

**POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**A SINDICÂNCIA NA POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS À LUZ
PRINCIPIOLÓGICA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DE SEUS
COROLÁRIOS: uma proposta de Projeto de Lei Ordinária estadual**

CARLUCIO FERREIRA RODRIGUES – CAP QOPM

LUZIMÁRIO GUIMARÃES – CAP QOPM

**GOIÂNIA
2011**

CARLUCIO FERREIRA **RODRIGUES** – CAP QOPM
LUZIMÁRIO **GUIMARÃES** – CAP QOPM

**A SINDICÂNCIA NA POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS À LUZ
PRINCIPIOLÓGICA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DE SEUS
COROLÁRIOS: uma proposta de Projeto de Lei Ordinária estadual**

Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás, para atender a exigência do currículo do Curso de Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública (CEGESP/2011).

ORIENTADOR: Cláudio Jorge **Tauffick** - Maj QOPM
ORIENTADOR METODOLÓGICO: **Virgílio** Guedes da Paixão - Maj QOPM

Goiânia
2011

Rodrigues, Carlucio Ferreira.

R696a **A sindicância na polícia militar de goiás à luz principiológica do devido processo legal e de seus corolários: uma proposta de projeto de lei ordinária estadual / Carlucio Fereira Rodrigues, Luzimário Guimarães - - 2011.**

122 f. : il. ; enc.

Trabalho Técnico-Científico (especialização) – Polícia Militar do Estado de Goiás, Comando Academia de Polícia Militar, 2011.

1. Polícia Militar de Goiás – Sindicância. 2. Devido processo Legal – Dignidade humana – Valores institucionais – Projeto de Lei. I. Guimarães, Luzimário. II. Título.

CDU: 356.35:34(817.3)



SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA MILITAR
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CEGESP/2011

Atestado de conformidade com a Avaliação Final do TTC CEGESP/2011

Orientador de Conteúdo: Cláudio Jorge **Tauffick** – Maj QOPM

Orientador e Avaliador de Metodologia: Virgílio Guedes da Paixão – Maj QOPM

Avaliador de Conteúdo: Anésio Barbosa da Cruz Júnior – Ten Cel QOPM

Avaliador de Conteúdo: Vanderlei Ramos – Cap QOPM

Tema da Monografia: A SINDICÂNCIA NA POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS À LUZ PRINCÍPIOLÓGICA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DE SEUS COROLÁRIOS: uma proposta de Projeto de Lei Ordinária estadual

Discentes: Carlucio Ferreira **Rodrigues** – CAP PMGO
Luzimário **Guimarães** – CAP PMGO

Carlucio Ferreira **Rodrigues** – CAP PMGO

Luzimário **Guimarães** – CAP PMGO

Atestamos que o presente trabalho está em conformidade com as observações feitas por ocasião da sua avaliação final.

Goiânia, ____ de junho de 2011.

Cláudio Jorge **Tauffick** – Maj QOPM

Virgílio Guedes da Paixão – Maj QOPM

Anésio Barbosa da Cruz Júnior – Ten Cel QOPM

Vanderlei Ramos – Cap QOPM

Carlos Antônio Borges – Ten Cel QOPM

RESUMO

Problema: Há a necessidade urgente de adequar a normatização interna da instituição sobre a sindicância processual com a Constituição Federal de 1988 em seu princípio do devido processo legal e seus corolários, para garantir os direitos dos servidores policiais-militares e para alcançar a esteira social da evolução axiológica. **Objetivos:** obter com a pesquisa fundamentos teóricos para a demonstração incontestada da evolução social e da imperatividade do acompanhamento pela Polícia Militar de Goiás deste desenvolvimento, através da atualização de suas normas internas e de suas práticas judicantes. **Metodologia:** A pesquisa tem como método o hipotético-dedutivo com coleta bibliográfica, à vista de doutrinas do direito constitucional, administrativo, disciplinar, processual, processual administrativo, processual disciplinar militar e de obras de filosofia e de filosofia jurídica. **Hipóteses:** Ocorre que há normas esparsas, assistemáticas, incompletas e inconstitucionais em vigor no âmbito da instituição policial-militar estadual de Goiás na seara disciplinar e processual disciplinar. Em relação à sindicância ocorrem divergências sobre a aplicação de uma lei geral ou de uma portaria específica. Há uma dicotomia entre os valores ditados nas falácias cotidianas, positivados constitucionalmente e aqueles bens de maior peso axiológico e com tratamento mais rigoroso pelas normas e pelos órgãos internos da instituição, havendo uma discrepância entre o falar da hierarquia e disciplinar como alicerces e pilares pelas corporações militares e o tratamento destes como valores medianos, enquanto a ética, o pundonor e o decoro da classe recebem tratamento de grandes valores institucionais na prática e nas normas internas, com mais clara realização nestes termos no Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Goiás – RDPMGO - decreto estadual nº 4717/1996. **Resultados:** O tratamento isonômico é o fundamento primeiro da justiça e a finalidade do direito. Na realidade social e política da atualidade, em que os policiais-militares exercem funções variadas, todas elas com o fulcro teleológico no interesse público primário, no atendimento humanitário ao cidadão, necessita este servidor público receber da instituição e da sociedade o mesmo tratamento de cidadão que tem ele o dever de praticar, posto que é conteúdo da dignidade humana ser um fim em si mesmo, e não mero objeto para a consecução de algum fim. Bem como, visando em segundo plano a eficiência pela autonomia, pelo exercício da disciplina consciente, despertada pela igualdade de oportunidade. Neste diapasão que se busca a alteração normativa interna da instituição em conformidade com a Carta Magna do país, em acordo com a vontade do povo expressa pelo poder constituinte, iniciando-se pelo acompanhamento do desenvolvimento jurídico desta sociedade pela instituição formada por integrantes de seu seio. Fazendo da forma, do trilhar o melhor caminho o escopo para o melhor fim ser alcançado. O processo é o método, o caminho, a forma para se atingir a justiça, portanto, ele deverá ser mais justo do que o fim a ser atingido. Para iniciar a busca de uma concretização destas metas, elaboramos uma proposta de projeto de lei, contendo a matéria e a forma referentes a um processamento devido e legal da sindicância na PMGO.

Palavras-chave: Sindicância; Constituição; Devido processo legal; Valores institucionais; Dignidade da pessoa humana; Projeto de lei.

ABSTRACT

Problem: There is an urgent need to adapt the norms of the institution's internal inquiry procedure with the 1988 Constitution in its principles of due process of law and its corollaries, to ensure the rights of servants, military and police to reach the mat's social axiological evolution. **Objectives:** To get to research theoretical foundations for the demonstration of unchallenged social evolution and the imperative need of monitoring by the Military Police of Goiás this development, by updating its internal rules and adjudicative practices. **Methodology:** The research is the hypothetical-deductive method to collect literature, the sight of doctrines of constitutional law, administrative, disciplinary proceedings, administrative proceedings, disciplinary proceedings and military works of philosophy and legal philosophy. **Hypothesis:** It turns out that there are standards sparse, unsystematic, incomplete and unconstitutional in force under the institution's military-police state of Goiás in the camp discipline and disciplinary proceedings. Regarding the inquiry differences occur on the application of a general law or a specific rule. There is a dichotomy between the values dictated fallacies in everyday positivized constitutionally goods and those with major axiological and more stringent treatment standards and the internal organs of the institution, there is a discrepancy between the talk of the hierarchy and discipline as the foundation and pillars by corporations military and treating these as median values, while ethics, hubris and decorum of the class receive treatment of large institutional values and norms in practice, both internally with clearer realization of these terms in the Disciplinary Regulations of the Military Police of Goiás - RDPMGO - state decree Nr. 4717/1996. **Results:** Treatment isonomic first is the foundation of justice and purpose of the law. In social and political reality of today, where police-military exercise various functions, all with the focus on the teleological primary public interest in humanitarian assistance to the citizens, need this server to receive from the public institution and the society the same treatment as citizens that he has the duty to practice, since it is the content of human dignity is an end in itself, not merely an object to achieve some end. As well as seeking efficiencies in the background for autonomy, the exercise of discipline conscious, awakened by the equality of opportunity. This tuning fork that is sought to change internal rules of the institution in accordance with the Constitution of the country, according to the will of the people expressed by the constituent power, starting by following the development of society through legal institution formed by members of its core. Making fashion, walk the best way to scope the best order to be achieved. The process is the method, the path, the way to achieve justice, so it should be more fair than the end to be attained. To start the search for these goals, we prepared a draft bill, containing the matter and form related to a due process and legal PMGO in syndication.

Keywords: Inquiry; Constitution, Due process of law, institutional values, dignity of the human person, Bill.

Keywords: Inquiry; Constitution; Due process of law; institutional values; Dignity of human person; Bill of project.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 PRINCÍPIOS JURÍDICOS	11
2.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E A HERMENÊUTICA COMO CONFORMAÇÃO DO ORDENAMENTO À CARTA MAGNA	11
2.2 PRINCÍPIOS INFORMADORES DO PROCESSO	16
3 PROCESSO, PROCEDIMENTO, AUTOS PROCESSUAIS, INQUÉRITO E SINDICÂNCIA – CONCEITOS E DISTINÇÕES	33
3.1 O PROCESSO E A SINDICÂNCIA	33
3.2 PROCEDIMENTO	35
3.3 AUTOS DE PROCESSO	36
3.4 PROCESSO ADMINISTRATIVO MILITAR	36
3.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MILITAR	36
3.6 O INQUÉRITO E A SINDICÂNCIA	37
4 A SINDICÂNCIA – PROCESSAMENTO E FASES	44
4.1 O PROCESSAMENTO DA SINDICÂNCIA E OS VALORES INSTITUCIONAIS	44
4.2 INSTAURAÇÃO	46
4.3 FASE DA DEFESA PRÉVIA	48
4.4 FASE DE INSTRUÇÃO	51
4.5 AS RAZÕES FINAIS DE DEFESA	52
4.6 FASE DECISÓRIA	52
4.7 OS PRAZOS	58
5 TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR E SANÇÃO À LUZ DA LEGALIDADE	64

5.1 TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	64
5.2 SANÇÃO DISCIPLINAR – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OU REGULAMENTAR?	68
6 CONSIDERAÇÕES FILOSÓFICAS E DOUTRINÁRIAS ACERCA DA DICOTOMIA JURÍDICA ENTRE O CIDADÃO COMUM E O MILITAR	79
6.1 A ESTRUTURA DA MINUTA DE LEI	85
6.2 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA MINUTA DE LEI	86
7 CONCLUSÃO	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
APÊNDICE – Proposta de projeto de Lei ordinária regulando à sindicância no âmbito da Polícia Militar de Goiás.	96

1 INTRODUÇÃO

O estudo trata da necessidade de adequação das normas e da prática processual da sindicância, na Polícia Militar de Goiás, em relação à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, principalmente no que se refere a observância ao princípio do devido processo legal e de seus corolários.

Nos regulamentos disciplinares são diversas as transgressões sobre os quais não se aplica nem o conselho de justificação e nem o conselho de disciplina, por não possuírem previsão de sanção exclusória. Sendo necessário um instrumento diferenciado para o processamento destas transgressões. Não há a padronização de um rito que lhe conferisse forma específica, no sentido da garantia dos direitos do acusado e do exercício da acusação. Nossa proposta inicial consistia na simples elaboração de um manual de processamento da sindicância no âmbito da Polícia Militar de Goiás. Porém, durante as pesquisas percebemos haver carência no que se refere aos processos administrativos disciplinares, quanto a regulamentação do instituto mais utilizado, sobre o qual se constata a ausência de padronização normativa: a sindicância. Assim, resolvemos trabalhar a questão das peças e do processamento da sindicância em um capítulo do próprio do trabalho monográfico, ao invés de utilizarmos um apêndice para tanto, lançando as orientações no próprio bojo textual.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar a necessidade da aprovação de uma lei que defina o processamento da sindicância, imprimindo-lhe um rito ordinário, contemplando os princípios constitucionais do devido processo legal e os seus corolários: o contraditório e a ampla defesa, definindo as suas fases sequencialmente e as questões incidentais, como forma de uniformizar a sua teoria e a sua prática no seio da instituição.

O fundamento fático para a necessidade de alteração normativa se deve à realidade de que a sindicância vem sendo, há algumas décadas, no âmbito das corporações militares e, em especial na correição da PMGO, utilizada como ferramenta de apuração de irregularidades e imputação de responsabilidades. Portanto, incumbindo-se de objeto eminentemente processual, necessitando daí ser regida por norma que a contemple com esta qualidade, no âmbito da instituição policial-militar, com o fulcro de bem operar o direito disciplinar militar, necessitando-se positivar princípios e regras que respeitem os direitos fundamentais e exaltem os verdadeiros valores institucionais.

A proposição de uma minuta de lei formal e materialmente condizentes com a Carta Magna sobre a sindicância vem ao encontro de uma corrente evolutiva, a respeito do que citamos o disposto na Portaria Interministerial da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (2010, p. 2, item 1 do anexo): “**1 Adequar as leis e regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública à Constituição Federal de 1988.**”, estabelecendo a promoção e a defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública, como um exemplo claro da quebra gradual de paradigmas ao longo do tempo. Bem como, o fato de estar em andamento a elaboração de um projeto de lei ordinária tratando da substituição do Regulamento Disciplinar por um Código de Ética da Polícia Militar de Goiás, a ser submetido ao devido processo legislativo: apreciação e votação pela Assembleia Legislativa de Goiás, formalmente compatibilizando-se com os mandamentos da Constituição Federal de 1988, sob a tutela do Sr Coronel OZANIR Gonçalves Itacarambí.

Para a sedimentação de conceitos trouxemos para o 2º capítulo os princípios jurídicos, em primeiro lugar aqueles que demonstram a superioridade da Constituição sobre as demais normas, em seguida elencamos aqueles que orientam e norteiam o processo.

O 3º Capítulo trata dos conceitos principais e das distinções relativamente aos termos técnicos, constantemente confundidos pelos operadores mal informados.

Para a consolidação e melhor entendimento tratamos no 4º capítulo do processamento e das fases da sindicância, com ênfase nas inovações doutrinárias da defesa prévia e jurisprudenciais sobre o vínculo entre sentença judicial e solução disciplinar e sobre os prazos para as razões de defesa e para o encerramento processamento dos processos.

No 5º capítulo tratamos do objeto da sindicância que é o esclarecimento da transgressão e de seu efeito: a sanção disciplinar, ambos sob a luz do princípio da legalidade.

No 6º capítulo traçamos, em linhas gerais, a dicotomia sobre o tratamento da dignidade humana e dos direitos fundamentais dos militares em relação aos demais cidadãos brasileiros e as falácias e sofismas sobre os valores institucionais como pretexto teórico para a manutenção desta situação. Incluindo em seu texto quadros esquemáticos das classificações das fases e das peças da sindicância, da estrutura da minuta de lei e de suas principais inovações.

Por fim, após a conclusão, apresentamos uma minuta de projeto de lei que contempla a sindicância como processo administrativo no âmbito militar estadual, regulamentando esse, que é o instrumento mais utilizado para o esclarecimento e devida atribuição de responsabilidades aos fatos que, em tese, denunciados como transgressões disciplinares.

2 PRINCÍPIOS JURÍDICOS

Os princípios jurídicos representam os valores da nação, reproduzindo-se em forma de normas genéricas, as quais servem de guias, com o fulcro de orientar a direção para a produção e a interpretação das demais normas, exercendo ainda a função de ordenação jurídica das competências e atribuições administrativas e políticas.

Os princípios constitucionais são aqueles princípios jurídicos que se encontram no cume, no ponto mais alto da hierarquia do direito nacional, posto que, refletem exatamente o poder constituinte (povo), com a finalidade de manter as autoridades políticas (poder constituído), no caminho previamente determinado. Assim explica Paulo Bonavides:

“Os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivação, no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em *norma normarum*, ou seja, norma das normas. Ocorre isto, em verdade – podemos asseverar – quando, no dizer de Gordillo Cañas, a Constituição incorpora uma ‘ordem objetiva de valores’, qual acontece, segundo ele, desde que a dignidade da pessoa humana e os direitos da personalidade entram a figurar como esteios da “ordem política e da paz social. A Constituição, segundo esse jurista, aparece também como ‘gérmen *principal* do ordenamento’, e ‘é o elemento que faltava para a explicação acabada e satisfatória da teoria das fontes’. Enfim, assevera aquele conspícuo Jurista, ‘a Constituição, ao mesmo tempo que fonte primária em sua consideração formal, é fonte material ou de conteúdo’, porquanto – pondera igualmente – ‘não só assinala o *ubi jus*, senão que indica também o *unde jus*’, ou seja onde o Direito se localiza e donde o Direito procede.” (BONAVIDES, 2002, pp. 259-260)

Inicialmente, neste capítulo, antes de adentrarmos no tratamento dos princípios processuais específicos, percebemos ser relevante ressaltar e tratar dos princípios que regem o estado constitucional, tratando-se de fundamentos para a hierarquização das normas e para a inarredável observância dos princípios constitucionais por todo o ordenamento jurídico da nação. Formatado como princípio da supremacia constitucional, em conjunto com outros dele decorrentes, que se encontram inseridos no gênero princípios gerais de direito, objeto da ciência jurídica denominada hermenêutica.

2.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E A HERMENÊUTICA COMO CONFORMAÇÃO DO ORDENAMENTO À CARTA MAGNA

A Dra. em direito pela PUC/SP, Maria Cristina Vidote Blanco Tarrega (2006, pp. 131-142), em artigo escrito para a Revista Acadêmica da Faculdade Alfredo Nasser – de Aparecida de Goiânia – faz uma interessante e didática classificação dos princípios constitucionais em fundamentais, gerais, especiais e hermenêuticos.

Dentre os hermenêuticos estão a *supremacia constitucional, interpretação conforme a constituição, unidade constitucional e ponderação ou razoabilidade*.

Utilíssimos para o nosso aparato normativo, em razão deste ser esparso, muitos dos dispositivos jurídicos das instituições militares são anteriores à CF/1988 ou, ao menos, elaborados antes de uma aquisição de maturidade do conhecimento da aplicabilidade desta norma mandamental.

Faz-se necessário respeitar a hierarquia das leis, tendo a Carta da República como norma máxima e fundamental, interpretar as demais normas da forma que melhor se adequem aos ditames ali inscritos, buscar a valoração dos casos concretos com a visão naqueles princípios que se encaixam melhor ao fato, sem deixar de sopesar os demais princípios em respeito à unidade constitucional.

A ponderação ou razoabilidade, que pode ser chamada também de proporcionalidade, visa à análise justa de um caso de forma a verificar a situação e todas as circunstâncias concretas que o cercam para aplicar às normas com parcimônia, excluindo-se uma objetividade positivista exacerbada.

Para reforçar à tese da aplicabilidade destes princípios hermenêuticos, ilustramos com uma breve ideia da bela e atualíssima teoria metódica e estruturante do direito:

“Para avançar no objeto em questão, precisamos não do *antipositivismo*, mas de uma teoria pós-positivista do direito [...] Ela concebe o trabalho jurídico como um processo a ser realizado no tempo, e os enunciados nas codificações como *textos de normas* (no sentido da linguística como ‘formulários’ de textos, no sentido da filosofia da linguagem de Charles Sanders Peirce como expressões com ‘significância’, mas ainda não com ‘significado’), i. é, como *pré-formas* legislatórias da norma jurídica, que por sua vez *está por ser produzida* no decurso temporal da decisão. **Isso quer dizer que a norma jurídica não existe ante casum: o caso da decisão é co-constitutivo. O texto da norma no Código legal é (apenas) um dado de entrada do processo de trabalho chamado ‘concretização’.** (*grifo nosso*) [...] Com isso os dualismos irrealistas do passado do direito, tais como ‘norma/caso’, ‘direito/realidade’ podem ser aposentados assim como a ilusão da ‘aplicação’ do direito como subsunção ou silogismo ou como a construção linguisticamente não realizável de um ‘limite do teor literal’ definível, coisificado na linguagem. Todos esses dualismos são representações centrais fracassadas do positivismo histórico.” (MÜLLER, 2007, p. 11)

A supremacia constitucional é um princípio que deriva da característica de rigidez constitucional. Conforme aduz a melhor doutrina:

“[...] a simples lei não possui força para revogar a lei constitucional que lhe determina a criação e o conteúdo, e esta só pode ser modificada sob condições difíceis, como maioria qualificada, quorum mais elevado, e assim por diante. Isso significa que a Constituição (sic), para ser modificada, deverá prescrever um procedimento diferente, mais complexo do que o procedimento legislativo comum; deve haver, ao lado da forma legal, uma forma constitucional específica. O fundamento principal está na concepção de que a Constituição é a vontade do povo, ao qual pertence a soberania, conforme o parágrafo único do art. 1º, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (sic).” (BONAVIDES, 2002, p. 65)

Bonavides (2002, p. 65) não deixa margens para dúvidas de que a soberania do Estado brasileiro é resguardada pela Carta Magna, bem como que sob seus fundamentos estão elencadas, de forma estrita e expressa, as atribuições de cada ente integrante da nação, às quais não podem ser exorbitadas pelas normas regionais ou locais. Outro moderno doutrinador assim se manifesta a respeito:

“A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, deverá ser encontrada a significação que apresente conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e consequente retirada do ordenamento jurídico.” (MORAES, 2008, p. 16)

A par de orientar ao aplicador e intérprete, o autor complementa seus ensinamentos:

“Para que se obtenha uma interpretação conforme a Constituição, o intérprete poderá declarar a inconstitucionalidade parcial do texto impugnado, no que se denomina interpretação conforme com redução de texto, ou, ainda, conceder ou excluir da norma impugnada determinada interpretação, a fim de compatibilizá-la com o texto constitucional. Essa hipótese é denominada interpretação conforme sem redução de texto. Vislumbram-se, portanto, três hipóteses: [...] interpretação conforme com redução de texto; [...] interpretação conforme sem redução de texto; [...] interpretação conforme sem redução de texto, excluindo da norma impugnada uma interpretação que lhe acarretaria a inconstitucionalidade.” (MORAES, 2008, pp. 17-20)

Nestas orientações sobre o princípio da interpretação conforme, derivado da supremacia constitucional, e dos seus efeitos, mormente à impugnação de partes de textos de normas e de atos contrários à Constituição, restringe o autor tal competência ao Judiciário.

