

DIREITO DISCIPLINAR

LEOPOLDO BRAGA

SUMÁRIO: 1 — Introito. 2 — Posição, conteúdo e esfera de aplicação do direito disciplinar. 3 — Natureza e fundamento do direito disciplinar. 4 — Responsabilidade disciplinar e responsabilidade administrativa. 5 — Extensão ou alcance do direito disciplinar. 6 — Relações entre o direito disciplinar e o direito penal. Diversidade de natureza e de fundamento. Características diferenciais. 7 — O princípio da *autonomia do direito disciplinar*. Exposição e fundamentação doutrinária. 8 — A doutrina da *unidade do direito disciplinar* como sistema jurídico. 9 — Princípios, regras e peculiaridades do direito disciplinar em confronto com os de outras disciplinas jurídicas, especialmente o direito penal. 10 — Categorias e classificações das penas disciplinares. Sanções disciplinares e medidas administrativas.

1. Muito se tem escrito, doutrinado e discutido, na literatura jurídica nacional, como na estrangeira, acêrca da natureza, do fundamento e do alcance do *direito disciplinar*, bem assim de sua posição, características diferenciais e autonomia, em relação ao *direito administrativo* e, mui especialmente, ao *direito penal*. Não constitui objetivo dêste brevíssimo ensaio o estudo aprofundado da matéria, mas, apenas, o de aflorar certos e determinados aspectos do palpitante assunto, que, em suas aplicações práticas, ainda enseja, não raro, vacilações, equívocos e perplexidades.

2. Segundo as mais modernas e autorizadas concepções doutrinárias, o direito disciplinar — em tema de direito público — se contém na área, maior, do direito administrativo, por isso que, como diz BIELSA (1), a esfera de sua aplicação está especialmente circunscrita aos funcionários, relativamente à obrigação primordial, que lhes impende, de cumprir os deveres inerentes à função ou emprêgo, de acôrdo com as leis, regulamentos ou princípios que os determinam, e segundo as ordens superiores; vale dizer, as obrigações de caráter *geral* (de conteúdo *legal*) e as de caráter *especial* (fundadas no *princípio da hierarquia*). E se, por um lado, assim ocorre, por outro lado, consoante o registo de ROLLAND (2), é, em princípio, uma autoridade administrativa ativa que pronuncia a punição disciplinar. O assêrto é abonado, ademais, pelos subsídios que se oferecerão nos desenvolvimentos seguintes dêste escôrço jurídico.

3. No que concerne à *natureza* e *fundamento* do direito disciplinar, tendem a harmonizar-se, hoje, as opiniões da maioria dos estudiosos, convergindo,

(1) RAFAEL BIELSA, *Derecho Administrativo*, 4.^a ed., tomo II, pág. 291.

(2) LOUIS ROLLAND, *Précis de Droit Administratif*, 9.^a ed., pág. 109.

embora com algumas diversificações de pouca monta, para um entendimento comum.

Houve tempo em que as dissidências, a tal respeito, deram aso a amplas dissertações doutrinárias, as quais, porém, podem, hodiernamente, considerar-se superadas pelas novas aquisições da ciência jurídica no campo do direito público. Haja vista a que FRANCESCO D'ALESSIO aludiu à existência de um “vivo dissenso nella dottrina circa la natura del potere disciplinare”, ou seja o poder que têm os entes públicos de ameaçar ou infligir um mal àqueles que se acham para com êles num especial estado de dependência. Reporta-se a uma “concepção privatística” de tal poder, sustentada por alguns autores (*e. g.* GIORGIO LORIS, *Diritto Amministrativo*, 12.^a ed., 1921, págs. 81-82), semelhante à que existe nas relações entre o empregador comum ou a empresa e seus dependentes, e contra a qual objetou ROMANO que “o princípio de igualdade, inspirador de toda a legislação do direito privado moderno, não admite que nenhuma pessoa, física ou jurídica — à exceção do Estado e dos entes públicos — possa exercer um poder coactivo sobre outra; e, assim, reputa ilícita, como infensa à moral e à ordem pública, qualquer contratação feita em contrário a êsse princípio geral”. Isso leva a concluir D'ALESSIO que “o poder disciplinar privado se diferencia do público; pois, enquanto o primeiro, em substância, não é diverso de todos os outros direitos nascentes de uma obrigação civil”... “o segundo é, ao revés, um direito público subjetivo do Estado ou dos outros entes públicos, um direito de supremacia especial que pelo Estado ou pelos outros entes (públicos) é exercitado sobre aqueles que, face aos mesmos, se colocam em um *status specialis subiectionis* ao assumirem um emprêgo público”. Depois de observar que os dois poderes disciplinares (o público e o privado), além de diversificados por natureza, ainda diferem notavelmente quanto à extensão e eficácia, remata o eminente professor da universidade de Pavia: — “Il potere disciplinare si fonda, infatti, sulla supremazia speciale in cui si trova l'ente pubblico rispetto ai propri dipendenti. Sciolto il rapporto, cessa la supremazia dell'ente e la sua potestà disciplinare” (3).

O clássico MOREAU, já em comêço dêste século, situava o perquirido fundamento no *poder disciplinar* do Estado, ou seja o poder, que a êle assiste, de supervisionar a conduta e os atos do funcionário no exercício de suas funções e também em sua vida privada, que concorram para o prestígio ou o descrédito dêle, funcionário, e da Administração em geral (4). Análogo é o entendimento de HAURIOU, manifestado nos desenvolvimentos de sua teoria do “estatuto legal e regulamentar dos funcionários”, e segundo a qual os funcionários públicos não são apenas simples *agentes*, são *órgãos* mais ou menos importantes da pessoa moral administrativa, sobre os quais se exercem os “poderes de polícia do Governo”, sob duas modalidades, a saber: o *poder hierárquico* e o *poder disciplinar* (5).

(3) FRANCESCO D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo italiano*, vol. I, págs. 447 a 449.

(4) FÉLIX MOREAU, *Manuel de Droit Administratif*, pág. 174.

(5) MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8.^a ed., págs. 620 e 634.

Para GASTON JÈZE o poder disciplinar — em que assenta o direito disciplinar — tem por objeto essencial melhorar, aperfeiçoar o funcionamento do serviço público, e é em nome dêste interêsse que êle se exerce, e não em nome do sentimento de justiça repressiva, que inspira a legislação penal, sentimento que, a seu ver, não existe no primeiro ou é completamente secundário (6). ROLLAND considera exata a opinião de JÈZE e a sufraga (7). No magistério de VILLEGAS BASAVILBASO, a responsabilidade disciplinar pressupõe o poder disciplinar da Administração pública, o qual surge da relação de emprêgo público e não de uma obrigação civil constituidora do fundamento do direito disciplinar privado. Se o individuo, voluntariamente, ao aceitar a designação, se situa, com respeito ao Estado, numa esfera de sujeição regulada pelo direito objetivo, é inquestionável a desigualdade jurídica das partes na relação de emprêgo ou função pública: a Administração pública assume sempre, em consequência, uma superioridade ou preeminência que se traduz no *poder hierárquico*, cujo correspectivo é o *direito disciplinar*. Quanto às sanções disciplinares, opina que “su fundamento radica en asegurar y mantener el normal funcionamiento de la Administración pública” (8). Segundo MARCEL WALINE, o poder disciplinar não é o poder hierárquico, pois, não sòmente o seu *objeto* é diferente e resulta de suas respectivas definições, como, ademais, seus *sujeitos* são também diferentes, pôsto que todos os funcionários, mesmo os descentralizados, estão submetidos ao poder disciplinar (9). Para ZANOBINI a responsabilidade disciplinar, sendo própria das relações de *supremacia especial* (e não da *soberania*), corresponde à responsabilidade contratual do direito privado, enquanto as outras formas de responsabilidade administrativa, desde que baseadas no dever geral de obediência às leis, correspondem à responsabilidade extra-contratual. A responsabilidade disciplinar pertence à figura, mais vasta, da responsabilidade administrativa, isto é, aquela responsabilidade que tem por objeto a aplicação de sanções punitivas, estabelecida a garantia de deveres para com a Administração pública através de providências com o caráter de atos administrativos imediatamente executórios (10). MICHELE LA TORRE situa o fundamento do poder disciplinar num *poder de supremacia*, que é, no seu dizer, “fenômeno assás difuso”. — De fato — explica — o poder disciplinar é exercido, seja por quem goza de autoridade com base no direito privado, seja por quem goza de autoridade prevista no direito público, pertencente aos superiores hierárquicos ou aos funcionários públicos em geral. No campo do direito público, o poder disciplinar — tendo o seu fundamento nas exigências do interêsse público, — possui uma esfera de ação ainda mais lata. Onde quer que se apresente uma *supremacia* de uma parte e uma su-

(6) GASTON JÈZE, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, trad. argentina da 3.^a ed. francesa — Editorial Depalma, — tomo III, pág. 92.

(7) ROLLAND, *op. cit.*, pág. 108.

(8) BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO, *Derecho Administrativo*, tomo III, págs. 528, 529 a 530 e 533.

(9) MARCEL WALINE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 5.^a ed., págs. 322 a 323.

(10) GUIDO ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 4.^a ed., vol. 3.^o, pág. 240.

bordinação da outra, há *poder disciplinar*. Todavia, oferece particular interesse o poder disciplinar em relação aos empregados públicos; e isto é natural, porque êstes prestam o seu próprio serviço a um ente público, em caráter funcional duradouro, retribuído e sob a contínua direção e supervisão da autoridade administrativa a que se acham subordinados (11). MARCELLO CAETANO julga que “o poder disciplinar tem sua origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público” (12). GUILLERMO VARAS, a seu turno, opina: — “El poder disciplinario de que goza la Administración tiene su fundamento racional en la necesidad de mantener la marcha regular y continua de los servicios publicos, la que no se obtendría si fuera menester recurrir a otros poderes públicos, como el Judicial, por ejemplo, para mantener la disciplina administrativa” (13).

No repositório doutrinário compendiado, sob o título *Studi di Diritto Amministrativo* (1942), pelo Instituto de Direito Administrativo da Universidade de Florença, está inserto o excelente trabalho “*Natura giuridica del potere disciplinare*”, de autoria de ENRICO RASPONI, em o qual se acham muito bem expostas, confrontadas e analisadas as diversas teorias sôbre a natureza jurídica e o fundamento do poder disciplinar. Êle as agrupa e classifica em “*quattro distinte teorie*”. A primeira (denominada *teoria penalística*), professada por BERNER, BUDEUS, BÜLAU, HOLTZENDORFF, GIORGIO MEYER, SCHUTZE etc., identifica o poder disciplinar com o poder punitivo geral do Estado, isto é, as penas disciplinares seriam penas no sentido comum da lei penal, e os atos através dos quais se exercita o poder disciplinar seriam verdadeiras e próprias sentenças, embora emanadas da autoridade administrativa; todavia, pelo fato de que as faltas disciplinares só podem ser cometidas por pessoa investida em função pública, as sanções respectivas constituiriam um *direito penal especial para os empregados públicos*. Contra essa teoria levantou-se LABAND, secundado por outros autores, arguindo a existência de profundas diferenças entre o sistema penal e o disciplinar, assim por exemplo: a) a da regra *ne bis in idem*, dominante no direito penal e não no disciplinar, admitido, como é, que um funcionário possa ser, pelo mesmo fato, submetido a processo e punição pela via penal e pela via disciplinar; b) a do princípio relativo à *prescrição*, por isto que a prescrição da ação penal não exclui necessariamente a punição disciplinar; c) a dos princípios *nullum crimen sine lege poenali* e *nulla poena sine lege*, que são de rigor em direito penal e não o são em direito disciplinar; d) o contraste entre o caráter de *obrigatoriedade* da punição penal dos crimes, necessária e indeclinável, por constituir *dever* do Estado, e a *facultatividade* da sanção disciplinar, de vez que sua cominação é deixada à opção discricionária da autoridade pública, que tanto pode usar da indulgência, como fechar olhos às faltas disciplinares de seus servidores; e) a de que, enquanto o poder punitivo comum só se exerce *jurisdicionalmente*, o poder disciplinar não dá lugar a um *ato jurisdicional*, mas a um *ato ad-*

(11) MICHELE LA TORRE, *Nozioni di Diritto Amministrativo*, 4.^a ed., páginas 76 e 77.

(12) MARCELLO CAETANO, *Do Poder Disciplinar*, pág. 25.

(13) GUILLERMO VARAS CONTRERAS, *Derecho Administrativo*, 2.^a ed., pág. 369.

ministrativo. A segunda (denominada *teoria civilística*), sustentada por LABAND, PACINOTTI, PRESUTTI etc., aprofundando-se na indagação do fundamento do poder disciplinar, afirma que “as conseqüências disciplinares da falta ao dever de ofício não assentam sôbre a *potestade pública (soberania)* do Estado, mas sôbre a *supremacia* nascente da relação de serviço, isto é, sôbre uma especial relação de poder intercedente entre o Estado e o empregado que o serve” (14), vinculando, destarte, a *relação disciplinar* a uma *relação contratual*. A concepção de PACINOTTI, no dizer de RASPONI, é, apenas uma variante da de LABAND, pois, partindo da crítica à teoria penalística, “assemelha as sanções disciplinares às penas civis, cominadas contratualmente para melhor garantir a execução do contrato” (15). A *teoria civilística*, muito criticada e combatida, inclusive por sua incapacidade para abranger *tôdas* as manifestações do fenômeno do poder disciplinar, tornou-se, ademais, inaceitável, por sujeita às mesmas objeções levantadas contra a concepção *contratualística* da relação de emprêgo público, hoje repelida pela moderna e predominante doutrina estatutária; além do que, segundo observara ZANOBINI, as penas disciplinares, via de regra, não têm um *conteúdo patrimonial*, próprio das penas civis, mas um *conteúdo afliitivo*, inexistente nas aludidas sanções civis decorrentes da ação contratual e da cláusula penal (16). A terceira (denominada *teoria administrativística*), ligada principalmente aos nomes de JELLINEK e de SANTI ROMANO (17), partindo da observação de LABAND, de que o fundamento do poder disciplinar deve ser buscado “*fora da soberania*”, fá-lo assentar num “*poder de supremacia especial*”, que é um fenômeno diferente do *poder soberano* do Estado e coincidente com o caráter do mesmo poder disciplinar, consoante, ainda, a versão de RASPONI: — “Affermato dunque che il potere disciplinare non è mai potere sovrano e che esso risiede in un *rapporto di supremazia speciale*, lo JELLINEK fissa il criterio essenziale per distinguere la sovranità dagli altri poteri di supremazia nel fatto che la sovranità sarebbe un potere non condizionato alla volontà di chi vi è sottoposto, mentre ogni altro potere sarebbe condizionato e limitato nel tempo. Per questo, secondo l'autore in esame, l'individuo sottoposto ad un potere di supremazia speciale può in ogni tempo riacquistare, sempre che lo voglia, la propria libertà, sia pur venendo meno al dovere giuridico che gli incombe, mentre non può mai sottrarsi al potere sovrano. Il potere disciplinare apparterebbe perciò ai poteri di supremazia speciale, perchè la più grave pena disciplinare consiste nella espulsione, cioè nel far venir meno la sottoposizione a tale potere, mentre,

(14) LABAND, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, trad. italiana de Ranelletti, págs. 644 e segts.; — PACINOTTI, *L'Impiego nelle Pubbliche Amministrazioni*, pág. 217; — PRESUTTI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, páginas 368 e segts.

(15) ENRICO RASPONI, *Natura Giuridica del Potere Disciplinare*, in *Studi di Diritto Amministrativo*, do Instituto di Diritto Amministrativo da Universidade de Florença, ed. Cedam, pág. 126.

(16) ZANOBINI, *Le Sanzioni Amministrative*, pág. 114.

(17) G. JELLINEK, *System der subjektiven Öffentlichen Rechts*, trad. ital. de Uggiano, págs. 235 e segts.; — SANTI ROMANO, *I Poteri Disciplinari delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Giuriprudenza Italiana*, IV, págs. 235 e segts.

se lo Stato esercitasse sovranità sugli impiegati, dovrebbe esistere una coazione per l'adempimento del dovere di ufficio". RASPONI critica também essa teoria, entre outras razões, pela insuficiência da separação do *poder soberano* dos *podêres de supremacia especial*, para o fim de investigação do fundamento do *poder disciplinar*. Finalmente, a *quarta teoria* (denominada *teoria do direito especial*), formulada por HENRY NÉZARD em seu famoso livro *Les Principes Généraux du Droit Disciplinaire* e esposada por outros autores mais modernos, critica as anteriormente citadas e formula uma concepção intermediária, segundo a qual o direito disciplinar teria, ao mesmo tempo, caráter civil e penal, sem, contudo, pertencer a um ou ao outro, configurando, *um direito especial*, correspondente a um "*poder especial*" que não se pode classificar entre os podêres típicos e exclusivos, quer do direito penal, quer do direito privado, nem tampouco, — aduz RASPONI — do próprio direito administrativo. NÉZARD dá à expressão "*direito especial*" um conteúdo nitidamente *objetivo*: o direito disciplinar, em sua concepção, constitui um ramo à parte, do direito, com suas próprias regras, com suas sanções e com o seu específico processo; e, pôsto que exercitável tanto por sujeitos de direito privado como de direito público, jamais perderia o caráter de "um complexo de normas distinto do direito público e do direito privado, e, como tal, obedeceria unicamente aos seus próprios preceitos, e não àqueles dos outros ramos do direito" (18).

Ao exame e confronto das opiniões expostas, parece-nos preferível a conclusão de que o *direito disciplinar*, no plano estatal ou administrativo, tem a natureza de um direito público subjetivo do Estado, ou dos entes públicos por êle instituídos, decorrente do poder disciplinar, cujo *fundamento* reside no princípio de supremacia hierárquica inerente à autoridade, em função da ordem jurídica e do interesse público no sentido do bom funcionamento dos serviços a cargo da Administração.

