder disciplinar).

Nesse contexto, no presente artigo, abordar-se-ão a natureza e o regime jurídico do poder disciplinar e das sanções administrativas na Administração Pública, com análise expositiva das sanções disciplinares em espécie. Em seguida, abordar-se-á o fundamento do exercício do poder disciplinar no Estado Democrático de Direito, com análise crítica da teoria da relação de sujeição especial. Ao final, apresentar-se-ão as considerações finais, extraídas com base nas premissas fixadas nos tópicos anteriores. O artigo desenvolve-se a partir da vertente metodológica dogmática-jurídica e do tipo metodológico jurídico-compreensivo, em cinco seções, incluídas a introdução e a conclusão.

2 PODER DISCIPLINAR E SANÇÃO ADMINISTRATIVA: NATUREZA E REGIME JURÍDICO

O poder disciplinar existe em qualquer grupo social organizado, público ou privado, com o objetivo de preservar a ordem interna da organização e possibilitar o atingimento dos seus objetivos. A violação dessa disciplina gera a infração disciplinar e as penas aplicáveis por essa violação constituem as penas disciplinares.² Especificamente em relação aos servidores públicos, é comum a doutrina pátria relacionar o poder disciplinar aos conceitos de hierarquia, subordinação vertical e relação de sujeição especial.³ Nessa linha de pensar, a disciplina seria necessariamente exercida de forma imperativa pela organização (*in casu*, Administração Pública em seu sentido subjetivo) em face do trabalhador (*in casu*, servidor público), mediante aplicação unilateral de sanções administrativas.

Vasco Cavaleiro, em pesquisa sobre o tema, afirma que o poder disciplinar “enquadra-se na *autoritas* da Administração Pública, reconhecida, em especial, pela lei reguladora da relação jurídica de emprego público”; “integra o poder hierárquico exercido, no seio das relações interorgânicas em pessoa coletiva pública (empregador), por superior hierárquico em relação a subalterno”; “reage à violação de dever funcional do subalterno trabalhador”; e “concretiza-se através da prática de um ato administrativo (sanção não penal) que produz efeitos jurídicos na esfera daquele subalterno (trabalhador)”.⁴

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2135. Relator: Min. Cármel Lúcia. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Publicado em 3 jun. 2025.

2 FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública.** 2. ed. Lisboa: Petrony Editora, 2013. p. 23.

3 OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo sancionador.** 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 110.

4 CAVALEIRO, Vasco. **O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas.** Tese (Mestrado em Direito Administrativo – especialização em Direito do Emprego Público), Escola de Direito, Universidade do Minho, Braga, 2017. p. 20.

Para o mesmo autor, as relações laborais pública e privada seriam, ambas, relações de poder, “caracterizadas pela subordinação jurídica do trabalhador e pela posição de supremacia do empregador”, sendo que, no âmbito público, existiriam as seguintes especificidades: “a subordinação ao interesse público a que o empregador público está sujeito e que será norteador da sua atuação disciplinar”; “a relação de sujeição especial com o ente público por parte do trabalhador em funções públicas”; “a inserção do trabalhador público numa estrutura orgânica da Administração Pública e na dinâmica das relações de supra e infra ordenação no quadro (e com as especificidades) de cada ente público”; e “o controle da ‘deverosidade funcional’⁵ do trabalhador em funções públicas, que acresce à observância dos deveres e obrigações clássicos da prestação da atividade laboral”.⁶

Em consequência dessa visão, pode-se afirmar que “o exercício do poder disciplinar está [ainda], fortemente, atrelado ao modelo punitivo que se desdobra no binômio infração-sanção” e que “o sistema jurídico administrativo sancionatório se mantém ultrapassado, não tendo ainda se desvinculado do tradicional modelo de julgamento do processo administrativo disciplinar, vinculado à hierarquia funcional”.⁷

Questiona-se, porém, essa visão exclusivamente vertical e sancionatória da relação jurídica funcional na Administração Pública, que resume a disciplina interna da organização aos atos unilaterais de imposição de sanção.⁸ Mais do que isso, questiona-se, inclusive, a compatibilidade da teoria da relação de sujeição especial com o Estado Democrático de Direito. A busca da disciplina interna da Administração Pública pode se dar, também, de forma horizontal e consensual, por meio de técnicas contratuais de exercício do poder disciplinar,⁹ sem prejuízo da aplicação unilateral de sanções, quando for o caso.

Especificamente em relação ao “fenômeno sancionador”, Carlos Alberto Conde da Silva Fraga distingue duas concepções: a unitária, mais comum na Espanha, e a dual, mais comum em Portugal. Para a primeira, “o ordenamento punitivo do Estado tem uma dupla manifestação: o Direito Penal e o Direito Administrativo sancionador”, o que “leva a que todo o poder sancionador da Administração esteja sujeito aos mesmos princípios constitucionais considerados fundamentais para a realização do Estado de direito, entre os quais os oriundos do direito penal”.¹⁰

Ainda segundo o autor, no sistema português, “prevalece a concepção administrativista, entendendo-se que o direito penal e o disciplinar detêm uma natureza diferente, baseada na diferente teleologia das infrações”. Não se perfilha, portanto, “que o poder sancionar do Estado é uno”, “embora se admita que alguns princípios do direito penal e processual penal possam ter aplicação em direito disciplinar”.¹¹