Outro doutrinador de renome defende a tese, com fundamentos, de que tal aplicação e interpretação do direito, na sua conformação à Constituição, não se restringe ao Judiciário, mas cabe até mesmo ao particular:

“Todos os poderes da República interpretam a Constituição e têm o dever de assegurar seu cumprimento. O Judiciário, é certo, detém a primazia da interpretação final, mas não o monopólio da aplicação da Constituição. [...] Os órgãos do Poder Executivo, como órgãos destinados a dar aplicação às leis, podem, no entanto, ver-se diante da mesma situação que esteve na origem do surgimento do controle de constitucionalidade: **o dilema entre aplicar uma lei que considerem inconstitucional ou deixar de aplicá-la, em reverência à supremacia da Constituição.** [...] Mas o principal fundamento continua sendo o mesmo que legitimava tal linha de ação sob as Cartas anteriores: **o da supremacia constitucional. Aplicar a lei inconstitucional é negar aplicação à Constituição.** A tese é reforçada por outro elemento: **é que até mesmo o particular pode recusar cumprimento à lei que considere inconstitucional, sujeitando-se a defender sua convicção caso venha a ser demandado. Com mais razão deverá poder fazê-lo o chefe de um Poder.**

Essa linha de entendimento foi corroborada pela Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993, ao acrescentar o § 2º ao art. 102 da Constituição, prevendo que a decisão proferida na ação declaratória de constitucionalidade é vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário ‘e ao Poder Executivo’. Ao estabelecer que a declaração de constitucionalidade vincula o Executivo, o dispositivo pressupõe que até que ela ocorra poderia ele considerar a norma inconstitucional. Na mesma trilha, a Lei n. 9868, de 10 de novembro de 1999, prevê que tanto a declaração de inconstitucionalidade com a de constitucionalidade têm efeito vinculante em relação ‘à Administração Pública federal, estadual e municipal’.” (*grifo nosso*) (BARROSO, 2011, pp. 91-94)

Reforçando tal ideia podemos citar os autores que escrevem tanto para a seara constitucional quanto para o campo administrativo do direito:

“O princípio da interpretação conforme a Constituição impõe que, no caso de normas polissêmicas ou plurissignificativas (que admitem mais de uma interpretação), dê-se preferência à interpretação que lhes compatibilize o sentido com o conteúdo da Constituição. [...] no caso de se chegar a um resultado interpretativo de uma lei inequivocadamente em contradição com a Constituição, não se pode utilizar a interpretação conforme a Constituição. Nessa hipótese, impõe-se a declaração da inconstitucionalidade da norma.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 26)

“O fundamento da presunção de legitimidade dos atos administrativos é a necessidade de que o poder público possa exercer com agilidade suas atribuições, tendo em conta a defesa do interesse público. Essa agilidade inexistiria caso a administração dependesse de manifestação prévia do Poder Judiciário quanto à validade de seus atos toda a vez que os editasse. [...] quando

a Prof.^a Maria Sylvia Di Pietro utiliza simplesmente a expressão presunção de legitimidade, a autora não está se referindo à presunção de veracidade dos fatos declarados pela administração como ensejadores da prática do ato administrativo, mas, tão somente, à presunção de que a administração interpretou e aplicou corretamente determinada norma jurídica que prevê a prática do ato administrativo que ela efetivamente editou.

Os demais administrativistas, de um modo geral, empregam a expressão ‘presunção de legitimidade’ ou ‘presunção de legalidade’ de forma abrangente, incluindo tanto a presunção de que os fatos apontados pela administração efetivamente ocorreram quanto a presunção de que a administração enquadrando corretamente esses fatos na norma que invocou como fundamento da prática do ato que ela adotou e, ainda, a presunção de que essa norma foi corretamente interpretada e aplicada pela administração.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, pp. 464-465)

De acordo com o art. 59 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), “ O processo legislativo compreende a elaboração de : I-emendas à constituição. II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções, por ordem de precedência.”

No topo da ordem jurídica nacional estão as normas elaboradas pelo poder constituinte originário. São aquelas promulgadas em 05 de outubro de 1988. As demais, inclusive aquelas normas constitucionais inseridas por emendas, são passíveis de serem declaradas inconstitucionais e ilegítimas, portanto em face da sistemática principiológica constitucional. Tratando-se da possibilidade de controle judicial das normas constitucionais aprovadas pelo poder constituinte derivado e de todo o arcabouço normativo, inclusive dos atos administrativos.

Outro instituto importante inserido na Constituição de 1988 são as cláusulas pétreas:

“Art 60. [...]

§4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais; (fundamentais).” (LAZZARINI, p. 70, 2010)

Tal dispositivo confere blindagem aos fundamentos, sem os quais perderia a razão de ser o próprio Estado Constitucional, contra a possibilidade do exercício de poder constituinte derivado, por parte do Congresso Nacional, que se opera por meio de emendas.

A supremacia constitucional ontologicamente imprime, como dito alhures, outro princípio: o da hierarquia normativa.

Kant (1991, p. 161), utilizando o que chamou de razão pura admitiu um mundo do “ser” e um mundo do “dever ser” – insertas nos conceitos de matéria e de forma – e a construção de uma “norma fundamental”, como “pressuposto lógico-transcendental”, para poder explicar uma ordem coercitiva eficaz. Kelsen (2006, p. 33), seguidor da filosofia de Kant, elaborou a doutrina positivista da teoria pura do direito – homônima de seu livro mais famoso – e atribuiu origem a ela: como aplicação analógica da teoria do conhecimento Kantiano. A partir do que, Kelsen (2006, P.102) formula a tese, que vigora até hoje, da formação escalonada da ordem jurídica, onde aduz que “a relação entre a norma determinante da produção de outra e a norma produzida de maneira determinada pode ser representada com a imagem espacial do ordenamento superior e inferior”. Preconizando que a produção é determinada pela mais alta e, a mais baixa é aquela produzida de modo determinado. Em seguida, o eminente constitucionalista e positivista austríaco, orienta que:

“O ordenamento jurídico não é, portanto, um sistema jurídico de normas igualmente ordenadas, colocadas lado a lado, mas um ordenamento escalonado de várias camadas de normas jurídicas. Sua unidade se deve à conexão, que acontece porque a produção e, desta forma, a validade de uma reverte para outra [...] O escalonamento (*stufenbau*) do ordenamento jurídico – e com isso se pensa apenas no ordenamento jurídico estatal único – pode ser representado talvez esquematicamente da seguinte maneira: o pressuposto da norma fundamental [...] coloca a Constituição na camada jurídico-positiva mais alta – tomando-se a Constituição no sentido material da palavra, cuja função essencial consiste em regular os órgãos e o procedimento da produção jurídica geral, ou seja da legislação”. (KELSEN, 2006, pp.103-104)

O proeminente constitucionalista brasileiro Da Silva (2008, p.46) ensina que “todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas de Constituição Federal (*sic*)”, ao complementar à sua classificação e caracterização sobre a norma fundamental do Brasil dizendo que “Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é lei fundamental e suprema do Estado brasileiro”.

Passaremos ao tratamento, com fundamento doutrinário e jurisprudencial, dos princípios irradiadores do processo, como forma e matéria, a incidir sobre as relações jurídicas processuais.

2.2 PRINCÍPIOS INFORMADORES DO PROCESSO

2.2.1 Devido Processo Legal

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe em seu artigo 5º, inciso “LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Este princípio, considerado por muitos doutrinadores, como um “sobreprincípio”, por figurar numa posição de ascendência sobre todos os demais que se irradiam sobre o processo, é também considerado como uma garantia fundamental contra quaisquer arbítrios ou injustiças referentes à atuação processual que tenha como um dos efeitos uma restrição de direitos, isto é, uma sanção privativa de liberdade ou de perdimento de bens:

“O Princípio do devido processo legal, agora trazido expressamente para a seara constitucional (é a primeira Constituição brasileira a explicitá-lo), tem por objetivo a proteção do indivíduo contra eventuais arbitrariedades perpetradas pelo Estado, na condução dos processos contra aquele.

Da observância do princípio ora em estudo decorrem diversos outros direitos e garantias constitucionais, como, por exemplo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, à inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos, além de todos aqueles que disciplinam o processo penal, tais como o da presunção de inocência e do relaxamento da prisão ilegal.” (DANTAS, 2010, p. 34)

Esta norma mandamental, em sua designação apresenta conteúdo denso de irradiação sobre outros princípios. Com o termo “legal” informa a obediência à legalidade. A forma adequada do procedimento é preconizada através do vocábulo “devido”. Além de assentar que todos os direitos fundamentais devem ser observados durante o processamento, pois processo é o meio ou instrumento com que se aplica o direito material. Portanto, é a forma adequada e necessária, definida pela Constituição e pelas leis, para a realização da justiça.

No que se refere ao processo administrativo militar, especificamente, notamos que a conformação necessária a se promover para a implementação do devido processo legal no tratamento dos fatos tipificados como transgressões disciplinares com previsão de sanções privativas de liberdade – prisão e detenção disciplinares – e restritivas de direitos – repreensão ou advertência, encontra-se na necessidade da alteração de uma cultura oriunda de um regime de poder disciplinar total e arbitrário, residente na cultura da sumariedade implacável e da informalidade excessiva.

O primeiro costume referente ao processamento das circunstâncias do fato, de maneira exígua e insuficiente para qualquer desenvolvimento de defesa.

O segundo uso, da aplicação de punição sem respeito à forma e à finalidade a que se presta.

Manifesta-se em conformidade a isto o oficial RR, magistrado e culto doutrinador Paulo Tadeu Rodrigues Rosa:

“Percebe-se que **o processo administrativo não é mais uma peça informativa**, onde o acusado recebia uma notificação para que no prazo de três dias apresentasse sua defesa e superada essa fase aguardasse a aplicação da sanção administrativa. As garantias constitucionais foram introduzidas no processo administrativo e são decorrentes dos direitos fundamentais enumeradas (*sic*) no art. 5º da CF.” (*grifo nosso*) (RODRIGUES ROSA, 2009, p. 69)

Portanto, o que Rodrigues Rosa (2009, p. 69) demonstra que foi superado pelos militares estaduais de Minas Gerais, ainda é praticado em Goiás. A cultura do memorando como peça sumária de acusação e ensejadora informal de punição lesa o princípio constitucional do devido processo legal, em seus corolários do contraditório, da ampla defesa, da substância razoável e proporcional deste princípio imprescindível. A mera abertura de vistas para defesa não compreende o respeito aos princípios constitucionalmente definidos e não ampara a imposição de pena disciplinar. Posto que, fere os requisitos da forma e da finalidade, elementos vinculados, além da competência, mesmo em se tratando de atos discricionários, conforme ensinam Alexandrino e Paulo (2011, p. 456).

Os princípios do contraditório e da ampla defesa estão inseridos no devido processo legal, disto decorre a sua qualificação como seus corolários, pois sem eles o processo não é legal e muito menos devido, já que integram o rol dos elementos procedimentais de todo processo, ou então, não há que se falar de processo. Estão indelevelmente ligados. Neste sentido se manifesta a doutrina, verbis:

“O princípio do devido processo legal (due process of law) consubstancia uma das mais relevantes garantias constitucionais do processo, garantia essa que deve ser combinada com o princípio da inafastabilidade de jurisdição (CF, art. 5º., XXXV) e com a plenitude do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º., LV). Esses três postulados, conjuntamente, afirmam as garantias processuais do indivíduo no nosso Estado Democrático de Direito. Do devido processo legal derivam, ainda, outros princípios pertinentes às garantias processuais (judiciais), como o princípio do juiz natural, a só admissibilidade de provas lícitas no processo, a publicidade do processo, a motivação das decisões. O Supremo Tribunal Federal deixou assente que o princípio da proporcionalidade (ou da razoabilidade) tem sua sede material no princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), considerado em sua acepção substantiva, não meramente formal.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p.72)

Brilhantemente, os doutrinadores ainda explicitam qual é a essência e a substância do devido processo legal, referindo-se à jurisprudência do Pretório Excelso quanto à conexão entre razoabilidade e proporcionalidade com o devido processo legal:

“O Supremo Tribunal Federal deixou assente que o **princípio da proporcionalidade (ou da razoabilidade) tem sua sede material no princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), (grifo nosso)** considerado em sua acepção substantiva, não meramente formal. [...] **O princípio da razoabilidade (da proporcionalidade, da proibição de excesso ou do devido processo legal em sentido substantivo) (grifo nosso)** não se encontra expressamente previsto no texto da Carta Política de 1988, tratando-se, portanto, de postulado constitucional implícito. A doutrina reconhece que o princípio da proporcionalidade é constituído de três subprincípios ou elementos: **adequação (sic)**, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. O subprincípio da adequação, da idoneidade ou pertinência, significa que [...] o meio escolhido há de ser apto a atingir o objetivo pretendido. O pressuposto da **necessidade (sic)** ou exigibilidade significa que a adoção de uma medida restritiva de direito só é válida se ela for indispensável para a manutenção de próprio ou de outro direito, e somente se não puder ser substituída por outra providência também eficaz, porém menos gravosa. [...] terceiro subprincípio, o juízo de **proporcionalidade em sentido estrito (sic)** somente é exercido depois de verificada a adequação e necessidade da medida restritiva de direito. Confirmada a configuração dos dois primeiros elementos, cabe averiguar se os resultados positivos obtidos superam as desvantagens da restrição a um ou a outro direito.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, pp. 72-73)

Fica claro, por este iluminado ensinamento, que o meio adequado, isto é, o instrumento processual em caso de possibilidade sancionatória, de aplicabilidade de restrição a direito, como são todos os casos em que haja indícios de tipificação, prevista abstratamente como transgressões disciplinares, deverá ser respeitado, para tanto, o devido processo legal.

A conformação material do devido processo legal encontra-se configurada na previsão da aplicação da razoabilidade e da proporcionalidade, isto é, deve existir um rito, uma forma adequada, com observância da adequação e, principalmente, da ponderação sobre a real necessidade e da validade do ato perante seus efeitos possíveis, frente aos direitos e princípios em jogo.

2.2.2 Contraditório e Ampla Defesa:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inc. LV, estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Com este

dispositivo vinculou todo e qualquer processo, que apresente a possibilidade de sanção, à sua indelével observância.

“O Princípio do contraditório é aquele que faculta à parte, em um processo judicial ou mesmo administrativo e aos acusados em geral, a chance de se manifestarem sobre todas as alegações e documentos produzidos pela parte contrária. Decorre desse princípio a necessidade de concessão de igualdade de tratamento a ambas as partes da relação processual.

O princípio da ampla defesa é aquele que confere à parte, num processo, a possibilidade de trazer aos autos todas as suas alegações e provas que considerar úteis a sua plena defesa, à garantia de seus direitos.

Em decorrência do princípio da ampla defesa, deverá ser garantido ao réu o direito à citação válida à nomeação de defensor, quando não puder pagar um advogado em processos criminais; e também à regular intimação para os atos processuais.” (DANTAS, 2010, p. 36)

Todo e qualquer processo para aplicar ao final uma sanção, se houver qualquer inobservância de procedimento referente a estes princípios, é nulo, eivado de nulidade absoluta. Podendo haver a responsabilização penal, cível ou administrativa de quem violou este direito do acusado. Vindo a retroagir todos os efeitos que possam ter gerado.

A doutrina informa qual o entendimento da Corte Constitucional brasileira sobre estes princípios:

“[...] o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que o postulado da ampla defesa e do contraditório inclui: (a) direito de as partes obterem informação de todos os atos praticados no processo; (b) direito de manifestação, oral ou escrita, das partes acerca dos elementos fáticos e jurídicos constantes do processo; (c) direito das partes de ver seus argumentos considerados. **Ademais, por abarcar também o processo administrativo (*grifo nosso*), o vocábulo litigante (*sic*) há de ser compreendido em sentido amplo, ou seja, aplica-se a qualquer situação em que estejam envolvidos interesses contrapostos (*grifo nosso*), não possuindo o sentido processual de parte (estrito), a pressupor uma lide judicial ou administrativa.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 74)**

Fica claro que, o termo litigante não impede a aplicação dos princípios, corolários do devido processo legal, ao processo administrativo, devendo ser interpretado o termo ‘litigantes’ como aqueles que porventura possuem interesses ou direitos em jogo no caso concreto.

Sobre a ponderação entre os princípios constitucionais da hierarquia e disciplina e os princípios constitucionais processuais aqui tratados, em casos de aparente conflito entre eles, manifesta-se a doutrina:

“Os militares que exercem uma função especial relacionada com a manutenção da segurança nacional, Forças Armadas (Art. 142, da CF), e da segurança pública, Forças Auxiliares (Art. 144, da CF), são cidadãos que também possuem direitos e garantias fundamentais, as quais devem ser observadas e respeitadas tanto pela sociedade como pelas autoridades militares. No exercício de suas atividades constitucionais, os militares encontram-se sujeitos a dois princípios fundamentais, a hierarquia e a disciplina. Mas, isso não significa que, em decorrência desses princípios, os julgamentos administrativos possam se afastar do razoável, e dos cânones constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, e do contraditório, entre outros.” (RODRIGUES ROSA, 2009, p. 26)

No sentido de valorar com maior peso os princípios que visam garantir direitos fundamentais da pessoa humana temos diversos exemplos jurisprudenciais, mormente relativos a processos administrativos:

“É necessário processo administrativo, com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso” (BRASIL, SÚMULA 20, STF).

“É nula a demissão de funcionário com base em processo administrativo, no qual não lhe foi assegurada ampla defesa”. (BRASIL, STF, RDA 73/136).

“A demissão de funcionário, fundada em processo administrativo, em que houve cerceamento de defesa, é nula.” (BRASIL, STF, RDA 128/238)

“Tribunal de Justiça do Estado de Goiás - 3697-2/101 - Mandado de Segurança. Policial militar sem estabilidade. Desligamento em sindicância. Alegação de que participara de desmanches de carro. Inexistência de oportunidade para defesa. Inadmissibilidade. Segurança concedida. 'em face do artigo 30, § 3º, da lei 8033/75, a exclusão ou licenciamento de militar não estável, a bem da disciplina, pode ser feita em procedimento sumário, porém cuidando-se de penalidade, a defesa não pode ser negada, não só por força da lei que a prevê, mas principalmente diante da garantia maior, dada pela 'Constituição Federal no seu, artigo 5º, LV' . Segurança concedida, a unanimidade.” (GOIÁS, TJGO, 2001)

TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS 10094-8/101 - MANDADO DE SEGURANCA. EXCLUSAO DE POLICIAL MILITAR A BEM DA DISCIPLINA. COMPETENCIA DA AUTORIDADE MILITAR. IMPROCEDENCIA DA ACAO. 1 - O PROCESSO ADMINISTRATIVO A QUE FOI PROPORCIONADA AMPLA DEFESA NAO E ILEGAL. 2. O POLICIAL MILITAR FICA SUJEITO A RESPONDER, NO PLANO ADMINISTRATIVO, A BEM DA DISCIPLINA, PODENDO SER EXCLUÍDO DA CORPORACAO PELOS DESVIOS APURADOS. 3. E COMPETENTE O COMANDANTE GERAL DA POLICIA MILITAR PARA EXCLUIR, A BEM DA DISCIPLINA, TODOS OS SEUS COMPONENTES, SALVO OS OFICIAIS SUPERIORES (ARTS. 85 E 113, DA LEI ESTADUAL Nº 8033/75). MANDADO DE SEGURANCA DENEGADO, A UNANIMIDADE. IMPETRANTE : ARIOSVALDO DE OLIVEIRA CHAVES. IMPETRADO : COMTE. GERAL DA PM DO ESTADO DE GOIAS. (*sic*) (GOIÁS, TJGO, 2001)

Interessante, neste sentido, a pesquisa realizada por doutrinadores a respeito das decisões do STF Supremo Tribunal Federal – em seus julgados, com a incidência do princípio do contraditório, no período de um ano:

“O STF tem sido chamado a proteger o contraditório no âmbito de processos administrativos. Em pesquisa de sua jurisprudência a partir de consulta ao respectivo sítio eletrônico na rede mundial de computadores (<<http://www.stf.jus.br>>), procuramos identificar ali todos os julgados editados no período de 01/01/2008 a 31/12/2008, que trataram do tema do contraditório no processo administrativo. Destes, selecionamos para análise apenas os acórdãos editados no período, chegando ao número total de 21 (vinte e um).” (MEDAUAR; SCHIRATO, 2010, p. 120)

Demonstrou-se, por um lado, a quantidade grande de erros que incide sobre os processos administrativos, principalmente no que se refere à observância deste princípio. E, por outro lado, percebe-se a busca ao poder judiciário pelos acusados na defesa de seus direitos. Portanto, é relevante que, além de buscarmos o melhor entendimento sobre a configuração e a finalidade destes princípios basilares, já consagrados na jurisprudência nacional, como inarredáveis aos processos administrativos tanto quanto aos judiciais.