4. É de advertir-se, porém, que a *responsabilidade disciplinar* não se identifica e confunde com a *responsabilidade administrativa* em sentido lato. Diversificam-se os conceitos pela própria diversidade dimensional de suas respectivas esferas de compreensão: esta última é mais ampla do que a primeira, pelas implicações a que se presta, tanto na ordem penal propriamente dita, como na civil e patrimonial. O citado BIELSA explica, ao propósito, que a responsabilidade disciplinar também é administrativa e, do ponto de vista material, a responsabilidade administrativa é disciplinar; mas, do ponto de vista formal, ela compreende não só a disciplinar, senão também a patrimonial: uma é predominantemente *de índole civil* ao passo que a outra é predominantemente *de índole penal* (19).

5. No que respeita à extensão ou alcance do direito disciplinar, dois princípios são hoje considerados certos e dominantes na melhor doutrina, a saber:

(18) HENRY NÉZARD, *Les Principes Généraux du Droit Disciplinaire*, páginas 103 e segts.; — RASPONI, *op. cit.*, pág. 239.

(19) BIELSA, *op. cit.*, tomo II, págs. 286 e 287.

a) O direito disciplinar só é aplicável aos servidores públicos e enquanto se encontrem os mesmos investidos de autoridade ou função pública. Desde que cessa o exercício da função pública, cessa o poder hierárquico, a cuja supremacia e obediência está sujeito o funcionário público, como bem mostra WALINE em sua “*explicação jurídica do poder hierárquico*”:

“Au point de vue juridique, le service public forme une institution incluse dans l’Etat. Les prescriptions des chefs de service constituent les règles de droit interne de cette institution administrative, droit qui n’a de valeur qu’à l’intérieur de cette administration et de ses membres, c’est-à-dire des fonctionnaires”.

“Ceux qui doivent l’obéissance son les fonctionnaires appartenant à un service public hiérarchisé” (20).

Daí a conclusão, explicitada por D’ALESSIO, de que a característica comum das penas disciplinares é a de que elas “colpiscono gli individui non nella propria sfera giuridica di uomo e di cittadino, ma soltanto nella loro sfera giuridica speciale creata dal rapporto impiegatizio in cui si trovano” (21).

Regista, outrossim, YORODZU ODA que

“la sanction disciplinaire des fonctionnaires ne peut pas s’appliquer à un individu qui a déjà perdu son statut de fonctionnaire” (22).

Por isto mesmo adverte VILLEGAS BASAVILBASO que, sem prejuízo das ações criminais acaso cabíveis,

“son improcedentes las sanciones disciplinarias por hechos que fueren conocidos después de la extinción de la relación”;

pois,

“sin la existencia del *vinculum iuris* entre la administración pública y el agente las sanciones disciplinarias son inaplicables” (23).

No mesmo sentido são os ensinamentos de BIELSA (*Derecho Administrativo*, 4.^a ed., tomo II, pág. 291); BULLRICH (*Principios Generales de Derecho Administrativo*, pág. 356); HAURIOU (*Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8.^a ed., pág. 634); JÈZE (*Principios Generales del Derecho Administrativo*, trad. argentina, tomo III, pág. 95); ROLLAND (*Précis de Droit Administratif*, 9.^a ed., pág. 109) e de inúmeros outros tratadistas, antigos e modernos.

b) Em responsabilidade disciplinar incide o funcionário público não apenas pelo cometimento de faltas no estrito desempenho da função pública e em razão dela, mas, também, eventualmente, pela prática de atos desabonadores de sua conduta particular e que se possam refletir desprimorosamente

(20) WALINE, *op. cit.*, pág. 319.

(21) D’ALESSIO, *op. cit.*, vol. I, pág. 454.

(22) YORODZU ODA, *Principes de Droit Administratif du Japon*, pág. 165.

(23) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, pág. 530.

sôbre o decôro e respeitabilidade da função pública, ou incompatibilizá-lo para o seu exercício.

Já o clássico HAURIUO prelecionara que

“le pouvoir disciplinaire a pour objet de réprimer les écarts de conduite du fonctionnaire, soit dans l'exercice de sa fonction, soit même dans sa vie privée”, pois “il s'inspire autant du sentiment de la dignité corporative du personnel que de la gravité de la faute individuelle” (24).

Assim também FÉLIX MOREAU:

Par le *pouvoir disciplinaire* l'Etat surveille la conduite et les actes du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, et aussi dans sa vie privée, qui concourt au prestige ou au discrédit du fonctionnaire et de l'Administration en général” (25).

Diverso não é o entendimento de BIELSA:

“Finalmente este poder disciplinario extiende su acción aun fuera de la esfera de la función, pues la inconducta en la vida privada del funcionario puede motivar alguna sanción disciplinaria en la Administración; porque si bien, en principio, debe diferenciarse al funcionario en público del hombre en privado, cuando los actos de la vida privada de éste inciden en la consideración pública (que es de influjo para los administrados), la Administración pública no puede dejarlos sin sanción” (26).

Invoca, ao propósito, o mestre platino a autoridade de NÉZARD (*Les Principes Généraux de Droit Disciplinaire*), que cita, a respeito, notáveis decisões dos altos tribunais franceses (27).

ZANOBINI é, por igual, categórico:

“L'impiegato ha il dovere di conservare buona condotta civile e morale non solo per quanto riguarda i suoi rapporti con l'amministrazione, ma anche in qualunque manifestazione della sua attività, pubblica o privata. Il fondamento di questo dovere è quello già detto a proposito della regolare condotta quale requisito di ammissione all'impiego: l'impossibilità per l'amministrazione di riporre fiducia in persona che si è dimostrata moralmente incapace e il danno, che deriverebbe al prestigio della medesima dal conservare tale persona nella sua organizzazione” (28).

(24) HAURIUO, *op. cit.*, pág. 634.

(25) MOREAU, *op. cit.*, pág. 174.

(26) BIELSA, *op. cit.*, tomo II, págs. 291, 292.

(27) BIELSA, *op. cit.*, tomo II, pág. 292, nota 91; — NÉZARD, *op. cit.*, páginas 167 e segts.

(28) ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. III, pág. 239; — *idem*, no “*Appendice*” intitulado *Il Rapporto d'Impiego*, pág. 298.

D'ALESSIO, por seu turno, inclui entre os deveres dos funcionários públicos

“il dovere che hanno tutti impiegati di serbare anche fuori di ufficio e nella vita privata una condotta incensurabile”.

Após ponderar que “è difficile determinare i limiti del potere che ha la pubblica amministrazione di vigilare e censurare la condotta degli impiegati dipendenti” afirma que “l'esistenza di un tal diritto si trova anche positivamente riconosciuta”, citando, no particular, várias cominações da legislação italiana, e conclui:

“Tutto ciò attiene alla necessità di conservare il prestigio del pubblico impiegato da una parte, e dall'altra la fiducia in esso da parte del superiore” (29).

MARINO CARBONI, sobre salientar que “il cittadino impiegato pubblico non è paragonabile ad un impiegato di azienda privata; ma egli ha una posizione sociale importantissima”, e, pois, “deve serbare anche buona condotta morale”, acrescenta, mais além:

“Ora quando, indipendentemente dal commettere alcun reato, l'impiegato ha nella vita privata una condotta immorale e pubblicamente viene accusato di fatti indecorosi e disonesti, o quando la sua vita in genere è scapestrata e dedita ai vizi, la pubblica amministrazione deve intervenire e, qualora l'impiegato non si corregga, deve licenciarlo” (29-a).

YORODZU ODA, examinando as “*causas da sanção disciplinar*”, aplicável ao funcionário público, entre elas arrola:

“le cas où il a commis, soit dans l'exercice de sa fonction, soit en dehors, un acte susceptible de nuire au prestige ou à la confiance qu'inspire la fonction publique” (30).

Atente-se, agora, na concepção de GASTON JÈZE, segundo a qual é tão íntima a vinculação da vida funcional de um servidor público com a sua vida privada, que os atos prejudiciais à dignidade desta última, por êle praticados, devem considerar-se *faltas de serviço*, sujeitas à ação do poder disciplinar, embora sua importância e gravidade comportem gradações, conforme a natureza da função pública exercida pelo agente:

“Además, no es dudoso que todo hecho, *cometido en su vida privada* por un agente y que atenta contra su honorabilidad, es una *falta de servicio*. La dignidad de la vida privada es una obligación funcional de los agentes públicos. Es indiscutible que un magistrado que se embriagase o que hiciese trampas en el juego, cometería una *falta de servicio*, legitimando el ejercicio del

(29) D'ALESSIO, *op. cit.*, vol. I, pág. 439.

(29-a) MARINO CARBONI, *Lo Stato Giuridico degli Impiegati*, págs. 354, 359 e 360.

(30) ODA, *op. cit.*, pág. 166.

poder disciplinario. Por cierto que la significación de las palabras "dignidad de la vida privada" varía según los agentes públicos. La dignidad de la vida privada de un magistrado, de un profesor, de un maestro, se apreciará más severamente que la de un alcañtarillero o la de un peón caminero. Pero la regla es la misma para todos los agentes públicos; la obligación funcional de la *dignidad de la vida privada* existe siempre" (31).

RUIZ Y GÓMEZ, depois de registrar que incorre em responsabilidade administrativa o funcionário ou empregado público que no exercício de seu cargo realiza atos ou pratica omissões que violam as atribuições ou deveres estabelecidos em relação com o serviço ou função que desempenha, ou que *fora da função realiza atos que o fazem desmerecer no conceito público*", aduz que

"en ciertos casos excepcionales, la conducta del hombre fuera del servicio público puede dar lugar a una corrección disciplinaria cuando dicha conducta es de tal naturaleza grave que hace desmerecer al funcionario o empleado en el concepto público"; e "aunque en estos casos no se trata de actos realizados en el ejercicio de la función, afectan sin embargo a la moral funcional y originan una sanción disciplinaria, no obstante no existir propiamente responsabilidad administrativa por no corresponder el acto a los de la función o servicio que se desempeña" (32).

Finalmente, MARCEL WALINE, conceituando o poder disciplinar como a possibilidade de aplicar a um funcionário uma certa repressão pelas faltas que ele tenha cometido no exercício de suas funções "ou capazes de reagir sobre o exercício de suas funções"; ou por "uma falta cometida no serviço ou suscetível de reagir sobre o serviço"; ou, ainda, "tôda falta cometida no exercício, ou por ocasião do exercício das funções", nos termos do art. 14 da lei de 1946, cita, ilustrativamente, decisões administrativas do Conselho de Estado francês, uma das quais se sustentou o cabimento de repressão disciplinar mesmo em relação a faltas praticadas pelo agente antes de seu ingresso no serviço público, se, por sua natureza, inconciliáveis fossem com o exercício da função pública. *In verbis*:

"Une répression disciplinaire peut être motivée par une faute antérieure à l'entrée au service de l'agent, si les faits antérieurs sont, de par leur nature, inconciliables avec l'exercice de la fonction publique (C. E., 5 décembre 1930, *Sarrail*, D., 1931. 3.58, concl. Rivet, *R. D. P.*, 1931.118, note Jèze; 3 juin 1941, *Piedfort*)" (33).

(31) JÈZE, *op. cit.*, tomo III, pág. 96.

(32) JULIAN M. RUIZ Y GOMEZ, *Principios Generales de Derecho Administrativo*, 1.ª ed., pág. 418.

(33) WALINE, *op. cit.*, pág. 321.

Com êsse entendimento coincide o de ANDRÉ DE LAUBADÈRE:

“Normalement la faute disciplinaire est un fait accompli depuis l'entrée en fonctions. Toutefois des faits antérieurs peuvent donner lieu à sanctions lorsqu'il y a eu dissimulation frauduleuse de la part de l'agent ou que les faits ignorés au moment de l'entrée en fonctions se révèlent incompatibles avec l'exercice de celle-ci: C. E. 5 déc. 1930, D. 1931, 3.58, concl. Rivet” (33-a).

LUIGI RAGGI espousa a mesma opinião, ao dizer:

“Il procedimento disciplinare è attuabile dalla nomina dell'impiegato, ma non è escluso che si possa esperire per fatti anteriori alla stessa, come per il caso in cui la nomina venga annullata per essere stata conseguita mercè falsi od inganni a danno della pubblica amministrazione” (33-b).

A nosso ver, *data venia*, o exemplo único que oferece RAGGI, em abono da aventada hipótese, excepcional, não é aceitável, pois não se pode atribuir o caráter de *pena disciplinar* ao ato administrativo *anulatório* de uma nomeação conseguida por meios fraudulentos ou ilícitos, como os eivados de engano ou falsidade, a que alude o autor.

Entendemos, de nossa parte, que, em tese, — ressalvada a hipótese única de perda do cargo ou função, por manifesta e comprovada inidoneidade moral para o serviço público, — não é juridicamente defensável a aplicabilidade de “*repressão disciplinar*” a servidor público em razão de atos por êle praticados *anteriormente* à sua investidura em cargo ou função para que tenha sido regularmente nomeado.

Justamente êsse é o parecer de VILLEGAS BASAVILBASO, assim formulado:

“... son improcedentes las sanciones disciplinarias por acciones u omisiones del agente público por hechos anteriores a la constitución del empleo o función, sin perjuicio, en su caso, de la revocación del nombramiento, la cual *no tiene el carácter de una sanción disciplinaria*”... “salvo”... “las sanciones penales si las acciones u omisiones configurasen — si no estuviese prescripta la acción criminal —, delitos” (34). (Os grifos são nossos.)

É de atentar-se, outrossim, no parecer de PETROZZIELLO:

“... le sanzioni disciplinari non possono andar oltre i limiti — diremo — cronologici di quello stato di particolare subordinazione, cui il rapporto di p. impiego dà origine. Quindi, non possono essere disciplinarmente colpiti nè l'impiegato *per fatti ante-*

(33-a) ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, página 708.

(33-b) LUIGI RAGGI, *Diritto Amministrativo*, 2.^a ed., vol. IV, pág. 339.

(34) VILLEGAS BASAVILBASO, *op .cit.*, tomo III, pág. 530.

riori alla constituzione del rapporto, i quali, però, se scoperti, possono determinare il licenziamento, ma *per cagioni non disciplinari*; nè l'ex-impiegato per fatti da lui compiuti durante la existência del rapporto, i quali, invece, ove rivestano carattere de delitto, cadono pur sempre sotto la legge penale, a meno che non siano già coperti dalla prescrizione, com'è previsto per qualsiasi delitto" (34-a). (Os grifos são nossos.)

6. É bem conhecida dos estudiosos do assunto a tendência, ainda hoje manifestada por alguns autores, de ver no *direito disciplinar* um ramo, dependência ou parte especial do *direito penal*, dadas as profundas analogias que tem com este último, de cuja "*índole*" participa, no dizer de BIELSA (35), e "onde se encontram os elementos essenciais do direito disciplinar, sob o aspecto doutrinário como o técnico", talqualmente regista THEMISTOCLES CAVALCANTI invocando F. CAMPOS (*Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, vol. I, págs. 238 e seguintes) (36). E daí dimanam as impróprias denominações que, por vêzes, lhe têm sido dadas, como as de "*direito penal administrativo*", "*direito penal disciplinar*" etc.

Trata-se, porém, de *dois direitos*, aproximados, mas diversos, relacionados, mas distintos. Diferenciados, sobretudo, por uma série de características e peculiaridades marcantes e inconfundíveis, já no campo dos princípios doutrinários, já no direito positivo incorporado às codificações legislativas ou às técnicas e práticas da administração.

A diferença se planta, preliminarmente, na diversidade de *natureza* e de *fundamento*, muito bem assinalada por HELY LOPES MEIRELLES, quando diz, com apoio em ZANOBINI e noutros mestres:

"A punição disciplinar e a criminal têm fundamentos diversos, e diversa é a natureza das penas. A diferença não é de grau; é de substância. Dessa substancial diversidade resulta a possibilidade da aplicação conjunta das duas penalidades sem que ocorra *bis in idem*. Por outras palavras, a mesma infração pode dar ensejo à punição administrativa (disciplinar) e à punição penal (criminal), porque aquela é sempre um *minus* em relação a esta. Daí resulta que toda condenação criminal, por delito funcional, acarreta a punição disciplinar, mas nem toda falta administrativa exige sanção penal" (37).

Aludindo às controvérsias pelo tema suscitadas, escreve RODOLFO BULLRICH:

"Pero entre el derecho penal y el régimen disciplinario de la administración existen diferencias sustanciales, que demuestran

(34-a) MODESTINO PETROZZIELLO, *Il Rapporto di Pubblico Impiego*, página CCXXXVII.

(35) BIELSA, *op. cit.*, tomo II, pág. 286.

(36) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Pareceres do Consultor-Geral da República* — 1945-1946, volume único, pág. 490.

(37) HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 71.

que se trata de dos instituciones distintas. Entre ellas conviene anotar la de que el derecho penal sólo se aplica cuando una ley ha calificado el hecho como infracción y determinado la pena que corresponde, en tanto que en el régimen disciplinario la discrecionalidad del superior puede determinar la aplicación de una sanción aun cuando no existan esas circunstancias; las penas disciplinarias no implican, como na mayoría de las otras, la privación de la libertad, que importan también sanciones más graves por la naturaleza de los hechos que reprime, lo cual también exige un régimen procesal rodeado de mayores garantías. Además, ha de tenerse en cuenta que un hecho administrativo puede originar una sanción de este orden y, al mismo tiempo, la aplicación de una sanción del derecho penal, lo que estaría en contra de la regla — si no fueran dos derechos diferentes — del derecho penal, de que no se puede aplicar dos sanciones por un mismo hecho” (38).