No Brasil, Juliana Bonacorsi de Palma parece seguir essa última corrente, ao sustentar que a competência sancionatória detida pela Administração Pública não encontra fundamento no *ius puniendi*, mas “na

5 Nesse ponto, o autor faz alusão à expressão cunhada por: NEVES, Ana Fernanda. **O direito disciplinar da função pública**. Tese (Doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

6 CAVALEIRO, **O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas**, *op. cit.*, p. 22.

7 BATISTA JÚNIOR, Onofre A.; CAMPOS, Sarah. A Administração Pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, a. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

8 Aliás, até mesmo sob o ponto de vista semântico, a expressão disciplina nunca se relacionou exclusivamente a sanções e castigos. Segundo o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, o termo, em seu sentido mais antigo, significa “ensino e educação que um discípulo recebia do mestre” ou “castigo, penitência, mortificação”. Atualmente, os significados mais comuns são: “obediência às regras e aos superiores”, “regulamento sobre a conduta dos diversos membros de uma coletividade, imposto ou aceito democraticamente, que tem por finalidade o bem-estar dos membros e o bom andamento dos trabalhos” ou “ordem, bom comportamento”. HOUAIS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Instituto Antônio Houaiss, 2021.

9 AVELAR, Daniel Martins e. **Poder disciplinar**: entre a sanção e o consenso. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

10 FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública**. 2. ed. Lisboa: Petrony Editora, 2013. p. 35.

11 *Ibidem*, p. 60.

prerrogativa sancionatória prevista nos textos legais, a ser exercida nos termos e limites definidos pelo regime administrativo ao qual se relacione" e que "o direito administrativo conta com normas que conformam o exercício da prerrogativa sancionatória pelo Poder Público, conferindo-lhe peculiaridade em relação ao sistema de direito penal". Diante disso, conclui que "o transplante de princípios e preceitos próprios deste regime mostra-se inapropriado para lidar com a atuação administrativa sancionatória".¹²

Por outro lado, Florivaldo Dutra de Araújo afirma que "não há como se apontar distinção de natureza entre os ilícitos penais e os administrativos", já que "ambos decorrem do poder punitivo do estado, na busca da preservação de determinados valores sociais, em face de escolhas políticas feitas nos limites da Constituição".¹³ Fábio Medina Osório observa que, a partir da jurisprudência das Cortes Constitucionais europeias e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, a doutrina tende a afirmar que não há diferença substancial entre infrações administrativas e infrações penais – consequentemente, não haveria diferença substancial, mas apenas de grau, entre as respectivas sanções.¹⁴

Em âmbito jurisprudencial, no Brasil, tal questão foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Tema 1.199 da repercussão geral, que tratava da "eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei n. 14.230/2021, em especial, em relação: (I) a necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente".¹⁵ Discutia-se, em suma, se a norma do art. 5º, inciso XL, da Constituição da República ("lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu") aplicar-se-ia ao sistema de responsabilização por improbidade administrativa.

No voto vencedor, o ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, afirmou, com base na doutrina de José Roberto Pimenta e Dinorá Adelaide Musetti Grossi,¹⁶ que, "diferentemente do Direito Penal, que materializa o *ius puniendi* na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal", "o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do *ius puniendi* administrativo"; e concluiu que ambos são "expressões do poder punitivo estatal, porém representando sistemas sancionatórios que 'não guardam similitude de lógica operativa'".

Ainda segundo o relator, haveria "impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, §4º)" e que a "nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade". Especificamente sobre a norma constitucional de retroatividade benéfica da lei penal, o ministro afirmou que "não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa".

Sem embargo dessa conclusão, mais à frente, o mesmo ministro ponderou que a nova norma mais benéfica "não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência, mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada". Ao final, especificamente sobre a questão da revogação do tipo culposo de improbidade administrativa, foi firmada a seguinte tese: "A nova Lei nº

12 PALMA, Juliana Bonacorsi de. Sanção e acordo na administração pública. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 89.

13 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Reflexos da decisão judicial penal na esfera administrativo disciplinar. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH**, Belo Horizonte, a. 4, n. 8, jul./dez. 2011.

14 OSÓRIO, Direito Administrativo sancionador, *op. cit.*, p. 127.

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Tema nº 1.199**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de dez. 2022.

16 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público - IP**, a. 22, n. 120, mar./abr. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/41921/91565>. Acesso em 30 set. 2025.

14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior”.

Ao determinar que a norma revogadora do tipo infracional culposo alcançaria os atos praticados anteriormente à sua vigência, respeitado, apenas, o limite da coisa julgada, o Supremo Tribunal Federal acabou por reconhecer, naquela oportunidade, a aplicação da teoria da retroatividade média ou mitigada, embora tenha afastado a retroatividade máxima – esta última aplicável na esfera penal.¹⁷ Em outras palavras, o STF, ainda que implicitamente, aplicou ao caso o princípio constitucional da retroatividade benéfica (art. 5º, inciso XL), mas, considerando as peculiaridades do Direito Administrativo sancionador, impôs-lhe limite não aplicado no âmbito do Direito Penal (coisa julgada).