Encontramos trabalhos monográficos de colegas oficiais que expuseram tema paralelo ao nosso e podem reforçar nossas constatações, por meio de pertinentes citações de terceiros:

“Qualquer ato de cerceamento da defesa, seja determinado pelo Executivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário, será inconstitucional e sanável por via dos remédios jurídicos. Neste sentido, é incisiva a lição de Barbalho *‘A lei não quer a perdição daqueles que a justiça processa: quer só que bem se apure a verdade da acusação e, portanto, todos os meios e expedientes de defesa que não impeçam o descobrimento dela devem ser permitidos aos acusados. A lei os deve facultar com largueza, regularizando-os para não tornar tumultuário o processo. Com a plena defesa são incompatíveis os processos secretos, inquisitórios, as devassas, a queixa ou o depoimento do inimigo capital, o julgamento de crimes inafiançáveis na ausência do acusado ou tendo-se dado a produção das testemunhas de acusação sem ao acusado se permitir reinquiri-las, a incomunicabilidade depois da denúncia, o juramento do réu, o interrogatório dele sob coação de qualquer natureza, por perguntas sugestivas ou capciosas, e, em geral, todo o procedimento que de qualquer maneira embarace a defesa. (p. 436)’* [...] Vale ressaltar que perante a lei todos os cidadãos possuem a garantia de defesa, entendendo essa como a oportunidade para contestar a acusação, produzir provas de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se de todos os recursos possíveis e cabíveis.” (SOUZA, 1991, pp. 15-16)

A doutrina especializada ensina o real significado dos princípios corolários do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, e reputa o uso inadequado do meio de apuração como se processo fosse, como lastro para a aplicação de punição:

“**No direito público, não existe sigilo**, a não ser que por lei as informações sejam consideradas essenciais para a sobrevivência do Estado, o que não é o

caso. **O Estado de Direito não admite que uma pessoa seja punida, ou fique sujeita à perda de seus bens sem que tenha exercido a ampla defesa e o contraditório, com todos os recursos a eles inerentes. Exercer a ampla defesa não é apenas oferecer alegações finais, mas acompanhar a realização de provas técnicas, a oitiva de testemunhas, podendo elaborar perguntas formular quesitos, ou seja, tudo aquilo previsto em lei.**” (*grifos nossos*) (RODRIGUES ROSA, 2009, p. 32)

Em seguida, o abalizado autor, reporta-se à sindicância no seu rito acusatório, conforme explicamos a priori, semelhante ao que denominamos em nossa instituição de rito ordinário, explicitando quais as consequências judiciais da inobservância dos princípios aqui estudados:

“No caso do processo administrativo denominado de sindicância, quando esta tiver o caráter acusatório, deverá ser assegurado ao funcionário o direito de exercer a ampla defesa e o contraditório, na forma da Constituição Federal. A não-observância desta garantia é motivo para a interposição de mandado de segurança perante a Justiça Comum ou Federal, que dependerá da situação funcional da autoridade administrativa responsável pelo ato. No momento da interposição da medida, o autor poderá pleitear a concessão de liminar para suspender o processo administrativo, ou o ato processual, até o julgamento do mérito da questão.” (RODRIGUES ROSA, 2009, p. 34)

Importante complementar a colocação do eminente autor que, com o advento da emenda constitucional nº 45/2004, que promoveu a chamada reforma do Judiciário, a Justiça Militar Estadual deixou de ser mera justiça penal especial, passando a ser competente, também, para apreciar ações cíveis referentes ao direito disciplinar policial-militar, pelo acréscimo dos §§ 4º e 5º ao artigo 125 da CF/1988:

“**Art. 125.** [...] **§4º.** Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estado, nos crimes militares definidos em lei e **as ações judiciais contra atos disciplinares militares** (*grifo nosso*), ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.
§5º. Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crime militares cometidos contra civis e **as ações judiciais contra atos disciplinares militares** (*grifo nosso*), cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares.” (BRASIL, 2004, p. 44)

Portanto, a partir de então as ações de mandado de segurança e outras cabíveis na esfera cível, contra atos disciplinares das polícias militares e bombeiros militares, são de competência do juiz de direito da Justiça Militar, singularmente. Bem como, os crimes militares cometidos contra civis. Esta competência exclusiva do juiz, antigamente chamado de “togado” em diferenciação com os oficiais que compõem o conselho de justiça (que são

também juízes para determinado processo ou durante certo prazo) apresenta o fundamento do princípio da imparcialidade ou isenção para julgar. Tendo em vista que, no mínimo são suspeitos os militares que teriam que julgar um ato disciplinar de um superior seu contra um subordinado, na condição efêmera e esporádica de juízes, sabendo que em seguida estariam submetidos novamente à subordinação hierárquica, possivelmente sob o comando do mesmo em relação ao qual emitiram decisão judicial contrária. Denotando a coerência do poder constituinte derivado. Tanto quanto em relação aos crimes contra civis, tendo em vista que haveria, eventual tendência, que fosse para absolver ou para condenar com mais rigor o militar autor da conduta, o que, de ambas as formas estaria ferindo o princípio da imparcialidade.

Complementamos às palavras do autor ressaltando à nova competência da Justiça Militar estadual (não mais auditoria militar), com referência ao exemplo postado.

No que se refere ao mandado de segurança a doutrina assim se manifesta:

“O mandado de segurança é ação judicial de rito sumário especial, passível de ser utilizada quando direito líquido e certo de pessoa física ou jurídica for violado (ou sofrer ameaça de lesão) por um ato ilegal (ou omissão ilegal) de autoridade administrativa, ou de agente de pessoa jurídica privada que esteja exercendo atribuição do Poder Público. É **sempre** (*sic*) uma ação de **natureza cível**. (*sic*). [...] É mister, ainda, frisar: o mandado de segurança sempre mantém sua natureza de **ação cível** (*sic*), **mesmo que seja utilizado contra decisão proferida em processo criminal, trabalhista, eleitoral, ou qualquer outro.**” (*grifo nosso*) (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, pp. 857-861)

Restou esclarecido, com ênfase pelos autores supra que, mesmo em se tratando de objetos referentes a outros campos do direito, o mandado de segurança é ação de natureza cível. Portanto há, a partir da EC 45/2004, a competência cível do juiz de direito do juízo militar quando versar seu julgamento a respeito de ato disciplinar, nos termos da CF/88. Posto que, não é cabível *habeas corpus* mesmo quando houver cerceamento da liberdade de locomoção de militar, como expresso nos arts. 42, §1º e 142, §2º da CF/88. E o art. 5º, inc. LXIX, afirmar que cabe mandado de segurança para amparar perante o Judiciário, direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sendo o caso, então, da ação cabível contra atos disciplinares militares. Assim se verifica na obra de Jorge César de Assis:

“Para exercer o controle jurisdicional sobre as punições disciplinares, o que fará através do processo e julgamento das ações judiciais contra atos disciplinares militares, **a Justiça Militar passou a travar conhecimento com o**

processo cível, que até então lhe era um completo desconhecido, à exceção do julgamento do mandado de segurança, pelos Tribunais.

O instrumento de aplicação desta nova forma de atuação será o Código de Processo Civil, coadjuvado pelo novo Código Civil brasileiro e, é lógico, toda a legislação administrativa e disciplinar aplicável à espécie de cada novo processo que ali irá aportar.

As hipóteses serão inúmeras, desde a simples anulação de uma punição disciplinar, passando pelo pedido de habeas corpus preventivo nas transgressões disciplinares, até mesmo a reintegração daquele militar que, por hipótese, foi excluído a bem da disciplina, que é uma punição disciplinar prevista no art. 94, VIII, do Estatuto dos Militares ou similares nos Estados e DF. Também as questões acerca do andamento dos processos administrativos de caráter disciplinar do Conselho de Justificação e Conselho de Disciplina, enquanto estiverem sendo processados nos quartéis, até mesmo, por que não?, ações de indenizações, por terem sido reintegrados na Força, tudo a exigir cálculos, liquidação de sentença etc.

Com a edição da Emenda Constitucional 45/04, a Justiça Militar Estadual teve um acréscimo de competência – jurisdição cível, já que passou a processar e julgar as ações judiciais contra atos disciplinares militares, competência esta inclusive deferida exclusivamente ao Juiz de Direito do Juízo Militar, nos exatos termos do art. 125, §§ 4º e 5º.” (ASSIS, 2009, p 304). (*grifos nossos*)

No mesmo sentido, Paulo Tadeu Rodrigues Rosa assevera:

“A Emenda Constitucional nº 45/2004 criou uma nova competência para a Justiça Militar Estadual. **Após vários anos julgando matéria criminal, a Justiça Castrense teve a sua competência alterada para processar e julgar matérias de natureza civil e administrativa referentes aos atos disciplinares.** A definição de ato disciplinar ensejará várias discussões doutrinárias e jurisprudenciais, mas, a princípio, poderá ser entendido como sendo o ato administrativo por meio do qual a Administração Pública Militar impõe uma sanção ao militar infrator, que foi acusado da prática de uma transgressão disciplinar, contravenção disciplinar, de natureza leve, média ou grave, prevista no Regulamento Disciplinar, ou no Código de Ética e Disciplina.” (RODRIGUES ROSA, 2009, pp. 156-157). (*grifos nossos*)

[...] **O Juiz de Direito do Juízo Militar, anteriormente Juiz-Auditor, e não o Conselho de Justiça, Especial ou Permanente, é o órgão jurisdicional competente para processar e julgar as ações de reintegração de cargo propostas por ex-militares estaduais contra o Estado ou contra a Fazenda Pública do Estado.”** (RODRIGUES ROSA, 2009, p. 183) (*grifos nossos*)

O Cap. QOPM Digue tratou do contraditório e da ampla defesa em trabalho monográfico apresentado ao final da sua formação jurídica na UNIVERSO, referindo-se aos institutos análogos na seara federal:

“A Lei nº 8112/1990, que dispõe sobre o Regulamento Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, em seu artigo 143 determina a apuração imediata de irregularidades no serviço público, assegurando ao acusado, ampla defesa, senão vejamos:

‘A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ampla defesa.’ No âmbito federal o processo administrativo é regulamentado pela Lei nº 9784/1999, que estabelece normas básicas sobre o tema no âmbito da Administração Federal direta e indireta, em seu artigo 2º disciplina a aplicação de princípios constitucionais e pertinentes ao regime administrativos.” (sic) (DIGUES, 2005, pp. 24-28)

Um problema que nos inquieta é que o instituto jurídico, hodiernamente a reger a sindicância no âmbito da PMGO – a Portaria nº 472/1994, não prevê, sequer de forma vaga, os princípios do contraditório e da ampla defesa em seu bojo. Trata-se esta de uma das fortes razões para a elaboração de uma nova norma, condizente com a realidade jurídica e política atuais.

O autor, reporta-se à iniciativa dos oficiais da Corregedoria da PMGO, no sentido da conformação dos processos administrativos com a realidade atual, tendo baixado recomendações, buscando uma aplicação sistemática e de forma constitucional das normas internas sobre processo disciplinar e inquérito, em vigor no âmbito da instituição:

“No âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás, através de sua Corregedoria, que atualmente é denominada Gerência de Correições, baixou as seguintes recomendações: ‘O IPM é de natureza inquisitiva, e a Sindicância e os conselhos, são de natureza processual, assim, aquele não comporta o contraditório e a ampla defesa e estes, ao contrário, devem estar bem nítidos nos autos.’ E ainda ressalta: *‘Contraditório e ampla defesa não se confundem, mas um leva ao outro. Sem contraditório, ampla será a acusação e não a defesa.’* Diante do exposto, chega-se a conclusão de que o entendimento é pacífico no que tange ao princípio do contraditório e da ampla defesa, no sentido de ser aplicado no procedimento administrativo disciplinar, mormente, à sindicância instaurada pela Polícia Militar do Estado de Goiás.” (sic) (DIGUES, 2005, pp. 27-28)

Em relação a estas recomendações, percebemos que houve uma pertinente busca, por parte daqueles que diuturnamente se veem na incumbência de aplicar o direito disciplinar policial-militar, em readequar a prática institucional, porém, sem o meio adequado, que seria pela reunião e unificação das normas. Ficou demonstrado, com isto, que há diversas lacunas nas normas internas, falta de padronização e de uma uniformidade na aplicação, de forma mais grave, que há equívocos no entendimento sobre os princípios regentes e sobre os direitos daqueles que são submetidos aos processos disciplinares e aos inquéritos, além da proliferação de normas internas sem uma sistematização que as possam transdisciplinar. Outro relevante motivo que denota a necessidade da conformação dos instrumentos processuais internos.

Ao nosso ver, conforme demonstraremos no próximo capítulo deste trabalho, por meio das definições trazidas da doutrina majoritária, nota-se equívocos sobre os conceitos em torno dos princípios e dos termos que rodeiam às questões processuais. Confunde-se processo com procedimento, e restringe-se o âmbito de irradiação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Por exemplo, ao dizer que sem contraditório ampla será a acusação e não a defesa. Posto que, tanto quem acusa quanto quem se defende tem o contraditório como instrumentos dialéticos, como meio de contrapor uma alegação. Servindo até mais ao julgador, que se beneficia da possibilidade de pleno conjunto de informações com os debates, para alcançar à verdade real dos fatos.

“[...] (direitos e garantias constitucionais como sinal de exigência de que o processo contenha uma relação jurídica entre seus sujeitos) é a confirmação de que os preceitos político-liberais ditados a nível constitucional necessitam de instrumentação jurídica na técnica do processo. É lícito dizer, pois, que o processo é o procedimento realizado mediante o desenvolvimento da relação entre seus sujeitos, presente o contraditório. Ao garantir a observância do contraditório a todos os ‘litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral’, está a Constituição (art. 5º, inc. LV) formulando a solene exigência política de que a preparação de sentenças e demais provimentos estatais se faça mediante o desenvolvimento da relação jurídica processual.” (GRINOVER, 2008, p. 305)”

“[...] só tem sentido essa preocupação pela legalidade na medida em que a observância do procedimento constitua meio para a efetividade do contraditório no processo. É assegurado às partes os caminhos para participar e meios de exigir a devida participação do juiz em diálogo que o procedimento estabelecido em lei recebe sua própria legitimidade e, ao ser devidamente observado, transmite ao provimento final a legitimidade de que ele necessita. Essas considerações correspondem à *reabilitação do procedimento* na teoria processual, do qual estivera banido desde quando formulada a toria da relação jurídica.” (GRINOVER, 2008, p. 306)”

Mostra-se evidente a necessidade de uma norma que procure esgotar dispositivos de prática do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo. Sendo este um dos motivos da reserva de um capítulo inteiro da proposta do projeto de lei regulando à sindicância no âmbito da PMGO, para a prática processual disciplinar dos princípios do contraditório e da ampla defesa, corolários do devido processo legal.

2.2.3 Igualdade das Partes

A igualdade é o instrumento e o fundamento da justiça, conforme ensina Aristóteles:

“[...]se diz que somente a Justiça, entre todas as virtudes, é o ‘bem de um outro’, visto que se relaciona com o nosso próximo, fazendo o que é vantajoso a um outro. [...]Se, pois, o injusto é iníquo, o justo é equitativo, como, aliás, pensam todos mesmo sem discussão. E, como o igual é um ponto intermediário, o justo será um meio-termo.[...] O justo é, pois, uma espécie de termo proporcional (sendo a proporção uma propriedade não só da espécie de número que consiste em unidade abstratas, mas do número em geral). Com efeito, a proporção é uma igualdade de razões.” (ARISTÓTELES, 1991, pp. 82-85)

Em obra temática, Bandeira de Mello trata deste assunto:

“Deveras, não só perante a norma posta se nivelam os indivíduos, mas, a própria edição dela assujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime às pessoas. Por isso Francisco Campos lavrou, com pena de ouro, o seguinte asserto: *‘Assim, não poderá subsistir qualquer dúvida quanto ao destinatário da cláusula constitucional da igualdade perante a lei. O seu destinatário é, precisamente, o legislador e, em consequência, a legislação; por mais discricionários que possam ser os critérios da política legislativa, encontra no princípio da igualdade a primeira e mais fundamental de suas limitações’*. A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes.” (BANDEIRA DE MELLO, 2002, pp. 9-10)

Como forma de igualar as condições dos litigantes, pois, há também a ideia de que o acusado sempre estará em uma posição de desvantagem, de vulnerabilidade ou de hipossuficiência em relação à acusação, se mostra necessário que o julgador providencie os meios para manter à igualdade de condições através do contraditório na produção das provas e da ampla defesa em todos os atos. Em razão também da presunção de inocência, art. 5º, inc. “LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, também no processo administrativo incide a máxima de que todos são inocentes até que se prove o contrário.

2.2.4 Legalidade

O processo deve apoiar-se em uma norma legal específica. CF/88, art. 5º, inc. “II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, este é o texto constitucional do princípio da legalidade.

A Reserva legal é seu corolário, complementa-o e por vezes com ele é confundido, “CF/88, art. 5º, inc. XXXIX – não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.”

A legalidade é um limitador para que o Estado se atenha a um parâmetro para regular à vida em sociedade, com o fulcro de evitar o arbítrio de quem quer que seja. Por isso mesmo, não é um indicador sempre perfeito, dependendo de sua eficácia em relação aos fins pretendidos, na medida que se vê enfraquecido ou destoado do sistema um determinado dispositivo normativo deve ser revisto e atualizado pelo devido processo legislativo, nos termos da norma fundamental, como se refere Kelsen (2006, pp. 97-101) sobre a constituição ou norma normarum, como a identifica Bonavides (2002, p. 259)

A reserva legal tem caráter mais específico e direcionado, adquirindo dupla função. A primeira função se materializa para evitar que haja arbítrio propriamente na definição de uma conduta como crime e da apenação de alguém com lei posterior ao fato. E, concomitantemente, determina aos três poderes que, para que haja aplicação de pena a alguém, esta deve ser prevista em norma aprovada com os rigores dos regimentos do poder legislativo, na condição de legítimos representantes (poder constituído) do povo (poder constituinte) e não com um dispositivo normativo qualquer.

Sobre este instituto mandamental discorreremos mais profundamente no capítulo 5, quando trataremos do princípio da legalidade e sua previsão e aplicação divergente no Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Goiás – RDPMGO – Decreto nº 4717/1996.

2.2.5 Imparcialidade

Em relação ao processo administrativo, ocorre uma certa dificuldade em se garantir a aplicação do princípio da imparcialidade do julgador, já que o sindicante tem a missão de buscar as provas e de acusar de ofício. Em virtude da incidência do princípio da supremacia do interesse público e da oficialidade, quando a acusação é feita por um particular, e este vem a desistir da demanda, ou a se retratar da representação, cabe ao sindicante dar prosseguimento ao feito para verificar se não houve transgressão disciplinar em relação à administração pública. Considerando-se esta, como parte interessada, e não como um integrante isento nesta relação jurídica.

A doutrina ensina que há duas perspectivas sobre o interesse público:

“Ao tomar decisões na suposta defesa do interesse público, nem sempre os governantes fazem o melhor para a coletividade: políticas econômicas e sociais ruins, guerras, desastres fiscais, decisões equivocadas, malbaratamento dos recursos públicos e outras tantas ações daninhas não raro contrapõem governantes e governados, Estado e indivíduos. Como o interesse do Estado ou dos governantes não coincide necessariamente com o bem geral da coletividade, Renato Alessi entendeu oportuno distinguir o interesse público primário (o bem geral) do interesse público secundário (o modo pelo qual os órgãos da Administração veem o interesse público); com efeito, em suas decisões, nem sempre os governantes atendem ao real interesse da comunidade. O interesse público primário é o interesse social (o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo). A distinção de Alessi permite evidenciar, portanto, que nem sempre coincidem o interesse público primário e o secundário. Nesse sentido, o interesse público primário (bem geral) pode ser identificado com o interesse social, o interesse da sociedade ou da coletividade, e até mesmo com alguns dos mais autênticos interesses difusos (o exemplo, por excelência, do meio ambiente em geral). [...] alguns doutrinadores, mais recentemente, têm sustentado o esvaziamento do conceito de *interesse público*, ou, na mesma linha de raciocínio, têm negado que exista um único *bem comum*.” (MAZZILLI, 2009, pp. 49-50)

Coexistindo as suas duas facetas: o interesse público secundário, que se resume no interesse institucionalizado, essencialmente estatal. E aquele que é primário, puro, cujo valor é a finalidade do bem público, o ideal primeiro do serviço público: servir à sociedade.

Daí então, com a efetivação da vertente primária do interesse público, será possível vislumbrar uma imparcialidade na busca da verdade real, mesmo sendo o órgão julgador o mesmo responsável pela acusação, e se estabelecerá o devido processo legal. Já que a todos interessa o bem comum. Havendo ainda, como *ultima ratio*, a inafastabilidade da apreciação judicial, CF/88, art. 5º., inc. XXXV, para garantir os direitos contra lesões ou ameaças, através dos remédios constitucionais. Pois, ao serem esgotadas as instâncias administrativas, a qualquer interessado, é reservado o direito de buscar à prestação jurisdicional.

2.2.6 Celeridade, Economia Processual e Instrumentalidade da Forma

A celeridade, conforme Dantas (2010, p. 43), foi acrescentada ao elenco dos direitos e garantias individuais e coletivos, no inciso LXXVIII, pela Emenda Constitucional nº 45 de 8 de dezembro de 2004. O autor ainda explica:

“Um dos objetivos (não o único) da Emenda nº 45/2004, comumente denominada Reforma do Judiciário, foi justamente tentar conferir maior celeridade à tramitação dos processos, notadamente os judiciais, em razão da conhecida morosidade atribuída (com justiça) ao Poder Judiciário. Na seara dos

processos administrativos, a Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999, já havia demonstrado preocupação com a lentidão no andamento dos processos, ao dispor, em seu artigo 49, que a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, após concluída a instrução dos processos, salvo prorrogação por igual período, devidamente motivada.” (DANTAS, 2010, p. 43)

Em Goiás, nos processos administrativos, ele não está positivado, já que a lei que regula tal feito é a 13800 de 2001, elaborada três anos antes da referida emenda constitucional, e os legisladores estaduais não tiveram a mesma visão futurística do Congresso Nacional. Porém, é aplicável como princípio geral de direito sobre os processos, de forma genérica, portanto. Até mesmo porque o art. 2º da lei 13800 apresenta em seu texto: “A administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios[...]” deixando margem para a incidência de outros princípios advindos de normas superiores, como é o caso da celeridade, previsto na CF/88, no inciso LXXVIII, do artigo 5º.

