

PODER DISCIPLINAR

INTRODUÇÃO

Inicialmente, os poderes administrativos não devem ser confundidos com os poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). Embora estejam presentes nos três poderes, os poderes administrativos dizem respeito à função administrativa, pela qual os agentes públicos exercem funções visando ao interesse público. Para cumprir seus deveres, é necessário que o agente tenha poderes que lhe permitam alcançar o fim pretendido.

CONCEITO

O agente público, assim como um super-herói que necessita de habilidades para cumprir sua missão, precisa de poderes que lhe possibilitem atender ao interesse coletivo. Dessa forma, os poderes administrativos possuem caráter instrumental, funcionando como ferramentas à disposição do gestor público para realizar atividades de interesse coletivo.

Esses poderes são considerados “poder-dever” ou “dever-poder” porque, ao assumir uma função pública, o agente não apenas pode, mas deve utilizar seus poderes. Não lhe é permitido omitir-se diante do dever de agir. Quando, por exemplo, o agente encontra alguém que praticou uma infração, ele deve aplicar o poder disciplinar para responsabilizar o infrator. Da mesma forma, ao exercer o poder de polícia, o agente público deve atuar, sancionando, multando, interditando e regulamentando conforme necessário para a ordem pública.

ABUSO DE PODER

O uso dos poderes administrativos, contudo, deve respeitar os limites legais, sob pena de configurar abuso de poder, que pode ocorrer de duas formas: excesso de poder e desvio de poder. O **excesso de poder** ocorre quando a autoridade ultrapassa as atribuições que lhe foram conferidas pela lei. Cada agente tem sua competência delimitada por norma, a qual estabelece até onde pode atuar. Se a ação do agente excede essa competência, configura-se o abuso por excesso de poder.

Um exemplo é o chefe de repartição com competência para aplicar suspensão de até 30 dias. Caso a sanção necessária ultrapasse esse prazo, como uma suspensão de 90 dias ou uma demissão, a decisão caberia a uma autoridade superior, como o presidente da república no âmbito federal. Se um secretário da Receita Federal, por exemplo, decide aplicar a demissão de um servidor por conta própria, sem remeter a decisão à autoridade competente, ele estaria cometendo abuso de poder pelo excesso de poder, uma vez que extrapolou os limites de sua competência punitiva.



5m

O abuso de poder pelo excesso ocorre quando o ato administrativo é praticado por alguém sem a competência legal para tal, resultando no vício do elemento competência. Os atos administrativos possuem cinco elementos essenciais: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Nesse caso, o elemento competência é o que se encontra comprometido.

Outro tipo de abuso é o **desvio de poder**, que ocorre em duas situações: quando o agente atua visando interesses pessoais, e não o interesse público, ou quando age com um fim diverso daquele previsto em lei. O desvio de poder caracteriza-se pela busca de objetivos pessoais em detrimento da finalidade pública.

Ex.: um superintendente da Polícia Federal que, por questões pessoais, decide remover um agente para uma localidade remota, dificultando seu acesso à região, apenas para prejudicá-lo. Nesse caso, a remoção, que deveria atender ao interesse público, foi utilizada para atender a uma motivação pessoal, caracterizando desvio de finalidade. Outro exemplo seria o caso de um prefeito que desapropria a propriedade de um desafeto político com o intuito de prejudicá-lo.

Assim, o desvio de poder está presente, pois a desapropriação, destinada ao interesse público, foi usada como instrumento de vingança pessoal.

Ademais, o desvio de poder pode ocorrer quando a autoridade pratica um ato visando um fim diverso daquele previsto em lei. Toda ação administrativa possui uma finalidade legalmente determinada, ou seja, não há ato sem uma finalidade definida pela legislação.

Um exemplo de desvio de poder é a remoção de um servidor público. De acordo com a Lei n. 8.112/1990, a remoção não tem caráter punitivo. As punições previstas são advertência, suspensão e demissão. Se, ao final de um processo disciplinar, a autoridade decide remover o servidor com a finalidade de puni-lo, tal ato caracteriza-se como desvio de poder, pois a remoção não deve ser usada como medida punitiva, mas sim para outros fins previstos na lei.

Quando ocorre o desvio de poder, o elemento violado é a finalidade do ato administrativo. Assim, ao desviar-se da finalidade prevista, a autoridade pratica um abuso de poder.