O eminente administrativista japonês Prof. YORODZU ODA assim, por sua vez, preleciona, a respeito da sanção disciplinar:

“Elle diffère donc complètement de la sanction pénale. Voici les différences capitales entre les deux sanctions: a) La sanction disciplinaire s'appuie sur le pouvoir particulier dont l'Etat est investi vis-à-vis de la fonction publique, tandis que la sanction pénale est fondée sur son droit de pénalité dérivé des attributions générales de la puissance publique. Le principe fondamental *nulla poena sine lege* ne s'applique pas à la sanction disciplinaire. A la différence de la sanction pénale qui doit être établie par la loi, la sanction disciplinaire peut être déterminée par une ordonnance, parce que la réglementation de l'exercice de la fonction publique appartient à la prérogative gouvernementale, à moins qu'elle ne soit restreinte par la Constitution; d'ailleurs, on doit présumer le consentement préalable du fonctionnaire à cette sanction, lorsqu'il se lie à l'Etat par le fait de son entrée en fonctions. Il est évident en même temps que la sanction disciplinaire ne peut pas s'étendre au delà des mesures que nous venons d'indiquer; — b) La sanction disciplinaire consiste à punir les infractions des fonctionnaires à leurs obligations spéciales et existe par conséquent, en vue de défendre l'intérêt particulier de l'Etat dans le domaine de la fonction publique, tandis que la sanction pénale a pour but, en réprimant les actes criminels, de sauvegarder les intérêts juridiques généraux. En conséquence, si l'acte d'un fonctionnaire est considéré comme une simple violation de ses obligations, il n'entraînera que la sanction disciplinaire; si, au contraire, il est si grave qu'il constitue un acte criminel, alors la sanction pénale lui sera infligée indépendamment de la sanction disciplinaire qui ne peut pas

(38) RODOLFO BULLRICH, *Principios Generales de Derecho Administrativo*, pág. 357.

atteindre une personne n'ayant plus la qualité de fonctionnaire, la sanction pénale doit lui être appliquée même après la perte de son statut" (39).

MARCEL WALINE, em texto sob a epigrafe "*Le droit disciplinaire n'est pas le droit pénal*", mostra que, apesar do traço comum de serem, ambos, processos de repressão e de intimidação destinados a assegurar o respeito às normas de um grupo social, diferem em muitos pontos, a saber: 1.º um (o penal) abrange em suas normas todo o Estado; o outro (o disciplinar) apenas um serviço público; 2.º as sanções do direito penal são mais graves, atingindo os justicados em sua fortuna, sua capacidade jurídica, sua honra e sua liberdade; ao passo que as sanções disciplinares não atingem os funcionários senão em sua carreira; 3.º) conseqüentemente, as sanções penais devem ser precedidas de um processo em que lhes sejam asseguradas maiores garantias, ao contrário da repressão disciplinar, que não é precedida, as mais das vèzes, de um processo pròpriamente jurisdicional, mas de um processo aproximado do que ainda tende a se organizar e cujas principais manifestações enumera, a seguir (40). LOUIS ROLLAND assinala que a repressão penal é sempre a obra de um juiz, o que não sucede em relação à repressão disciplinar, que emana normalmente de um administrador; os fatos reprimidos são de natureza diferente e, finalmente, a punição, em caso de repressão penal, atinge o funcionário em sua pessoa ou seus bens, enquanto a repressão disciplinar não tem a natureza jurídica de uma pena: é medida que atinge o culpado em sua situação de funcionário, — sem embargo de que um fato em razão do qual é intentado processo disciplinar pode ser também objeto de um processo penal, se constitui uma infração da lei penal (41). Assim também GASTON JÈZE: — "*La falta disciplinaria y la infracción penal no tienen la misma naturaleza*". "*La represión disciplinaria de los agentes públicos que cometen faltas y la represión disciplinaria de los agentes públicos delincuentes son dos cosas totalmente diferentes. La represión disciplinaria tiene en cuenta el mejoramiento del servicio público, mientras que la represión penal tiene esencialmente por objeto la punición personal del agente público delincuente, en nombre de la idea de justicia, siendo secundaria la idea de ejemplaridad. La represión penal de los agentes públicos delincuentes non tiene por finalidad el mejoramiento del funcionamiento de un servicio público*" (42).

THEMISTOCLES CAVALCANTI, depois de afirmar que "o direito disciplinar está mais aproximado do direito administrativo do que do direito penal", acrescenta:

"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, pro-

(39) ODA, *op. cit.*, págs. 165, 166.

(40) WALINE, *op. cit.*, pág. 323.

(41) ROLLAND, *op. cit.*, págs. 108, 109.

(42) JÈZE, *op. cit.*, tomo III, págs. 92, 93.

curando 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, deve-se movimentar dentro de um setor fechado que compreenda a vida do Estado na esfera puramente administrativa" (43).

7. Se, por um lado, com a evidência e valia de tais argumentos, positivou-se, na melhor doutrina, que o direito disciplinar não é um ramo, dependência ou modalidade do direito penal, sem embargo de suas analogias com este último, por outro lado, partindo da premissa de que a sanção disciplinar também não se identifica com a sanção administrativa *lato sensu*, mas reveste características e peculiaridades próprias, uma teoria jurídica se esboçou no sentido de emancipar ou destacar do próprio *direito administrativo* o *direito disciplinar*, pôsto que os princípios e regras que o informam e ordenam num corpo de doutrina nitidamente particularizado já permitem considerá-lo um instituto jurídico especial e diversificado, vale dizer, uma disciplina à parte, do mesmo modo que daquele se destacou o direito financeiro, e do direito financeiro, por sua vez, o direito tributário ou fiscal.

Haja vista, ilustrativamente, a que o chamado "*direito penal administrativo*", estruturado como uma nova disciplina pretensamente autônoma, por JAMES GOLDSCHMIDT (*Deliktobligationem das Verwaltungsstrafrechts*, Berlim, 1902) e OTTO MAYER (*Le Droit Administratif Allemand*, Paris, 1903) sôbre a concepção originária do *delito administrativo* (diverso do delito de direito comum) e da *pena administrativa* (não fiscal) fundada no *poder de polícia* e relacionada, no dizer de BIELSA, a "una obligación delictual del derecho administrativo a la cual debe corresponder no una obligación civil, ni una sanción disciplinaria, sino una simple pena administrativa" (44), nada tem que ver com o *direito disciplinar*, do qual difere nitidamente, tanto por sua natureza e fundamento, quanto por seu objeto. Sem embargo das contestações da maioria dos estudiosos, entre os quais LENTINI com a afirmação de que *não existe um "direito penal administrativo"*, certos autores dão apoio a essa concepção separatista, nomeadamente MANZINI (44-a), segundo o qual "o que caracteriza o *direito penal administrativo* não é o interesse administrativo tutelado, mas a *essencia exclusivamente administrativa* do preceito sancionado penalmente". ZANOBINI, embora não admita a existência autônoma de um *direito penal administrativo*, aceita a doutrina das *penas administrativas* como "penas em sentido técnico" fazendo parte do direito administrativo, e distingue dos outros *podêres punitivos administrativos* o *direito disciplinar*, tomando por base o critério de que este último visa a relações especiais e se

(43) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 125.

(44) BIELSA, *Estudios de Derecho Publico — I — Derecho Administrativo*, pág. 325.

(44-a) VINCENZO MANZINI, *Trattato di Diritto Penale*, tomo I, pág. 106.

funda num especial dever de obediência e num especial poder de supremacia (45). VILLEGAS BASAVILBASO desenvolve muito bem a tese da autonomia do *direito penal administrativo* à luz das teorias de GOLDSCHMIDT, MAYER e MANZINI, destacadamente, porém, da parte que diz respeito ao *direito disciplinar* (45-a).

É de mencionar-se, neste laço, que o ilustre REINHART MAURACH, no seu *Deutsches Strafrecht*, ao discorrer sobre “a separação do *direito penal administrativo* do *direito penal criminal*” (*sic*), refere que “o Estado do liberalismo clássico podia prescindir de um *direito penal administrativo*”, pois, “dada a sua escassa atividade administrativa, bastava o direito penal criminal para sancionar as perturbações, mercedoras de punição, dessa atividade”; mas, “a instauração do Estado social, já adiantado o século XX, e o desenvolvimento da atividade da administração estatal, que não podia prescindir de recursos coactivos, mostraram a urgente necessidade de destacar um especial *direito penal administrativo* do tronco do *direito penal criminal*”.

Sustenta a tese da existência de um *direito penal administrativo*, cujas primeiras formulações teóricas foram devidas especialmente a R. FRANK, M. E. MAYER e GOLDSCHMIDT; e expõe as “características do *direito penal administrativo*”, cuja sanção, a seu ver, “representa algo *fundamentalmente distinto da pena criminal*” (45-b).

Já o eminente MICHEL STASSINOPOULOS, ao estudar a “distinção entre as penas administrativas e as previstas pelas leis penais”, salienta que “as regras que concernem às penas administrativas não pertencem ao direito penal”, mas “não constituem, tampouco, um suposto *direito administrativo penal*”, pois, “enquanto o fim do direito penal é restabelecer o equilíbrio social ofendido pelo delinquente, o das regras administrativas é assegurar o bom funcionamento do serviço”. Distingue, entretanto, além disso, entre a *pena administrativa* e a *pena disciplinar*; pois, embora entenda que “o poder de infligir uma pena administrativa decorre também de uma lei”, e que “o princípio *nulla poena sine lege* se aplica, igualmente, às *penas administrativas*”, de logo formula esta ressalva, referente às *penas disciplinares*: — “... *abs-traction faite des peines disciplinaires énumérées dans la loi à titre indicatif*” (45-c).

Elaborou-se e se consolidou, destarte, o princípio da *autonomia do direito disciplinar*, hodiernamente reconhecido e consagrado pela melhor doutrina, mui especialmente nos seus confrontos com o direito penal, e em face dêste. A teoria a respeito está amplamente exposta e fundamentada na obra de NÉZARD (*Les Principes Généraux du Droit Disciplinaire*) já aqui anteriormente citada, e nas de outros estudiosos mais modernos.

(45) ZANOBINI, *Le Sanzioni Amministrative*, págs. 118 e segts.; — RASPONI, *op. cit.*, pág. 202.

(45-a) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo I (*Introducción*), págs. 125 a 135.

(45-b) REINHART MAURACH, *Tratado de Derecho Penal*, trad. espanhola de Juan Córdoba Róda, ed. Ariel, tomo I, págs. 17, 19 e 23.

(45-c) MICHEL STASSINOPOULOS, *Traité des Actes Administratifs*, págs. 87-88.

Na doutrina brasileira é de ver-se o que assinalou GUIMARÃES MENEGALE, de referência à natureza da sanção disciplinar:

“Se se trata de sanção assimilável às de direito civil ou de direito penal, ou de sanção administrativa, é opinião dependente da teoria, que se abraça, da relação de emprêgo público. Estamos, logicamente, em que o *poder disciplinar é autônomo*” (46).

Igualmente expressiva se mostra, no particular, a opinião de THEMISTOCLES CAVALCANTI, exposta no seu *Tratado de Direito Administrativo*:

“A *independência da sanção disciplinar* é... um princípio fundamental, que decorre não somente do valor específico da pena, mas ainda da medida do seu valor e da sua intensidade.

Entre nós, NÉLSON HUNGRIA contestou com veemência a *tese da autonomia*, confundindo o *direito administrativo* e o *direito penal*. A realidade, entretanto, é que essa *autonomia* se impõe na aplicação da pena e nas suas conseqüências, como, por exemplo, *com a aplicação da pena disciplinar mesmo quando tenha havido absolvição no crime*. E isto porque são outros os *fundamentos e diversas as causas da sanção*” (47).

Outrossim, em parecer jurídico de 19 de novembro de 1945, que proferiu como Consultor-Geral da República, seu ponto de vista foi nestes termos declarado e desenvolvido:

“A *autonomia da pena disciplinar* constitui, a meu ver, um princípio que merece aplicação, mórmente quando o juízo criminal não penetra no mérito, no exame da prova dos fatos imputados ao funcionário. A autonomia tem o seu fundamento não somente no próprio conteúdo da pena, mas também na sua finalidade específica, de todo em todo inconfundível com a pena criminal. O fato pode não constituir crime e configurar uma infração disciplinar; pode não se justificar a repressão penal e impor-se, de outro lado, a medida disciplinar para a boa ordem do serviço e da administração.

A pena disciplinar não é um complemento da pena criminal, mas se integra como *figura autônoma*, com peculiaridades inconfundíveis com o sistema repressivo penal, — a não ser quando expressamente prevista na lei penal como *complemento da pena criminal*.

Essa *autonomia* não exclui, evidentemente, a existência de profundas analogias com o direito penal, onde se encontram os elementos essenciais do direito disciplinar, sob o aspecto doutrinário, como o técnico (ver F. CAMPOS — *Commentario delle*

(46) J. GUIMARÃES MENEGALE, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2.^a ed., tomo I, pág. 197.

(47) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 128.

leggi sulla giustizia amministrativa, vol. I, pgs. 238 e seguintes). É a tese sustentada pela generalidade dos autores que versaram a matéria. Assim D'ALESSIO (*Istituzioni di diritto amministrativo*, I, pág. 449) só não admite a medida disciplinar quando a absolvição se basear na “*inexistência do fato*”, ou, admitindo, *exclui a participação do acusado*. No mesmo sentido ZANOBINI (*Corso di diritto amministrativo*, III, pág. 110) e PETROZZIELLO (*Primo Trattato de Orlando*, II, 3.^a parte, pg. CCLXIV), que, admitindo a possibilidade da pena disciplinar depois da absolvição no crime, de acôrdo, aliás, com a legislação italiana, acrescenta: — “Si può quindi, nelle accennate ipotesi, avere, bensì un contrasto tra giudicato penale, ch'è per l'assoluzione, e la pronuncia dell'autorità amministrativa, ch'è per la punizione disciplinare; ma quel contrasto è solo apparente e trova la sua giustificazione nella differenza, innanzi accennata, tra *potere penale* e *potere disciplinare*; differenza, che giuridicamente concilia i contrari ed elimina la contraddizione”.

Ainda M. WALINE (*Précis de Droit Administratif*, pg. 369): — “Le fait notamment qu'une instruction pénale a été clôturée par un non-lieu ne fait obstacle à des poursuites disciplinaires, et les faits ayant donné lieu peuvent être retenus pour motiver des mesures disciplinaires (Cons. d'Ét., 8 mars 1933, Deschamps, pág. 280). Le non-lieu ne signifie pas, en effet, que les faits sont inexistantes, mais seulement qu'ils ne constituent pas un délit pénal”.

Ainda ROGER BONNARD (*Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, pg. 396): — “En outre la répression disciplinaire peut intervenir après non-lieu ou acquittement sur poursuite pénale, parce qu'un fait peut ne pas être une infraction pénale et constituer cependant une faute disciplinaire (C. E. Maillery, 23 de fevrier 1914, pg. 266 — Bois, 2 juin 1916, pg. 213 — Olinari, 2 juillet 1917, pg. 603 — Chapus, 21 novembre, 1923, pg. 741)”.

CINO VITTA (*Il potere disciplinare sugli impiegati pubblici*, pág. 561): — “Tutte le sentenze dunque, ove sia dichiarato che il fatto non costituisce reato, o che l'azione penale non può essere promossa o proseguita, anche per difetto o desistenza di querela, o che la medesima è prescritta od altrimenti estinta, o che l'imputato ha per speciali motivi esente di pena, ed infine che le prove sono insufficienti, consentono un ulteriore intervento dell'autorità disciplinare, perchè il fatto, che non costituisce reato può costituire trasgressione disciplinare e perchè i motivi relativi alla sussistenza dell'azione penale o degli estremi per la condanna penale non si estendono alla sussistenza dell'azione disciplinare ed agli estremi per la condanna in questa sede” (48).

(48) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Pareceres do Consultor-Geral da República* — 1945-1946, págs. 490 a 492.

Não é difícil ver-se, porém, que o próprio NÉLSON HUNGRIA, sem embargo de sua posição reacionária em face do problema, reconheceu, de certo modo, o princípio da *autonomia do direito disciplinar*, ao adverter, elucidando o ponto de vista em que se colocou:

“A *autonomia do direito disciplinar* só se entende com os fatos que constituem exclusivamente faltas disciplinares. Só é admissível a ação disciplinar ulterior à absolvição no juízo penal quando, embora afastada a qualificação do fato como crime, persista residualmente uma falta disciplinar. É a justa decisão do direito germânico. A substancial coincidência entre ilícito administrativo e ilícito penal é confirmada pelo fato de que há perplexidade toda vez que a lei, ao cominar uma sanção comum ao direito administrativo e ao direito penal (como, por exemplo, a multa) não indica o poder competente para aplicá-la. O único meio de dirimir a incerteza será invocar o *in dubio pro reo*, para reconhecer-se que se trata de pena administrativa, de conseqüências menos graves que a criminal” (49).

8. Alguns autores, como se pode ver pela obra de ALFRED LÉGAL e JEAN BRËTHE DE LA GRESSAYE (*Le Pouvoir Disciplinaire dans les Institutions Privées*, Paris, 1938), de tal modo se extremaram na sustentação do princípio da *autonomia do direito disciplinar*, que chegaram ao ponto de — coligindo, coordenando e sistematizando os princípios, regras e peculiaridades ao mesmo inerentes e que o diversificam de outros ramos do direito em geral — construir, com tais elementos, uma doutrina da “unidade do direito disciplinar como sistema jurídico”, cujas normas seriam aplicadas indistintamente a tôdas as instituições — *públicas ou particulares* —, uma vez caracterizada a *natureza coletiva* da entidade (50).

Ao propósito, THEMISTOCLES CAVALCANTI, depois de observar que isso 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, assim como a de um “órfão que, na expressão de HAURIU, procura os seus pais sem poder encontrá-los” (*sic*), todavia, longe de repudiar a aludida doutrina, desenvolve comentários a ela favoráveis, como estes:

“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, à vida do Estado, dentro de um quadro de atividades públicas descentralizadas, constituídas em grande parte pela colaboração dos particulares com a administração. Não repugnaria, por isso mesmo, aplicar, por extensão, às

(49) NÉLSON HUNGRIA, “*Ilícito Administrativo e Ilícito Penal*”, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 31.