Até mesmo em relação à prescrição, o STF, ao julgar o Tema 1.199, embora tenha afirmado, literalmente, na tese, que “o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo”, determinou a aplicação dos “novos marcos temporais a partir da publicação da lei”. Significa dizer que os novos marcos – mais benéficos, uma vez que inexistia prescrição intercorrente na lei antiga – aplicar-se-ão inclusive aos fatos ocorridos anteriormente à vigência da nova lei, mas a contagem do prazo apenas se iniciará a partir da publicação desta. No fundo, esse entendimento também acarreta retroatividade mitigada, pois o novo regime atingirá fatos pretéritos, sendo vedada apenas a contagem retroativa do prazo.¹⁸

Realmente, o art. 5º, inciso XL, da Constituição da República contém regra específica, que representa a concreção do princípio geral da retroatividade benéfica literalmente para o Direito Penal (“lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”). Se isso, por um lado, não vincula automaticamente o legislador e o intérprete em outras áreas do Direito, por outro, não impede que o mesmo princípio tenha aplicação com efeitos diversos no âmbito do Direito Administrativo sancionador. No presente trabalho, por questão de recorte temático, não se analisam criticamente os parâmetros de conformação do princípio utilizados pelo STF em matéria de improbidade. Afirma-se apenas que, de fato, é possível reconhecer efeitos diversos do mesmo princípio geral nas esferas do Direito Penal e do Direito Administrativo sancionador.

Essa conclusão, aliás, não é nova no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, que já vinha fazendo a aplicação *cum grano salis* de princípios do Direito Penal ao direito disciplinar. Alude-se, por exemplo, ao princípio do juiz natural, que impede peremptoriamente a instituição de juízos temporários para julgamento de causas penais concretas (hipótese conhecida como tribunal de exceção). Em matéria disciplinar, porém, entende o STJ que “a designação de comissão temporária para promover processo administrativo disciplinar é legítima, nos termos da Lei nº 8.112/1990, já que a existência de comissão permanente para a apuração de faltas funcionais só é exigida para os casos determinados em lei”¹⁹.

17 Conforme esclarece o ministro Roberto Barroso, com base na doutrina de José Carlos de Matos Peixoto (Curso de Direito Romano, Editorial Peixoto S.A., 1943, tomo I, p. 212-213), “a retroatividade máxima ocorre ‘quando a lei nova abrange a coisa julgada (sentença irrecorrível) ou os fatos jurídicos consumados’; a retroatividade média se dá ‘quando a lei nova atinge os direitos exigíveis, mas não realizados antes de sua vigência’; a retroatividade mínima sucede ‘quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos fatos anteriores, verificados após a sua entrada em vigor’”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1220**. Relator: Min. Roberto Barroso, 19 dez. 2019

18 Posteriormente, no dia 23 de setembro de 2025, o ministro Alexandre de Moraes concedeu cautelar na ADI n. 7.236 para “suspirar a eficácia da expressão ‘pela metade do prazo previsto no caput deste artigo’ contida no art. 23, § 5º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 7236**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 25 de setembro de 2025.

19 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1º Seção). **Mandado de Segurança n. 16.927/DF – Distrito Federal**. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 10 maio 2017.

O entendimento jurisprudencial, analisado sob esse viés, pode servir de paradigma para alteração do foco da discussão no Brasil. Na verdade, não há identidade absoluta, de natureza ou de regime jurídico, entre as sanções penais e administrativas. O que ocorre é que os princípios relacionados ao direito fundamental de defesa em processos punitivos (devido processo legal, contraditório, ampla defesa, retroatividade benéfica, *non reformatio in pejus*) não são propriamente princípios do Direito Penal, e sim princípios gerais do Direito.

Bem por isso, tais princípios devem ser aplicados a todo e qualquer caso que envolva pretensão punitiva estatal. Mas essa aplicação não acarreta efeitos idênticos em todos os seara. Os princípios incidem *cum grano salis*, a depender da natureza da sanção (penal, administrativa, tributária). A função do Direito Administrativo sancionador, nesse particular, é sistematizar e estudar tais princípios de acordo com as especificidades das sanções administrativas, criando uma dogmática própria, e não transplantar acriticamente a dogmática do Direito Penal.²⁰

Nesse sentido, Rafael Munhoz de Mello afirma que sanção administrativa é espécie do gênero sanção jurídica, esta entendida “como a consequência negativa atribuída à inobservância de um comportamento prescrito pela norma jurídica, que deve ser imposta pelos órgãos competentes, se necessário, com a utilização de meios coercitivos”. Avançando, o mesmo autor ressalva que “há peculiaridades que identificam a sanção administrativa entre as demais sanções jurídicas”, sendo que a principal delas “diz respeito ao sujeito competente para sua imposição, a saber, a própria Administração Pública”. Para ele, “trata-se de elemento decisivo para identificá-la”, ou seja, “se a medida punitiva não é imposta pela Administração Pública, de sanção administrativa não se trata”.²¹

Diferentemente, Fábio Medina Osório alerta que devem ser evitados os conceitos de sanção administrativa que levem em consideração apenas o sujeito competente para sua prática (pressuposto formal do ato administrativo). Em outras palavras, não se pode conceituar sanção administrativa apenas e tão somente como aquela cuja competência para aplicação caiba ao Poder Executivo ou a outro Poder no exercício da função tipicamente administrativa. Na realidade, é a natureza da relação jurídica de direito material que define a natureza da sanção correspondente.²² É dizer: sanção administrativa é aquela regida pelo regime jurídico administrativo.