O abuso de poder ocorre quando a autoridade utiliza seus poderes de forma inadequada, seja por excesso ou por desvio. No caso do excesso, a autoridade ultrapassa seus limites de competência, enquanto, no desvio, o ato é realizado com uma finalidade diferente da prevista em lei. Portanto, o abuso de poder é o gênero, e o excesso e o desvio são as suas espécies.



10m



DIRETO DO CONCURSO

- 01.** (INSTITUTO CONSULPLAN/SEAS RO/AGENTE/ÁREA: ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS/2023/Q2727994) Um ato emanado por autoridade pública competente, porém visando alcançar objetivo não previsto na lei, incorre em abuso de poder da espécie
- a) desvio de poder.
 - b) excesso de poder.
 - c) desvio de atribuição.
 - d) abuso de autoridade.
 - e) excesso de competência.



Um ato emanado de autoridade pública competente, mas que visa alcançar um objetivo não previsto em lei, configura abuso de poder, especificamente desvio de finalidade. O ato é válido em sua origem, pois provém de uma autoridade competente, mas sua execução ultrapassa os limites legais, direcionando-se para fins diversos daqueles estabelecidos pela legislação.

3. DEVERES DOS AGENTES PÚBLICOS

Quando se trata dos poderes, também se deve considerar os deveres do agente público. Esses deveres podem ser resumidos pela palavra “PEPA”, que representa os seguintes conceitos:

- **Probidade:** o agente deve atuar com honestidade, ética e boa-fé.
- **Eficiência:** o agente deve desempenhar suas funções com competência e diligência.
- **Prestação de contas:** o agente tem o dever de justificar suas ações e decisões perante a sociedade e as autoridades competentes.
- **Agir:** o agente não pode se omitir quando estiver diante de situações que exigem sua atuação.

Se o agente não cumprir esses deveres, pode ser responsabilizado. Por exemplo, se um superior hierárquico deixa de punir um subordinado que cometeu uma infração por motivos pessoais, ele poderá ser responsabilizado tanto administrativamente quanto penalmente, por condescendência criminosa. A não punição de um subordinado, em circunstâncias que demandariam uma sanção, configura crime, além de resultar em sanções administrativas para o superior. Assim, é imprescindível que o agente público atue com probidade, eficiência, preste contas e não se omita em suas funções.

PODER DISCIPLINAR

O poder disciplinar é o poder de punir, principalmente no contexto de servidores públicos que cometem infrações funcionais. Esse poder visa a aplicação de sanções como advertência, suspensão ou demissão, conforme o que está previsto na legislação específica de cada carreira. Em alguns casos, dependendo da lei, pode também haver a aplicação de multa.

É importante destacar que, antes de uma sanção ser imposta, deve haver um processo disciplinar, que pode ser uma sindicância ou outra modalidade prevista em lei. O objetivo desse processo é apurar a infração e assegurar o direito de defesa do servidor.

No caso dos particulares, via de regra, quando são punidos pelo poder público, a sanção decorre do **poder de polícia**. Por exemplo, a aplicação de multa por estacionamento irregular ou a demolição de uma construção ilegal em área ambiental são medidas típicas de poder de polícia. No entanto, quando um particular possui um vínculo especial com o poder público, como um contrato com a administração pública, ele pode ser punido com sanções previstas no próprio contrato, que se originam do poder disciplinar. Um exemplo seria a sanção aplicada a uma empresa contratada pelo poder público que descumpre cláusulas contratuais, resultando em multas, advertências ou até a suspensão do direito de contratar com a administração pública por determinado período.



15m

Além disso, o poder disciplinar também pode ser aplicado a alunos de instituições públicas. Quando um aluno de uma universidade ou escola pública sofre sanções, como suspensão, isso se configura como uma medida de poder disciplinar, pois há uma relação especial entre o aluno e a instituição.

Em resumo, o poder disciplinar é voltado para a punição de infrações cometidas por servidores e, em alguns casos, por particulares que mantêm uma relação especial com o poder público.

Adicionalmente, quando um preso sofre sanção aplicada pelo diretor de um presídio, a medida decorre do poder disciplinar, pois o preso possui uma relação diferenciada com o Estado, conforme previsto na Lei de Execução Penal. Esse vínculo especial entre o preso e o Estado configura uma sujeição especial, e a sanção imposta nesse contexto caracteriza-se como poder disciplinar, não como poder de polícia.