A economia processual é o princípio que se coaduna com a formalidade mitigada, inerente ao processo administrativo.

Manifestações doutrinárias discorrem a esse respeito:

“[...] no processo, a forma é mero instrumento, cujo escopo é possibilitar que o ato atinja a sua finalidade, Assim, por esse princípio, se a finalidade do ato foi alcançada, mesmo que não tenha sido observada a forma prescrita, considera-se suprida a falta, sanada a irregularidade. [...] É frequente o uso da expressão francesa para designar esse princípio processual: *pas de nullité sans grief* (literalmente, ‘não há nulidade sem prejuízo’). [...] Cabe observar que tanto a instrumentalidade das formas quanto o *pas de nullité sans grief* relacionam-se a um postulado mais amplo, mais genérico, usualmente referido como ‘princípio da economia processual’. Simplificadamente, pode-se dizer que da noção de ‘economia processual’ resulta que um ato processual praticado com alguma irregularidade só deve ser desconstituído e repetido se esse defeito efetivamente puder influenciar o resultado a que o processo chegaria se o vício não tivesse ocorrido.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, pp. 818-819)

A instrumentalidade da forma refere-se a uma relativização nos ritos processuais, em que o julgador tem certa discricionariedade de flexibilizar algumas formalidades do processo desde que não cerceie os direitos das partes:

“[...] economia processual procura estabelecer que, depois de iniciado um processo ele deve ser conduzido pelo juízo responsável da maneira menos dispendiosa possível, tanto para as partes quanto para o Estado. Isso significa: economia de atos processuais e instrumentalidade das formas, no sentido de que todo ato processual, mesmo que eivado de nulidade relativa, pode ser aproveitado desde que não acarrete prejuízo para as partes. Vale ressaltar que não é apenas o direito processual que organizará dessa forma seu estudo teórico. Também o direito penal e as disciplinas envolvendo o chamado direito do Estado (Constitucional, Administrativo e Tributário).” (OLIVEIRA, 2008, p. 54)

Ou seja, conforme o autor os princípios da economia processual e a instrumentalidade das formas são ferramentas teóricas que conferem certa margem de discricionariedade ao julgador para adequar o rito processual ao menor ônus possível. Não podendo se utilizar deles de maneira extremada, em detrimento do devido processo legal, nem do contraditório ou da ampla defesa, incidindo prejuízo para as partes o processo estará eivado de nulidade, e se torna inválido no mundo jurídico.

2.2.7 Oficialidade

Oficialidade ou prosseguimento de ofício: o processo deve ser impulsionado pela administração, não devendo ficar parado, em atendimento a outro princípio que é a supremacia do interesse público sobre a vontade privada.

2.2.8 Verdade Real ou Material

Verdade real ou material significa que o encarregado do processo, representando o interesse público, não aguarda inerte para receber todas as provas possíveis para o processo administrativo, devendo requisitá-las ou requerê-las para constar dos autos. Pois, não basta que algo seja conhecido e convencido o julgador de que seja verdadeiro, é preciso que esteja nos autos e tenha sido objeto de deliberação dialética no processo pelo contraditório para valer como comprovação suficiente para acarretar um prejuízo sancionatório ao acusado.

3 PROCESSO, PROCEDIMENTO, AUTOS PROCESSUAIS, INQUÉRITO E SINDICÂNCIA – CONCEITOS E DISTINÇÕES

Para uma visão holística do que se encontra em torno da sindicância, na sua vertente processual, faz-se necessário distinguir os termos técnico-jurídicos referentes aos institutos processuais em geral. Como ensina-nos a boa doutrina:

“Num sistema, o todo é, em certo sentido, superior à soma de suas partes componentes, pois estas mantêm sempre, entre si, um relacionamento dinâmico, de tal sorte que, modificada qualquer das partes, modifica-se inevitavelmente o todo”. (COMPARATO, 2010, p. 189)

Com esta finalidade, tendo em vista os equívocos apontados em capítulo anterior, cometidos pelos operadores *interna corporis*, passamos às conceituações abalizadas pela doutrina mais recente.

3.1 O PROCESSO E A SINDICÂNCIA

Processo é o instrumento de natureza jurídica adjetiva que visa aplicar com justiça às normas do direito vigentes sobre uma relação social, composto de atos sucessivos que servem para fundamentar, ao seu final, uma decisão sobre o objeto específico tratado.

O processo, no âmbito público, pode ser legislativo, judicial ou administrativo.

O legislativo é regulado pelos regimentos internos dos respectivos órgãos: câmaras municipais, assembleias legislativas e as casas do Congresso Nacional, e o seu trâmite, referente às suas funções principais, se trata da edição de leis, à luz da Carta Magna.

O Judiciário, no âmbito de suas funções primordiais com relação à sociedade (jurisdição, do latim – *juris dictio* – dizer o direito), realiza os processos penais, penais militares, cíveis, trabalhistas, eleitorais e constitucionais, dirimindo conflitos e aplicando às normas. Subdividindo-se em processos de conhecimento, de execução e cautelares.

O Executivo possui, na seara de sua função precípua, processos licitatórios para a logística de suas atividades administrativas, além de outros referentes as relações exigidas para a concretização de sua função de realização do bem comum sob a égide das normas.

O processo administrativo envolve todos estes órgãos estatais e não apenas aqueles do poder executivo, ou seja, da administração direta. Posto que, é característica dos órgãos

dos três poderes a natureza pública. Todos eles representam o Estado e necessitam do processo administrativo para suprir irregularidades ou promover aquisições, prover logisticamente suas atividades. E, para isso, são obrigados a registrar em documento público por meio de formalidades (procedimentos) tais ações, sendo estes os processos administrativos.

Porém, não se trata, nenhum destes, do processo do qual nos referimos neste trabalho monográfico.

O processo ao qual fazemos referência, e no qual se encontra a sindicância de rito ordinário, é espécie do gênero processo administrativo disciplinar (PAD), também comum a todos os órgãos supracitados. Sua função é direcionada ao esclarecimento de irregularidades éticas e funcionais imputadas aos servidores públicos no exercício das suas atribuições ou, quando agem em razão destas funções. Ficando claros os seguintes limites: o objeto – irregularidades imputadas a servidores públicos; sujeito – servidor público lotado no órgão; demanda – esclarecimento da verdade.

E, para delimitarmos mais, tratamos do processo administrativo disciplinar militar (PADM). Não aqueles realizados esporadicamente, instaurados para casos excepcionais de grave lesão à ética, à honra, ao pundonor e ao decoro da classe, com possibilidade de demissão, os quais já obtêm completa regularização normativa, formalidades processuais definidas em decretos – que são os Conselhos de Disciplina, ou em leis – que são os Conselhos de Justificação. Mas, especificamente, aqueles largamente utilizados e com normatização esparsa, incompleta e discrepante, sem uma sistemática definida, com rito duvidoso e sem uma concepção adequada dos princípios informadores.

Nosso objeto, em torno do qual traçamos uma linha de pesquisa doutrinária e jurisprudencial, é a sindicância no seu rito ordinário. Utilizada para a elucidação e o esclarecimento da verdade real sobre imputação da prática de transgressões disciplinares sobre os servidores públicos policiais-militares, as quais não ensejam, inicialmente, sanção exclusória. De maneira a definir a melhor conformação legal para este processo à luz da Constituição Federal de 1988, com enfoque em seus princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Tendo em vista que a CF/88 representa a vontade soberana do povo, como preconizavam os filósofos Lassale (2007, p. 42) com a luminescência da descoberta sobre os fatores reais de poder e Hesse (1991, p. 20) com a sua ideia de eficácia e de força

normativa constitucionais, não há como elaborar um dispositivo normativo sem a luminescência da Carta Magna.

A sindicância ordinária, no âmbito da PMGO, é o processo administrativo disciplinar policial-militar que serve para elucidar à verdade real dos fatos, em sua autoria e materialidade, alusivos a irregularidades passíveis de sanções não demissionais, imputadas aos servidores policiais-militares no exercício da função ou em razão dela, sob o crivo dos princípios constitucionais do processo, principalmente o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

A sindicância como processo administrativo tem o fulcro de restabelecer à ordem e à regularidade, buscar à justa medida para uma situação irregular, seja através da aplicação de sanção disciplinar ou, conforme a orientação constante no capítulo sobre a produção de conhecimentos da Portaria interministerial da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos da Presidência da República (2010, p. 5, item 51): “Utilizar os dados sobre os processos disciplinares e administrativos movidos em face de profissionais de segurança pública para identificar vulnerabilidade dos treinamentos e inadequações na gestão de recursos humanos.”, versando sobre simples correção administrativa através dos dados colhidos, ou de mero ajuste doutrinário ou operacional de uma irregularidade em procedimento e/ou em planejamento evidenciados pelas provas técnicas ou testemunhais angariadas.

3.2 PROCEDIMENTO

Procedimento é o rito com que se desenvolve o processo, o modo como o processo se realiza em relação à maior ou menor rigidez de sua formalidade. É o método, o caminho pré-definido a se trilhar.

Procedimento refere-se também às características de exigência da ponderação principiológica para cada processamento, podendo ser diferenciado dependendo do bem jurídico a ser protegido.

Pode ser comum ou especial e ordinário ou sumário. Segundo Assis (2009, p. 200) “é a seqüência de atos preordenados de modo que o anterior pressuponha o posterior”.

Como exemplo, no processo penal temos o rito especial para os crimes dolosos contra a vida, que se desenvolve com formalidades solenes. Enquanto temos também o procedimento comum ordinário dos crimes contra o patrimônio, que exigem formalidades

específicas, sem as quais pode haver nulidade absoluta ou relativa do processo. Bem como, temos o rito especial sumário, em que a defesa e o juiz se manifestam oralmente, em caso de comparecimento se supre a falta da intimação. E, ainda, temos o rito sumaríssimo da lei 9099/1995, que regula os Juizados Especiais Criminais, em que, apenas as formalidades imprescindíveis são necessárias. Portanto, evidencia-se que procedimento é um elemento do processo, uma característica de seu método, não podendo com este ser confundido, pois não são sinônimos.

3.3 AUTOS DE PROCESSO

Autos de processo é a denominação que se atribui para o conjunto da documentação processual disposta em seqüência ordenada e cronológica, com nexos e liames conferidos pelo encarregado, onde deve constar o devido registro dos atos realizados.

3.4 PROCESSO ADMINISTRATIVO MILITAR

Processo administrativo militar trata-se do instrumento de uma relação jurídica, não judicial, de iniciativa de órgãos internos à administração militar, quando há a necessidade de estabelecer uma relação formal desta com os administrados. Este tipo de processo pode ter ampla classificação, tendo em vista a enorme gama de relações possíveis de serem estabelecidas pela administração militar. Dentre os quais temos aqueles regulados por leis específicas, como o licitatório, o disciplinar etc.

3.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MILITAR

Instrumento que é regido, por uma sucessão ordenada de atos, para a averiguação da verdade real sobre uma irregularidade comunicada, buscando individualizar autorias e levantar materialidade sobre o objeto, para lastrear uma decisão justa e para a recomposição da ordem. Podendo vir a culminar em sanções repressivas ou preventivas. Em relação ao seu efeito sancionatório repressivo pode se tratar de uma das modalidades de punição do regulamento disciplinar ou, no seu aspecto preventivo podem ser meras

providências, simplesmente para a regularização da situação fática ou para restituição de um bem patrimonial da fazenda pública, por exemplo.

Tem amparo no Poder Disciplinar existente entre o Estado-Administrador e os Agentes Administrativos e tem origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público.

No âmbito da Polícia Militar de Goiás, rege à sindicância a Portaria nº 472/1994, incidindo subsidiariamente (havendo dissenso sobre isto) a lei estadual nº 13800/2001. Relativamente ao conselho de disciplina o processamento é definido pelo decreto estadual nº 4713/1996 e em relação ao conselho de justificação a regência se dá pela lei estadual nº 8163/1966 e pelo decreto estadual nº 1189/1976.

3.6 O INQUÉRITO E A SINDICÂNCIA

O sistema judiciário brasileiro adotou o sistema misto de jurisdição, a primeira fase é inquisitiva, meramente coletora de dados, e a segunda acusatória, em que ocorre a relação dialética processual, a apreciação das provas colhidos no inquérito respeitando-se o contraditório. Sendo que, quaisquer dados levantados em inquérito se não forem submetidos ao contraditório e à ampla defesa em juízo não poderão acarretar em sanção, sob pena de nulidade do processo.

O inquérito é a peça informativa, meramente investigatória, sua realização visa apurar autoria e materialidade de delitos penais. Tem como função subsidiar o Ministério Público a oferecer ou não denúncia para a instauração da ação penal. Não é indispensável, posto que o MP não se vincula a ela para o oferecimento da denúncia, podendo fazê-lo, independentemente do inquérito, quando houver indícios suficientes do delito.

Tanto o Inquérito Policial, utilizado pela Polícia Civil na investigação de crimes comuns, quanto o Inquérito Policial Militar, da responsabilidade das autoridades de polícia judiciária militar, apresentam a mesma configuração inquisitiva, e vedação de acarretar prejuízos aos investigados. As prisões decorrentes da fase de inquisitorial são simplesmente cautelares, necessitando de fundamentação e de respeito, como *conditio sine qua non*, para a sua decretação, que é feita por autoridade judiciária e não policial. No Código de Processo Penal comum o inquérito policial está regulado pelos artigos 4º ao 23,

e no Código de Processo Penal Militar o inquérito policial militar é disposto pelos artigos 9º ao 28.

Não é possível encontrar um instituto semelhante em outro país para o direito comparado, a sindicância é inovação no Brasil, conforme aduz José Cretella Júnior:

“Com as notas singulares que o matizam dentro de nosso sistema administrativo, o instituto da sindicância não encontra símile no direito alienígena, merecendo, pois, ampla divulgação, pelos benefícios que traz ao Estado e ao direito público na investigação da verdade, sem prejudicar o sindicado, quer moral, quer patrimonialmente. (CRETELLA JÚNIOR, 2009, p.63)

O autor passa então a explicar a origem vernacular do vocábulo que designa à sindicância:

“O vocábulo sindicância, de origem grega, passou ao português através do latim – língua, aliás, em que as palavras forjadas sobre a mesma raiz, como síndico, tiveram escassíssimo emprego. Assim, o nome *syndicus*, i. m. , era a designação do advogado e representante duma cidade, *síndico*. [...] Etimologicamente, no idioma de origem, os elementos componentes da palavra em estudo são o prefixo ‘*syn*’ (= junto, com, juntamente com) e ‘*dic*’ (mostrar, fazer ver, pôr em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo ‘*deiknymi*’, cuja acepção é *mostrar, fazer ver*.” (CRETELLA JÚNIOR, 2009, pp. 63-64)

Podemos extrair dos ensinamentos disto sobre a sindicância que, no processo administrativo disciplinar (PAD) dos servidores civis da União há uma grande diferença na sua prática, e o autor trata, na obra pesquisada, apenas do PAD na seara civil, sem menção aos militares. Sendo facilmente explicável tal discrepância, em virtude das normas materiais e das disposições disciplinares serem totalmente diversas entre estas duas categorias de servidores públicos. Conforme se observa das afirmações abaixo:

“*Sindicância administrativa* ou, abreviadamente *sindicância*, é o meio *sumário* de que se utiliza a Administração do Brasil para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público, as quais, confirmadas, fornecerão elementos concretos para a abertura do *processo administrativo* contra o funcionário público responsável; não confirmadas as irregularidades, o *processo sumário* é arquivado. [...] Não se trata de procedimento *temerário* da Administração, consistindo, ao contrário, em *operação preliminar*, realizada *ad cautelam*, que **inúmeras vezes poupa ao Estado processos demorados e dispendiosos, ao mesmo tempo que livra o servidor público de envolver-se, gratuitamente, nas malhas de processo administrativo, dentro do qual teria de defender-se quer fosse ou não o envolvido na irregularidade.** A *sindicância* pode ser instaurada sem indiciado objetivamente, para se verificar a existência de irregularidade. Apurada a veracidade dos fatos, deve a sindicância apontar seus prováveis autores ou responsáveis. **Nessa forma preliminar, não há necessariamente defesa, porque não conclui por uma decisão contra ou em favor de pessoas,** mas pela

instauração do processo administrativo ou pelo arquivamento da sindicância.”
(CRETELLA JÚNIOR, pp. 64-65) (*grifos nossos*)

Visto isso, a aceção de sindicância ora tratada, apresenta função secundária, de característica meramente informativa, ou seja, no formato de inquérito, não pode em nenhuma hipótese ensejar sanção disciplinar, pela ausência da observância dos princípios basilares do processo. Esta é a sindicância sumária ou simplesmente administrativa, ou ainda investigatória ou apuratória. É aquela que não prevê, de início, quaisquer sanções, mas sim, o saneamento de problemas sem culpa definida, referentes a ajustes administrativos. Sejam alusivos a procedimentos organizacionais, sejam operacionais. Uma evidente função da sindicância em sua forma sumária, onde não há acusado e, assim, somente nestes casos, não havendo a necessidade de contraditório ou de defesa.

Sobre isto se manifesta a doutrina administrativista:

“Enquanto o processo administrativo disciplinar é o meio formal, solene, de apuração das infrações cometidas pelos servidores e consequente aplicação da pena administrativa, a sindicância é processo sumário de elucidação de irregularidades no serviço público, praticadas por servidores, não servindo, portanto, de base para a aplicação de qualquer pena.” (GASPARINI, 2010, p. 1094)

Os regulamentos disciplinares elencam exaustivamente uma série de tipos transgressivos. Dentre eles tem-se leves, médios e graves. Enquanto os estatutos dos servidores públicos civis se pautam pela previsão de um número reduzido de infrações, porém, tratando-se de faltas que lesam bens jurídicos de maior valor e que, quando são violados, ensejam processo demissório, similares aos conselhos de disciplina ou justificação para situações de maior relevância no âmbito militar.

Portanto, a sindicância é utilizada em relação ao processo administrativo dos servidores públicos civis da União, como mera peça informativa inicial, apenas na qualidade de inquérito, singela apuração para a coleta de dados que não enseja sanções quaisquer, e não como uma forma de processo disciplinar, que é o seu uso nas instituições militares.

Nos regulamentos militares são diversas as transgressões sobre os quais não se aplica nem o conselho de justificação e nem o conselho de disciplina, por não preverem a possibilidade de sanção exclusória. Mostra-se necessária uma ferramenta diferenciada para o processamento destas transgressões sem previsão de tratamento pelos CD e CJ, por não

exigirem um rito de formas tão rígidas, não obstante, deve ser exigido um mínimo de formalidade para a garantia dos direitos do acusado.

Cretella Júnior (2009, p. 66) demonstra que na seara civil do direito administrativo sindicância não é processo pois, “pode a sindicância terminar pelo pedido de nomeação de uma comissão disciplinar para a imposição da pena de disponibilidade.” E que, desta forma, não pode ensejar punição sem que seja instaurado o devido processo onde sejam observados os princípios da defesa plena e do contraditório.

Porém, outra diferença fundamental se pode observar entre as leis 8112/1990 - estatuto do servidores públicos civis da União e lei 9784/1999 que – regula o processo administrativo no âmbito da União – tanto quanto a lei 10460/1988 – estatuto dos servidores públicos civis do estado de Goiás, com relação aos regulamentos disciplinares militares, que é a previsão de privação de liberdade como sanção disciplinar na seara militar, enquanto que, no serviço público civil não existe tal previsão.

Sendo assim, evidente a desnecessidade da utilização da sindicância como processo administrativo no âmbito civil, com rito ordinário, mas, tão somente sumário. Diferentemente dos militares que necessitam e utilizam largamente este instituto desde que ocorreu a reabertura política e do advento da Constituição Federal, posto que, a partir daí passaram a imperar os dispositivos dos incisos LIV e LV do art. 5º, da CF/88, que vedam o cerceamento de liberdade ou privação de bens sem o devido processo legal.

O Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Goiás (Decreto Estadual nº 4717/1996) dispõe apenas vagamente a respeito da sindicância, como sendo o meio de apuração da prática, circunstâncias, amplitude e autoria de transgressões disciplinares cometidas por integrantes da Polícia Militar de Goiás, em seu artigo 14, referindo-se ainda, de forma imprópria sobre o seu rito, ao estabelecer que “quando necessário será processada por escrito, mediante instauração de sindicância”. Porém, abstém-se de especificar quando deverá ou não ser escrita, e de que forma se dará o seu processamento sem a forma escrita. Deixando para outras normas internas tal regulação: “conforme normas internas”, dispondo em seguida no mesmo artigo.

A sindicância está hoje regulada na PMGO pela Portaria nº 472/1994, elaborada logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88 – quando ainda não havia um amadurecimento do conhecimento jurídico suficiente para que as normas internas pudessem acompanhar à evolução sócio-política brasileira. Daí que, essa realidade ocasionou algumas lacunas na elaboração da legislação *interna corporis*, preenchidas pelos

usos e costumes dos oficiais encarregados das sindicâncias. Havendo com isto, no seio de uma instituição que presta seus serviços a todos os rincões de Goiás, uma falta de controle dos usos deste instrumento, algumas vezes aplicado de forma ilegítima e contrária ao ordenamento jurídico pátrio.

Destarte, vários são os aplicadores do direito processual disciplinar militar que adotaram à mais atual e legítima norma para preencher às lacunas destas regras internas, trata-se da Lei nº 13800/2001, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública estadual de Goiás. Porém esta se além ao tratamento de normas gerais, bastante amplas, ficando ainda incompleto o tratamento do processamento da sindicância. Além do que há controvérsias sobre a aplicação desta lei aos processos administrativos disciplinares.

Com esta lei, regulando o processo administrativo no âmbito da administração pública estadual de Goiás, vislumbrou-se uma luz no final do túnel. Não obstante, não regula diretamente a um processamento tão específico como o da sindicância na PMGO. Elencando alguns princípios a serem observados e indicando alguns pontos passíveis de aplicação na prática processual, genericamente. Vindo inclusive a se autodeterminar apenas como norma subsidiária, continuando os processos a serem regidos por “leis” específicas – o que não é o caso da Polícia Militar, cuja sindicância se rege por portaria.