O entendimento de Fábio Medina Osório parece ter sido adotado na Lei n. 14.230/21, que alterou a Lei nº 8.429/92 e posicionou o sistema de responsabilização por improbidade administrativa no âmbito do Direito Administrativo sancionador (art. 1º, §4º), muito embora as sanções previstas na mesma lei (art. 12) sejam aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário (art. 17). Também a Lei n. 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, estabelece sanções aplicáveis pela própria Administração Pública (art. 6º – “responsabilização administrativa”) e pelo Poder Judiciário (art. 19 – “responsabilização judicial”), sem atribuir natureza distinta a umas e outras. Pelo contrário, o art. 20 prevê, nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, que poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

Em suma, as sanções administrativas consistem nos efeitos negativos previstos em lei para violações às normas previstas no regime jurídico administrativo, cuja competência de aplicação pode recair, a depender da disposição legal, na própria Administração Pública (“responsabilização administrativa”) ou no Poder Judiciário (“responsabilização judicial”). Em ambos os casos, a natureza material da sanção é

20 DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **O Direito Administrativo sancionador aplicado aos contratos da Administração Pública e os acordos substitutivos de sanção**. Curitiba: Íthala, 2022. p. 98.

21 MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 5, n. 22, p. 1-253, out./dez. 2005.

22 OSÓRIO, Direito Administrativo sancionador, *op. cit.*, p. 91-93.

a mesma (administrativa), alterando-se apenas o processo necessário e a autoridade competente para a sua aplicação (processo administrativo ou judicial; autoridade administrativa ou judicial), tudo isso a depender de opção política do legislador.

Nesse cenário, a sanção disciplinar revela-se espécie de sanção administrativa, por ser regida por regime jurídico administrativo. Constitui-se em “consequência jurídica desfavorável prevista em lei e imposta ao servidor público estatutário, após a obediência ao devido processo legal, em razão do cometimento de infração funcional a ele imputável pela Administração Pública”.²³ A infração funcional, ou disciplinar, “nada mais é do que uma ação humana que o estatuto declarou como ilícita, por consistir em ato contrário à adequada prestação dos serviços públicos”.²⁴ O regime jurídico (conjunto de regras e princípios) da sanção disciplinar constitui-se, basicamente, do estatuto funcional de cada entidade federativa, sem prejuízo da incidência de eventuais outras normas legais ou regimentais componentes do regime jurídico especial de regência.

3 SANÇÕES DISCIPLINARES EM ESPÉCIE

O poder disciplinar, assim como, de resto, o Direito Administrativo sancionador, abarca institutos outros para além das sanções propriamente ditas, tais como medidas acautelatórias, alertas, recomendações e notificações²⁵ e até mesmo acordos administrativos.²⁶ Mas o seu exercício imperativo consiste basicamente na “prerrogativa sancionatória”, entendida esta como “a faculdade detida pela Administração Pública de impor unilateral e imperativamente sanções administrativas”.²⁷ Nesse aspecto, a aludida prerrogativa conforma a atuação administrativa por meio de atos administrativos específicos, imperativos e unilaterais (as sanções), que afirmam a autoridade da administração frente ao servidor.²⁸

A única sanção disciplinar prevista expressamente na Constituição da República é a de demissão, a mais grave possível nessa esfera, nos termos do art. 41, inciso II, segundo o qual “o servidor público estável só perderá o cargo mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”. Mas a competência legislativa em matéria de estatuto funcional e regime disciplinar é de cada ente federativo, que pode instituir outras sanções disciplinares específicas, desde que respeitados os fundamentos da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho e os princípios da legalidade e proporcionalidade (art. 1º, incisos III e IV, art. 37, *caput*, e art. 61, §1º, inciso II, alínea c, da Constituição da República).

Na esfera federal, o Estatuto dos Servidores Públicos, Lei n. 8.112/90, prevê as seguintes sanções disciplinares: advertência; suspensão; demissão; destituição de cargo em comissão e função comissionada; e cassação de aposentadoria ou disponibilidade (art. 127). Além disso, prevê a possibilidade de conversão da sanção de suspensão em multa, se houver conveniência para o serviço público, na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço. Os demais entes federados tendem a seguir essa estrutura, com poucas variações.²⁹

23 PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Sanções disciplinares:** o alcance do controle jurisdicional. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 48.

24 *Ibidem*.

25 GROTTI; OLIVEIRA, Direito Administrativo Sancionador brasileiro, *op. cit.*

26 AVELAR, **Poder disciplinar**, *op. cit.*

27 PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 87.

28 *Ibidem*, p. 89.