(50) ALFRED LÉGAL e JEAN BRËTHE DE LA GRESSAYE, *Le Pouvoir Disciplinaire dans les Institutions Privées*, págs. 109 e segts.

atividades privadas, pelo menos ao seu regime disciplinar interno, as mesmas normas jurídicas que presidem à vida interna da Administração. Isso não importaria em confundir-se a natureza jurídica do direito disciplinar, mas apenas em tornar extensiva a aplicação das suas normas 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" (51).

*

* * *

9. O exame, até aqui procedido, acêrca da natureza, fundamento e objeto do *direito disciplinar*, bem assim de suas relações com diferentes ramos da ciência jurídica, muito especialmente o direito penal, já permite estabelecer, numa sinópse final e em termos de breves confrontos, um elenco de suas mais importantes peculiaridades, consistentes em princípios e regras que lhe são próprios e que o singularizam em face das disciplinas afins, consoante os melhores e mais autorizados subsídios doutrinários:

I — O direito disciplinar independe dos princípios "*nullum crimen sine lege*" e "*nula poena sine lege*", que são de rigor no direito penal.

Isto se compreende e explica pela óbvia razão de que, sendo inerente ao *poder disciplinar* do Estado a supervisão e o contrôle da conduta do servidor público relativamente à fiel observância de seus deveres funcionais e hierárquicos, e com extensão até "*à conduta geral do funcionário*", no dizer de RUIZ Y GÓMEZ, tornar-se-ia extremamente difícil, senão mesmo impossível uma discriminação casuística legal em termos de prever todos os atos, fatos, omissões ou situações motivadores de responsabilidade disciplinar e passíveis de correção disciplinar, não se podendo, pois, deixar de reconhecer à autoridade administrativa uma certa margem de discricionariedade supletiva no exercício daquele poder. VILLEGAS BASAVILBASO, embora preconizando — para evitar possíveis abusos do poder público — a conveniência de uma regulação adequada do direito disciplinar, que preveja as transgressões e a correspondente punição administrativa, observa que tal regulação, por sua própria finalidade, "*no tiene el rigor ni la inflexibilidad que requiere la violación de las normas del derecho penal sustantivo*". E explica:

"La diferenciación del derecho penal del derecho disciplinario se revela en la confrontación de los ordenamientos legales respectivos. El Código Penal está constituido — además de las normas generales que rigen al delito y a la pena considerados en abs-

(51) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, págs. 124, 125.

trato —, por las figuras típicas delictivas en concreto y sus correspondientes penas. En cambio, las leyes reguladoras del derecho disciplinario son principalmente genéricas. El derecho penal puede ser considerado como una suma de figuras yuxtapuestas — según la feliz expresión de SOLER —, entre las cuales quedan vacíos de libertad. En el derecho disciplinario las figuras, muy contadas por cierto, no tienen soluciones de continuidad; es teórica y prácticamente difícil, por no decir imposible, afirmar cuándo existe una figura perfectamente definida y sin incurrir en errores de apreciación. Como se ha dicho acertadamente, no faltan las “leyes”, pero el “delito” es designado de un modo demasiado lato para poder comprender una gran variedad de configuraciones”.

.....

“Los dos principios básicos de este derecho” (refere-se ao direito penal) “*nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege*, no tienen rigurosa aplicación en el derecho disciplinario”. Su dominio es más dilatado. Las sanciones disciplinarias pueden imponerse aun cuando no existan normas especiales que configuren la violación de los deberes y la gradación de las puniciones” (52).

Já o grande mestre LEÓN DUGUIT externava, ao propósito, os seguintes conceitos:

“En général, l'autorité qui exerce la discipline n'est liée en aucune espèce de façon par des lois ou des règlements, au point de vue des faits qui peuvent entraîner une répression disciplinaire. Elle peut apprécier d'une manière absolument discrétionnaire les faits susceptibles d'entraîner à son avis cette répression. Ce sont non seulement des négligences, des faits plus ou moins graves commis dans le service, mais aussi des faits de la vie privée susceptibles de réagir sur le service. En un mot, tandis que la juridiction pénale, étroitement limitée par les termes de la loi, ne peut infliger une peine que pour un fait prévu, défini et qualifié d'infraction par la loi, l'agent disciplinaire peut apprécier lui même en toute liberté les faits susceptibles d'entraîner une répression” (53).

Poder discricionário, porém, no moderno sentido jurídico, e, sobretudo, no âmbito do Estado de Direito, não quer dizer *arbitrariedade*, isto é, poder absoluto, incondicionado e caprichoso, mas o exercício de uma liberdade de ação condicionada ao fim de interesse público e aos princípios gerais do direito, como bem mostra BENOÎT JEANNEAU em capítulo magistral intitulado “*P'interprétation des lois qui créent au profit des autorités administratives un pouvoir discrétionnaire allant à l'encontre des principes généraux du droit*” (54).

(52) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, págs. 531-532 e 530-531.

(53) LEÓN DUGUIT, *Droit Constitutionnel*, 2.^a ed., tomo 3.^o, págs. 254-255.

(54) BENOÎT JEANNEAU, *Les Principes Généraux du Droit dans la Jurisprudence Administrative*, pág. 157.

Daí haver, ainda, observado VILLEGAS BASAVILBASO, ao discriminar hipóteses ou situações que, na prática se podem apresentar:

“Finalmente, en la hipótesis de no existir ley disciplinaria — caso extremo —, no es posible admitir que la administración pública haya hecho renuncia de su poder disciplinario, por cuanto éste siempre está insito en la relación de empleo público. Pero la ausencia de un sistema disciplinario no significa que el ejercicio del poder sea ilimitado. Ese limite debe buscarse en los principios generales que rigen la función y el empleo públicos” (55).

Também o moderno administrativista pátrio JOSÉ CRETTELLA JUNIOR é claro e incisivo no afirmar:

“A regra *nullum crimen, nulla poena sine lege* não encontra guarida no âmbito do direito disciplinar, que a ignora.

Com efeito, nota-se diferença extraordinária com o delito penal: este último tem contornos precisos, disciplinados por um texto legislativo a que se dá interpretação restritiva. Em matéria disciplinar, esta precisão não existe, e não existe deliberadamente: deseja-se uma larga margem para poder-se atingir, pela repressão disciplinar, *tôda a infração aos deveres e obrigações do funcionário*, sejam quais forem, mesmo as faltas cometidas fora do serviço quando repercutem sobre a honra e consideração do agente e são suscetíveis, pela ressonância, de refletir-se no prestígio da função pública. A infração disciplinar é atípica. Não é, pois, necessário que haja um catálogo das faltas disciplinares, como existe um catálogo para os crimes. Não haverá igualmente necessidade de definição legal estabelecida por um texto. O princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege* não encontra aplicação alguma no caso. O superior hierárquico possui grande margem de poder discricionário para determinar e apreciar a falta disciplinar”.

E, em abono do assêrto, reproduz êstes conceitos emitidos por CAIO TÁCITO em seu artigo doutrinário intitulado “*Poder disciplinar e direito de defesa*” (*Revista de Direito Administrativo*, vol. XXXVII, págs. 347/348), *verbis*:

“O poder disciplinar é, em tese, discricionário. Não o vinculam os pressupostos de antecedência da lei na determinação da falta ou da sanção. Não se aplica à instância administrativa o princípio da reserva legal que domina, secularmente, a doutrina e a lei penal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

Não há, em matéria disciplinar, a exigência de definição legal da falta que se caracteriza, *in genere*, como violação dos deveres funcionais, a serem explicitados em atos regulamentares ou administrativos”.

(55) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, pág. 532.

“A ausência de *tipicidade* nas faltas disciplinares não indica, contudo, que a ação administrativa se realize em caráter arbitrário ou injurídico. A lei estabelece critérios dentro dos quais se gradua a responsabilidade disciplinar, aferida, ainda, à luz de princípios gerais de direito” (56).

MARCEL WALINE, precisamente em parágrafo sob a epígrafe “*Conséquences de l'autonomie du droit disciplinaire*”, regista, com respaldo na jurisprudência administrativa francesa:

“Le droit disciplinaire ignore la règle *nullum crimen sine lege*; il n'y a pas d'incrimination définie, la jurisprudence apprécie dans chaque cas, sur recours du fonctionnaire frappé, si les agissements reprochés à celui-ci constituent une faute (V., por ex.: C. E., 21 octobre 1936, *Roy*) (57).

Por sua vez, FRANCESCO D'ALESSIO, ademais de aludir à indeclinabilidade da regra “*nulla poena sine lege*” para que um empregado público possa “essere dichiarato responsabile *penalmente* per la violazione di alcuni suoi doveri”, pois “non sarà passibile di pena se la mancanza da lui commessa non è considerata *reato* da una apposita disposizione di legge”, salienta o contraste oferecido pelo direito disciplinar:

“A differenza di quello che noi abbiamo rilevato per la responsabilità penale, qui non occorre che la legge stabilisca una precisa elencazione di mancanze, che possono dar luogo a responsabilità disciplinare. La sanzione disciplinare è correlativa a qualunque violazione dei doveri di ufficio, e, come non è possibile fare un elenco di tutti i doveri di ufficio, così non è concepibile un codice delle mancanze disciplinari” (58).

Muito elucidativa é, ao propósito, a explanação de RENATO ALESSI:

“Si è pure accennato che in materia di responsabilità disciplinare non vige il principio penalistico “*nullum crimen sine lege*”: onde non occorre che le colpe disciplinari siano determinate dalla legge o dal regolamento. Larghissimo ne è, pertanto, il concetto, essendo sufficiente a concretarlo un qualsiasi fatto o comportamento dell'individuo, tale da risultare pregiudizievole alla buona attuazione del rapporto principale: ad es. violazione dei doveri d'ufficio imposti ai dipendenti dell'amministrazione; comportamento loro, anche fuori ufficio, tale da compromettere indirettamente il buon andamento dell'amministrazione...” etc.”.

(56) JOSÉ CRETILLA JUNIOR, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. VI, págs. 182-183; CAIO TÁCITO, *Poder Disciplinar e Direito de Defesa*, na *Revista de Direito Administrativo* vol. 37, págs. 347-348.

(57) WALINE, *op. cit.*, pág. 327.

(58) D'ALESSIO, *op. cit.*, tomo I, págs. 445 e 447.

“Così come per le colpe disciplinari, neppure le sanzioni disciplinari occorre siano determinate dalla legge o dal regolamento: quando, peraltro, in una materia determinata il sistema delle sanzioni sia determinato dalla legge, l'amministrazione non ha potestà di mutarlo o di aggiungerne delle nuove. Quando, invece, manchi un sistema di sanzioni stabilito dalla legge, ogni amministrazione od ogni istituto può determinarlo liberamente osservando soltanto i principi generali di diritto” (59).

No mesmo sentido é o ensino de RUIZ Y GÓMEZ:

“En la aplicación de la corrección disciplinaria se deja un ancho campo a la facultad discrecional; mientras que en la aplicación de la sanción penal el Juez o Magistrado se somete a lo estrictamente determinado por la ley” (60).

E o de LUIGI RAGGIO:

“La responsabilidad disciplinaria è caratteristica generale del rapporto d'impiego e si ammette sempre, anche se non c'è una disposizione speciale che la stabilisce” (61).

E o de RODOLFO BULLRICH:

“... el derecho penal sólo se aplica cuando una ley ha calificado el hecho como infracción y determinado la pena que corresponde, en tanto que en el régimen disciplinario la discrecionalidad del superior puede determinar la aplicación de una sanción aun cuando no existan esas circunstancias”.

.....

“La falta disciplinaria puede existir en virtud de una calificación previa, o ser determinada *a posteriori* por la apreciación discrecional del superior” (62).

E o de SAYAGUÉS LASO:

“Con este punto de partida la consecuencia lógica es la *discrecionalidad* en el ejercicio de los poderes disciplinarios. De ahí que proceda aplicar sanciones por cualesquiera faltas a los deberes funcionales, sin necesidad que el hecho esté previamente tipificado como punible. Por lo mismo, la enumeración de hechos punibles realizada por vía reglamentaria no tiene carácter taxativo, pudiéndose sancionar *discrecionalmente* las faltas no previstas, a menos que los textos consagren en forma expresa la solución contraria”.

.....

(59) RENATO ALESSI, *Diritto Amministrativo*, págs. 190 e 191.

(60) RUIZ Y GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 426.

(61) RAGGI, *op. cit.*, vol. IV, pág. 333.

(62) BULLRICH, *op. cit.*, págs. 357 e 358.

“En derecho penal rige el principio *nulla poena sine lege*; en cambio, la potestad disciplinaria es de principio y no requiere la previa determinación de los hechos punibles, ni de las sanciones aplicables” (63).

Poucos são os autores que dissentem dêsse entendimento, podendo citar-se, entre êles, GUIDO ZANOBINI, segundo o qual “l'enumerazione della legge si deve ritenere *tassativa*, perchè anche nel campo disciplinare vige, secondo il diritto moderno, il principio pel quale *non sono ammissibili pene non previste dalla legge*” (64), e PETROZZIELLO:

“Quanto, poi, alle sanzioni, esse sono *tassative*: la P. Amministrazione non può infliggerne di nuove o di diverse in rapporto a singoli casi, anche se questi si presentino con carattere di eccezionalità” (65).

Até mesmo LÉGAL ET LA GRESSAYE, sem embargo da orientação doutrinária manifestada em sua tese de que o direito disciplinar é da mesma natureza do direito penal, não se furtam a reconhecer a profunda e fundamental diferença ora focalizada: *In verbis*:

“Ce principe (“*nullum crimen, nulla poena sine lege*”) est considéré comme une des bases essentielles du Droit pénal moderne; en matière disciplinaire prévaut en revanche, et sans discussion, tout au moins pour ce qui est des incriminations, le principe de l'arbitraire, la détermination des faits susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire étant très généralement abandonnée à l'appréciation de l'autorité chargée de la répression. Et ce principe de libre appréciation se retrouve également d'ailleurs, quoique dans une mesure moins large, en ce qui touche le choix des pénalités applicables, le juge disciplinaire jouissant en général d'une grande latitude pour appliquer celle des pénalités prévues par les textes qui lui paraît opportune, et le Droit disciplinaire autorisant même en principe la condamnation à certaines sanctions en l'absence de toute prévision réglementaire” (66).

Análogos são as opiniões emitidas, no particular, por outros muitos autores, dentre êles, *exempli gratia*, ARTURO LENTINI (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 251); RAFAEL BIELSA (*Derecho Administrativo*, 4.^a ed., tomo II, pág. 292); YORODZU ODA (*Principes de Droit Administratif du Japon*, pág. 165); GASTON JÈZE (*Principios Generales del Derecho Administrativo*, trad. argentina, Ed. De Palma, tomo III, pág. 96); GUIDO LANDI e GIUSEPPE POTENZA (*Manuale di Diritto Amministrativo*, pág. 312); SANTI

(63) ENRIQUE SAYAGUÉS LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, págs. 325 e 326-327.

(64) ZANOBINI, *op. cit.*, vol. III, pág. 241.

(65) PETROZZIELLO, *op. cit.*, pág. CCXXXVIII.

(66) LEGAL e LA GRESSAYE, *op. cit.*, pág. 115.

ROMANO (*Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 267; idem, *Principii di Diritto Amministrativo Italiano*, 3.^a ed., págs. 73-74; idem, *I Poteri Disciplinari delle Pubbliche Amministrazioni*, na *Giur. It.*, vol. IV, pág. 248; ibidem, em *Scritti Minori*, vol. II — *Diritto Amministrativo* —, pág. 92); PACINOTTI (*L'Impiego nella Pubblica Amministrazione*, pág. 216); ENRICO RASPONI (*Natura Giuridica del Potere Disciplinare*, no livro *Studi di Diritto Amministrativo*, edição do Instituto di Diritto Amministrativo, de Florença, pág. 242); MARCELLO CAETANO (*Manual de Direito Administrativo*, 2.^a ed., pág. 281); ANDRÉ DE LAUBADÈRE (*Manuel de Droit Administratif*, 2.^a ed., pág. 265; idem, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, pág. 706); PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE (*Traité de Droit Administratif*, pág. 677); FÉLIX MOREAU (*Manuel de Droit Administratif*, pág. 175); THEMISTOCLES CAVALCANTI (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 133); HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*, págs. 71-72); JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR (*Tratado de Direito Administrativo*, ed., *Forense*, vol. VI, págs. 182-183); J. GUIMARÃES MENEGALE (*Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2.^a ed. vol. 1.^o, págs. 198-199); LEOPOLDO BRAGA (*Direito Disciplinar e Direito Penal*, nos *Estudos Jurídicos e Pareceres*, tomo II, págs. 223 a 228), etc..

GUILLERMO VARAS CONTRERAS, superando, em parte, o problema, nem sequer considera *penas* as sanções disciplinares, pois, com invocação, aliás, do art. 20 do Código Penal chileno, opina que, “no obstante la similitud de los términos, *no se reputan penas* las medidas disciplinarias de destitución, suspensión, multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados en uso de su jurisdicción administrativa y disciplinaria” (67).

Alguns estudiosos participam deste ponto de vista. RUIZ Y GÓMEZ, por exemplo, afirma que “la corrección disciplinaria *no es una pena*” (68); e LOUIS ROLLAND não é menos categórico quando sustenta:

“En cas de répression disciplinaire, il n'a point la nature juridique d'une *peine*. C'est une mesure atteignant le coupable dans sa situation de fonctionnaire (révocation, retrait d'emploi, suspension, blâme)” (68^a).

* * *

II — Em matéria de direito disciplinar é admitido o apêlo à *analogia*, na ausência de prescrições legislativas expressas, para a definição de faltas e a aplicação de sanções disciplinares, diferentemente do que sucede no direito penal, onde não se admite o critério analógico.