Tal aspecto de subsidiariedade causou dúvidas e divergências entre os aplicadores do direito disciplinar policial-militar, em relação a acatar ou não os seus ditames, em face de algumas discrepâncias com as regras internas.

Assis (2009, pp. 319-326) demonstra a sua opinião sobre a inaplicabilidade da lei nº 9784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, aos processos disciplinares militares das Forças Armadas. Tais comentários podem ser transportados para o tratamento da mesma questão em relação à lei estadual de Goiás análoga, tendo em vista que esta é praticamente cópia fiel daquela, e há a mesma divergência doutrinária sobre a sua aplicabilidade ou não aos processos no seio das instituições militares estaduais. Assim se pronuncia o autor:

“Pelo que já se viu até agora, sobressai a conclusão de que a inaplicabilidade da lei é a que se impõe. Seja porque a Lei 9784/99 dirige-se ao administrado (indivíduo que não faz parte da Administração) e não ao servidor público – que a própria lei considera como ‘autoridade’ com poder de decisão nos termos do inc. III, do § 2º, de seu art. 1º; seja porque, dentre os direitos do administrado, insere-se o de ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores (art. 3º, I), o que reforça a ideia de que o destinatário da referida lei não é aquele servidor

submetido a um processo disciplinar porque infringiu algum preceito regulamentar – e poderá estar agindo sem a devida eficiência, que é um preceito constitucional a ser seguido por todos. Persistindo dúvidas sobre a aplicação da Lei 9784/99 ao processo disciplinar castrense, uma simples leitura do texto legal irá dissipá-las. Veja que o art. 9º da referida norma prevê serem legitimados como interessados no processo administrativo as pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser tomada; as associações e organizações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos e as pessoas ou as associações constituídas quanto a direitos ou interesses difusos. Tal previsão legal de interessados se apresenta como esdrúxula para os processos disciplinares militares dispensando maiores comentários. Que dizer então do conteúdo do art. 31 da norma legal questionada, ao asseverar que, quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para a manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. Imagine-se, só por hipótese, o caos que poderá se transformar o seio das Forças Armadas, a prevalecer o entendimento de que a referida Lei 9784/99 é aplicável ao processo disciplinar da caserna.” (ASSIS, 2009, pp. 322-323)

Apesar dessa tese contrária o autor expõe em seguida decisão judicial favorável à aplicação desta lei, e divergente de sua mera opinião:

“Todavia, adotando sentido contrário, o E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, no recurso criminal em sentido estrito 2002.71.00.046153-3/RS, relator o Desembargador Federal Luiz Fernando Wowk Penteado, pela aplicabilidade da Lei 9784/99 ao processo disciplinar militar. A ementa ficou assim vasada:

Recurso em sentido estrito. Habeas corpus. Sentença concessiva da ordem. Punição disciplinar imposta à militar. Identidade entre ofendido e autoridade competente para punir. Lei 9784/99. Ausência de incompatibilidade com o Estatuto do Militar. 1. Não se verifica a existência de disposição, expressa ou tacitamente, que incompatibilize a aplicação do disposto no art. 18, inc. I, da Lei 9784/99 com as regras contidas no Estatuto do Militar (Lei 6880/80). 2. Não pode a autoridade contra quem foi promovida a insubordinação participar do processo disciplinar que culminou com a punição do militar. 3. Recurso não provido. Negado provimento ao recurso em sentido estrito. Unânime. (TRF-4ª Região – RSE 2002.71.00.046153 – 3/RS – Rel. Des. Federal Luiz Fernando Wowk Penteado – j. em 22.10.2003 – DJU 12.11.2003. (ASSIS, 2009, p. 325)

Relembrando que as leis aqui tratadas são as federais, lei 9784/99 e lei 6880/1980, que regula o processo administrativo federal e estabelece o estatuto das Forças Armadas, respectivamente. Porém, as leis estaduais com função análoga são praticamente cópias daquelas, com amplitude de aplicação menor. A lei 13800/2001 cuida do processo administrativo no âmbito estadual de Goiás, e a lei 8033/1975 trata do estatuto dos policiais-militares goianos. Portanto, este julgado pode ser tomado como paradigma para assentar a aplicabilidade da lei 13800/2001, até que seja editada lei específica, em relação aos processos administrativos no âmbito da Polícia Militar estadual de Goiás. Haja vista

que a lei 13800/2001 se coloca como subsidiária na aplicação sobre aos processos em geral, mantendo as leis específicas já existentes na regência dos processos de cada órgão. Não obstante, é certo que não há, ainda, uma lei dessa natureza para reger os processos na instituição policial-militar goiana, apenas portarias e decretos, o que por si autoriza que aquela lei, de status superior, seja aplicada nos processos administrativos disciplinares da PMGO.

Aduz Medauar (2010, pp. 53-77) que há a necessidade de uma codificação a nível nacional para sistematizar e unificar às normas sobre processo administrativo, pela padronização da aplicação dos seus institutos e pela observância do devido processo legal e seus corolários, além da proteção ao fundamento da igualdade. Tendo em vista que a ausência de uma uniformização legal propicia atos injustos e arbitrários. Este é o pensamento dos juristas administrativos da atualidade.

Rodrigues Rosa (2009, p. 31) como conhecedor do direito disciplinar militar e do seu processo no âmbito da policiais militares, já que foi oficial de polícia militar e hoje é magistrado do Tribunal de Justiça Militar estadual de Minas Gerais, afirma que as autoridades administrativas quando não assegurarem o direito do sindicado, em sindicância acusatória, de exercer a ampla defesa e o contraditório por meio de advogado estarão ferindo o texto constitucional. E ainda que:

“O processo administrativo denominado de sindicância tem por objetivo apurar a falta administrativa praticada, em tese, por um funcionário público, civil ou militar, que seja passível de punição na forma dos Estatutos, ou Regulamentos Disciplinares, aos quais esteja sujeito. A sindicância poderá ser *investigatória* ou *acusatória*. No primeiro caso, o fato é conhecido, mas o autor do ilícito administrativo é desconhecido. No segundo caso, tanto o autor quanto o fato são conhecidos, e a autoridade administrativa busca colher elementos para comprovar os indícios dos fatos que são atribuídos ao militar, ou funcionário civil, que poderá ser submetido a um processo administrativo para a perda do cargo ou da função, ou para a aplicação de outras penalidades previstas em lei.[...].” (RODRIGUES ROSA, 2009, p. 31)

Donde se extrai a classificação da sindicância em investigatória e acusatória. Exatamente como propomos neste trabalho, porém, utilizamos a nomenclatura mais usual, para não fugirmos da *praxis* local – sumária e ordinária. Em que a sumária corresponde àquela que o autor conceitua como investigatória, sendo válida quando não se tem a autoria definida. Já a ordinária, ou acusatória, é conceito de sindicância que se molda ao princípio do devido processo legal.

4 A SINDICÂNCIA – PROCESSAMENTO E FASES

Relevante frisar a necessidade da alteração de determinados usos e costumes, fundados em sofismas, afirmações falaciosas, as quais não servem de pilares verdadeiros mas são projetados como se fossem valores máximos, tratando-se de um peso morto que amarram à evolução institucional frente aos avanços mundiais e nacionais nas searas social e política. Uma destas práticas, ainda existente em nosso seio, é repudiada pela doutrina especializada:

“Antes do advento do novo texto constitucional, quando um militar praticava em tese uma transgressão disciplinar por força das disposições administrativas até então vigentes, ao infrator apenas era permitido a apresentação de uma justificativa que era analisada pela autoridade administrativa militar. Com base nas informações prestadas, a autoridade decidia pela punição ou não do militar. Atualmente, esse procedimento foi modificado e deve ser afastado dos regulamentos disciplinares por contrariar os princípios constitucionais vigentes no Estado de Direito novamente inaugurado com a Constituição Federal de 1988.” (RODRIGUES ROSA, 2009, p. 3)

Novamente, frisado aqui pelo autor, a necessidade de um processamento adequado dos fatos imputados como transgressões disciplinares e a patente nulidade do aspecto sumário e informal da aplicação de punição disciplinar. Denotando e reafirmando de vez a inaplicabilidade de memorando ou de peça acusatória como pressuposto único para o enquadramento regulamentar.

A defesa prévia, como uma peça de justificativa, ou seja, de exclusão de tipicidade, de culpabilidade ou de antijuridicidade da transgressão, semelhante à peça que é utilizada para se ensejar uma prevenção à autuação administrativa de infração de trânsito, indubitavelmente viável. Porém, não deve ser utilizada como processo, mas sim, como peça informativa que pode evitar a instauração desnecessária do processo, que é a sindicância. Posto que, caso haja justificativa inabalável, a ser aventada de plano, não há justa causa para o processamento do fato. Porém, resta o direito, em razão do dever de salvaguarda do interesse público pela administração, que se materializa na obrigatoriedade da busca pelo esclarecimento das circunstâncias em torno das acusações realizadas com um mínimo de justa causa.

4.1 O PROCESSAMENTO DA SINDICÂNCIA E OS VALORES INSTITUCIONAIS

A sindicância vem sendo, há algumas décadas, no âmbito das instituições militares e, em especial na correição da PMGO, utilizada como relação jurídica de natureza adjetiva.

Em analogia à seara penal do direito – cujo qual se trata, a propósito, de fonte subsidiária ao direito disciplinar – a sindicância de rito ordinário está para o RDPMGO como o processo penal para o Código Penal Brasileiro. Tratando-se o Código e o Regulamento de direito material, portanto, de natureza jurídica substantiva. O processo penal e a sindicância ordinária pertencendo ao direito formal, de natureza jurídica adjetiva.

Ou seja, a sindicância se tornou, em virtude da fragmentariedade e das lacunas normativas do direito administrativo, em verdadeiro processo administrativo disciplinar militar no âmbito, tanto das instituições militares estaduais quanto das Forças Armadas. Sendo regulada na PMGO pela Portaria nº 472/1994 e no EB pela Portaria nº 202/2000 – IG 10-11. Isto na prática, de maneira fática e pela ausência de uma forma prescrita em lei ou regulamento, definindo qual deveria ser o adequado processamento para os tipos disciplinares militares que não ensejassem à sanção demissional, exclusória. Aliás sendo esta, a única previsão expressa de processos regulares, de rito exclusivamente ordinário e com forma rígida – Conselho de justificação para oficiais e Conselho de disciplina para praças – sendo regulados, o primeiro pela Lei nº 8163/1976, regulamentada pelo Decreto nº 1189/1976, e o segundo pelo Decreto nº 4713/1996 (RCDPMGO). E no Exército pela Lei nº 5836/1972 e pelo Decreto nº 71500/1972, respectivamente.

Relevante ressaltar, pela perspectiva analógica, que o processamento de uma conduta tipificada, tanto no direito penal quanto no disciplinar, apresenta como parâmetro de sua definição o bem jurídico tutelado, cuja violação, em tese, se operou, e que cabe à norma resguardar.

Esmiuçando isto, temos que no âmbito penal os crimes contra a vida são julgados pelo júri popular, com regras e procedimentos diferenciados que chegam à aparência de uma peça teatral, inclusive com indumentárias próprias, em virtude de seu rito especial e de sua forma solene, e com previsão sancionatória mais elevada.

Guardadas as devidas proporções, fazendo um paralelo com o âmbito disciplinar, ocorre a tutela com maior zelo pelos bens jurídicos de conteúdo ético. Como se pode atestar no art. 15 do RDPMGO (GOIÁS, 2004, p. 10), onde se firma que “a transgressão disciplinar será grave quando ferir a honra pessoal, o pundonor militar ou o decore da classe”. Colocando estes preceitos com valoração superior em relação aos quais são

erigidos por muitos como pilares da instituição – a hierarquia e disciplina – que no mesmo artigo está disposto que “a transgressão disciplinar será média quando ferir os princípios da hierarquia e disciplina e o dever policial-militar”.

Outra norma, o RCDPMGO, reafirmando esta classificação, expressa:

“Art. 3º - Ficam sujeitas à declaração de incapacidade para permanecer como policiais-militares as praças referidas no art. 2º e seus parágrafos que:
 [...]
 III – forem acusadas, por qualquer meio, de ter:
 [...]
 c) praticado ato que afete a honra pessoal, o pundonor policial-militar ou o decore da classe.
 [...]
 § 3º - Para os efeitos deste decreto, **entende-se:**
 a) **por ato que afeta a honra pessoal, o pundonor policial militar ou o decore da classe, a inobservância de quaisquer dos preceitos da ética policial-militar**, contidos nos incisos I a XIX do art. 27 da **Lei nº 8033**, de 2 de outubro de 1975; (GOIÁS, 1996, pp. 1-2) (*grifos nossos*)

O RCDPMGO, como vimos alhures, é a norma (decreto estadual nº 4713/1996) que rege o processo administrativo, propriamente dito, no seio da instituição policial-militar goiana. Por tratar, como o processo administrativo do âmbito civil, do processamento de condutas transgressórias de maior gravidade e passíveis de se aplicar à sanção de exclusão ou demissão.

Encontra-se evidenciado no Estatuto quais são os valores verdadeiros, emblemáticos e pilares da instituição – PMGO – tutelados com maior ênfase pelas normas internas – trata-se da ética policial-militar – definida no art. 27, incisos I a XIX, do estatuto dos policiais-militares, lei estadual nº 8033/1975, com a remissão constante do RCDPMGO, na alínea ‘a’ do § 3º em seu art. 3º. E com a classificação de sua transgressão, como grave, sobrepujando à tutela reservada para a hierarquia e para a disciplina, postada no artigo 15 do RCDPMGO (Regulamento disciplinar da PMGO).

4.2 INSTAURAÇÃO

A instauração é a fase inicial do processo, sendo composta pelos seguintes atos:

4.2.1 Portaria

Portaria é a peça que, no processo administrativo, exerce a função análoga à denúncia do Ministério Público no processo penal, se pautando, nesta fase, ao princípio *in dubio pro administratio*, semelhante ao *in dubio pro societate*, que significa que na dúvida se instaura o processo para se averiguar à verdade real sobre os fatos. Exige formalidades vinculantes, na qualidade de *conditio sine qua non*, pois, como funciona em lugar da denúncia do titular da ação penal, apresenta as mesmas formalidades, constando os dados completos referentes aos elementos da ação: objeto, sujeitos e lide. No caso do processo administrativo o objeto é o fato com todas as suas circunstâncias; o elemento sujeitos se referem às informações e aos dados completos dos envolvidos em litígio, ou seja do sindicado, do acusador, das testemunhas já referidas; e o elemento lide se trata de qual será o processo instaurado e as razões de direito que levam à sua instauração, pois as razões de fato se convergem para o objeto.

4.2.2 Comunicação ou Informe

Comunicação ou informe são peças internas sumárias que normalmente são realizadas por parte ou relatório, mas não exige formalidade definida e pode ser escrita ou verbal; A Comunicação é feita a respeito de subordinado e deve ser assinada; o Informe incide sobre pares ou superiores hierárquicos e não exige identificação, porém, não tem o mesmo valor quando anônima em razão do preceito constitucional que veda o anonimato, sendo aceitável em caso de fundado receio de atentado à vida ou à integridade física.

4.2.3 Representação da pessoa interessada

Representação é a peça formal por parte de pessoa que se sentiu lesada, podendo ser civil ou militar, por fato que crê ser de natureza disciplinar com o intuito de se ver instaurado o processo administrativo disciplinar militar.

4.2.4 Autuação

Autuação é a peça que formaliza a abertura dos autos e insere-lhes quaisquer documentações que estiverem anexas à Portaria, é assinada pelo presidente/encarregado do processo.

4.2.5 Citação

Citação é o ato que oficializa o *jus perseguendi* da administração e que inicia a fase instrutória, no qual chama para o processo o acusado para que se defenda, esclarecendo sobre a acusação e proporcionando-lhe o contraditório e a ampla defesa. Por isso essa peça exige a formalidade de explicitar as condições de fato e de direito da acusação, a identificação do acusador, data, horário, local e prazo para o acusado exercer, facultativamente, através de defesa prévia, o que deve se dar com antecedência mínima de dois dias úteis.

4.3 FASE DA DEFESA PRÉVIA

Defesa prévia é a peça preliminar, de rito sumário, disponibilizada para a defesa como forma de evitar o andamento desnecessário de uma sindicância ordinária, prevista a sua realização para logo após a citação.

A sua finalidade principal é a de evitar que a administração e o acusado empreendam esforços inúteis quando há a possibilidade de resolução célere e econômica do caso, levantando antecipadamente alguma situação incontestada de causa justificante ou excludente que afaste à punibilidade do sindicado.

“[...] o próprio regulamento disciplinar nos dá o entendimento de circunstâncias em que mesmo ocorrendo a violação dos deveres e obrigações a administração pública não poderá aplicar as sanções previstas.

‘Art. 18 - No julgamento das transgressões podem ser levantadas causas que as justifiquem ou circunstâncias que as atenuem ou agravem.

§ 1º - A transgressão poderá ser justificada:

V - quando cometida por motivo de força maior, plenamente comprovada;

§ 2º - Não haverá punição quando for reconhecida qualquer causa de justificção.’ Aqui reside o problema em estudo, se a falta ao serviço resulta numa violação dos deveres policiais militares, e para a apuração da falta se exige a instauração de um procedimento (*sic*) administrativo, o qual ao final poderá opinar pela não existência de transgressão. Como resolver o problema sem ferir os interesses da administração pública e os direitos do servidor? O próprio RDPMGO aventa tal solução quando elenca quais são as autoridades competentes para aplicação das sanções disciplinares, dentre elas os Comandantes de OPM. Visto o que dispõe os artigos 1º e 18 do RDPMGO, onde o primeiro trata dos princípios dos atos administrativos, dentre eles o da **economia processual**, e o segundo das **causas de justificção**. Percebe-se que a apuração administrativa que fala o legislador é aquela que visa inicialmente

esclarecer se houve ou não violação do dever funcional, e se houve qual a sanção punitiva aplicável.

‘CAPÍTULO I Generalidades

Art. 1º - Os atos administrativos disciplinares obedecerão aos princípios da legalidade, da publicidade, da impessoalidade, da motivação, do informalismo, da economia processual e da garantia de defesa, dentre outros.

CAPÍTULO III Do julgamento

Art. 18 - No julgamento das transgressões podem ser levantadas causas que as justifiquem ou circunstâncias que as atenuem ou agravem.

§ 1º - A transgressão poderá ser justificada:

V - quando cometida por motivo de força maior, plenamente comprovada;

§ 2º - Não haverá punição quando for reconhecida qualquer causa de justificação.’ (sic)

Desta maneira evidencia-se que **a primeira avaliação compete ao Comandante imediato do faltoso ou por delegação a seu “STAFF”**, o qual julgará se existem ou não causas de justificação na conduta do servidor, entendendo que se for justificada a falta encerra-se por aí a apuração, podendo inclusive a documentação constar dos assentamentos do PM ou de um arquivo para eventual pesquisa e produção de estatística. Não sendo justificada, aí sim, iniciaria o devido procedimento (sic) administrativo no caso a sindicância, onde seriam garantidos todos os direitos legais ao sindicado.

Para esta primeira apuração o disposto no § 2º do art. 4º da Portaria 472/94 é perfeitamente aceitável e encontra respaldo legal na sua utilização, desde que sejam observados alguns requisitos, ou seja: conste a identificação completa do faltoso (Nome, Posto/Graduação, RG); narre de maneira clara e objetiva os fatos imputados ao justificando, devendo-se juntar os documentos que originaram a apuração (parte, ofício, etc...); seja consignado prazo legal para apresentação das razões de defesa.

Há que se considerar, no entanto, que tal procedimento serve somente para se arguir as motivações da falta, dando oportunidade para que o faltoso justifique seu ato evitando a instauração desnecessária do Processo Disciplinar Administrativo. Desta forma não se pode aplicar qualquer sanção ao faltoso baseando-se somente na Apuração Sumária.” (GOIÁS, 2009, pp. 3-5)

A defesa prévia como ato sumário é plausível e legítimo em razão do princípio da economia processual, da instrumentalidade da forma e da celeridade, e não fere o devido processo legal, nem à ampla defesa ou ao contraditório, já que possui vedação de gerar quaisquer sanções e visa averiguar, antes da dispendiosa fase de instrução processual, eventual causa justificante, facilmente provável, que inocente ao acusado previamente. Conforme o texto das recomendações da Corregedoria da PMGO dirigido às demais autoridades policiais judiciárias militares para a instauração de processos administrativos disciplinares no âmbito da PMGO, nota-se o pendor evolutivo na prática do processamento da sindicância, em que há uma tendência para se aplicar uma transação penal, similar ao instituto aplicado aos Juizados Especiais Criminais da Justiça Comum estadual e federal,

através das Leis 9099/1995 e 10259/2001, que se trata exatamente da defesa prévia. Mas, observa-se também, o equívoco ao se confundir os termos processo com procedimento, denotando a necessidade de se esclarecer esta errata técnica, conforme foi providenciado nos itens 3.1 e 3.2 do capítulo 3 desta pesquisa.

A defesa prévia refere-se mais a um ato de defesa antecipada do que propriamente a uma peça informativa, por não ser obrigatória para o acusado a sua realização, tratando-se de uma faculdade, dispensável por ele. No que tange a esta renúncia o sindicado não pode ser penalizado, por se tratar de um ato de vontade livre e não compulsório. Bem como não se deve aplicar o instituto da revelia porque o sindicado não compareceu na data e no local previstos para a defesa prévia, todos os atos posteriores devem ser a ele informados por intimação em respeito ao contraditório e à ampla defesa.