29 No estado de Minas Gerais e no município de Belo Horizonte, por exemplo, os Estatutos chamam de “repreensão” a sanção que corresponde à advertência da Lei n. 8.112/90 (art. 244, I, da Lei Estadual n. 869/52 e art. 188, I, da Lei Municipal n. 7.169/96). Além disso, no estado de Minas Gerais, existe a penalidade de multa autônoma em relação à de suspensão e dois tipos de penalidade expulsiva, denominadas “demissão” e “demissão a bem do serviço público” (art. 244, incisos II, V e VI, da Lei Estadual n. 869/52).

A advertência é a mais branda das sanções, adequada para infrações leves e consiste em admoestação formal da Administração Pública com o intuito de evitar a reincidência.³⁰ Somente pode ser aplicada após o devido processo legal, ainda que sob a forma de “sindicância”, com garantia de contraditório e ampla defesa.³¹ Enquanto sanção disciplinar, com todos os efeitos típicos, inclusive para fins de reincidência, a advertência não se confunde com eventuais reprimendas ou orientações cotidianas e operacionais da chefia imediata, verbais e por escrito, no exercício do poder hierárquico.³²

A suspensão é a sanção de gravidade média adequada para infrações de potencial ofensivo igualmente médio ou reincidência em infrações leves.³³ A sua principal característica é repercutir financeiramente na esfera jurídica do servidor, por implicar o seu afastamento do serviço por período determinado, no curso do qual não será devida a remuneração.³⁴ A multa, aplicada autonomamente ou em substituição à suspensão, também possui como principal característica a repercussão financeira, mas, nesse caso, o servidor não se afasta do serviço. Bem por isso, o percentual da multa jamais poderá equivaler à totalidade da remuneração, sob pena de tornar gratuito o trabalho do servidor.

A demissão é a sanção mais grave, adequada para infrações graves ou reincidência em infrações médias. Corresponde à expulsão do servidor público, ainda que estável, nos termos do art. 41 da Constituição da República. Teleologicamente, a estabilidade, na perspectiva do servidor, “pretende evitar a demissão injusta”. Na perspectiva do Estado, “garante a proteção da autonomia funcional, da moralidade pública e da própria relação de administração”.³⁵ Disso decorre que o servidor público estável, em regra,³⁶ não pode ser exonerado por iniciativa da Administração Pública, mas pode ser demitido em virtude de infração disciplinar. A depender de previsão no respectivo estatuto, a demissão pode gerar incompatibilidade para nova investidura no serviço público por determinado período.³⁷

Constitucionalmente, a demissão está prevista no art. 41, inciso II, e não se confunde com as outras hipóteses de perda do cargo, previstas nos incisos I (sentença judicial transitada em julgado) e no inciso III (mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa). Essa última hipótese, inclusive, ainda não pode ser aplicada na prática, pois a eficácia do dispositivo constitucional depende de lei complementar a ser editada necessariamente pelo Congresso Nacional,³⁸ sendo vedado aos demais entes federados tratar do tema.³⁹

A sanção de destituição importa perda do cargo em comissão ou da função de confiança. Embora não haja estabilidade nesses vínculos, a destituição, por sua natureza de sanção disciplinar, não se confunde com a exoneração de ofício pela Administração Pública, que tem natureza de ato de gestão de pessoal. Naquela, as garantias do contraditório e da ampla defesa se aplicam, nesta, não. A destituição pode ou

30 LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. **Elementos de direito administrativo disciplinar**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 135.

31 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6ª Turma). Relator: Min. Ericson Maranho (Desembargador Convocado do TJ/SP), 12 maio 2015.

32 A fim de diferenciar os institutos (sanção e orientação), a Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte criou o “Termo de Apontamento Funcional Pedagógico”, a ser aplicado pela chefia imediata “no exercício do poder de fiscalização e orientação do servidor público” (art. 31 e Anexo I da Portaria 1/2022 CTGM). Por não ostentar natureza de sanção, a medida não é registrada na pasta funcional, não gera reincidência e não traz qualquer sorte de prejuízo funcional. Serve, apenas, para orientar o servidor a adequar sua conduta, sob pena de, não o fazendo, instaurar-se processo sancionatório.

33 LIMA, **Elementos de direito administrativo disciplinar**, op. cit., p. 136.

34 *Ibidem*, p. 134.

35 PEREIRA, **Sanções disciplinares**, op. cit., p. 100.

36 O art. 169, §4º, da Constituição da República prevê hipótese excepcional de “perda do cargo” do servidor público estável por ultrapassagem do limite de despesa com pessoal.

37 Nesse sentido, o art. 137 da Lei nº 8.112/90 dispõe: “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”.

38 Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar n. 51/2019, que disciplina a hipótese de perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, aplicável a todos entes federados.

39 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 230**. Relatora: Min. Cármel Lúcia, 1º fev. 2010.

não acarretar a expulsão do serviço público. Caso o servidor seja detentor também de cargo efetivo, voltará para a carreira em consequência da destituição, ressalvada a hipótese de aplicação conjunta da sanção de demissão.

Finalmente, a cassação da aposentadoria ou disponibilidade⁴⁰ é aplicada aos servidores que, já estando na inativa, houverem praticado infrações sujeitas a demissão quando ainda estavam na atividade. A constitucionalidade dessa sanção foi questionada em face do caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência social dos servidores públicos, mas definitivamente afastada pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado,⁴¹ no julgamento da ADPF 418.⁴²

Independentemente da espécie da sanção cabível no caso concreto, o certo é que o poder disciplinar, como, de resto, todas as manifestações do poder punitivo do Estado, encontra limitações em garantias individuais fundamentais previstas na Constituição, que são incompatíveis com a vetusta teoria da relação de sujeição especial, conforme se demonstrará no próximo tópico.