Em contrapartida, quando um particular é punido pelo poder público em razão de uma relação de supremacia geral ou sujeição geral, sem um vínculo especial, a sanção aplicada configura poder de polícia. Este poder é exercido em situações em que a autoridade age para garantir a ordem pública, como, por exemplo, ao aplicar multas ou outras penalidades administrativas.

Portanto, a distinção entre poder disciplinar e poder de polícia depende do tipo de vínculo existente entre o particular e o Estado. Quando existe uma relação especial, como no caso do preso, aplica-se o poder disciplinar. Quando o vínculo é geral, a punição se caracteriza como poder de polícia.

CARACTERÍSTICAS E APLICAÇÃO

O poder disciplinar é considerado um poder discricionário, mas com algumas particularidades. Esse poder permite que a autoridade responsável valorize e avalie o fato para decidir qual sanção será aplicada. A legislação estabelece uma margem de liberdade para que a autoridade analise o contexto da infração, levando em conta fatores como a gravidade do ato, os antecedentes do servidor, sua conduta e os danos causados à administração.

Por exemplo, no caso de um servidor que se ausente sem autorização do superior, a lei prevê a advertência. No entanto, se um agente penitenciário federal se ausentar de seu posto e, como consequência, ocorrer uma fuga de presos com danos graves à sociedade, a sanção adequada não será uma advertência, mas sim uma suspensão ou até mesmo uma demissão, considerando a gravidade dos danos causados.

Apesar de ser discricionário, em algumas situações, o poder disciplinar torna-se vinculado, ou seja, a aplicação da sanção não admite escolha. Isso ocorre, por exemplo, no caso de abandono de cargo, conforme a Lei n. 8.112/1990, que prevê a demissão do servidor que se ausentar intencionalmente por mais de 30 dias consecutivos. Quando a infração é claramente configurada, a sanção de demissão é obrigatória, não sendo possível aplicar uma advertência ou outra penalidade.

Além disso, o dever de punir, quando comprovada a infração, também se caracteriza como um ato vinculado. Ou seja, não cabe à autoridade decidir se irá ou não aplicar a sanção; ela deve ser imposta, conforme a infração cometida.

Portanto, o poder disciplinar é discricionário, mas em alguns casos, especialmente quando a lei determina uma sanção específica, ele se torna vinculado.

ATIPICIDADE DAS INFRAÇÕES

O poder disciplinar também é considerado discricionário devido à atipicidade das infrações, ou seja, nem todas as infrações cometidas pelo servidor estão previstas de forma específica na legislação. A lei não tem a capacidade de listar todas as possíveis infrações que um servidor pode cometer. Por isso, utiliza-se de termos amplos e vagos, passíveis de interpretação.



20m

Por exemplo, a legislação prevê que a “conduta escandalosa na repartição” é passível de demissão, mas não define explicitamente o que constitui uma conduta escandalosa. Cabe à autoridade competente, ao analisar o fato, avaliar se a conduta praticada pelo servidor se enquadra nesse conceito aberto. Caso seja configurada como conduta escandalosa, a sanção aplicável será a demissão.

Outro exemplo é o ato de improbidade, que também implica a demissão. Caso um servidor pratique um ato que seja considerado improbidade, a sanção de demissão deverá ser aplicada, conforme o entendimento da autoridade competente. A lei fornece uma margem de interpretação, estabelecendo, por exemplo, que uma falta de moralidade pode resultar em advertência, suspensão ou demissão, dependendo da gravidade do ato.



25m

Em situações práticas, a comissão responsável pela análise de infrações disciplinares deverá classificar o fato de acordo com os conceitos vagos previstos na legislação. Por exemplo, em um caso em que um servidor apresentou um atestado falsificado para justificar uma falta, a infração foi enquadrada como falta de moralidade, resultando em uma suspensão de cinco dias.

Em outro caso, um servidor falsificou vários atestados médicos, incluindo a assinatura de uma médica, para justificar diversas faltas. Como a falsificação foi comprovada por meio de filmagens e depoimentos, a infração foi considerada um ato de improbidade, resultando em uma sanção mais grave.

Portanto, a atipicidade das infrações se dá pelo uso de termos abertos, como “falta de moralidade”, “conduta escandalosa” e “improbidade”, que permitem à autoridade competente interpretar o fato e aplicar a sanção adequada, que pode variar entre advertência, suspensão ou demissão, dependendo da gravidade do ato.

GABARITO

1. a

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Gustavo Scatolino.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