Não é cabível tomar como confissão de culpa a omissão da elaboração de defesa prévia, em razão do princípio da presunção de inocência, pois, pode haver o interesse do sindicado em provar a ausência de sua culpa através do pleno exercício do contraditório durante o processo regular no seu rito ordinário. Deve a autoridade delegante e o sindicante vislumbrarem isto pela perspectiva, também, de uma prerrogativa do acusado que deseja se ver totalmente livre e absolvido de uma falsa acusação e ingressar em juízo, por meio de uma reconvenção, nos casos de denúncia caluniosa por parte do acusador, propiciando a punição do acusador pelo ato ilícito sofrido pelo sindicado.

O instituto da defesa prévia é utilizado ainda no processamento das autuações de trânsito, visando, exatamente à concessão de uma oportunidade a quem sofreu uma injusta autuação de comprovar a sua inconsistência, com base no Código de Trânsito brasileiro, em seu art. 281. Desta forma visa evitar que seja registrada a autuação e aplicada à multa. Não se trata de recurso, pois, recursos são direitos exercidos posteriormente à aplicação da sanção, ou de outra sanção administrativa prevista, para uma possível revisão por instância superior. A defesa prévia é exercida anteriormente, como uma forma de se prevenir contra uma injustiça, que ocorreria se um inocente fosse submetido aos constrangimentos de receber uma inscrição de infrator em seu RENAVAM e de ter que se onerar pecuniariamente com o seu licenciamento, vinculado à multa, para depois passar pelos percalços com as dificuldades que há, em ser ressarcido pela fazenda pública, caso fosse deferido seu recurso administrativo ou ação judicial contra a autoridade de trânsito. Portanto, consiste a defesa prévia em um instituto legítimo de aplicação dos princípios da economia processual e da celeridade, em prol dos injustamente acusados. Altamente

positiva, também para a administração pública, ao evitar esforços e dispêndios desnecessários, inúteis e sem resultados práticos com a instauração de processo administrativo disciplinar.

4.4 FASE DE INSTRUÇÃO

A fase instrutória é aquela que, propriamente, “instrui” o julgador quanto aos esclarecimentos sobre a verdade real, marcada pela coleta de provas sobre o fato e da possibilidade de contraprovas pela defesa, em respeito ao contraditório, sendo um dos corolários do devido processo legal, evidenciando à característica dialética processual. Caracteriza-se também pela observância do princípio da oficialidade ou impulso oficial, em que o julgador não precisa aguardar que as partes interessadas apresentem às provas, podendo requisitá-las ou requerê-las. Portanto, é regido tanto pelo devido processo legal como pela busca da verdade real. Trata-se da fase onde há um maior formalismo, em razão da observância de diversas providências necessárias para o acatamento a estes princípios. O princípio do devido processo legal se estende em um leque mais amplo, expressando-se em princípios específicos que vinculam à fase de instrução processual, tais princípios estão elencados no projeto de lei e são os seguintes:

- a) A Autorresponsabilidade das partes, as partes assumem as conseqüências de sua inatividade, de seus erros ou atos intencionais;
- b) A Audiência contraditória derivada do princípio do contraditório, preconiza a inadmissibilidade da produção de prova por uma parte sem o conhecimento da outra, e de que toda prova admite contraprova;
- c) A Aquisição ou comunhão da prova, consistindo de que as provas não pertencem às partes, mas ao processo, e têm a função de formar o convencimento do julgador;
- d) A Inadmissibilidade de prova obtida por meio ilícito, exceto para inocular o acusado, não eximido de responsabilidade por lesão a terceiros;

- e) O Ônus e oficialidade da prova – cabe a quem acusa, no caso a administração pública, ao acusador/ofendido, quando houver;
- f) A Ponderação motivada por parte do julgador para comparar, medir, pesar e decidir com fundamentação escrita, considerando à hierarquia normativa e os princípios gerais e processuais, perante as provas constantes nos autos;
- g) O Direito do acusado à não auto-incriminação, incluindo a manutenção do silêncio, a elaboração de versão própria e a faculdade da confissão, desde que livre, espontânea e voluntária.

4.5 AS RAZÕES FINAIS DE DEFESA

Nos processos em que se formaliza uma acusação, dever-se-á inserir um momento específico para a defesa a cada ato, principalmente com relação à fase de instrução. E também, ao final dos trabalhos, antes da elaboração do relatório. Comprovando, assim, o atendimento das garantias do contraditório e da ampla defesa em todo o processo.

A Súmula Vinculante nº 5 (cinco) do Supremo Tribunal Federal determina que a falta de defesa técnica por advogado, no processo administrativo disciplinar, não ofende à Constituição. Porém, tal espécie de defesa é recomendável, tanto que, está em tramitação no Pretório Excelso uma petição do Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil para cancelar esta súmula, com a alegação de que fere os princípios do devido processo legal e da ampla defesa e de que não havia, quando da edição da súmula, reiterados julgados a respeito do tema, que se trata de requisito para tal ato do Supremo. A ação foi proposta em fevereiro de 2011, e se refere ao procedimento de proposta de edição, revisão e cancelamento de súmulas, regulamentada pela Resolução nº 388/2008 do Supremo Tribunal Federal.

4.6 FASE DECISÓRIA

4.6.1 O Relatório e o Parecer do sindicante

Propomos aqui, para orientar e padronizar uma elaboração mais apropriada para o relatório e para o parecer, a sua definição, quanto à sua elaboração e às distinções dos termos relatório e parecer. Tomando o parecer como parte integrante e conclusiva do relatório.

- a) Relatório é todo o corpo documental que visa sintetizar a narração do fato, também quanto ao que se produziu e se juntou aos autos durante o processamento e a sugestão para a solução. Divide-se em parte introdutória, na qual se lança a numeração da documentação e o resumo do fato objeto do processo, além da identificação do acusado e do acusador/ofendido; parte expositória em que se relata o que foi produzido e juntado na fase instrutória; e, finalmente, na parte conclusiva se elabora o parecer;
- b) Parecer se trata da parte conclusiva do relatório e contém a ponderação sobre as provas carreadas e sobre a tese da defesa e a sugestão fundamentada do sindicante; portanto, o parecer é elemento integrante e conclusivo do relatório, não exige tipificação jurídica, mas tão somente a análise dos fatos e das provas instruídas.

4.6.2 Solução, Julgamento ou decisão

A decisão final é proferida pela autoridade ou órgão competente, devendo ser sempre motivada com a confrontação entre os fatos e as provas e fundamentada pela ponderação jurídica, concordando total, parcialmente ou discordando do parecer. De acordo com o que preconiza a Portaria interministerial nº 2/2010: “34) Garantir que todos os atos decisórios de superiores hierárquicos dispondam sobre punições, escalas, lotação e transferências sejam devidamente motivados e fundamentados.”, transcrevendo um dever já constitucionalizado em 1988 (LAZZARINI, 2010, pp. 80-82), de motivação dos atos decisórios, disposto no art. 93, *caput* e incisos IX e X.

Se o ilícito configurar, em tese, crime comum ou militar, será enviada cópia dos autos ao órgão judiciário competente, que o encaminhará à apreciação do Ministério Público, que oferecerá ou não a denúncia, não havendo a necessidade de Inquérito, exceto quando o próprio MP requisitar sua instauração.

A necessidade da motivação se refere a dupla obrigatoriedade:

- a) controle da legalidade do ato; e
- b) direito do administrado de conhecer as razões da decisão proferida para exercer o seu direito aos recursos.

Assim se encontra determinado no Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público:

“Sem prejuízo das ações de controle externo em geral, no que couberem, há necessidade de algumas ações específicas no controle externo da atividade policial militar e policial judiciária militar:

[...]

II – Utilizar constantemente as requisições e a recomendação prevista na Lei Complementar n. 75 e Lei n. 8625/93 e, quando necessário, instaurar inquéritos e propor ações civis públicas, principalmente para:

- a) que todas as autoridades policiais judiciárias militares previstas no artigo 7º do Código Processual Penal Militar informem e, evidentemente, a prisão de qualquer pessoa, permitindo, assim, o controle externo;
- b) **que as punições disciplinares contenham narrativa do fato (não só do artigo violado), para permitirem a fiscalização,** e que aquelas que estiverem descritas, de forma semelhante, tanto como transgressão quanto como crime devem ser investigadas por meio de inquérito policial militar ou com lavratura de auto de prisão em flagrante, sem prejuízo de medidas administrativas regulamentares, quando exigidas;” (CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DA UNIÃO E DOS ESTADOS, 2009, pp. 25, 26) (*grifos nossos*)

Importante a observância da influência das decisões judiciais penais na esfera administrativa. Como por exemplo, no caso do sindicado ser inocentado por negativa de autoria ou por inexistência do fato, isto implica na impossibilidade da sua condenação nas demais searas do direito, incluindo-se isto no âmbito administrativo, a despeito da autonomia entre elas. O Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 18 com o seguinte teor: “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público.”, em que denota a autonomia entre as instâncias e deixa claro que pode haver transgressão residual no mesmo fato que não haja a configuração de crime, ou seja, passível de sanção disciplinar. Mas, expediu também a Súmula 19, equilibrando à questão: “19. É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira.”

Conforme o magistério de José Cretella Júnior (2009, pp. 142-167) detalha em que termos ocorre a repercussão da sentença penal na esfera administrativa:

“[...]Tal problema é paralelo ao que ocorre entre os juízos cível e penal, quando, então, se costuma indagar: qual a repercussão, no cível, da sentença penal, transitada em julgado?”

Substituindo-se os vocábulos civil e cível, empregados no Código Civil e no Código de Processo Penal, por administrativo, são válidos os preceitos desses Códigos, para o nosso caso. **‘A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal’** (Código Civil 2002, art. 935). **‘Faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito’** (Código de Processo Penal, art. 65). **‘Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato’** (Código de Processo Penal, art. 66). [...]

O art. 386 do Código de Processo Penal e seus incisos fornecerão também subsídios para a resolução do problema. (CRETELLA JÚNIOR, 2009, p. 146) [...] Realmente, se o juízo administrativo decide uma coisa e o juízo penal decide outra, em matéria de crime, **tal disparidade de soluções concorre para desacreditar um dos julgadores.** [...]

[...] **Por isso, melhor seria que, tratando-se de crime, o juízo administrativo sobrestasse seu pronunciamento, aguardando a decisão do poder judiciário.** (CRETELLA JÚNIOR, 2009, p. 147)

[...] O Código de Processo Penal brasileiro, em seu art. 386, enuncia sete causas distintas, que levam o magistrado a absolver o réu. Este artigo servirá de roteiro seguro para a resolução do importante tema da comunicabilidade dos juízos penal e administrativo. [...]

Tudo gira, pois, em torno do fato, existência ou inexistência. Ou da prova da existência do fato. Ou da capitulação do fato como infração penal. Ou da suficiência ou insuficiência de provas para a condenação. Ou, ainda, da existência de circunstância que exclua o crime ou isente o réu de pena. (CRETELLA JÚNIOR, 2009, p. 148)

[...] A nossa mais moderna jurisprudência mantém a mesma colocação, decidindo que a sentença penal absolutória influi sobre a decisão administrativa, anulando-a e permitindo a reintegração do funcionário, quando o juízo criminal declara: **a) a inexistência do fato** – ‘negada a existência do fato no juízo criminal, não subsiste a pena administrativa’ (STF, RDA 94/86); ‘somente a decisão na esfera criminal, sobre a negativa do fato imputado, geraria ao funcionário público, demitido pela denúncia da prática de peculato, o direito de pleitear o seu reingresso no funcionalismo, voltando para o lugar do qual fora alijado’ (TJRS, RT 412/367); ‘deve ser invalidada, com a consequente reintegração do servidor, a demissão fundada em prática de crime que veio a ser considerado inexistente pelo Judiciário’ (Revista do TRF 221/121); **b) a falta de prova da existência do fato** – ‘absolvido na instância criminal, por falta de provas, funcionário demitido, acusado de furto, em processo administrativo, deve ser readmitido’ (STF, RDA 97/113); **c) a negação da autoria** – ‘se o julgamento criminal negar a autoria, atribuída ao funcionário, forçoso será reconhecer o efeito daquele julgado no cível’ (RF 142/142); ‘a decisão do juiz criminal, que declara que o funcionário não foi seu autor, é válida na instância administrativa’ (RF 94/281).

Logo, a inexistência do fato, a falta de prova da existência do fato e a não vinculação do funcionário à prática do fato, considerado crime, quando fundamentos da sentença penal absolutória, fazem com que o julgado criminal influa na esfera administrativa.” (CRETELLA JÚNIOR, 2009, pp. 158-159) (*grifos nossos*)

Paulo Tadeu Rodrigues Rosa informa sobre esta correlação entre as instâncias penal e administrativa disciplinar relativamente aos militares:

“A Constituição Federal assegura ao militar, federal ou estadual, prerrogativas funcionais que estão estabelecidas nos arts. 42 e 142. **No tocante aos reflexos do ato ilícito penal no âmbito administrativo, algumas Leis Federais, como o Estatuto dos Funcionários da União, estabelecem que a absolvição no campo penal permitirá a reintegração do servidor aos quadros da Administração Pública.**

O Art. 126, da Lei nº 8112/1990, estabelece expressamente que a responsabilidade administrativa do servidor público será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria, não fazendo menção a absolvição por insuficiência de provas. É importante se observar que as normas jurídicas que tratam dos reflexos da absolvição criminal no campo administrativo não discriminaram qual a espécie de absolvição permitirá a reintegração do militar.

O Poder Judiciário, como guardião dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, e também como responsável pela pacificação das lides, tem entendido que a absolvição por insuficiência de provas não assegura ao militar o direito de ser reintegrado ao posto ou graduação que exercia antes da demissão ou expulsão dos quadros de sua Corporação.

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, de forma majoritária têm decidido que absolvição do servidor militar, estadual ou federal, por insuficiência de provas, não assegura ao interessado o direito de ser reintegrado na função pública. O direito administrativo possui autonomia, sendo que, neste campo, é analisada a conduta do militar como integrante de uma Corporação Militar regida por princípios de hierarquia, disciplina e ética, que são essenciais na vida militar.

Em razão do advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, a competência para decidir sobre a reintegração ou não do militar estadual absolvido por uma infração penal com reflexos na administração pública passou a ser da Justiça Militar Estadual.” (RODRIGUES ROSA, 2009, pp. 182-183) *(grifos nossos)*

O princípio do devido processo legal se irradia por todas as fases da sindicância, da mesma forma que o faz sobre os demais processos cuja consequência possa acarretar em sanções, a doutrina ensina que na fase decisória ele se materializa nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, servindo tecnicamente como requisitos para a ponderação das normas a se aplicar, pela orientação jurisprudencial do próprio STF:

“[...] em essência, o princípio da razoabilidade significa que, ao se analisar uma lei restritiva de direitos, deve-se ter em vista **o fim a que ela se destina, os meios adequados e necessários para atingí-lo e o grau de limitação e de promoção que ela acarretará aos princípios constitucionais que estejam envolvidos (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). Se os meios porventura não forem adequados ao fim colimado, ou se sua utilização acarretar cerceamento de direitos em um grau maior do que o necessário, ou ainda se as desvantagens da adoção da medida (restrição a princípios constitucionais) suplantarem as vantagens (realização ou promoção de outros princípios constitucionais), deve a lei ser invalidada por ofensa à Constituição, especificamente, por violação ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade. Conforme antes afirmado, o STF já deixou assente que o princípio da proporcionalidade (da razoabilidade ou da proibição de excesso) tem sua sede material no princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), considerado em sua acepção substantiva, não meramente formal.” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, pp. 73-74) *(grifos nossos)***

Portanto, o sindicante e a autoridade delegante são verdadeiros juizes de direito no que tange à seara disciplinar, apresentam os mesmos poderes de interpretação e de aplicação normativa e devem se pautar pelos mesmos limites constitucionais.

Na proposta para o projeto de lei a regulamentar à sindicância, cuidamos pormenorizadamente, no título V, sobre o tema das fases decisórias, inclusive da preocupação com a necessidade da cautela alusiva aos fatos em que há a possibilidade de influência de decisões judiciais no âmbito administrativo disciplinar, por haver ação judicial concomitante. Tanto das decisões interlocutórias quanto das decisões finais, na fase atribuída ao sindicante e naquela referente à autoridade delegante.

4.6.3 Fase dos Recursos Disciplinares

Os recursos disciplinares previstos atualmente no âmbito do regulamento disciplinar da PMGO são a reconsideração de ato e a queixa, conforme o art. 52 do RDPMGO. Há uma readequação em andamento versando sobre a elaboração de um projeto de lei ordinária tratando da substituição do Regulamento Disciplinar por um Código de Ética a ser submetido ao devido processo legislativo: apreciação e votação pela Assembleia Legislativa de Goiás, ao menos formalmente compatibilizando-se com os mandamentos da Constituição Federal de 1988. Portanto, deverão ser alterados os meios de recurso referente ao processo administrativo disciplinar da Polícia Militar de Goiás a curto prazo. Este projeto encontra-se em fase de confecção sob a responsabilidade do Sr Cel QOPM OZANIR Gonçalves Itacarambí. Não obstante, o que está em vigor são a reconsideração de ato e a queixa.

a) Reconsideração de ato

A reconsideração de ato é o primeiro a ser interposto, deve ser feito perante a autoridade prolatora da decisão, com o objetivo de que se reexamine o seu próprio julgamento, nos termos, atualmente, RDPMGO.

Sendo importante salientar que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula de nº 430, normatizando que o pedido de reconsideração na via administrativa não interrompe o

prazo para o mandado de segurança, ficando prejudicado o senso comum teórico de que se deve esgotar às vias administrativas antes de buscar a proteção ao direito na via judicial.

b) Queixa

A queixa deve ser interposta para a autoridade imediatamente superior à que negou a reconsideração de ato. Podendo, estes recursos, serem realizados por um terceiro, superior hierárquico do interessado, de acordo com o Regulamento Disciplinar.

4.7 OS PRAZOS

4.7.1 O prazo para a defesa final

Os prazos consistem em preocupação por parte dos poderes constituídos, posto que a oportunidade de se fazer justiça pode se esvaír pela configuração de prescrição ou outra forma de perda referente ao decurso de tempo. Neste sentido, como forma de dirimir interpretações diversas em torno de determinados prazos que até mesmo a Suprema Corte necessita expedir súmulas para o esclarecimento e conformação de entendimento, por exemplo a súmula 310, no que tange ao início de contagem do prazo quando a intimação inicia-se na sexta-feira:

“310. Quando a intimação tiver lugar na sexta-feira, ou a publicação com efeito de intimação for feita nesse dia, o prazo judicial terá início na segunda-feira imediata, salvo se não houver expediente, caso em que começará no primeiro dia útil que se seguir.” (BRASIL, 2008, p. 2071)

Demonstra-se com isso o rigor da orientação legal da contagem do prazo a partir do dia útil seguinte ao da informação formalmente prestada. No caso do processo, das peças informativas: citação, intimação, notificação etc.

O prazo conferido atualmente para a elaboração das razões de defesa escrita ao sindicado é de 5 (cinco) dias, aplicado de forma costumeira e não regulamentada, já que a Portaria 472/1994 – EMG/PMGO, a qual regula a sindicância no âmbito da PMGO, é omissa quanto a isto. No seu capítulo III, formado pelos artigos 8º a 11 trata da defesa, mas nada menciona sobre o seu prazo.

A lei 13800/2001, que regula os processos administrativos na Administração Pública de Goiás, dispõe em seu art. 44 o seguinte: “Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.”, estabelecendo prazo razoável para a manifestação escrita do acusado.

O prazo é um ponto controverso em relação à sindicância no seio da Polícia Militar de Goiás: se a lei estipula o prazo de dez dias qual o motivo da aplicação do prazo mais reduzido de cinco dias para a defesa se manifestar? A resposta ouvida de parte dos aplicadores é de que aquela lei excepciona a aplicação do prazo quando houver uma lei específica tratando do tema e que o processo administrativo disciplinar da PMGO é específico, não se aplicando aquela lei. Ora, se realmente tivéssemos uma lei específica, em respeito ao princípio da especificidade essa interpretação estaria correta, porém, não existe esta lei, a sindicância é regida por Portaria e omissa quanto ao prazo para a defesa, ainda por cima. Tendo em vista o disposto no 1º capítulo desta pesquisa, sobre o princípio constitucional da hierarquia das normas, uma lei não pode deixar de ser aplicada em face de uma portaria, posto que esta é superior. Esta prática é ilegal e inconstitucional, passível de acionamento judicial e de declaração de nulidade do ato administrativo disciplinar. Sendo que, conforme veremos adiante, em analogia à seara federal, a Lei 9784/1999 é aplicável ao processo administrativo disciplinar das Forças Armadas, portanto, a lei 13800/2001 é também aplicável aos processos administrativos dos militares estaduais, pois, ambos são carentes de lei específica e são regulados por portarias. Há decisão judicial paradigma da Justiça Federal fundamentando a esta assertiva, a qual encontra-se citada no capítulo 5 desta pesquisa.

Evidente, portanto, mais este caso de irregularidade que exige a aprovação de uma lei específica que regule o processamento da sindicância, evitando que a administração pública tenha seus atos declarados nulos, maculando a imagem institucional, e que os sindicados tenham seus direitos cerceados. Na minuta de lei, em apêndice, propomos a regularização do prazo de 10 (dias) para as razões finais de defesa.

4.7.2 Os prazos de processamento

O prazo atual do processamento da sindicância é definido no artigo 13 da Portaria nº 472/1994 – EMG/PMGO:

“**Art. 13º - (sic)** O prazo para a conclusão da sindicância é de até **30 (trinta) dias**, contados da data em que for publicada, no Boletim, o ato de nomeação.

Parágrafo único – Por solicitação do sindicante, poderá, o prazo estipulado no caput deste artigo, ser prorrogado por até **20 (vinte) dias**, a juízo da autoridade designadora.” (GOIÁS, 1994, art. 13) (*grifos nossos*)

São 30 (trinta) dias regulares com a possibilidade de prorrogação por até 20 (vinte) dias a ser solicitada pelo sindicante à autoridade delegante.