4 A SUPERAÇÃO DA TEORIA DA RELAÇÃO DE SUJEIÇÃO ESPECIAL

Classicamente, a Administração Pública era compreendida com base em seus poderes sobre os particulares, distinguindo-se “a relação (geral) de poder, em que se encontram todos os indivíduos perante a Administração Pública” e a “relação especial de poder, específica dos privados que se encontram numa posição de particular intimidade com os poderes administrativos, em virtude da sua situação especial em face da Administração”. Nessa perspectiva, os indivíduos em certas situações de grande dependência perante os poderes públicos (v. g. presos, estudantes de estabelecimentos públicos, pacientes de hospitais públicos, servidores públicos) eram considerados integrantes do domínio interno da Administração, pelo que essas relações especiais de poder ficavam alheias aos direitos fundamentais, à reserva de lei e à proteção jurisdicional.⁴³

Sobre pertencerem à própria intimidade interna da Administração Pública, nessas talas relações de sujeição especial, os “servidores públicos eram considerados meros instrumentos de manifestação da vontade estatal, diluídos no aparato administrativo, não se lhes reconhecendo vontade autônoma, mesmo no âmbito de relações laborais”.⁴⁴ Fundado nessa premissa, o regime jurídico disciplinar dos servidores públicos, longe de se fundamentar nos direitos fundamentais do servidor enquanto indivíduo, como seria de se esperar em qualquer seara punitiva, acabou sendo estruturado, originariamente, com base na ideia de supremacia do interesse público (acusador) sobre o particular (acusado), que culmina, sempre, na obrigatoriedade de sancionamento.⁴⁵

Ocorre que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, o servidor, que antes se identificava como “agente integrado no estado, que com este não pode guardar contradição”, passa a se ver como trabalhador livre, que não apenas presta um múnus, mas trabalha para o Estado em troca da melhor

40 A sanção, na verdade, consiste na cassação e não na concessão ou aplicação da disponibilidade. “A rigor, não é a disponibilidade uma penalidade, embora possa ocasionar danos ao servidor a ela sujeitado. A figura da disponibilidade do servidor ocorre no serviço público quando, por exemplo, é extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade a que pertence o servidor estável”. Cf. LIMA, **Elementos de direito administrativo disciplinar**, op. cit., p. 144.

41 O Supremo Tribunal Federal já havia manifestado esse entendimento anteriormente, em processos de cunho subjetivo, como por exemplo, no MS nº 21.948/RJ, Pleno. Rel. Min. Néri da Silveira. DJ, 07 dez. 1995.

42 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF 418. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 abr. 2020.

43 SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 59-60.

44 BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica, direito administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017. p. 44.

45 CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 447.

retribuição possível.⁴⁶ Como indivíduo, e não apenas como órgão, passa-se a reconhecer ao servidor, enquanto tal, direitos individuais fundamentais oponíveis ao Estado, inclusive e especialmente quando este se encontra no exercício do poder disciplinar.

Nesse novo contexto, a doutrina da relação de sujeição especial passou a ser fortemente questionada no Brasil e no mundo, inclusive na Alemanha, onde fora criada, notadamente a partir de decisão da Suprema Corte daquele país, ocorrida em 14 de março de 1972, com base no documento BVerfGE 33,1. Naquela oportunidade, determinou-se a observância do princípio da legalidade para fins de restrição de direitos fundamentais dos presos, que também se compreendiam, até então, nas relações de especial sujeição. Afastou-se, assim, a impermeabilidade jurídica interna da Administração Pública, permitindo-se, por consequência, o controle judicial dos atos praticados nesse tipo de relação.⁴⁷

No entanto, mesmo depois disso, e ainda atualmente, parcela da doutrina no Brasil defende “que não se pode negar a existência das relações de sujeição especial, principalmente no que tange à situação do servidor público”⁴⁸ muito embora “não se [possam] admitir as relações de especial sujeição, no Estado Democrático de Direito, da forma como foram concebidas no passado”.⁴⁹ Assim, para essa corrente, também nas relações de especial sujeição, vigorariam os direitos fundamentais e a possibilidade de controle de juridicidade pelo Poder Judiciário.⁵⁰ Ademais, também se aplicaria o princípio da reserva legal, desde que observadas as peculiaridades que esse vínculo apresenta em determinadas hipóteses.⁵¹ Por fim, os demais princípios típicos do Direito Administrativo sancionador (legalidade, tipicidade, *non bis in idem*, irretroatividade das normas sancionadoras, culpabilidade, presunção de inocência e devido processo legal) também deveriam ser aplicados.⁵²

Nesse contexto, Marcílio Barenco Corrêa Mello destaca pontos de evolução da teoria das relações de sujeição especial: “a) as restrições impostas nas intervenções estatais deverão ser precedidas de lei”; “b) a restrição às normas fundamentais deverão ser precedidas de lei de fundamento constitucional”; “c) a Administração Pública não possui poderes normativos autônomos em matérias de regulação de relações de especial sujeição”; “d) há reconhecido controle judicial (princípio da inafastabilidade da jurisdição) das medidas havidas no seio das relações de sujeição especial”.⁵³