Tal princípio é uma decorrência lógica e natural do princípio da discricionariedade do poder disciplinar, que vem de ser, há pouco, examinado. Realmente, se se comporta nos lindes do *poder disciplinar* a ampla faculdade de definir e punir faltas ou transgressões do dever funcional “sem a prévia deter-

(67) VARAS CONTRERAS, *op. cit.*, pág. 370.

(68) RUIZ Y GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 423.

(68-a) ROLLAND, *op. cit.*, pág. 109.

minação dos fatos puníveis nem das sanções aplicáveis”, consoante a expressão, já citada, de SAYAGUÉS LASO (69), é claro que o emprêgo do *processo analógico*, além de representar um “minus” em face à aludida faculdade, reduz a faixa do arbítrio e melhoramente condiciona o julgamento a critérios de justiça e de equidade.

Sobre este princípio preleciona VILLEGAS BASAVILBASO:

“Cuando la transgresión del deber no está *expresamente* prevista o sancionada por la ley disciplinaria, no por ello aquélla debe quedar impune; en este supuesto se aplicará mediante un *processo analógico* la pena correspondiente a la transgresión más inmediata establecida en el ordenamiento disciplinario” (70).

Igualmente PETROZZIELLO:

“Nella ipotesi che manchi la sanzione da applicare ad una colpa, questa, mediante un *processo logico di analogia*, è da parificarsi alla specie più prossima e da ricondursi sotto la sanzione per quest’ultima stabilita” (71).

ENRICO RASPONI, aludindo ao fato de que certas normas são, por vezes, aplicadas fora daquelas organizações para as quais foram estatuídas e nas quais são obrigatórias, acrescenta:

“tale applicazione infatti non avviene che in forza di *analogia*. Così come non contraddice a che il potere disciplinare non sia in alcun caso da confondersi col potere penale, il fatto che spesso le regole della procedura penale trovino applicazione *analógica* in materia disciplinare” (72).

CRETELLA JÚNIOR, precisamente em tema de direito administrativo e disciplinar, cita decisão do Tribunal de Alçada de São Paulo, onde foi dito:

“A *analogia*, portanto, tem inteiro cabimento na espécie e, de resto, é hoje pacífico no Direito Administrativo estar subordinado esse ramo jurídico, também, à regra obrigatória, embora suplementar, da *analogia*” (73).

Outros e vários estudiosos do assunto registam, por igual, a admissibilidade de aplicações da *analogia* no campo do direito disciplinar (MICHELE LA TORRE, *Elementi di Diritto Amministrativo*, pág. 209; THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 123; LEOPOLDO BRAGA, *trab. cit.*, em *Pareceres e Estudos Jurídicos*, tomo II, pág. 228).

(69) SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, tomo I, pág. 327.

(70) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, pág. 532.

(71) PETROZZIELLO, *op. cit.*, pág. CCXXXVIII.

(72) RASPONI, *op. cit.*, págs. 241-242.

(73) CRETELLA JUNIOR, *op. cit.*, vol. VI, pág. 185.

Não obstante, há também os que recebem o princípio com restrições ou reservas. A maioria só o admite no âmbito *interno* do próprio direito disciplinar, e não para assimilação de institutos do direito penal (*exempli gratia* o da *prescrição*, como adiante se verá), que se fundam em razões e princípios diferentes dos que informam o mesmo direito disciplinar.

LUIGI RAGGI recomenda o emprêgo da *analogia*, não de referência a institutos ou princípios da legislação penal, mas de referência a outras normas ou princípios buscados na própria legislação reguladora do estatuto jurídico do funcionário, ou, afinal, no costume:

“Se non ci sono disposizioni precise della legge o regolamento o se queste fonti mancano, si devono applicare per *analogia* i principî della legge sullo stato giuridico, e non si possono applicare pene da esse non ammesse e non ammesse consuetudinariamente” (74).

RENATO ALESSI, após advertir de que “non tutti i principi fondamentali che valgono per l'esplicazione del potere punitivo generale valgono anche per l'esplicazione del potere disciplinare”, aduz, outrossim,

“che se l'interprete può fare ricorso a principi e ad istituti di diritto penale onde colmare le frequenti lacune del diritto disciplinare, tuttavia, data appunto la *indipendenza* dei due ordinamenti, *penale* e *disciplinare*, il ricorso al diritto penale non va fatto per integrare in *via analogica* il diritto disciplinare col diritto penale, sibbene per ritrovare in questo quei principi ed istituti che sono propri di ogni potere punitivo e che possono trovare accogliamento anche nel diritto disciplinare appunto come tali” (75).

A seu ver, até mesmo no que respeita à *processualística* do direito disciplinar, não há que falar-se em aplicação *analógica*:

“... in difetto di una determinazione legislativa del procedimento, esso può essere liberamente determinato dall'autorità amministrativa, salvo i limiti di cui in appresso. Ne deriva pure che di fronte alle frequenti lacune delle norme che regolano la procedura disciplinare non potrà farsi ricorso all'analogica applicazione delle norme della procedura penale, ma si potrà soltanto fare applicazione di quegli istituti procedurali e di quelle garanzie le quali, contenute espressamente soltanto nel codice di procedura penale, sono peraltro connaturati con l'esplicazione di ogni potere punitivo” (75-a).

* * *

III — A regra “*non bis in idem*”, ou seja o princípio, dominante no direito penal, de que ninguém pode sofrer mais de uma pena pelo mesmo fato

(74) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 343.

(75) ALESSI, *op. cit.*, págs. 188-189.

(75-a) ALESSI, *op. cit.*, pág. 192.

punível, não se impõe ao direito disciplinar como óbice à aplicação da pena disciplinar em razão do mesmo fato pelo qual já tenha sido imposta ao agente pena de outra natureza (*criminal, civil, ou puramente administrativa*).

No ordenamento jurídico brasileiro, as espécies de *responsabilidade* relativas ao funcionário público são: a responsabilidade *penal*, a responsabilidade *administrativa* (não disciplinar) e a responsabilidade *disciplinar*. Diversamente do que ocorre noutros países, *ex. gr.* a Espanha (76), inexistente, quanto a êle, a figura da responsabilidade *política*, da qual, aliás, por isto mesmo, não cogitam os diplomas estatutários que lhe dizem respeito. Procede, pois, a observação de GUIMARÃES MENEGALE, de que “nenhuma estipulação de ordem política lhe é pertinente”, pois “*não há responsabilidade política dos funcionários hierárquicos*” (76-a).

Entre a própria *responsabilidade administrativa* e a *responsabilidade disciplinar* (*stricto sensu*) há critérios diferenciais assinalados em doutrina, como se mostram noutros pontos dêste trabalho.

Todavia, nenhuma dessas outras espécies de responsabilidade — embora decorrente de um só e mesmo fato punível — condiciona, em princípio, a responsabilidade disciplinar.

É uma conseqüência, um corolário natural do princípio da *autonomia do direito disciplinar* em relação às outras disciplinas jurídicas, já anteriormente examinado.

Com estas palavras explica BIELSA:

“... un hecho puede ser de tal naturaleza que constituya, a la vez que falta disciplinaria, un delito previsto por la ley penal; entonces el hecho tendrá una doble sanción y será castigado, en las respectivas jurisdicciones, con una doble sanción: *disciplinaria y penal*” (76-b).

O clássico ORLANDO já o dizia no capítulo sob a epígrafe “*Responsabilità dei pubblici impiegati*” (Cap. V):

“S'intende da sè, che queste varie forme di responsabilità possano verificarsi anche cumulativamente e il medesimo fatto possa dar luogo insieme alla responsabilità civile, penale e disciplinare, o solo a due, o una di esse” (76-c).

Muito lúcida e objetiva é, neste lanço, a explanação de SABINO ÁLVAREZ-GENDÍN:

“El poder disciplinario es la facultad del órgano administrativo, de corregir a los subordinados cuando hayan cometido faltas. Conviene no confundirlo con el correccional, mediante el cual se puede corregir a quien no esté encuadrado en la jerarquía. Un

(76) JOSÉ GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, 11.ª edição, tomo I, pág. 314; CARLOS GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, 3.ª ed., pág. 376.

(76-a) MENEGALE, *op. cit.*, tomo I, pág. 204.

(76-b) BIELSA, *Derecho Administrativo*, tomo II, pág. 294.

(76-c) V. E. ORLANDO, *Principii di Diritto Amministrativo*, 5.ª ed., pág. 113.

Ministro, un Ayuntamiento, etc., pueden imponer sanciones como órganos de las personas jurídicas de Derecho público, a terceros contraventores de ordenanzas administrativas y ello no es óbice para que pueda sancionar a esa misma persona como funcionario por desobediencia a su autoridad, sin que por ello se falte al principio *non bis in idem*. Es cierto que no se puede corregir administrativamente dos veces al mismo funcionario por una falta, pero sí desde distinta faceta o que haya cometido dos faltas distintas en un mismo hecho, así está facultado a hacerlo el Alcalde al mecánico municipal imponiéndole una sanción por infringir el Código de Circulación, y suspendiéndole de empleo y sueldo si desobedeció la orden superior de no salir con el coche mediante el cual contravino dicho Código. Se le puede exigir, además de dichas dos responsabilidades administrativas (correctiva y disciplinaria), una responsabilidad penal ordinaria si atropella o lesiona a un ciudadano" (77).

Deve esclarecer-se que a regra "*non bis in idem*" opera, sim, mas tão só no âmbito *interno* do direito disciplinar, isto é, não cabe a imposição de *duas penas disciplinares* pela mesma falta; mas a *sanção disciplinar* pode ser infligida, por causa idêntica, em concomitância com qualquer outra — *penal, civil* ou puramente *administrativa* — decorrente de processo de diversa natureza nas respectivas jurisdições. Anote-se o escólio de WALINE:

"La règle *non bis in idem*, en vertu de laquelle un individu ne peut être poursuivi et puni deux fois à raison d'un même fait, ne joue pas dans les rapports de la répression disciplinaire et de la répression pénale, alors qu'elle joue à l'intérieur de la répression disciplinaire" (78).

Sobre o tema preleciona JOSÉ CRETELLA JUNIOR:

"A regra jurídica "*não duas vezes pelo mesmo fato*", em virtude da qual ninguém pode ser processado e punido duas vezes pela mesma infração, encontra plena aplicação em matéria penal e em matéria disciplinar, considerando-se ambos os campos como absolutamente distintos, isto é, o funcionário público que cometeu determinada falta ou crime, não pode sofrer duas penas disciplinares e duas criminais, o que não significa que não possa sofrer, acumuladamente, uma pena disciplinar e outra pena criminal, respondendo, também, a dois processos distintos".

"A mesma falta pode ser sancionada disciplinarmente e penalmente, sem que se possa objetar com o princípio "*non bis in*

(77) SABINO ÁLVAREZ-GENDÍN, *Tratado General de Derecho Administrativo*, tomo I, pág. 308.

(78) WALINE, *op. cit.*, págs. 327-328.

idem". Mas evitar-se-á a applicação de duas penas disciplinares successivas" (79).

O registo de F. D'ALESSIO é, também, categórico:

"Le due azioni (penale e disciplinare) sono perciò tra loro indipendenti e per lo stesso fatto possono entrambe esercitarsi cumulativamente senza che faccia ostacolo il principio *ne bis in idem*" (80).

RUIZ Y GÓMEZ, filiado, como GUILLERMO VARAS, ROLLAND e raros outros, à tese de que a correção disciplinar não constitui uma *pena*, faz assentar nesse pressuposto a admissibilidade da acumulação de sanções de diversa natureza, pelo mesmo fato, sem ofensa ao aludido princípio:

"Las responsabilidades y sanciones de que hemos hablado no se excluyen; pueden exigirse y aplicarse acumulativamente, aunque por razones de oportunidad y por la influencia que la sanción penal y la disciplinaria tienen recíprocamente una sobre otra, no entran en juego conjuntamente. Una infracción cometida por un funcionario puede dar lugar a una corrección disciplinaria, a una indemnización económica o civil y a una sanción penal, sin que al aplicar la primera y la tercera se viole el principio "*no bis in idem*", por la razón ya expuesta de que la *corrección disciplinaria no es una pena*" (81). (Os grifos são nossos).

Essa invocada razão justificativa não tem acolheita na melhor doutrina, que funda a incolumidade da pena disciplinar ao veto do *non bis in idem* na sua própria natureza jurídica, especialíssima, bastante, por si só, para torná-la inconfundível com a pena criminal, com a pena civil e até com a pena meramente administrativa (fundada no *poder de polícia*, no *poder punitivo fiscal*, etc.), a ponto de conceituá-la RAGGI "una pena *sui generis*". Tal como explica THEMISTOCLES CAVALCANTI:

"Outra consequência da natureza jurídica das penas disciplinares é a sua independência da pena criminal. Aqui não se pode aplicar o princípio *non bis in idem*, por isto que o poder disciplinar pode se exercer independentemente do poder repressivo penal. Muitas vezes, até, como nota KAMMERER, as penas disciplinares podem se revestir de formas especiais, como a imposição de pena pecuniária ou de qualquer outro meio específico aconselhado para forçar o cumprimento das disposições regulamentares" (82).

(79) CRETILLA JUNIOR, *op. cit.*, vol. VI, pág. 184.

(80) D'ALESSIO, *op. cit.*, tomo I, pág. 449.

(81) RUIZ Y GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 423; VARAS CONTRERAS, *op. cit.*, pág. 370.

(82) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 127; *ibidem*, *Direito e Processo Disciplinar*, ed. da Fundação Getúlio Vargas, pág. 121.

Úteis e análogos ensinos, a respeito, se encontram nas obras de vários outros administrativistas, nacionais e estrangeiros, dentre êles: ROGER BONNARD (*Précis de Droit Administratif*, 3.^a ed., pág. 481); ARTURO LENTINI (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 251); YORODZU ODA (*Principes de Droit Administratif du Japon*, págs. 166 e 167); SANTI ROMANO (*Corso di Diritto Amministrativo*, vol I, pág. 267; idem, *Principi di Diritto Amministrativo Italiano*, 3.^a ed., pág. 73; idem, *Scritti Minori — II — Diritto Amministrativo*, pág. 85); LÉON DUGUIT (*Traité de Droit Constitutionnel*, 2.^a ed., tomo 3.^o, pág. 258); GASTON JÈZE (*Principios Generales de Derecho Administrativo*, trad. argentina, Ed. De Palma, tomo III, pág. 93); MICHELE LA TORRE (*Nozioni di Diritto Amministrativo*, 6.^a ed., pág. 77); RODOLFO BULLRICH (*Principios Generales de Derecho Administrativo*, pág. 357); LOUIS ROLLAND (*Précis de Droit Administratif*, 9.^a ed., pág. 109); MARCELLO CAETANO (*Manual de Direito Administrativo*, 2.^a ed., pág. 281); ANDRÉ DE LAUBADÈRE (*Manuel de Droit Administratif*, 2.^a ed., pág. 265; idem, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, pág. 706); ENRIQUE SAYAGUÉS LASO (*Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, pág. 427); PAUL DUEZ e GUY DEBEYRE (*Traité de Droit Administratif*, pág. 687); ENRICO RASPONI (*Natura Giuridica del Potere Disciplinare*, in *Studi di Diritto Amministrativo*, ed. do Istituto di Diritto Amministrativo da R. Università di Firenze, pág. 123); PACINOTTI (*L'Impiego nelle Pubbliche Amministrazioni*, pág. 214); ZANOBINI (*Corso di Diritto Amministrativo*, 4.^a ed., vol. III, págs. 240-241 e 246-267); HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*, 2.^a ed., pág. 71), etc.

Deve advertir-se, porém, que a questão concernente à *independência* da responsabilidade disciplinar em face das outras espécies de responsabilidade, mui especialmente a penal, foi aqui encarada e exposta *in genere*, em princípio, em tese. A regra é, realmente, aquela tantas vêzes repetida — quiçá com exagerada generalização — por THEMISTOCLES CAVALCANTI, em seu “*Tratado*”, através de expressões como estas (além das já anteriormente citadas), referentes ao confronto entre a *pena disciplinar* e a *pena criminal*:

“O poder disciplinar subsiste independentemente do poder repressivo penal; o critério, o fundamento de ambos são bem diversos, no fundo como na forma”.

“A independência da sanção disciplinar é, portanto, um princípio fundamental que decorre não somente do valor específico da pena, mas ainda da medida do seu valor e da sua intensidade” (83).

Até aí tudo bem. Vai, porém, mais longe o ilustre tratadista pátrio ao afirmar que...

“... dada a diversidade de finalidade das duas disciplinas, a aplicação das duas penas é absolutamente autônoma, não influenciando

(83) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, págs. 127 e 128.

o juízo criminal sôbre o disciplinar no que diz com a existência do fato, não constituindo a absolvição no crime coisa julgada em relação à pena disciplinar e vice-versa" (84).

Aqui, *data venia*, se planta a nossa respeitosa divergência. Não concordamos com a afirmação generalizante e irrestrita de que a aplicação das duas penas (a criminal e a disciplinar) é *absolutamente* autônoma; nem, tampouco, com a de que não influi o juízo criminal sôbre o disciplinar no que diz com a *existência do fato*, não constituindo a absolvição no crime coisa julgada em relação à pena disciplinar.

Bem ao revés, como adiante se verá, a *regra* da recíproca autonomia entre as duas ordens jurídicas (a criminal e a disciplinar) *não é absoluta*, pois comporta *exceções*, e uma dessas exceções, precisamente, diz respeito ao problema da declaração de *existência* ou *inexistência do fato*, no juízo criminal, certo como é que, se a decisão dêste último *nega a existência do fato*, fica o poder disciplinar impedido, *ipso iure*, de processar e punir o funcionário pelo mesmo fato, e, então, a sentença que o absolve *por tal fundamento*, indiscutivelmente, *faz coisa julgada* em relação à pena disciplinar.

