

Direito Administrativo

DIREITO DISCIPLINAR

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

Sob esse título de direito disciplinar pode-se reunir todo o regime jurídico relacionado com as sanções internas aplicadas aos funcionários públicos ou às pessoas que vivem na dependência imediata dos órgãos da administração.

A importância da disciplina é grande, e de tal ordem se vem desenvolvendo que já se lhe procura atribuir foros de autonomia, considerando-a como orientada por métodos e princípios jurídicos peculiares.

As relações mais íntimas do direito disciplinar são com o direito administrativo e com o direito penal.

Com o direito administrativo, porque não ha como negar-se as íntimas relações que devem existir entre as normas jurídicas que presidem à organização e funcionamento da administração e as normas que orientam as relações entre a administração e os seus funcionários ou aqueles que vivem na dependência direta da administração.

Por isso mesmo é que colocamos o direito disciplinar dentro do direito administrativo, com um regime de sanções muito peculiar, específico à natureza das infrações a cuja repressão é destinado.

Com o direito penal também tem o direito disciplinar relações muito íntimas, porque o direito disciplinar é constituído essencialmente por um regime de sanções e, por isso mesmo, sofre a influência direta, imediata, do direito penal.

Este capítulo das relações entre o direito disciplinar e o direito penal é bastante interessante pela multiplicidade das doutrinas que se entrecrocaram.

Não será difícil, entretanto, chegar-se a uma solução si considerarmos, de um lado, a esfera de influência de cada uma dessas disciplinas e, de

outro lado, os métodos e os princípios que lhe servem de base.

Dentro desse quadro, considerando-se a essência de cada uma delas, chegar-se-á à definição dos seus elementos essenciais, específicos.

O autor italiano M. LA TORRE, cujos trabalhos se recomendam pela clareza da exposição, assim determina os traços essenciais e característicos das penas disciplinares :

a) em matéria disciplinar não se aplicam as atenuantes do direito penal, relativas a idade, enfermidade mental, etc.;

b) em matéria disciplinar o princípio da solidariedade se aplica mesmo na falta de disposições especiais ;

c) em matéria disciplinar as penas pecuniárias sempre se transmitem aos herdeiros ;

d) em matéria disciplinar aplicam-se, por analogia, as normas relativas à prescrição penal, quando faltem disposições especiais ;

e) às penas administrativas não se aplicam os institutos da graça ou da anistia ;

f) finalmente, o processo disciplinar e administrativo tem caráter peculiar e não se confunde com o processo criminal. (1)

Por aí bem se vê como as diferenciações interessam pontos essenciais do direito penal e como algumas das matérias ali tratadas são mesmo estranhas ao direito administrativo, ou melhor, à doutrina geral desse direito.

Aliás, seguindo a lei natural da evolução de todos os regimes jurídicos, não falta até quem

(1) La Torre — *Elementi di Diritto Amministrativo* — pg. 209, nota. — Leonce Royer — *Parallèle entre la procédure des actions administratives et la procédure judiciaire.*

pretenda atribuir ao direito disciplinar caráter autônomo, com princípios e normas próprios que o diferenciam de outros ramos do direito. (2)

Esta uniformidade levou mesmo certos autores a crearem uma doutrina que prega a unidade do direito disciplinar como sistema jurídico, aplicando-se as suas normas a todas as instituições, públicas ou particulares, desde que bem se defina a natureza coletiva da entidade. (3)

Sustentam esses autores que o direito disciplinar visa proteger a ordem interna de uma entidade coletiva, que esse é o interesse que tem em vista proteger e, por isso mesmo, pouco importa que seja pública ou particular a instituição.

O raciocínio levaria fatalmente a afastar-se o direito disciplinar de qualquer outra disciplina jurídica, atribuindo-lhe uma posição singular a meio caminho entre o direito público e o direito privado, órfão que, na expressão de HAURIU, procura os seus pais sem poder encontrá-los.

Mas a verdade é que, dentro dos novos princípios que regem a vida das organizações particulares, têm de se considerar as atividades privadas como integradas no regime geral das instituições, interessando, por conseguinte, diretamente à vida do Estado, dentro de um quadro de atividades públicas descentralizadas, constituídas em grande parte pela colaboração dos particulares com a administração. (4)

Não repugnaria, por isso mesmo, aplicar por extensão, às atividades privadas, pelo menos ao seu regime disciplinar interno, as mesmas normas jurídicas que presidem à vida interna da administração.

Isto não importaria em confundir-se a natureza jurídica do direito disciplinar, mas apenas em tornar extensiva a aplicação das suas normas gerais à vida das coletividades privadas.

Essa extensão, porém, só pode ter, no momento presente, caráter estatutário ou contratual, cuja obrigatoriedade de aplicação importaria evidentemente em considerar as normas referidas no mesmo pé das disposições legais.

O poder judiciário já tem, aliás, notadamente nos casos de certos estabelecimentos bancários,

reconhecido como regime disciplinar obrigatório as normas consagradas nos seus estatutos e regimentos internos.

Mas a amplitude de aplicação das normas de direito disciplinar às entidades privadas não importa em confusão quanto à existência, dentro do quadro do direito administrativo, de um direito disciplinar com normas perfeitamente reajustadas àquelas que orientam a disciplina geral, isto é, o próprio direito administrativo.

Efetivamente, não será impossível aproximar as normas de aplicação das sanções disciplinares às das sanções administrativas, quer em seu conteúdo, quer em seu processo, entrosando-as dentro de princípios e normas uniformes.

Os regulamentos e regimentos internos, as sanções administrativas aplicadas aos que, estranhos ao serviço, com ele mantêm relações, as medidas e sanções disciplinares, orientam-se por princípios gerais uniformes.

O que é peculiar a cada um é a finalidade específica, a ordem de atividades que visa regular, o agente passivo sobre o qual se exerce a ação da atividade pública.

Por isso é que o direito disciplinar está mais aproximado do direito administrativo do que do direito penal.

Este se movimenta dentro de um quadro mais largo, mais livre, quer em sua expressão material, quer formal.

O direito penal procura absorver com seus princípios, sob a influência, aliás, de idéias autoritárias, outras disciplinas jurídicas, especialmente o direito administrativo e o disciplinar, procurando uniformizar o regime das sanções e penetrando na vida administrativa, no campo das contravenções e das infrações administrativas, de um modo geral.

Mas esta orientação só pode ser nociva à própria atividade do Estado, porque a vida disciplinar como a administrativa, no que diz com a obediência aos regulamentos administrativos, se deve movimentar dentro de um setor fechado que compreenda a vida do Estado na esfera puramente administrativa.

Esta tem um sentido restrito, compreende a administração propriamente dita, os meios diretos de que dispõe o Estado para manter os seus serviços.

Neste terreno deve o direito disciplinar e administrativo ficar imune da influência de outras normas que não aquelas ditadas pelo Estado.

(2) Ver especialmente — Nézar — *Les Principes généraux du droit disciplinaire*.

(3) Ver especialmente a obra de Légal e Brethe de la Gressaye — *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*.

(4) B. Geny — *De la collaboration des particuliers avec l'administration*.