Todavia, as adaptações exigidas pelo Estado Democrático de Direito, e bem reconhecidas pela doutrina anteriormente citada, acabam por desnaturar os pressupostos da própria teoria, notadamente a imunidade ao princípio da legalidade (ou juridicidade) e ao controle judicial. A teoria da relação de sujeição especial sem esses pressupostos é teoria outra, ainda que se deseje, por motivos práticos, manter a nomenclatura. Ao consagrarem os princípios da legalidade democrática e os direitos fundamentais a todo indivíduo em qualquer tipo de relação jurídica, as Constituições modernas, dos Estados Democráticos de Direito, eliminaram a figura da relação de sujeição especial.⁵⁴

46 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 73.

47 MAURER, Hartmut. **Direito Administrativo geral**. São Paulo: Manole, 2009. p. 195-196. No mesmo sentido, vide: MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 382.

48 ZOCKUN, Carolina Zancaner. Sujeição especial e regime jurídico da função pública no Estado de Direito democrático e social. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da. **Direito disciplinário internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparéncia, controle e responsabilidade da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1. p. 279.

49 *Ibidem*, p. 279.

50 ARAÚJO, Negociação coletiva dos servidores públicos, *op. cit.*, p. 146.

51 PEREIRA, Sanções disciplinares, *op. cit.*, p. 55.

52 OSÓRIO, Direito Administrativo sancionador, *op. cit.*, p. 161.

53 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Termo de ajustamento de gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas**. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídicas Públicas), Universidade do Minho, Escola de Direito, Braga, 2021. p. 139-140.

54 FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública**. 2. ed. Lisboa: Petrony Editora, 2013. p. 93.

Individuosamente, a relação jurídica do servidor público com a Administração é especial, pois o regime jurídico que a rege é, deveras, especial em relação aos empregados privados.⁵⁵ Aliás, toda e qualquer relação jurídica regida pelo direito público é especial em relação às relações jurídicas regidas pelo direito comum (privado). Em suma, conforme afirma Eurico Bitencourt Neto, com base na doutrina de José Manuel Sérvalo Correia, “não há relações especiais de sujeição em sentido próprio, mas relações jurídicas, cada qual regulada por normas jurídicas que lhe dão conteúdo”⁵⁶.

Mas essa relação especial, que dá ensejo ao poder disciplinar, não é criada a pretexto de deixar o servidor público especialmente sujeito ao Estado. Na verdade, ao poder disciplinar, que nada mais é do que uma prerrogativa, corresponde uma sujeição da própria Administração Pública, que tem o dever de respeitar as garantias individuais do particular, como ser humano que é,⁵⁷ independentemente da sua situação jurídica (cidadão, detento, aluno, servidor). A atuação de ambos os polos da relação encontra limites no regime especial que a rege.

Como qualquer trabalhador, o servidor público está, de fato, subordinado aos interesses do seu empregador, mas no caso do empregador público, os interesses estão heterodeterminados pela lei.⁵⁸ A Administração Pública está constitucionalmente vinculada à realização do interesse público, sendo que o poder disciplinar é um instrumento de que dispõe a Administração para prosseguir com eficácia esse interesse.⁵⁹

Com efeito, a Administração Pública, em seu sentido subjetivo ou orgânico, nada mais é do que uma ficção jurídica. As pessoas jurídicas, de direito público ou privado, bem como os órgãos e unidades que as compõem na Administração direta e indireta só existem por força e nos limites do Direito. No plano fático, o poder público manifesta sua vontade e pratica atos materiais e administrativos por meio de seus agentes, pessoas humanas, no exercício da função pública.⁶⁰ Logo, “o interesse público é corporizado pelas atribuições e missões dos entes públicos empregadores”,⁶¹ sendo que a boa execução das atividades públicas depende rigorosamente do estabelecimento de obrigações e proibições funcionais, bem como das medidas disciplinares adequadas a garantir a sua observância.⁶²

Se isso, por um lado, revela a importância do poder disciplinar, em face do princípio da eficiência, por outro, revela a sua natureza instrumental, ligada fundamentalmente à ideia de busca pela satisfação dos interesses públicos. Mas essa busca não (mais) autoriza a relativização dos direitos individuais do servidor público, ainda que este esteja em uma relação jurídica especial (mas não de especial sujeição) perante a Administração Pública.

55 MAURER, **Direito Administrativo geral**, *op. cit.*, p. 197.

56 BITENCOURT NETO, **Concertação administrativa interorgânica, direito administrativo e organização no século XXI**, *op. cit.*, p. 164.

57 TUÑON, Javier Ernesto Sheffer. Príncipios del derecho disciplinario. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da. **Direito disciplinário internacional**: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparéncia, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Editoria Fórum, 2011. v. 1, p. 145.

58 NEVES, Ana Fernanda. A relação jurídica da função pública e as suas particularidades. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coord.). **Direito disciplinário internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 247-248.