Isto pôsto, cremos acertado arrolar como *exceções à regra geral*, isto é, ao princípio (não absoluto) da *autonomia* entre as esferas da responsabilidade criminal e da responsabilidade disciplinar, as seguintes hipóteses:

a) Se, por decisão do juízo criminal, fôr declarada a *inexistência do fato* motivador da acusação ao funcionário, não se lhe pode, pela mesma causa ou motivo, mover processo e impor sanção disciplinar.

b) Se, embora reconhecida ou admitida a existência do fato, a decisão do juízo criminal declarar que o funcionário inculcado *não foi o seu autor* ou *dêle não participou*, fica o mesmo a salvo de processo e pena disciplinar pelo dito fato.

c) Se a sanção disciplinar constituir um *accessório* da pena criminal porventura aplicada ao funcionário, por decisão do juízo competente, ou fôr uma conseqüência da condenação, com isso terá de conformar-se o poder disciplinar.

Veja-se, no particular, a ensinança dos mestres:

F. D'ALESSIO:

"Non si può far luogo a procedimento disciplinare se il giudizio penale ha termine con ordinanza e con sentenza che escluda la esistenza del fatto impugnato o, pur ammettendolo, escluda che l'impiegato vi abbia preso parte" (85).

LOUIS ROLLAND:

"La poursuite pénale et la poursuite disciplinaire sont, en principe, indépendantes l'une de l'autre. Mais la décision du juge

(84) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*, vol. II, pág. 126.

(85) D'ALESSIO, *op. cit.*, vol. I, pág. 150.

pénal sur l'existence et l'inexistence matérielle du fait incriminé lie l'autorité disciplinaire" (86).

ZANOBINI:

"Anche la sentenza di assoluzione può, in alcuni casi, escludere il procedimento disciplinare. Ciò avviene quando in essa sia esclusa l'esistenza del fatto imputato o, pure essendo ammesso il fatto, sia escluso che l'impiegato vi abbia preso parte" (87).

PETROZZIELLO:

"L'assoluzione del giudice penale costituisce autorità di cosa giudicata ove dichiarati la inesistenza del fatto o, pure ammettendo il fatto, escluda la partecipazione ad esso dell'incolpato..." (88).

De fora parte essas hipóteses, em nenhum outro caso a decisão do juízo criminal influirá em matéria disciplinar. Ainda que seja absolvido o acusado, por não constituir crime o ato ou fato objeto da imputação, ou por não ter sido devidamente provada, quer a sua materialidade, quer a respectiva autoria, isso não será obstáculo ao exercício da ação disciplinar por via do processo próprio e da aplicação do corretivo porventura cabível.

Eis, neste ponto, a palavra magistral de CINO VITTA:

"Tutte le sentenze dunque, ove sia dichiarato che il fatto non costituisce reato, o che l'azione penale non può essere promossa o proseguita, anche per difetto o desistenza di querela, o che la medesima è prescritta od altrimenti estinta, o che l'imputato ha per speciali motivi esente da pena, ed infine che le prove sono insufficienti, consentono un ulteriore intervento dell'autorità disciplinare, perchè il fatto, che non costituisce reato può costituire trasgressione disciplinare e perchè i motivi relativi alla sussistenza dell'azione penale o degli estremi per la condanna penale non se estendono alla sussistenza dell'azione disciplinare ed agli estremi per la condanna in questa sede" (89).

* * *

IV — Não tem aplicação no campo do direito disciplinar o princípio da *irretroatividade* das leis penais, cuja observância é de rigor no direito criminal.

Realmente, é hoje tese geralmente acolhida a de que em direito disciplinar se admite a *retroatividade* das disposições legais ou regulamentares que estabeleçam sanções disciplinares.

BIELSA, além de salientar que o poder disciplinar tem "la competencia necesaria para determinar en ciertos casos, por decirlo así, *ex novo*, deberes

(87) ZANOBINI, *op. cit.*, vol. III, pág. 249.

(88) PETROZZIELLO, *op. cit.*, pág. CCLXIV.

(89) CINO VITTA, *Il Potere Disciplinare sugli Impiegati Pubblici*, pág. 561.

cuya transgressión constituye precisamente falta disciplinaria”, sustenta, outrossim:

“Por su naturaleza y sus efectos, la responsabilidad disciplinaria, aunque tiene carácter penal — en cuanto las transgresiones de esa índole dan origen a penas disciplinarias —, difiere de la responsabilidad penal, en que ella se desenvuelve en las relaciones internas de la jerarquía, al paso que la responsabilidad penal genérase fuera de las relaciones jerárquicas y el juzgarla es de competencia de los tribunales ordinarios. Luego el régimen jurídico de su aplicación es distinto; así, *es admitida la retroactividad* de una nueva sanción disciplinaria, o sea, la pena *ex post facto*, lo que no se concibe en el derecho penal comun” (90).

MICHEL STASSINOPOULOS, estudando a natureza das penas disciplinares face às do direito penal (*penas criminais*) e do direito administrativo (*penas administrativas*), aduz, com apoio em ANGHÉLOPOULOS e em SARIPÓLOS:

“De plus, la *peine disciplinaire*, peut être introduite par une *disposition rétroactive*, ce qui est exclu, comme on le sait, pour les peines prévues par les lois pénales” (91).

Diz também MARCEL WALINE, com indicação de várias decisões do Conselho de Estado francês:

“Le principe de la *non-rétroactivité* des lois pénales ne s’applique pas em droit disciplinaire” (92).

RODOLFO BULLRICH, por sua vez, observa que

“La falta disciplinaria puede existir en virtud de una calificación *previa*, o ser determinada *a posteriori* por la apreciación discrecional del superior” (93).

* * *

V — O instituto jurídico da *prescrição* — excetuados, é claro, os casos estabelecidos expressamente em lei — não tem cabida no direito disciplinar.

SANTI ROMANO, em seu já citado trabalho “*I Poteri Disciplinari delle Pubbliche Amministrazioni*”, na própria ementa do capítulo sobre o exercício do poder disciplinar e seus limites, dá relêvo à *ausência de limites de tempo* (“*mancanza di limiti di tempo*”) para tal exercício; e, no respectivo texto, anota:

“Esaminata la competenza, possiamo procedere all’indagine dei limiti apposti all’esercizio delle sanzioni disciplinari. Che per esse non esiste alcun limite di tempo nel senso che non vanno sottoposte alle regole della *prescrizione*, è stato superiormente no-

(90) BIELSA, *op. cit.*, tomo II, págs. 289-290 e 292.

(91) MICHEL STASSINOPOULOS, *Traité des Actes Administratifs*, pág. 88.

(92) WALINE, *op. cit.*, pág. 327.

(93) BULLRICH, *op. cit.*, pág. 358.

tato e si può dire che corrisponda al loro scopo. Un'eccezione, crediamo l'unica, è quella stabilita dell'art. 118 della legge sui notai, il quale stabilisce diverse prescrizioni (da uno a cinque anni) proporzionate alla gravità delle pene e delle infrazioni. Tranne questo caso isolato, si può dire che una colpa costituente un reato ai sensi del codice penale può essere punita disciplinarmente anche quando, per decorso di tempo, non potrà più sperimentarsi l'azione penale" (94).

Ainda, entre os autores italianos, CINO VITTA, em obra especializada sobre a matéria, ao assinalar várias das peculiaridades do direito disciplinar em contraste com o direito penal, salienta que

"Un carattere della sanzione disciplinare... è l'imprescrittibilità di essa" (95).

RUIZ Y GÓMEZ, focalizando o mesmo contraste, escreve:

"La posibilidad de ejercitar la sanción disciplinaria *no prescribe* mientras el funcionario esté en el servicio público, pues la falta que la motiva tampoco prescribe inter tanto; la sanción penal prescribe, al prescribir, después de transcurrido cierto tiempo, el delito cometido" (96).

LUIGI RAGGI, depois de examinar a natureza da responsabilidade disciplinar, a que qualifica de "responsabilità *sui generis*", assinala, entre as suas peculiaridades e características, a da *imprescrittibilità*:

"Ha poi il carattere specialissimo della *imprescrittibilità*".

"La sanzione disciplinare quindi può definirsi come una pena *sui generis, imprescrittibile*, devuta verso l'ente da cui il funzionario dipende, in forza dello stato di soggezione speciale in cui di fronte all'Ente si trova il funzionario" (97).

O mesmo princípio foi mencionado por J. GUIMARÃES MENEGALE:

"É *imprescrittível* a sanção disciplinar, a não ser, é evidente, que a lei venha dispor em contrário" (98).

Consigna-o, igualmente, MICHELE LA TORRE:

"In materia disciplinare non si applicano rigorosamente i principi del codice penale circa l'età, l'infermità di mente, la *prescrizione estintiva*, etc." (99).

(94) SANTI ROMANO, *I Potere Disciplinari delle Pubbliche Amministrazioni*, no livro *Scritti Minori — Volume Secondo — Diritto Amministrativo*, pág. 75 e 107-108.

(95) CINO VITTA, *op. cit.*, pág. 166.

(96) RUIZ Y GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 426.

(97) RAGGI, *op. cit.*, pág. 335.

(98) MENEGALE, *op. cit.*, tomo I, pág. 198.

(99) LA TORRE, *Nozioni di Diritto Amministrativo*, pág. 77.

Observa, todavia, êsse autor, em seu livro *Nozioni di Diritto Amministrativo*, que “non mancano però pronunce che *in via equitativa* ritengono applicabili alla materia disciplinare norme penalistiche” (100). E, noutro livro, intitulado *Elementi di Diritto Amministrativo*, assm diz: — “Si ritiene, poi, applicabile *per analogia* la prescrizione penale alle pene disciplinari” (101). THEMISTOCLES CAVALCANTI reproduz e parece endossar êste parecer, vertendo-o nos têrmos seguintes:

“Em matéria disciplinar aplicam-se, *por analogia*, as normas relativas à prescrição penal quando faltem disposições especiais” (102).

Semelhante entendimento, porém, não encontra livre curso na doutrina dominante. Haja vista ao magistério de GASTON JÈZE, através da diferenciação por êle explicitada nestes tópicos:

“El poder disciplinario sólo puede ejercerse mientras el agente público presta servicios. Desde que deja el servicio, cesa el poder disciplinario. Aquí surge claramente una *diferencia fundamental* entre el poder disciplinario y la represión penal: teniendo ésta por objeto el castigo del culpable en nombre de la idea de justicia, se extingue por *prescripción* y no por haber dejado el servicio”.

.....
 “No hay *prescripción* de la falta disciplinaria mientras el agente permanece en el servicio público. La prescripción de la acción pública para la represión penal no impide el ejercicio del poder disciplinario con respecto a la infracción amparada por la prescripción” (103).

ENRICO RASPONI refere que um dos argumentos críticos levantados por LABAND para mostrar os inconvenientes da *teoria penalística* concebida por alguns autores para definir a natureza jurídica do direito disciplinar,

“è originato dai principi relativi alla *prescrizione*, non sapendosi come conciliare con essi il fatto, che la prescrizione dell'azione penale non esclude necessariamente la punizione disciplinare” (104).

E, no remate ao capítulo final de seu estudo sôbre o assunto, aponta e reconhece como um dos assertos “sostanzialmente esatti”, o de que

“l'istituto della *prescrizione* non esiste in questa materia” (105).

(100) LA TORRE, *op. cit.* supra, págs. 77-78.

(101) LA TORRE, *Elementi di Diritto Amministrativo*, pág. 209.

(102) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 123; *ibidem*, *Direito e Processo Disciplinar*, pág. 115.

(103) JÈZE, *op. cit.*, tomo III, págs. 94 e 110.

(104) RASPONI, *op. cit.*, pág. 123.

(105) RASPONI, *op. cit.*, pág. 242.

O problema foi magistralmente tratado por VILLEGAS BASAVILBASO, em judicioso comentário sob a epígrafe “*La prescripción de la acción y de la pena disciplinaria*”, do qual merecem destaque os seguintes trechos:

“Los defensores de la imprescriptibilidad de la acción y de la pena disciplinaria fundan la solución en la naturaleza de la relación de empleo y función públicos. El transcurso del tiempo no debe privar la administración pública del ejercicio de su poder disciplinario; el interés del servicio exige siempre la sanción, y la prescripción lleva a la impunidad. Sin embargo, ninguna razón de lógica ni jurídica se opone a la admisión — como bien dice PETROZZIELLO — de la regulación por el derecho objetivo de la prescripción de la acción y de la pena disciplinaria.

En materia penal — las sanciones disciplinarias son *penas* — no existe imprescriptibilidad ni para la acción ni para la pena, salvo que la comisión de un nuevo delito la interrumpa y excepcionalmente en los casos de suspensión de la prescripción. Debe agregarse que el ejercicio del poder disciplinario se detiene ante la extinción de la relación de empleo o función públicos. Por otra parte, la administración pública no tiene la *obligación* de poner en movimiento la pretensión punitiva; es una *facultad* que ejerce de conformidad con el interés del servicio, y según sea la gravedad da la transgresión y los antecedentes del agente culpable. Finalmente, la administración pública por razones de oportunidad, fundadas en ese interés, puede, a su arbitrio, renunciar, por el momento o *sine die*, a la aplicación de las sanciones disciplinarias. Todas estas consideraciones explican y justifican la *no prescripción* de la acción y de la pena disciplinaria”.

A seguir, criticando a opinião dos que admitem, no particular, o apêlo ao critério *analógico*, argumenta o mestre platino:

“En ausencia de un ordenamiento legal que regule la materia en examen, ¿cuáles serán las normas del derecho positivo aplicables por analogía? ¿Serán las que disciplinan la prescripción civil o la penal? Las primeras son inaplicables, por cuanto la relación de empleo y función públicos no es un contrato de derecho privado, y como ya se ha explicado las normas de derecho administrativo disciplinan intereses públicos y las normas de derecho privado, intereses particulares, y por tanto, la identidad de razón, uno de los elementos insitos en la *analogia* jurídica, dificulta el uso de este proceso discursivo”.

“En cuanto a la aplicación de las normas del derecho penal substantivo, es de observar que responden a otras finalidades distintas esencialmente a las del derecho disciplinario. En aquel derecho, con excepción de las acciones dependientes de instancia privada y privadas — ajenas en absoluto al derecho disciplinario — la acción es *pública*, pero necesariamente es de ejercicio

obligatorio. No existe a este respecto la *oportunidad* para ponerla en movimiento, que es propia de la acción disciplinaria. Es por estos motivos que el instituto de la *prescripción penal* no es procedente: la identidad de razón también dificulta el uso de la *analogía* jurídica.

Estas consideraciones permiten afirmar que en defecto de disposiciones expresas que regulen la prescripción de la acción y de la pena disciplinarias, ni las respectivas normas de la prescripción civil ni las de la prescripción penal son de aplicación. Queda librado a los órganos administrativos competentes, en cada caso ocurrente, el ejercicio discrecional del poder disciplinario a los efectos de la *prescripción* de la acción y de la pena. En este supuesto, el único límite que se opone a la pretensión punitiva está dado por la extinción de la relación del empleo o función públicos" (106).

* * *

VI — Em princípio, o exercício do poder disciplinar, através dos respectivos processos corretivos — salvo disposições legais expressas em contrário —, é *facultativo*, pósto que se contém na faixa de *discricionarismo* inerente, nesse plano, à autoridade governamental ou administrativa; diversamente do que ocorre no campo do direito penal, onde a ação do poder punitivo do Estado tem caráter necessariamente *obligatório*.

Essa diferença, como já vimos em citação acima feita, foi assinalada incisivamente por VILLEGAS BASAVILBASO, ao dizer que "la administración pública no tiene la *obligación* de poner en movimiento la pretensión punitiva; es una *facultad* que ejerce de conformidad con el interés del servicio, y según sea la gravedad de la transgresión y los antecedentes del agente culpable"; e, pois, "la administración pública por razones de oportunidad fundadas en ese interés, puede, a su arbitrio, renunciar, por el momento o *sine die*, a la aplicación de las sanciones disciplinarias" (107).

LUIGI RAGGI sustenta que "l'amministrazione è libera di iniziare o meno il procedimento disciplinare", "di non procedere a sanzione disciplinare per sue proprie ragioni superiori, nel suo interesse: e può troncarse il procedimento iniziato", conquanto reconheça que "*normalmente*, iniziata la procedura, essa deve compiersi" (108). RUIZ Y GÓMEZ sublinha que "en la aplicación de la corrección disciplinaria se deja un ancho campo a la *facultad discrecional*, mientras que en la aplicación de la sanción penal el Juez o Magistrado se somete a lo estrictamente determinado por la ley" (109). ENRICO RASPONI inclui entre os princípios "sostanzialmente esatti" o de que "la pena disciplinare non è *obbligatoria*, ma *discrezionale*" (110). Tal entendimento está amplamente generalizado na doutrina, embora comporte pon-

(106) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, págs. 539 a 541.

(107) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, pág. 540.

(108) RAGGI, *op. cit.*, vol. IV, págs. 334 e 339.

(109) RUIZ Y GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 426.

(110) RASPONI, *op. cit.*, pág. 242.

derosas restrições conceptuais, além das exceções de caráter legal, como adiante se verá.

HELY LOPES MEIRELLES, além de definir o “poder disciplinar” como sendo “a *faculdade*, que se confere ao administrador público, de reprimir as infrações funcionais de seus subordinados, no âmbito interno da Administração, explica:

“Não se deve confundir o *poder disciplinar* da Administração com o *poder punitivo* do Estado, realizado através da Justiça Penal. O poder disciplinar é exercido como *faculdade* ordinatória interna da Administração, e, por isso mesmo, só abrange as infrações administrativas relacionadas com o serviço; a punição criminal é aplicada com finalidade social, visando a repressão de crimes e contravenções definidos nas leis penais e por êsse motivo é realizada fora da Administração ativa, pelo Poder Judiciário” (111).