O Inquérito Policial Militar – IPM – que é inquisitivo, menos formal portanto, é notório que se exige menor esforço para o seu andamento do que para um processo, porém, o seu prazo é mais extenso do que o da sindicância. O IPM apresenta o prazo de 40 (quarenta dias) para terminação no caso de réu solto, disposto no art. 20 do Código de Processo Penal Militar, como consta em Lazzarini (2010, p. 364). Isso se justificava antes da CF/1988, quando não era exigido o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo disciplinar, a sindicância era unicamente sumária, não obedecia ao devido processo legal e era mais simples do que o IPM. Hoje demanda maior esforço, rigor técnico, formal e conseqüentemente necessita de maior prazo para a sua esmerada elaboração.

Percebemos que, com o aumento da demanda pela segurança pública, em razão também da conscientização do cidadão comum em relação às suas garantias constitucionais, isso acarretou numa elevação das reclamações por parte daqueles que sentem-se lesados por ações policiais, gerando um número crescente de processos administrativos. Da mesma forma, eleva-se a sua complexidade, com o advento das reformas jurídicas constantes e do amadurecimento da aplicabilidade dos princípios e das garantias constitucionais no âmbito administrativo disciplinar, exige-se uma adequação das apurações dos fatos que são imputados como transgressões, aplicando-lhes formalidades com acréscimo de atos que os tornam legais e devidos, bem como, decorrendo disto uma necessidade de maior prazo para a sua adequada e precisa realização. Aliado a isto, o Estado deixou de realizar concursos públicos por um longo período para a inclusão de cadetes na PMGO, o que levou a um *déficit* de oficiais na Corporação.

Todos os fatores supramencionados, além do excesso de funções de que se encarrega cada oficial dos postos subalternos e intermediário, principalmente, concomitantemente ao aumento dos encargos com processos administrativos disciplinares, geram a inadequada condução destes, que tem levado a anulações e declarações de nulidade por autoridades judiciárias, comprometendo à imagem da corporação. Além da

constante ocorrência de atraso em sua conclusão e, muitas vezes, levando à prescrição da transgressão.

O Ministério Público lançou no ano de 2009 o Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial, em que demonstra o reconhecimento destas mazelas que depõem contra a reputação institucional, pela má condução dos processos administrativos disciplinares e demais atos de polícia judiciária militar e tece críticas direcionadas:

“A alta rotatividade de oficiais e **acúmulo de funções** faz com que raramente algum oficial chegue a adquirir experiência na função de investigar, deixando a qualidade da investigação totalmente na dependência da sorte de o encarregado ter perfil, conhecimento e tempo para um bom trabalho. A formação é insuficiente para tal exercício. **É comum observarmos:**

- **má qualidade por parte dos relatórios e das investigações;**
- **a necessidade constante de requisição de diligências básicas;**
- **a conseqüente perda da oportunidade em alguns casos;**
- **a realização de algumas delas pelo próprio Ministério Público ou com a presença dele, em casos em que isto seria dispensável.”** (CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO, 2009, p. 82) (*grifos nossos*)

Com estas afirmações, de alcance nacional, observa-se que as questões de acúmulo de funções por parte do encarregado de atos de polícia judiciária militar, gera problemas visíveis ao próprio Ministério Público. Esta constatação denota a urgência buscar soluções para a adequação dos meios e prazos à realidade atual, visando uma melhoria nos trabalhos referentes aos processos administrativos.

Uma das providências que em nossa visão, de imediato, deve ser tomada é o aumento do prazo para a realização dos processos pelos sindicantes, o que levaria a uma possibilidade de elaboração mais qualificada dos atos processuais, o ensejo do agendamento para a coleta de provas testemunhais e de espera de provas periciais, cujos laudos sofrem do mesmo mal referente ao excesso de procura em conjunto com o reduzido número de servidores para o atendimento. Esse aumento de prazo, legalmente instituído, viria a possibilitar uma conciliação entre as diversas atividades do oficial com a função de sindicante.

O Superior Tribunal de Justiça, no RMS nº 25763, apresentou, através de sua Segunda Turma, o entendimento sobre prazo em ato de natureza administrativa: **“O ministro Humberto Martins considerou[...]Analisando a doutrina sobre o tema, o ministro concluiu que o inquérito civil público tem natureza administrativa, de forma**

que o excesso de prazo, não enseja sua nulidade.” Já no MS nº 14446, foi exarada uma decisão em 27/01/2011 no mesmo sentido:

“O prazo prescricional suspenso com a abertura do processo administrativo disciplinar (PAD) voltará a contar após 140 dias da abertura do processo. Isso porque esse é o prazo máximo para encerramento desse tipo de processo, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). Baseada nessa Jurisprudência, a Terceira Seção concedeu mandado de segurança[...]” (BRASIL, 2008, p. 235)

Propomos neste trabalho, conforme disposição da minuta de lei, que o prazo para a sindicância, na sua acepção processual, seja de 90 (noventa) dias, prorrogável por mais 30 (trinta) dias com a autorização da autoridade delegante. Da mesma forma, que estes prazos sejam conferidos aos processos de Conselho de Disciplina e de Conselho de Justificação, alterando suas normas neste ponto. Desta forma, dotando todos os processos administrativos disciplinares da PMGO de prazo razoável e condizente com a realidade institucional e com o contexto social hodiernos.

4.7.3 Quadros esquemáticos das peças e do processamento da sindicância

CATEGORIA DAS PEÇAS	FASE PROCESSUAL	PEÇAS / DESCRIÇÃO
Peças essenciais ou necessárias (imprescindíveis)	Inicial	Portaria – Citação (contendo: fato, data/hora, local, nomes)
	Instrutória	Oitivas de envolvidos e testemunhas referidas nas iniciais.
	Decisória	Relatório (pelo sindicante) – Solução (pelo delegante)
Peças acessórias ou complementares (facultativas conforme o caso concreto)	Inicial	Autuação (caso haja documentos anexos às peças iniciais)
	Instrutória	Defesa Prévia, Peças informativas, laudos periciais, acareações, reconhecimentos, reconstituição de fato.
	Decisória	Parecer motivado – Despacho saneador p/ novas diligências
Peças dispensáveis ou burocráticas (desnecessárias)	Inicial	Despacho com função de peça inicial
	Instrutória	Oitivas protelatórias de mais de 03 testemunhas Intimação quando há comparecimento espontâneo
	Decisória	Fundamentos jurídicos no parecer Despacho determinando alteração de conteúdo no Parecer

Elaboramos, dois quadros esquemáticos. O primeiro com a descrição das peças da sindicância por fase e pela importância ou necessidade de sua inserção nos autos. O segundo apresenta uma classificação baseada na função de cada peça (instauratórias, instrutórias, informativas, interlocutórias e decisórias, relacionadas com a divisão pela necessidade do uso destas peças (essenciais ou imprescindíveis, complementares ou acessórias, dispensáveis ou desnecessárias):

FUNÇÃO	NECESSIDADE		
	Essenciais	Complementares	Dispensáveis
Instauratórias	- Portaria - Citação	- Autuação	- Abertura - Despacho com função de peça inicial
Instrutórias	<u>Oitivas:</u> - Ofendido - testemunhas referidas - sindicado	-Oitivas-de-testemunhas não referidas - Laudos periciais	-Reconstituição de fatos -Reconhecimento de pessoa ou coisa -Acareações -Oitivas de testemunhas suspeitas
Informativas	- Remessa	- Intimações - Notificações - Requisições - Requerimentos	- Intimação a advogado (Súm. 5, STF)
Interlocutórias	- Defesa Prévia (oportunidade)	Nomeação de escrivão Juntadas Defesa Final	- Despachos Interlocutórios - Ficha de alterações individuais
Decisórias	- Relatório - Parecer - Solução	Despacho saneador para novas diligências	- Fundamentos jurídicos no Parecer; - Despacho requisitando alteração do Parecer.

5 TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR E SANÇÃO À LUZ DA LEGALIDADE

Na visão do grande educador brasileiro, Içami Tiba, a conformação atual da ideia de disciplina é a seguinte:

[...]“E disciplina não traz mais o ranço do autoritarismo, da obediência cega às ordens dos ‘superiores’, como na geração dos avós e bisavós. Disciplina é uma qualidade construída na vida, fundamental para se atingir qualquer vitória, pois é a força da atitude necessária para conseguir realizar o que se propõe.” (TIBA, 2009, p. 60)

Denotando uma evolução democrática e humanística deste princípio constitucionalizado, em relação ao que nos alicerçamos para propor um avanço sobre as normas disciplinares, complementando esta perspectiva com a abordagem holística do tema.

5.1 TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Transgressão disciplinar é a infração administrativa caracterizada pela violação dos deveres policiais-militares, cabendo ao infrator, após o devido processo legal com a comprovação do fato, as sanções previstas no RDPMGO.

O referido regulamento assim dispõe:

“Art. 13 - São transgressões disciplinares puníveis por este regulamento:
I - todas as ações ou omissões, contrárias à disciplina militar, especificadas na Parte Especial (*sic*) deste regulamento;
II – todas as ações ou omissões, não especificadas neste regulamento, mas que afetem a honra pessoal, o pundonor policial-militar, o decoro da classe ou o sentimento do dever e outras prescrições, normas ou disposições, desde que não constituam crime, bem como as ações e omissões praticadas contra regras e ordens de serviços estabelecidas por autoridade competente.” (GOIÁS, 2004, p. 10)

Percebe-se que, tal dispositivo provoca, no mínimo, um conflito com o que estabelecem, estas mesmas normas como seus princípios informadores:

“Art. 1º - Os atos administrativos disciplinares obedecerão aos princípios da legalidade, da publicidade, da impessoalidade, da motivação, do informalismo, da economia processual e da garantia de defesa, dentre outros.” (idem, p. 7)

Trata-se de uma norma em branco e à mercê do poder hierárquico sobre a definição de qual conduta se amolda à transgressão, sem um mínimo de critério normativo-remissivo que seja. Isto denota patente ilegitimidade do disposto no art. 13 do RDPMGO, perante a sistemática constitucional.

O pressuposto anterior deve ser a lei estrita, esta é a função do dispositivo principiológico da legalidade, irradiar-se sobre as demais normas e adequá-las para não se subverterem pela conveniência de ninguém, restringindo taxativamente quaisquer sanções à sua prévia cominação.

Posto que, legalidade não se encerra apenas no seu sentido estrito, apenas como autorizador para que qualquer regra normativa seja determinada para que então tenhamos uma *lei* para obedecer. Todo princípio tem uma origem histórica, que envolve ideias filosóficas elaboradas e estudos científicos experimentais, bem como, fenômenos sociais e políticos desenvolvidos após tensões que transformaram valores para depois institucionalizá-los em forma de normas.

A legalidade, no que se refere à autorização para o Estado regular à vida em sociedade e para manter às suas instituições, impõe sérios limites e fórmulas de restrição para a aplicação de sanções e para restringir, e nunca suprimir, direitos fundamentais, como no caso a liberdade. Sendo este princípio mais um limitador do poder estatal do que um autorizador de sua regulação.

Mesmo ainda sob a ordem constitucional anterior verificamos uma evolução teórica sobre o tema, Arruda (1986, p. 36), oficial do Exército do Brasil, se pronuncia da seguinte forma:

“A legalidade interessa tanto aos civis quanto aos militares, desde que ambos se encontrem sob o Estado de Direito.

E convém aqui reparar que não existe qualquer incompatibilidade radical entre poder discricionário, seja legislativo ou administrativo, e controle jurisdicional, porquanto toda espécie de exercício do poder constituído há de observar as condições ditadas pelo poder constituinte, notadamente os direitos e garantias dos jurisdicionados em face do Estado; que como tais, retratam limitações intransponíveis à atuação das autoridades.” (ARRUDA, 1986, p. 36)

Sob as bases iluministas se desenvolveu tal princípio, e daí estabelecemos para ele a melhor interpretação doutrinária, ao invés de apenas lê-lo por olhos alheios:

[...] “numa sociedade onde existem leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer aquilo que se deve querer e em não ser de maneira alguma compelido a fazer aquilo que não se deve querer.

É mister ter em mente o que é independência e o que é a liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que é permitido pelas leis, e se um cidadão pudesse fazer o que elas proibem ele não teria mais liberdade, porque os outros cidadãos teriam do mesmo modo esse poder.” (MONTESQUIEU, 2004, p.188)

O filósofo iluminista, idealizador da atual configuração dos três poderes, assinala ainda:

“Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém será constrangido a fazer as coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite.” (MONTESQUIEU, 2004, p. 189)

Portanto, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 1988), esta é a fórmula que restringe o poder punitivo do Estado, por dois aspectos: o primeiro diz respeito à criação de tipos penais, o que não é o caso do nosso tema. Porém, o segundo aspecto – a pena disciplinar – sim, afeta à liberdade – portanto, estão intimamente ligadas ao assunto aqui tratado, já que, o regulamento disciplinar prevê prisão e detenção como sanções disciplinares. A Constituição Federal assim estabelece a legalidade e a reserva legal:

“Art. 5º. [...]

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]

XXXIX – não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;” (BRASIL, 2010, pp. 7-9)

O Ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes, em obra conjunta com o Ministro do TST Ives Gandra da Silva Martins, explica como se deve entender tais princípios-garantia:

“Kelsen já havia assinalado que qualquer ofensa contra o direito ordinário configuraria uma ofensa indireta contra a própria Constituição, desde que esta contivesse o princípio da legalidade da Administração. [...] ‘São, portanto, dois pontos de vista que concorrem para a definição da competência da Corte Constitucional: o conceito puro de uma garantia constitucional, segundo o qual todos os atos submetidos diretamente à Constituição deveriam ser passíveis de apreciação pela Corte Constitucional; e a distinção entre atos de caráter individual e atos de caráter geral, segundo o qual, além das leis, também os regulamentos de caráter geral deveriam submeter-se à censura da Corte Constitucional.’ [...] O Mestre de Viena logrou superar, portanto, as dificuldades decorrentes da aferição da constitucionalidade dos regulamentos pela jurisdição constitucional, sustentando que o controle de normas configurava *jurisdição*

constitucional material (materielle Verfassungsgerichtsbarkeit), que tinha como principal função o controle completo do sistema jurídico com eficácia *erga omnes*. O constituinte austríaco houve por bem resolver o problema, introduzindo um processo especial para aferição da legalidade dos regulamentos (Constituição austríaca, art. 139).” (MENDES; MARTINS, 2009, pp. 236-237)

Os mesmos autores tratam sobre a reserva legal e os sobreprincípios que o estabelecem:

“[...] Ressalta-se, igualmente, que o princípio da **reserva legal estabelece, na verdade, o princípio da necessidade da lei em caso de limitação ou restrição a direitos individuais, de modo que a ruptura desse princípio por normas inferiores configura ofensa constitucional.** [...] A Constituição de 1988, tal como já fizera a Constituição de 1967/69 (art. 153, § 2º, c/c o art. 81, III), consagra no art. 5º, II, **os princípios da supremacia da lei e da reserva legal como elementos fundamentais do Estado de Direito, exigindo que o poder regulamentar do Executivo seja exercido apenas para fiel execução da lei (CF, art. 84, IV).**” (MENDES; MARTINS, 2009, pp. 238) (*grifos nossos*)

Portanto, a legalidade, no que se refere à prévia e clara explicitação de uma conduta em abstrato na norma, é emanção daquele princípio constitucionalizado e historicamente institucionalizado. Sendo assim, tal dispositivo constante do parágrafo único do art. 13 do RDPMGO, o instituto da verdade sabida, não deve ser aplicado, sob pena de inconstitucionalidade material. Esse instituto arbitrário foi banido do ordenamento jurídico brasileiro pelo advento do devido processo legal, permanecendo no regulamento disciplinar da PMGO. A par desta orientação, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

“Verdade sabida é o conhecimento pessoal e direto da falta pela autoridade competente para aplicar a pena. É o conceito que consta do artigo 271, parágrafo único, do Estatuto paulista. Pelo caput do dispositivo, é possível aplicar a pena pela verdade sabida, quando se tratar de repreensão e suspensão.

Esse dispositivo estatutário não mais prevalece, diante da norma do artigo 5º, LV, da Constituição, que exige o contraditório e ampla defesa nos processos administrativos. Mesmos (sic) antes da Constituição, já se entendia que o princípio da ampla defesa, previsto no artigo 153, §16, para o processo penal, era aplicável às esferas civil e administrativa.

A lei federal não prevê a aplicação da pena pela verdade sabida.” (DI PIETRO, 2007, p. 594) (*grifos nossos*)

Nota-se, por parte da doutrina, a vedação da aplicabilidade da verdade sabida em qualquer tipo de processo, seja judicial ou administrativo, em respeito ao devido processo legal, princípio constitucional irradiador das relações jurídicas processuais, assim, demonstrado fica que a previsão do Regulamento Disciplinar deve ser revista urgentemente e, enquanto isto, afastada a sua aplicação.

5.2 SANÇÃO DISCIPLINAR – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OU REGULAMENTAR?

Sanção disciplinar é o ato administrativo que objetiva o fortalecimento da disciplina, o benefício educativo ao punido e à coletividade a que pertence, conforme art. 19 do RDPMGO, após o processamento em seu rito ordinário, posto que, em todo ato que haja a probabilidade de uma falta disciplinar devem ser observados os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Patente inconstitucionalidade se observa com relação à remissão de competência que faz a lei 6880/1980 – Estatuto dos militares das Forças Armadas – a regulamento, para a definição e classificação das penas disciplinares. O que se encontra de forma **idêntica** disposto pelo Estatuto dos policiais-militares do Estado de Goiás – lei nº 8033/1975, *verbis*:

“Lei 6880/1980 [...] TÍTULO II DAS OBRIGAÇÕES E DOS DEVERES MILITARES [...] Capítulo III DA VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES E DOS DEVERES MILITARES [...] Seção III Das contravenções ou transgressões disciplinares

Art. 47. Os regulamentos disciplinares das Forças Armadas especificarão e classificarão as contravenções ou transgressões disciplinares e estabelecerão as normas relativas à amplitude e aplicação das penas disciplinares, à classificação do comportamento militar e à interposição de recursos contra as penas disciplinares. §1º As penas disciplinares de impedimento, detenção ou prisão não podem ultrapassar 30 (trinta) dias. [...]” (LAZZARINI, 2010, pp. 240-241) (*grifos nossos*)

“Lei 8033/1975 [...] TÍTULO II DAS OBRIGAÇÕES E DOS DEVERES POLICIAIS-MILITARES [...] CAPÍTULO II DA VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES E DOS DEVERES [...] SEÇÃO II Das Transgressões Disciplinares

Art. 46 – O Regulamento Disciplinar da Polícia Militar especificará e classificará as transgressões disciplinares e estabelecerá as normas relativas à amplitude e à aplicação das penas disciplinares, à classificação do comportamento policial-militar e à interposição de recursos contra as penas disciplinares. § 1º - As penas disciplinares de detenção ou prisão não podem ultrapassar de trinta (30) dias.” (GOIÁS, 2004, p. 10) (*grifos nossos*)

Os dispositivos constitucionais a se vislumbrar sobre o caso são os seguintes:

“CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - Artigo 5º.

XXXIX – não há crime sem lei anterior que o defina, nem PENA sem prévia cominação LEGAL;

LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em LEI;

Art. 62. [...]

§1º. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a: [...] b) direito PENAL, processual penal e processual civil;

Art. 68.[...]

§1º. Não serão objeto de delegação [...] nem a legislação sobre: [...] II – nacionalidade, cidadania, DIREITOS INDIVIDUAIS, políticos e eleitorais;

Art. 142. [...]

§ 3º. Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas por lei, as seguintes disposições: [...]

X – a LEI disporá sobre[...]os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromisso e de guerra.

Art. 42. [...] § 1º. Aplicam-se aos militares dos estados[...]as disposições do[...]art. 142, §3º., cabendo a LEI estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º., X,[...].

ADCT, art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I – ação normativa; [...] (LAZZARINI, 2008, pp. 9-76) (*grifos nossos*)

Confrontando estes preceitos constitucionais com a forma de remissão que fazem o estatuto dos militares das Forças Armadas e, igualmente, o estatuto dos policiais-militares de Goiás, para o regulamento tratar das penas disciplinares – dentre as quais privação à liberdade - vislumbramos que há inconstitucionalidade formal, passível de ser declarada pelo juiz de direito da Justiça Militar estadual, quanto às normas estaduais, de forma incidental, por controle difuso em ação de mandado de segurança ou habeas corpus, conforme o art. 125, §§ 4º e 5º da CF/1988. Quanto ao controle incidental do estatuto das forças armadas, competente é o juízo federal. Quanto ao controle concentrado estadual, cabe o julgamento ao Tribunal de Justiça na conformação entre o estatuto dos policiais-militares goianos e do RDPMGO, ambos sob a égide da Constituição estadual de Goiás. E pelo Supremo Tribunal Federal, sobre os institutos estaduais e os federais na via abstrata e concentrada e, por este, ainda, pela via concreta ou incidental em caso de recurso extraordinário.

Por ser clara a contrariedade dos artigos 46 da lei estadual 8033/1975 e da lei federal 6880/1980, com aqueles mandamentos constitucionais, inferimos que tais consequências jurisdicionais são mera questão de tempo para eclodirem.

Parece-nos cabível, para o controle concentrado a Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – regulada pela lei complementar federal nº 9882/1999.

“[...] A questão ganhou, porém, novos contornos com a aprovação da Lei 9882, de 1999, que disciplina a arguição de descumprimento de preceito fundamental e estabelece, expressamente, a possibilidade de exame da compatibilidade do direito pré-constitucional com norma da Constituição Federal.

Assim, toda vez que se configurar controvérsia relevante sobre a legitimidade do direito federal, estadual ou municipal, anteriores à Constituição em face de preceito fundamental da Constituição, poderá qualquer dos legitimados, para a proposição de ação direta de inconstitucionalidade, propor arguição de descumprimento.