59 FRAGA, **O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública**, *op. cit.*, p. 25.

60 BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo administrativo como instrumento do direito disciplinar. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coord.). **Direito Disciplinário internacional**: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparéncia, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1, p. 435.

61 NEVES, Ana Fernanda. A relação jurídica da função pública e as suas particularidades. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coord.). **Direito disciplinário internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 247-248.

62 BARCELLAR FILHO, Processo administrativo como instrumento do direito disciplinar, *op. cit.*, v. 1, p. 436.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder disciplinar não é exclusividade da Administração Pública, mas elemento essencial a todo grupo social organizado, público ou privado, que pretenda manter a disciplina interna e atingir os objetivos institucionais por meio das ações das pessoas físicas que o compõem. Na Administração Pública, durante muito tempo, o exercício desse poder fundamentou-se na teoria da relação de sujeição especial, em que os servidores eram considerados integrantes do domínio interno da organização pública, afastando-se o princípio da legalidade e o controle jurisdicional.

No Estado Democrático de Direito, porém, o poder disciplinar não possui fundamento na relação de sujeição especial, mas no interesse público, que somente pode ser atingido mediante o cumprimento das obrigações funcionais pelos indivíduos que compõem as organizações públicas (função instrumental).

Tipicamente, o poder disciplinar é exercido de forma imperativa, mediante a imposição unilateral de sanção disciplinar, que é espécie do gênero sanção administrativa. Trata-se de consequência negativa prevista em lei para a inobservância de deveres e obrigações funcionais pelos servidores públicos, com finalidade precípuamente preventiva. A sua aplicação depende de apuração de culpabilidade no âmbito do devido processo legal estruturado em contraditório, com garantia da ampla defesa.

Os princípios gerais do Direito relacionados à defesa dos acusados aplicam-se em qualquer hipótese de exercício do poder punitivo estatal, seja na seara penal, seja na administrativa. Mas essa aplicação não necessariamente acarreta efeitos idênticos em todos as searas: é tarefa do Direito Administrativo sancionador sistematizar, fundamentado no ordenamento jurídico, a sua própria dogmática, mediante a concreção desses princípios.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Reflexos da decisão judicial penal na esfera administrativo disciplinar. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH**, Belo Horizonte, a. 4, n. 8, jul./dez. 2011.

AVELAR, Daniel Martins e. **Poder disciplinar**: entre a sanção e o consenso. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo administrativo como instrumento do direito disciplinar. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coord.). **Direito Disciplinário internacional**: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparéncia, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1.

BATISTA JÚNIOR, Onofre A.; CAMPOS, Sarah. A Administração Pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, a. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica, direito administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 2135**. Relator: Min. Cármel Lúcia. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Publicado em 3 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Tema n. 1.199**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1220**. Relator: Min. Roberto Barroso, 19 dez. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 7236**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 25 de setembro de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1º Seção). **Mandado de Segurança n. 16.927/DF – Distrito Federal**. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 10 maio 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6ª Turma). **AgReg no RMS n. 19.208/RS**. Relator: Min. Ericson Maranho (Desembargador Convocado do TJ/SP), 12 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 230**. Relatora: Min. Cármem Lúcia, 1º fev. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 21.948/RJ**, Pleno. Rel. Min. Néri da Silveira. *DJ*, 07 dez. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 418**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 abr. 2020.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CAVALEIRO, Vasco. **O poder disciplinar e as garantias de defesa do trabalhador em funções públicas**. Tese (Mestrado em Direito Administrativo – especialização em Direito do Emprego Público), Escola de Direito, Universidade do Minho, Braga, 2017.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **O Direito Administrativo sancionador aplicado aos contratos da Administração Pública e os acordos substitutivos de sanção**. Curitiba: Íthala, 2022.

FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública**. 2. ed. Lisboa: Petrony Editora, 2013.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público - IP**, a. 22, n. 120, mar./ abr. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/41921/91565>. Acesso em: 30 set. 2025.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Instituto Antônio Houaiss, 2021.

LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. **Elementos de direito administrativo disciplinar**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MAURER, Hartmut. **Direito Administrativo geral**. São Paulo: Manole, 2009. p. 195-196.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de Mello. **Termo de ajustamento de gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas.** Tese (Doutoramento em Ciências Jurídicas Públicas), Universidade do Minho, Escola de Direito, Braga, 2021.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 5, n. 22, p. 1-253, out./dez. 2005.

NEVES, Ana Fernanda. **O direito disciplinar da função pública.** Tese (Doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

NEVES, Ana Fernanda. A relação jurídica da função pública e as suas particularidades. In: CELY, Martha Lucía Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coord.). **Direito disciplinário internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo sancionador**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Sanções disciplinares:** o alcance do controle jurisdicional. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.

TUÑON, Javier Ernesto Sheffer. Principios del derecho disciplinario. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da. **Direito disciplinário internacional:** estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Sujeição especial e regime jurídico da função pública no Estado de Direito democrático e social. In: CELY, Martha Lúcia Bautista; SILVEIRA, Raquel Dias da. **Direito disciplinário internacional:** estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1.

COMO CITAR

AVELAR, Daniel Martins e. Poder disciplinar, sanção administrativa e relação (de sujeição) especial. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 21-34, jul./dez. 2025. Edição especial sobre agentes públicos.