PETROZZIELLO concebeu uma fórmula feliz ao dizer que a diferença entre o *poder disciplinar* e o *poder punitivo* do direito penal é a mesma que existe entre o *direito de punir* e a *obrigação de punir*, pois, enquanto os órgãos de repressão penal têm o dever jurídico de promover a repressão dos crimes constatados ou a êles denunciados, no direito disciplinar a punição é uma *faculdade* aplicada de acôrdo com as necessidades do serviço e nunca uma *obrigação*: a pena disciplinar não é *necessária*, mas *discricionária* (112).

Dando interpretação adequada e prudente a tais conceitos, pondera THEMISTOCLES CAVALCANTI:

“Estas considerações de caráter teórico precisam ser compreendidas em seus devidos têrmos. Elas salientam o traço característico das diversas modalidades da função punitiva. A obrigação de punir as infrações de qualquer natureza sempre existe. O que se deve considerar é a medida da pena assim como a sua natureza” (113).

Em muitos sistemas normativos da função disciplinar figuram textos expressos impondo a *obrigatoriedade* de seu exercício. Haja vista, por exemplo, ao vigente Estatuto dos Funcionários Cíveis do Poder Executivo do Estado da Guanabara (Decreto-lei n.º 100, de 8 de agosto de 1969), que, além de incluir entre os “deveres do funcionário” o de “levar ao conhecimento de autoridade superior irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ou função” (art. 196, inciso VIII), prescreve, no art. 218:

“A autoridade que tiver ciência de qualquer irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata,

(111) LOPES MEIRELLES, *op. cit.*, pág. 71.

(112) PETROZZIELLO, *op. cit.*, pág. CCXXXIX.

(113) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 133.

por meios sumários ou mediante processo administrativo, assegurando-se ao acusado ampla defesa”.

Tais disposições reproduzem quase literalmente as que constam, respectivamente, dos arts. 194, inciso VIII, e 217, do Estatuto dos Funcionários Civis da União (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952).

Em divergência com a maioria dos autores, afirma ZANOBINI que “in caso d’infrazione disciplinare, il capo di ufficio ha *il dovere* di infligire la punizione di sua competenza”. E se mostra ainda mais radical na sua opposição à tese da *discricionarietà* do poder disciplinar, quando opina que “l’enumerazione della legge si deve ritenere *tassativa*, perchè anche nel campo disciplinare vige, secondo il diritto moderno, il principio pel quale non sono ammissibili pene non previste dalla legge” (114).

Há, porém, neste particular, uma corrente doutrinária que se poderia chamar de intermédia, ou moderada, pois apenas admite um certo grau de *discricionarietà* na qualificação e avaliação da gravidade das faltas, bem assim — e correlativamente — na escolha das sanções que convenha aplicar-se em cada caso. Assim, por exemplo, SAYAGUÉS LASO, depois de observar, comparativamente, que “la aplicación de la sanción penal es *imperativa* luego de constatado el hecho punible”, acrescenta que “en cambio, la administración posee *cierta discrecionalidad para imponer las sanciones*”. E explica:

“En principio, siendo el poder disciplinario una *facultad discrecional*, la determinación de las sanciones está librada a la apreciación del jerarca, *dentro de los límites en que puede desenvolverse*. No es necesario, pues, que la ley enumere cuales sanciones pueden aplicarse. Pero es claro que *los límites generales que circunscriben los poderes de la administración* impiden aplicar sanciones privativas de la libertad personal, como el arresto, o que afecten el patrimonio particular del funcionario, como las multas, sin texto legal que autorice a hacerlo” (115). (Os grifos são nossos).

Mais reservado ainda se mostra GARCÍA OVIEDO, quando escreve:

“La responsabilidad administrativa difiere de la penal en la más vaga determinación de los hechos que la originan. La responsabilidad criminal recae sobre los hechos precisados, de casi perfecta individualización jurídica. La disciplinaria suele, em ocasiones, versar sobre atos de naturaleza un tanto general. Así, en la responsabilidad penal, los tribunales han de atenerse al acto, a sus bien dibujados contornos jurídicos, al paso que en la disciplinaria pueden las autoridades superiores usar un *poder de interpretación extensiva en la calificación de los hechos*. Esta no obstante, según lo expresado, se acentúa actualmente la tendencia a borrar los límites que separan ambas responsabilidades, acercando

(114) ZANOBINI, *op. cit.*, tomo III, págs. 243 e 241.

(115) SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, tomo I, págs. 327-328.

en lo posible el mecanismo de la disciplinaria a la penal. En las más recientes legislaciones prevalece el sistema de enumerar con toda concreción las faltas administrativas, acompañándoles taxativamente las oportunas sanciones" (116).

LANDI e POTENZA assim dão o modo e a medida por que, modernamente, se exerce, em tal matéria, a *discricionariedade*:

"Sembra debba considerarsi sufficiente una norma *regolamentare*, quando la responsabilità si afferma nell'ambito d'una persona giuridica pubblica, per la violazione di doveri che essa può imporre con norme proprie nell'esercizio d'una particolare autonomia. Peraltro, molte volte la legge regola la materia in modo da lasciare ben poco margine all'autonomia dell'ente".

"Vi sono bensì dei casi, nei quali la legge configura varie ipotesi di violazioni dei doveri, in rapporto alla maggiore o minor gravità della pena disciplinare da applicare..." "Ma tali indicazioni sono generiche (ad es.: "grave negligenza in servizio"; "inosservanza dei doveri di ufficio", etc.), dimodochè spetta sempre alla pubblica Amministrazione valutare in concreto quando il fatto costituisca un illecito disciplinare, e riportarlo all'una o all'altra configurazione. Vale a dire, l'individuazione dell'illecito disciplinare non è il risultato d'un accertamento vincolato (come è quello del giudice penale in rapporto al fatto costituente reato), bensì d'un apprezzamento discrezionale" (117).

O próprio RAGGI reconhece que, embora sendo verdadeiro o princípio de que a sanção disciplinar subsiste e deve aplicar-se ainda que não esteja expressamente prevista, todavia, no estado atual da legislação (italiana) sobre a relação de emprêgo público, a moderna tendência é para especificá-la *a priori*, e não remetê-la completamente à discricção da entidade administrativa interessada. *In verbis*:

"Pur essendo vero il principio che la sanzione disciplinare sussiste e che si deve applicare, anche se non è espressamente prevista, nello stadio attuale della legislazione sul rapporto del pubblico impiego c'è ora la tendenza di specificarla *a priori* e di non rimetterla completamente alla discrezione dell'Ente interessato" (118).

A tendência das modernas legislações é, realmente, no sentido de restringir a faixa de discricionarismo do poder disciplinar, não apenas tornando obrigatória a sua atuação corretiva nos casos de transgressão do dever funcional indicados em lei, mas, ainda, estabelecendo uma classificação, tanto

(116) CARLOS GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, 3.^a ed., págs. 375-376.

(117) GUIDO LANDI e GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, págs. 312 a 313.

(118) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 336.

quanto possível discriminativa e minuciosa, das infrações disciplinares e das correspondentes sanções aplicáveis em cada caso específico. Isso corresponde à aspiração que, há meio século, já manifestara o grande mestre DUGUIT, com estas palavras:

“Dans toutes les législations modernes subsiste encore cette différence entre la répression pénale et la répression disciplinaire: l'une ne peut intervenir que pour un fait prévu et défini comme infraction par la loi, l'autre peut intervenir pour un fait dont il est loisible à l'agent compétent de décider s'il constitue une faute susceptible d'entraîner une répression. Mais je suis convaincu qu'il arrivera un moment où, pour la répression d'une faute de service de tout fonctionnaire, il y aura une véritable juridiction devant laquelle se déroulera un débat contradictoire, un moment où il y aura une définition légale et une énumération limitative des faits pouvant constituer une faute de service, et une énumération légale et limitative des peines pouvant être prononcées pour réprimer cette faute. Alors la répression disciplinaire sera complètement *juridictionnalisée*; elle aura le même caractère que la répression pénale” (119).

* * *

VII — A sanção disciplinar vai aplicada através de um *ato de natureza administrativa* e não de um *ato de natureza jurisdicional*; isto é, enquanto na esfera do direito penal a imposição de pena se opera através de sentença condenatória proferida por juiz togado, com base num processo judicial rigorosamente formalizado, sentença que faz *coisa julgada* e, pois, não pode ser revogada, de plano, pela própria autoridade imponente, ao revés disso, a correção disciplinar decorre de uma *decisão administrativa*, que pode, por vezes, prescindir de processo formalizado, *não faz coisa julgada* e admite a *revogação*, pelos mesmos meios, pressupostos e condições em que se opera a revogação dos atos administrativos, de cuja natureza participa.

“La répression pénale” — discrimina ROLLAND — “est toujours l'oeuvre d'un juge; il n'en va pas de même pour la répression disciplinaire, qui émane normalement d'un administrateur” (120).

“La sanción penal” — regista SAYAGUÉS LASO — “se impone mediante acto jurisdiccional, que hace cosa juzgada; la sanción disciplinaria es siempre un acto administrativo” (121).

Coincidente é o ensino de LANDI e POTENZA:

“L'accertamento della responsabilità disciplinare, e la conseguente applicazione della pena, non è *atto di giurisdizione*, ma

(119) DUGUIT, *op. cit.*, tomo 3.º, págs. 257-258.

(120) ROLLAND, *op. cit.*, pág. 108.

(121) SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, tomo I, pág. 327.

atto d'amministrazione, normalmente connesso all'esercizio d'un altro potere amministrativo" (122).

Após observarem que o poder disciplinar pode ser conferido a um órgão investido de um poder de contróle, ou pode ser manifestação de supremacia hierárquica, ou reflexo da competência conferida a um órgão da pessoa jurídica para a consecução de determinados fins, e é exercido, muitas vêzes, por órgãos especiais criados, para tal fim, por normas legais ou regulamentares (Conselhos ou Comissões de disciplina, etc.), rematam os citados publicistas:

"Tali organi, anche se nel loro funzionamento si ispirano a taluni principi di diritto processuale, *hanno sempre natura amministrativa*; per di più non esercitano di regola direttamente il potere disciplinare, ma esprimono pareri o proposte, con vario grado d'efficacia, mentre altro è l'organo cui spetta emanare l'atto punitivo" (123).

No que respeita à faculdade ou possibilidade de *revogação* do ato punitivo disciplinar, parece não haver, hoje, divergências substanciais apreciáveis entre os doutrinadores.

Sôbre êste ponto, professa ZANOBINI:

"La revoca: come qualunque atto amministrativo, il decreto col quale viene applicata una sanzione disciplinare può essere revocato dalla stessa autorità che lo ha emesso. Tale revoca, secondo l'opinione più accolta, può essere giustificata soltanto da motivi di erronea conoscenza o di erroneo apprezzamento dei fatti attribuiti all'impiegato" (124).

RUIZ Y GÓMEZ emite, a seu turno, êstes juízos:

"Como que la sanción disciplinaria es un acto administrativo, como regla general es revocable en todos los casos en que procede la revocación de dichos actos. Mas debe tenerse en cuenta que la corrección ha sido impuesta en beneficio del servicio público, y por consiguiente, debe limitarse la posibilidad de la revocación a los casos en que una reconsideración de los hechos y de sus circunstancias permita una rectificación de la pena impuesta" (125).

"Opinamos que en nuestro derecho la sanción disciplinaria puede ser revocada, salvo que haya sido confirmada por los Tribunales de Justicia o que a consecuencia de la impuesta haya nacido derecho a favor de tercero..." (126).

(122) LANDI e POTENZA, *op. cit.*, pág. 313.

(123) LANDI e POTENZA, *op. cit.*, pág. 313.

(124) ZANOBINI, *op. cit.*, vol. III, pág. 245.

(125) RUIZ Y GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 423.

(126) RUIZ Y GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 433.

LUIGI RAGGI opina que a pena

“può essere revocata o riformata in seguito a ricorso gerarchico o di ufficio, quando si riconosce che la pena stessa è stata data ingiustamente” (127).

F. D'ALESSIO também entende que “se il provvedimento disciplinare è un atto amministrativo, esso, per sua natura, è revocabile”. Mas, levanta a questão de saber se a revogação, além dos *motivos de legitimidade* (nos quais se compreendem também as hipóteses de erro e de inexata apreciação dos fatos), pode ter por causa *motivos de oportunidade*. E responde, êle mesmo:

“Secondo una autorevole opinione, l'atto disciplinare sarebbe revocabile (oltre che per motivi di legittimità), solo per cause che si comprendano nel concetto di revisione del fatto, e non per tutte quelle altre cause che si potrebbero dire estranee al fatto stesso” (128).

Sôbre o mesmo assunto, e ainda em sentido favorável, militam as lições de outros muitos autores, *v. g.* ORLANDO (*Princípios de Direito Administrativo*, 5.^a ed., pág. 124); BIELSA (*Derecho Administrativo*, 4.^a ed., tomo II, pág. 296); SANTI ROMANO (*Princípios de Direito Administrativo Italiano*, 3.^a ed., pág. 75); RENATO ALESSI (*Diritto Amministrativo*, pág. 193); MARCELLO CAETANO (*Manual de Direito Administrativo*, 2.^a ed., pág. 292), etc..

* * *

VIII — Os atos punitivos ou corretivos praticados normalmente pela autoridade administrativa no exercício do poder disciplinar não estão sujeitos a contrôle ou revisão pelo Poder Judiciário.

O princípio não é absoluto: deve ser entendido em termos, no sentido de que, como bem ressalva SEABRA FAGUNDES, o exame do ato disciplinar pelo Judiciário só é defeso “no que diz com o *merecimento*, ou seja, no concernente ao seu conteúdo discricionário” (129). O contrôle jurisdicional, por sua natureza, é um contrôle de *legalidade* e não de *mérito*; de onde resulta que a êle escapa competência para apreciar o ato administrativo-disciplinar em seu conteúdo substancial, vale dizer, no que respeita aos seus critérios de necessidade ou conveniência, de oportunidade, de justiça ou injustiça. Isso não exclui a competência para apreciar se o ato foi praticado por autoridade competente, com franquia ao direito de defesa e observância das formalidades legais ou regulamentares (estatutárias) a que deveria normalmente obedecer.

Atente-se no registo de D'ALESSIO:

“L'applicazione delle pene disciplinari da parte delle pubbliche amministrazioni non va soggetta al controllo del magistrato, e

(127) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 344.

(128) D'ALESSIO, *op. cit.*, tomo I, págs. 457-458.

(129) M. SEABRA FAGUNDES, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 4.^a ed., pág. 292.

solo contro l'illegittimo uso di una delle suddette sanzioni private sono sempre possibili dei remedi giurisdizionali..." (130).

MARTINO CARBONI assim elucida a matéria:

"Come abbiamo già detto, il potere disciplinare è di per se stesso un potere eminentemente discrezionale, il quale viene esercitato dall'amministrazione mediante atti amministrativi *jure imperii* di per se stessi esecutori. Da ciò deriva che quando l'impiegato pretende che una pena disciplinare gli sia stata illegalmente inflitta, in quanto i fatti che gli sono stati ascritti a colpa non costituiscono trascorsi disciplinari, il giudice della mera legittimità può sindacare solo se i fatti costituiscono o meno trascorsi disciplinari; ma non può decidere la questione se questi fatti costituiscono trascorsi disciplinari tanto gravi da essere passibili della punizione disciplinare che fu inflitta. In altre parole, su questo punto, il giudice disciplinare deve limitare il suo esame alla risoluzione di questa questione: esiste un trascorso disciplinare? Se la risolve negativamente, deve dichiarare illegittimo il provvedimento che inflisse la punizione disciplinare, perchè questa non è legittima se non vi è un trascorso disciplinare. Se, viceversa, riconosce che un trascorso disciplinare fu dall'impiegato commesso, non può entrare a sindacare se la pena inflitta fu o meno eccessiva" (130-a).

THEMISTOCLES CAVALCANTI, ao sustentar que "é absoluta a autonomia da Administração na imposição de penas disciplinares, o que, aliás, se justifica plenamente, diante dos princípios firmados pela doutrina dominante", menciona como exemplo de uma manifestação de direito positivo, a tal respeito, o artigo único do Decreto n.º 20.810, de 17-12-1931, que estabeleceria:

"As transgressões disciplinares como tal punidas pela autoridade competente escapam à jurisdição da autoridade judiciária, sendo-lhe vedado tomar conhecimento de *habeas corpus* ou outros quaisquer recursos que se relacionem com essas punições, revogadas as disposições em contrário".

E, a seguir, explana:

"O que não pode ser apreciado é o ato disciplinar, a infração em seu conteúdo específico, cujo conhecimento é da competência exclusiva da autoridade administrativa. Não exclui, entretanto, a legalidade do ato, o conhecimento e verificação da competência da autoridade que impôs a pena, pressuposto de sua legitimidade.

O poder discricionário, na imposição da pena disciplinar, poder que exclui a apreciação judicial, presume que a autoridade que aplica a sanção disciplinar tenha competência para fazê-lo.

(130) D'ALESSIO, *op. cit.*, tomo I, pág. 448.

(130-a) MARTINO CARBONI, *op. cit.*, págs. 371-372.

O seu poder, para ser legítimo e legal, precisa emanar da lei, que lhe confere a qualidade para apreciar da justiça, conveniência, oportunidade, na aplicação da pena disciplinar” (131).

Eis agora o parecer de J. GUIMARÃES MENEGALE:

“O exercício do poder disciplinar corresponde à autoridade administrativa e é, em princípio, insuscetível de contrôle pelo Poder Judiciário, salvo se dêle advém atentado a direito subjetivo do funcionário” (132).

Com apoio na jurisprudência, CRETTELLA JUNIOR opina:

“Quanto à apreciação das provas, produzidas em processo administrativo, a alçada cabe à autoridade executiva, devendo o Poder Judiciário examinar apenas a legalidade do ato” (133).

* * *

IX — Os institutos da *amistia*, do *indulto* e da *graça* concernentes a matéria de direito penal não têm aplicação às sanções de natureza disciplinar.

É este um conceito doutrinário que se generalizou na literatura jurídica especializada, mas através de versões e interpretações diferentes, dando margem a dúvidas e confusões que reclamam esclarecimento.

MICHELE LA TORRE, em seu livro *Elementi di Diritto Amministrativo*, assim diz:

“e) altra cosa sono la grazia e l'amnistia, altra è il condono delle pene amministrative” (134).

E em seu livro *Nozioni di Diritto Amministrativo* afirma o mesmo autor:

“c) la grazia e l'amnistia penale non si applicano alle materie disciplinari: per queste ultime si sono avuti spesso provvedimenti appositi di condono (...). Tali amnistie disciplinari sono state sempre limitate alle punizioni non superiori alla sospensione dal grado e dallo stipendio” (135).

Com base no magistério de LA TORRE, o tratadista pátrio THEMISTOCLES CAVALCANTI, enumerando os traços essenciais e característicos das penas disciplinares, entre êles inclui, sem outras explicações, o seguinte:

“e) às penas administrativas não se aplicam os institutos da graça ou da anistia” (136).

(131) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*, vol. II, págs. 131 e 132.

(132) MENEGALE, *op. cit.*, tomo I, pág. 198.

(133) CRETTELLA JUNIOR, *op. cit.*, tomo VI, pág. 168.

(134) LA TORRE, *Elementi di Diritto Amministrativo*, pág. 209.

(135) LA TORRE, *Nozioni di Diritto Amministrativo*, pág. 78.

(136) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*, vol. II, pág. 123; *ibidem*, *Direito e Processo Disciplinar*, pág. 115.

A matéria é dúbia, controvertida, e se tem prestado a várias interpretações. Haja vista a esta passagem do grande mestre DUGUIT:

“Cette évolution de la répression disciplinaire vers l’assimilation à la répression pénale apparaît notamment très nettement dans les lois récentes qui décident que l’amnistie s’applique aux infractions disciplinaires comme aux infractions pénales, quand il était autrefois de principe, au contraire, que l’amnistie ne s’appliquait jamais aux infractions disciplinaires, mais seulement aux infractions pénales” (137).

PETROZZIELLO, ao respeito, preleciona:

“L’amnistia o il condono generale, che suole verificarsi in eccezionali occasioni solenni, può, infatti, per analogia a quanto è stabilito nel campo penale, trasportarsi nel campo delle punizioni disciplinari, estendendosi a *categorie generiche* di queste. Talvolta, anzi, il legame appare così naturale che si sono hanno decreti di amnistia contenenti il condono, oltre che di pene in senso stretto, anche di pene disciplinari. Sarebbe, però, formalmente più corretto che il condono di pene disciplinari fosse fatto con decreto distinto da quello della vera e propria amnistia” (138).

Por sua vez, MARCELLO CAETANO assim opina:

“A anistia oferece grandes inconvenientes no domínio disciplinar, sendo desaconselhável o seu uso, salvo em casos excepcionais. Todavia, é um dos modos de extinção da relação disciplinar previstos na lei, a qual regula os seus efeitos nos termos seguintes: *a*) a anistia faz desaparecer tôdas as consequências das infrações abrangidas e ainda não punidas; *b*) mas só abrange os efeitos futuros das penas, em relação às infrações já punidas. Quanto ao registo das penas, a anistia não determina o seu cancelamento na fôlha de serviço do funcionário: o registo permanece para apreciação futura da conduta, de modo que, para efeitos de avaliação do comportamento e méritos relativos de vários funcionários, não se fique dependente do mero acaso de uns terem sido abrangidos por anistia e outros não” (139).

E é de MARCEL WALINE êste comentário:

“... la circonstance que des faits ne sont plus susceptibles de répression pénale n’empêche nullement la répression disciplinaire; il en est ainsi, notamment lorsque ces faits sont amnistiés: l’amnistie penale n’entraîne la réintégration du fonctionnaire que si la loi d’amnistie le prévoit formellement... ce qui est d’ailleurs, le cas plus fréquent” (140).

(137) DUGUIT, *op. cit.*, tomo 3.º, pág. 258-259.

(138) PETROZZIELLO, *op. cit.*, págs. CCXLVI e CCXLVII.

(139) MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, págs. 291-292.

(140) WALINE, *op. cit.*, pág. 328.

Entre nós, J. CRETTELLA JÚNIOR dêste modo encara o problema:

“Indaga-se, porém, da legitimidade do instituto da anistia no campo disciplinar, julgando alguns autores que a mencionada recepção “oferece grandes inconvenientes no domínio disciplinar, sendo desaconselhável o seu uso, salvo em casos excepcionais” (cita de MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 7.^a ed., 1965, pág. 539), “decidindo outros que a tese é perfeitamente legítima “desde que a lei, concedendo êste benefício tenha pertinência expressa com a infração disciplinar” (cita de BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, 3.^a ed., 1956, vol. IV, pág. 457). “A referida ressalva é de grande importância, porque decorre da distinção entre a pena disciplinar e a criminal, não se aplicando àquela os efeitos da anistia senão quando a ela e a seus efeitos se referir. Não seria lícito, efetivamente, nem a reintegração do funcionário, nem o cancelamento da pena disciplinar por efeito da anistia criminal, senão quando a demissão ou a pena administrativa forem acessórias da pena criminal, imposta no mesmo processo, como conseqüência da aplicação da lei penal. Fora daí, só lei expressa, cujos efeitos decorram do seu próprio texto. Quando, porém, a anistia abrange expressamente a pena disciplinar, não há como estabelecer qualquer limitação aos seus efeitos, senão quando a própria lei fixar essas restrições. O problema, na realidade, é complexo e o instituto da anistia, embora encontre aplicação na órbita do direito disciplinar, deve cercar-se de prudência e equilíbrio diante de cada caso *in concreto*” (141).

Examinadas as diversas opiniões emitidas, sôbre o tema, pelos tratadistas, parecem-nos procedentes as seguintes conclusões:

1.^a) Os benefícios da *anistia*, do *indulto* e da *graça* — como institutos do direito penal, e quando a êle pertinentes — não se aplicam às sanções disciplinares e nenhuma influência exercem sôbre as mesmas, excetuadas apenas as duas seguintes hipóteses:

a) quando do próprio ato constar *expressamente* que a medida de clemência se estende e aplica também às penas de natureza disciplinar;

b) nos casos em que a pena disciplinar seja *acessória* da pena criminal, imposta no mesmo processo, como conseqüência da aplicação da lei penal.

2.^a) Os referidos institutos, do mesmo modo que no campo do direito penal, podem ter, igualmente, aplicação e legitimidade *no campo estrito do direito disciplinar*; caso em que o ato de clemência — limitado, assim, às sanções meramente disciplinares — em nada influirá relativamente às sanções penais porventura cabíveis em decorrência das faltas funcionais cometidas pelos beneficiados.

(141) CRETTELLA JUNIOR, *op. cit.*, vol. VI, págs. 188-189.

A *anistia* e o *indulto* são atos de clemência inspirados no interesse público, de alcance *coletivo* e de natureza *espontânea*. Podem ambos abranger no benefício a extinção da *pena* e da *punibilidade*, isto é, as infrações já julgadas e punidas, como as constantes de processos ainda em curso (EDUARDO ESPINOLA FILHO, "*Indulto, graça, anistia*", no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. XXVI, pág. 338). As palavras que, nos respectivos textos, se preferiram empregar para definir o ato (*v. gr.* "*relevar*", "*cancelar*", etc.) não lhe alteram a natureza jurídica. Haverá *anistia* se o ato de clemência emanar do órgão legislativo competente. Tratar-se-á de *indulto* se o ato emanar da iniciativa pessoal do Chefe do poder disciplinar a que estejam, legal, hierárquica e funcionalmente, subordinados os servidores públicos destinatários do benefício. A faculdade de indultar está sempre ínsita no poder disciplinar, do mesmo modo que o poder disciplinar está sempre ínsito na relação de emprego público, como ensina BASAVILBASO (141-a).

A *graça* é ato de perdão *individual* exercitável pelo Chefe do poder disciplinar competente, geralmente provocado por petição da parte interessada ou por sugestão de algum órgão administrativo, embora possa, em excepcioníssimas situações, emanar de espontânea iniciativa da autoridade agraciante. Pode também alcançar os processos ainda em curso.

Todos êsses atos de clemência têm, como se vê, aplicação específica no plano do *direito disciplinar* (do mesmo modo que nos do *direito administrativo*, em geral, e do *direito fiscal*, em particular), podendo, no Brasil, citar-se, como exemplo, entre outros, o Decreto n.º 24.761, de 14 de julho de 1934, expedido pelo Chefe do Governo Provisório, e por via do qual foram canceladas as *penas disciplinares* impostas aos funcionários públicos civis, federais, estaduais e municipais. Valha, dentre outros, o testemunho autorizado de LUIGI RAGGI:

"Però sono ammessi dei provvedimenti generali d'indulto per sanzioni disciplinari lievi, e possono intervenire anche amnistie" (142).

No sistema constitucional brasileiro, a *anistia* é da competência do Poder Legislativo, ao passo que o *indulto* e a *graça* são prerrogativas pessoais do Chefe do Poder Executivo.

Via de regra, a outorga das respectivas competências constitui objeto de textos constitucionais expressos. Entretanto, a ausência de normas explícitas a respeito — como sói ocorrer nas Constituições estaduais —, não obsta a que os órgãos legislativos locais concedam, na área de sua competência específica, a *anistia* (administrativa, fiscal ou disciplinar), ou a que, nos limites da mesma área, possa o Governador conceder *indulto*, ou *graça*, disciplinares, com fundamento na doutrina dos *podêres implícitos*, por se tratar de uma prerrogativa inerente à sua própria condição de *Chefe do poder disciplinar* local, investido, por assim, da faculdade (exercitável com larga margem de discricionarismo) de punir, relevar ou perdoar. Além do que — face à própria repartição cons-

(141-a) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, pág. 532.

(142) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 338.

titucional das esferas de competência — federal, estadual e municipal —, seria injusto, discriminatório e, pois, atentatório ao princípio fundamental de igualdade perante a lei, que só os funcionários públicos *federais* pudessem ser beneficiados por aquêles atos de clemência, e não também os funcionários públicos subordinados aos poderes hierárquico e disciplinar das autoridades governativas e administrativas locais (*estaduais e municipais*).

* * *

Outras regras de menor importância são:

X — Em matéria disciplinar têm valor certas justificativas penais excludentes da responsabilidade, tais como o estado de necessidade, a legítima defesa, a coação irresistível, a obediência à ordem de superior hierárquico.

Assim, observa RAGGI que “a proposito della responsabilità disciplinare hanno valore le discriminanti contemplate dal diritto penale: ad es.: lo stato di necessità esonera da responsabilità disciplinare; ed in special modo la legittima difesa; talora anche l’ordine del superiore” (143). Todavia, regista WALINE jurisprudência do Conselho de Estado francês, no sentido de que “une illégalité grave constitue une faute disciplinaire, même si elle a été commise sur l’ordre d’un supérieur” (143-a).

XI — Aplicam-se certas circunstâncias agravantes ou atenuantes. Como agravantes, exemplifica LUIGI RAGGI com o *dano* à Administração e com a *reincidência*; e, quanto às segundas, diz que são admissíveis “atenuantes tendo presentes considerações subjetivas e objetivas” (144). THEMISTOCLES CAVALCANTI, com apoio em LA TORRE, sustenta que “em matéria disciplinar não se aplicam as atenuantes do direito penal relativas à idade, enfermidade mental, etc.” (145); “mas o assêrto não é pacífico, ao menos no que diz respeito à enfermidade mental.

XII — Aplica-se o princípio da solidariedade, mesmo na falta de disposições especiais (146).

XIII — As penas pecuniárias sempre se transmitem aos herdeiros (147).

XIV — A tentativa, não obstante as discussões ensejadas pelo tema, é instituto de direito penal estranho ao direito disciplinar (148).

XV — Os princípios da responsabilidade disciplinar podem alterar-se sem que a ninguém seja dado invocar em sua defesa as normas disciplinares vigentes ao tempo da admissão ao serviço (149). Mas as penas estabelecidas em lei contemporânea das faltas cometidas devem ser observadas e aplicadas.

(143) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 341.

(143-a) WALINE, *op. cit.*, pág. 321.

(144) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, págs. 341 e 342.

(145) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*, vol. II, pág. 123; LA TORRE, *Elementi di Diritto Amministrativo*, pág. 209, nota.

(146) LA TORRE, *op. cit.*, pág. 209, nota; THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*, vol. II, pág. 123.

(147) LA TORRE, *op. cit.*, pág. 209, nota; THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*, vol. II, pág. 123.

(148) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 342.

(149) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 334.

Esta é a lição de CARBONI:

“Certo la legge può essere cambiata, e l'impiegato non potrebbe accampare un diritto acquisito per non sottostare alle norme stabilite dalla nuova legge; ma finchè la legge resta in vigore non possono infliggersi pene maggiori o diverse da quelle che la legge enumera” (149-a).

10 — Os tratadistas, em geral, costumam estabelecer categorias para as penas disciplinares, em razão do fim, com variáveis denominações. Alguns, como MARCELLO CAETANO, as dividem em *corretivas* — estas subdivididas em *morais* (advertência, repreensão), *pecuniárias* (multa, perda de pensão) e *profissionais* (transferência) — e *expulsivas* (aposentadoria compulsória e demissão) (150).

LENTINI assim resume sua classificação: — “Le pene disciplinari si distinguono in *pene di ordine*, se non producono la fine del rapporto su cui si fondano, ed *espulsive* se la producono” (151). Segundo RAGGI, “le pene disciplinari si possono dividere in due categorie: *pene d'ordine* o *morali*, che rientrano nelle pene comumente chiamate *poenae medicinales*; e *pene espulsive*, che consistono nell'allontanamento dall'ufficio” (152). BIELSA classifica-as em duas categorias principais: *corretivas* e *expulsivas* (ou *depurativas*) (155). Assim também VILLEGAS BASAVILBASO (154), BULLRICH (155), SAYAGUÉS LASO (156) e outros autores hispano-americanos. Certos tratadistas franceses, como DUEZ e DEBEYRE, classificam as sanções disciplinares em três categorias: sanções *puramente morais*; sanções que implicam *privação de vantagens da função* e sanções que implicam *privação da própria função* (157).

Alguns autores, como ANDRÉ DE LAUBADÈRE, advertem de que a suspensão administrativa, determinada em caso de falta grave, antes da conclusão do processo disciplinar, não constitui *pena disciplinar* mas “une mesure administrative destinée à éviter de laisser en place un agent sur lequel plane une suspicion (158). Outros, como LUIGI RAGGI, entendem que a *transferência* ou *remoção* do funcionário não é considerada *pena disciplinar*, e sim mera medida administrativa (159).

Muito interessante, finalmente, é a observação de ROGER BONNARD, segundo a qual há supostas *penas disciplinares* que são, em verdade, simples

(149-a) MARTINO CARBONI, *op. cit.*, pág. 371.

(150) MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, págs. 288-289.

(151) LENTINI, *op. cit.*, vol. I, pág. 251.

(152) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, págs. 345-346.

(153) BIELSA, *op. cit.*, tomo II, pág. 296.

(154) VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, tomo III, pág. 533.

(155) BULLRICH, *op. cit.*, pág. 361.

(156) SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, tomo I, pág. 328.

(157) DUEZ e DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, pág. 677.

(158) ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, páginas 708-709.

(159) RAGGI, *op. cit.*, tomo IV, pág. 348.

medidas administrativas, e há *medidas administrativas* que importam ou apenas dissimulam verdadeiras *penas disciplinares*:

“Il peut être pris touchant la situation du fonctionnaire des mesures qui semblent être des peines disciplinaires parce qu’elles en produisent les effets, et qui, en réalité, ne le sont pas, ou bien des mesures qui ne semblent pas être des peines disciplinaires, et qui le sont en réalité, parce qu’elles en produisent les effets, et surtout en poursuivent le but. Pour faire les distinctions nécessaires entre ces mesures, il faut envisager, non pas l’objet, mais le motif et le but de la mesure. Il y a mesure disciplinaire si la mesure procède d’une faute disciplinaire et vise à réaliser une répression disciplinaire. Il y a mesure administrative, si le but est uniquement d’assurer le bon fonctionnement du service public, abstraction faite de toute préoccupation disciplinaire.

L’intérêt de ces distinctions consiste en ce que, si la mesure est administrative, il n’y a pas lieu d’appliquer la procédure disciplinaire; tandis que, si la mesure est disciplinaire il devra être appliqué une peine disciplinaire avec les règles de compétence et de procédure prescrites”.

Depois de acentuar que as *demissões em consequência de condenações penais* não são *medidas disciplinares*, mas simplesmente *administrativas*, pôsto que destinadas a assegurar a execução da condenação e obrigatórias em virtude da autoridade da coisa julgada, e, também, que as *suspensões administrativas* decretadas antes de concluídos os processos disciplinares, são simples *medidas administrativas*, que não importam a inflicção de pena disciplinar, nem o exercício de um comêço de repressão disciplinar, aduz ainda o eminente professor da Universidade de Bordéus:

“A coté des mesures administratives qui ont l’apparence de peines disciplinaires et qui ne le sont pas, on trouve des mesures qui ont l’apparence de mesures administratives et qui, en réalité, sont des peines disciplinaires qui veulent se dissimuler. C’est ainsi que, sous des différentes formes, ou rencontre parfois de véritables révolutions déguisées.

Pour reconnaître si on se trouve en présence d’une révocation ou autre mesure disciplinaire déguisée, il faut considérer les circonstances de fait dans lesquelles la décision est intervenue et suivant qu’elles révèlent que la décision procède soit de motif et but disciplinares, soit de l’intérêt du service (160).

* * *

A matéria relativa ao *processo disciplinar* não faz parte deste trabalho e será objeto de outro estudo.

LEOPOLDO BRAGA