Também esta solução vem colmatar uma lacuna importante no sistema constitucional brasileiro, permitindo que controvérsias relevantes afetas ao direito pré-constitucional sejam solvidas pelo STF com eficácia geral e efeito vinculante no âmbito de um processo objetivo.

Ressalte-se que quatro importantes discussões sobre a ADPF no Plenário do STF versaram sobre direito pré-constitucional.

Na ADPF n. 33 (Relator Ministro Gilmar Mendes), discutiu-se a subsistência ou não de norma estadual que fixava piso salarial de servidores de autarquia estadual em face da nova ordem constitucional. No julgamento de mérito da referida ADPF, o Tribunal afirmou a ilegitimidade da norma questionada, norma esta que já havia sido formalmente revogada em relação à Constituição de 1988.

Na ADPF n. 46 (Relator Ministro Marco Aurélio), controvertu-se sobre legitimidade das normas legais que fixam o monopólio postal no novo contexto constitucional.

Na ADPF n. 54 (Relator Ministro Marco Aurélio), suscitou-se a recepção das normas constantes dos arts. 124, 126, caput, e 128, I e II, do Código Penal (aborto de feto anencefálico) em face da Constituição de 1988.

Na ADPF n. 130 (Relator Ministro Carlos Britto), referendou-se liminar que suspendeu diversos artigos da Lei n. 5250/67 (Lei de Imprensa). (MENDES; MARTINS, 2009, pp. 208-209)

Tratando-se do instrumento utilizado para declarar a inconstitucionalidade de lei anterior não recepcionada pela Carta Magna, ou seja, inconstitucionalidade superveniente. Caso dos estatutos militares, no que tange aos dispositivos de sub-rogação para decreto da delegação constitucional que foi conferida à lei em sentido estrito: artigo 47 da lei federal nº 6880/80 e artigo 46 da lei estadual de Goiás nº 8033/75.

Sobre a delegação legislativa nos valem os magistérios de Bandeira de Mello:

“É dizer: se à lei fosse dado dispor que o Executivo disciplinaria, por regulamento, tal ou qual liberdade, o ditame assecuratório de que ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’ perderia o caráter de garantia constitucional, pois o administrado seria obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa ora em virtude de regulamento, ora de lei, ao líbido do Legislativo, isto é, conforme o legislador ordinário entendesse de decidir. É óbvio, entretanto, que, em tal caso, este último estaria se sobrepondo ao constituinte e subvertendo a hierarquia entre Constituição e lei, evento juridicamente inadmissível em regime de Constituição rígida.” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 352)

Com relação à questão de delegação legislativa já houve pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a delegação feita pela CF/1988 para a lei tratar de um determinado tema não pode ser sub-rogado para um regulamento. Em resumo o *mandamus* constitucional é taxativo e não facultativo. Não pode a lei repassar para outra norma de hierarquia inferior o que a Constituição lhe reservou como competência. Declarando, como consequência disto, a inconstitucionalidade de dispositivo do estatuto das forças armadas:

“Recurso Extraordinário nº 600885 – Forças Armadas: limite de idade para concurso de ingresso e art. 142, § 3º, X, da CF:

Em conclusão, o Plenário reconheceu a exigência constitucional de edição de lei para o estabelecimento de limite de idade em concurso para ingresso nas Forças Armadas.[...]Por conseguinte, desproveu recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que entendera que, em relação ao ingresso na carreira militar, a Constituição imporia que lei dispusesse a respeito do limite de idade (CF, art. 142, § 3º, X), não se admitindo, portanto, que um ato administrativo estabelecesse a restrição, sob pena de afronta ao princípio constitucional da ampla acessibilidade aos cargos públicos.[...] Asseverou-se que o art. 142, § 3º, X, da CF determina que os requisitos para o ingresso nas Forças Armadas são os previstos em lei, com referência expressa ao critério de idade. Em virtude disso, não caberia regulamentação por meio de outra espécie normativa. Assim, considerou-se incompatível com a Constituição a expressão “*e nos regulamentos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica*”, contida no art. 10 da Lei 6.880/80, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares (“*Art. 10 O ingresso nas Forças Armadas é facultado mediante incorporação, matrícula ou nomeação, a todos os brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei e nos regulamentos da marinha, do exército e da aeronáutica*”). Conferiram-se efeitos prospectivos à decisão, já que passados quase 22 anos de vigência da CF/88, nos quais vários concursos foram realizados com observância daquela regra geral. Ademais, ao enfatizar a repercussão geral da questão constitucional discutida, registrou-se que o direito daqueles que já tivessem ajuizado ações com o mesmo objeto jurídico da que ora se examina deveria ser respeitado. RE 600885/RS, rel. Min. Cármen Lúcia, 9.2.2011. (RE-600885)” (BRASIL, STF, 2011)

As polícias militares de São Paulo, Minas Gerais e Ceará precaveram-se a uma declaração de inconstitucionalidade de seus regulamentos e, hoje, a disciplina destas instituições passou pelo devido processo legislativo e são regidas por leis aprovadas nas Assembleias Legislativas estaduais, respectivas. Em São Paulo o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar é estabelecido pela Lei Complementar 893, de 9 de março de 2001, conforme Rodrigues Rosa (2009, pp. 341-378) e Assis (2009, pp. 413-429). Em Minas Gerais o Código de Ética é regulado pela Lei Estadual nº 14 310, de 19 de junho de 2002, de acordo com Rodrigues Rosa (2009, pp. 379-409) e com Assis (2009, pp. 429-442). No Ceará rege o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar e do Bombeiro Militar a Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003, conforme extraído do sítio da rede mundial de

computadores do Gabinete Civil da Governadoria daquele Estado: Ceará (2011, 10/06/11, 23h50).

Citando a Pontes de Miranda, Bandeira de Mello firmou o seguinte:

“[...]Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva vencimentos, **nem institui penas**, emolumentos, taxas ou isenções.[...] Se regulamentando a lei ‘a’, o regulamento fere a Constituição ou outra lei, é contrário à Constituição, ou à lei, e – em consequência – nulo o que editou.(*grifos nossos*)” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 351)

Em seguida nos explica, expondo seu parecer:

“26. Esta [...] citação calha à fiveleta para indicar que ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento.” (Idem, 2009, p. 351)

O Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Goiás RDPMGO - decreto estadual 4717/1996 - estabelece as diretrizes para a aplicação de sanção conforme a classificação da transgressão disciplinar. Estão, em seu bojo, rebaixados os bens jurídicos enxertados na CF/1988 – a hierarquia e a disciplina – consideradas os pilares das instituições militares, ao patamar de princípios médios, aos quais se dispensa proteção mediana, quando lesados, através de sanções médias. Enquanto alça ao mais alto plano de tutela os princípios referentes à ética policial-militar, *verbis*:

“Art. 15 – [...]

§1º - A transgressão disciplinar será **LEVE** quando ferir os princípios da camaradagem, urbanidade e obrigações elementares e simples do policial – militar;

§2º - **A transgressão disciplinar será MÉDIA quando ferir os princípios da hierarquia e disciplina e o dever Policial Militar.**

§3º - A transgressão disciplinar será **GRAVE** quando ferir a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe.” (*grifos nossos*) (GOIÁS, 2004, p. 10)

Da mesma forma o Regulamento Disciplinar do Exército – RDE – decreto nº 4346/2002 – agasalha os princípios éticos em detrimento da hierarquia e da disciplina:

“Art. 22. Será **sempre** classificada como ‘grave’ a **transgressão** da disciplina que constituir ato **que afete a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe.**” (LAZZARINI, 2010, p. 779) (*grifos nossos*)

Interessante assinalar o magistério de Comparato (2010) tratando da relação ética e da sua importância no contexto do direito:

“[...] é somente à luz dos valores éticos que animam o ordenamento jurídico que as suas normas e instituições podem ser compreendidas e explicadas.”
(COMPARATO, 2010, p. 211)

Eclodem dúvidas, insanáveis pela via fática, carentes de uma profunda averiguação:

- a) Como pode ser possível a Constituição Federal dispor que hierarquia e disciplina são os princípios basilares das instituições militares e o regulamento conferir a eles a qualidade de valores médios, apenas?
- b) Seria uma clara incidência de inconstitucionalidade material ou uma evolução dos valores institucionais?

Parece-nos claro que, no momento histórico da elaboração da Constituição Federal, resquícios do poder político das Forças Armadas incidiam ainda no cenário nacional, o que levou a um *lobby* institucional sobre a Assembleia Nacional Constituinte, motivo este da inserção daqueles dispositivos em forma de princípios, com o fulcro de manter à estrutura hierárquica e o poder rígido de mando sobre o público interno, evitando-se assim reformas imediatas em seu seio. Facilmente explicado isto pela teoria política da Constituição de Lassale (2007) com “os fatores reais de poder”, dentre eles as instituições militares, influenciando nas disposições materiais da Carta Magna da Prússia do século XIX, no seu magistério sobre “o que é uma constituição”.

Outro pormenor regulamentar se refere à previsão objetiva de classificação das transgressões de maneira rigorosa ao extremo no Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Goiás, estampado em sua Parte Especial (2004, p. 10): “Art. 16 – A classificação das transgressões disciplinares tipificadas na Parte Especial deste regulamento é definitiva”. O texto atribui-lhes um aspecto de inalterabilidade, ao retirar do aplicador a possibilidade de abrandar a classificação conforme cada caso concreto, como se vê em seu parágrafo único: “A superveniência de circunstâncias atenuantes ou agravantes não modifica a classificação da transgressão, incidindo apenas no ‘*quantum*’ da punição disciplinar.”. Esse dispositivo impede uma ponderação pela razoabilidade e proporcionalidade, através de uma aferição de objetividade fixa e imutável para o texto, possibilitando apenas a discricionariedade ao sancionador em relação à quantidade de dias

da sanção, não em relação à forma da sanção. O que fere, em sua dimensão material, o devido processo legal, como visto anteriormente.

Atualmente o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a lei dos crimes hediondos exatamente pela sua objetividade estática no que se referia à impossibilidade de progressão de regime de execução penal para os condenados pelos tipos penais de seu rol, conforme súmula 698 do STF e 471 do STJ. É algo a se refletir, analogicamente, em relação a tal objetividade estática positivada no RDPMGO, no que tange à posição jurisprudencial sobre a aplicação de norma que atinge à liberdade individual.

Quanto à classificação das transgressões pairam dúvidas a se buscar respostas através de uma pesquisa posterior a tratar do direito disciplinar material, que se refere aos seguintes problemas:

- a) Como a hierarquia e a disciplina foram constitucionalizadas, não deveriam receber uma carga axiológica maior nos regulamentos disciplinares militares?
- b) A disposição regulamentar atual dos valores institucionais seria motivo para uma inconstitucionalidade material destes dispositivos?
- c) Como podem valores éticos sobrepujarem, e com definição de “será sempre classificada como grave a transgressão da disciplina que constituir ato que afete a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe” como consta no artigo 22 do RDE Regulamento Disciplinar do Exército – Decreto Federal nº 4346/2002? Ou como está disposta no RDPMGO, colocando a hierarquia e a disciplina como valores médios, inferiores à ética?
- d) Seria isto uma evolução axiológica pela via fática? Tendo em vista que hierarquia e disciplina são características de quaisquer corporações com atribuição executiva, sejam públicos ou privados, não recebendo a importância de princípios, em regra.
- e) Estaríamos diante de uma inconstitucionalidade material por afronta direta a princípios constitucionais ou de uma transformação de valores institucionais gradativa, em relação à qual ainda não se promoveram as devidas transformações a ponto de provocar uma alteração constitucional derivada?

Materializa-se uma emergência quanto a reflexões e alusivas à necessidade de atitudes políticas em torno disto, urgem discussões sobre a necessidade de redução de postos e graduações nas instituições militares, como forma de otimizar e de buscar a

eficiência no serviço de segurança pública preventiva, denotando uma flexibilização do pressuposto hierarquia frente à qualidade do trabalho prestado.

A evolução relativa ao selecionamento do público interno, do qual se exige e se comprova conhecimento e bagagem intelectual prévia à inclusão nas fileiras da Polícia Militar de Goiás. Para o Curso de Formação de Praças – CFP – curso superior – e para o Curso de Formação de Oficiais – CFO – bacharelado em Direito – verifica-se uma desnecessidade de rigidez exacerbada da disciplina para com pessoas que possuem uma anterior formação e postura de consciência dos deveres a se cumprir, tanto quanto dos direitos a que faz jus. Carecendo sim, de uma análise rigorosa, quando da seleção sobre o perfil e a vocação para o exercício da atividade policial-militar. Não se justificando mais um controle disciplinar irracional de profissionais capacitados e cômicos de suas atribuições.

Encontramos discussões doutrinárias que inferem que os princípios, por serem genéricos e abstratos, e por projetarem valores de uma sociedade conforme a sua vivência em determinada época, não são estáticos, mas dinâmicos e sofrem alteração conceitual, ganhando ou perdendo eficácia. Como exemplo disto, em analogia à nossa reflexão, podemos citar a teoria do solidarismo que informa sobre a evolução dos princípios que alicerçam à teoria dos direitos fundamentais, e foram bandeira da revolução francesa de 1789: liberdade, igualdade e fraternidade. De acordo com esta doutrina, a liberdade hoje, em face das transformações sociais, da globalização, e do medo difundido é restringida pela necessidade da segurança, que se torna um direito paralelo àquela. Já a igualdade, vista anteriormente como formal, hoje é observada a sua dimensão material, sendo expressa pela denominação de equidade ou isonomia pela exigência social de respeito à diversidade, em relação à qual se verificam as diferenças reais e se desigualam o tratamento jurídico e político para igualarem-se as oportunidades. Assim se verifica nas leis que protegem com maior zelo às crianças e aos adolescentes, às mulheres. Por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Maria da Penha, com o fundamento de maior vulnerabilidade destas pessoas à violência. E, por fim, o princípio da fraternidade, que antes era visto pela perspectiva religiosa e materializado pelas ações de assistência, da doação como meio de atender suas necessidades, hoje é visto pela ótica da solidariedade, que se realiza mediante a assessoria, ou seja, do auxílio na medida da preservação da independência pessoal de cada um, evitando-se de intervir diretamente nos proventos materiais, mas, visando a oportunizar que o necessitado provenha por si suas

necessidades, como promoção da autonomia e da auto-sustentabilidade. Inclusive em decorrência também da obrigatoriedade da igualdade de oportunidades e de tratamento pelo respeito à diversidade, em que a solidariedade é a confraternização entre iguais e não mais um tratamento de um ente superior sobre os inferiores por piedade. Sobre isto encontramos a doutrina de Fábio Konder Comparato:

“Pode também suceder [...] que um país apresente, pelo menos em aparência, tão só uma espécie de Constituição, [...]. Mas essa aparência é enganosa. Há sempre um movimento de transformação voltado para o futuro e tendente a alterar esta ou aquela tradição.” (COMPARATO, 2010, p. 191)

Por esta analogia podemos verificar que não há porque se tornar estática a visão sobre os princípios institucionais, de modo a isolar os bens institucionais e de afastar a corporação do desenvolvimento que surge em seu horizonte. Culto às tradições e à história e conservadorismo retrógrado não podem ser confundidos, sob o risco de haver discrepâncias com o restante da sociedade em franca e livre evolução.

Por se referirem ao direito material, estas questões poderão ser melhor tratadas em um aprofundado estudo posterior, tendo em vista que o nosso objeto é o direito disciplinar formal, processual disciplinar militar, portanto, não sendo razoável aprofundar no estudo da matéria. Ficando aqui elencadas hipóteses para uma inquietação intelectual e uma investigação futura.

Deixamos ao fim deste capítulo pertinentes trechos de abalizados tratados doutrinários versando sobre os regulamentos disciplinares editados por decretos, o que afeta sobremaneira à escorreita aplicabilidade de um processamento de seus tipos transgressoriais:

“O Código Penal foi posto em vigência por meio de um Decreto-Lei, que não é uma Lei em sentido técnico da palavra, mas que foi recepcionada pela CF de 1988. Mas, qualquer modificação a este diploma legal somente pode ser feita por meio de Lei Federal aprovada pelo Congresso Nacional, e não por decreto, medida provisória, lei delegada, ou qualquer outro instrumento previsto no texto constitucional. O mesmo princípio se aplica ao Código Penal Militar, e ao Código de Processo Penal Militar, que foram postos em vigência por meio de Decreto-lei, mas como foram recepcionados somente podem ser modificados por meio de Lei Federal. A esse respeito não existe nenhuma divergência doutrinária, ou jurisprudencial. Assim, como explicar os equívocos que vêm ocorrendo na área dos regulamentos disciplinares?”

Pode-se afirmar, com fundamento no art. 5º, LXI, da CF, que o novo regulamento disciplinar da Polícia Militar de Goiás, Decreto Estadual nº 4717/96, é inconstitucional, e portanto deve ser afastado por meio de decisão do Poder Judiciário mediante provocação de pessoa interessada. O mesmo se aplica às alterações introduzidas no revogado regulamento disciplinar

da Polícia Militar do Estado de São Paulo, após 5 de outubro de 1988. Na verdade, todos os regulamentos disciplinares das polícias militares dos Estados da Federação (*sic*), que sofreram modificações por meio de decreto expedido pelo chefe do Executivo após a vigência da CF de 1988, são inconstitucionais.” (RODRIGUES ROSA, 2009, pp. 64-65) (*grifo nosso*)

Laciel Costa (2011, p. 40), citando a Eliezer Pereira Martins, expõe o seu parecer sobre a inconstitucionalidade das sanções disciplinares privativas de liberdade positivadas pelo decreto goiano n. 4717/1996:

“[...] deixando claro, porém, que o RD/96 não é inconstitucional em seu todo, pois possui aspectos exclusivamente regulamentares, já que este poder não advém da vontade do legislador, mas da própria natureza autônoma do órgão do Executivo. Entretanto, **é diante da possibilidade da aplicação da pena de prisão, prevista em seu artigo 20, que ele se torna incongruente com a Constituição, violando seus princípios, dentre eles o da legalidade e o da reserva legal** (MARTINS, 1996, p. 87).” (COSTA, 2011, p. 40) (*grifo nosso*)

Agora, Jorge César de Assis (2009, pp. 86-87) citando a Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, quando este faz referência à inconstitucionalidade do RDPMGO e do antigo RDPMMG, e a Eliezer Pereira Martins, aduzindo este que todas as sanções privativas de liberdade previstas em decretos são inconstitucionais:

“Em nível doutrinário (a discussão ainda é escassa), **via de regra, prega-se a inconstitucionalidade dos regulamentos disciplinares que não estejam fixados por lei**. Todavia, antes mesmo da edição do Decreto 4.346/02, Paulo Tadeu Rodrigues Rosa já questionava a recepção dos regulamentos disciplinares pelo texto constitucional atual, indagando ainda se ditos regulamentos se encontravam em consonância com o disposto nos preceitos que tratam dos direitos e garantias do cidadão. O autor se referia, especificamente ao Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Goiás, Decreto Estadual 4.717/96, às alterações sofridas no Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais, Decreto 88.545/83, feitas pelo Decreto 1.011, de 22.12.1993, lembrando que, se os regulamentos existentes à época da CF/88, foram recepcionados com status de lei ordinária, não poderiam ser revogados e nem alterados por decreto, sendo portanto, inconstitucional a medida adotada. **Tal posição é secundada por Eliezer Pereira Martins, para quem a questão que se traz aqui à colação é da maior importância, dado que na atualidade todas as transgressões militares estão definidas em decretos e não em lei, o que para o autor – e no seu entender, a melhor doutrina importa na inconstitucionalidade de todas as prisões por transgressões disciplinares.**” (ASSIS, 2009, pp. 86-87) (*grifos nossos*)

São temas que devem ser tratados em pesquisa complementar. Não obstante, necessário se fez, pelo nexos dos assuntos, este lampejo de reflexão sobre tais circunstâncias. Tendo em vista os imprescindíveis cuidados que devemos observar quando da aplicação de dispositivos para uma sanção justa. Dispositivos estes que devem ser

aplicados de forma holística, com lastro na sistemática jurídica, a qual exige uma visão do direito como uno, nunca isoladamente, como se cada parte absoluta fosse. Buscando, assim, à justiça no momento da aplicação de uma sanção disciplinar, com base no sistema que rege todo o ordenamento jurídico.

6 CONSIDERAÇÕES FILOSÓFICAS E DOCTRINÁRIAS ACERCA DA DICOTOMIA JURÍDICA ENTRE O CIDADÃO COMUM E O MILITAR

No que se refere ao ser humano, a fórmula, determinada pelos valores sedimentados filosófica e historicamente é de que a natureza humana confere a condição de ser um fim em si mesmo, não podendo ser ferramenta para quaisquer outros fins. Este é o alicerce da dignidade da pessoa humana, da qual defluem todos os direitos fundamentais inscritos na carta constitucional, os quais devem ser respeitados e promovidos pelo Estado. Este, que tem como fundamento iluminista o contrato social, preconizado pelos filósofos do século das luzes, cujas ideias baniram as barbáries da Idade Média.

O contrato social é o acordo, fictício, implícito, mas que, conforme ensinam os filósofos, foi o marco inicial da sociedade, em que o homem em estado de natureza, nômade e anti-social, antes de tudo por necessidade, em seguida, por alcançar um estágio de desenvolvimento suficiente para se agrupar e ceder parte de suas liberdades em prol de segurança, garantia de sobrevivência mais longa e conforto, somente possíveis com a vida em grupo. Por isso Aristóteles (2001, p. 147) afirmava que o homem é um animal político, pela sua necessidade e capacidade de viver em sociedade, e quanto maiores forem aquelas, maior será a sua habilidade política. Aristóteles ainda ensina:

“[...] o indivíduo quando isolado, não é auto-suficiente; no entanto, ele o é como parte relacionada com o conjunto. **Mas aquele que for incapaz de viver em sociedade, ou que não tiver necessidade disso por ser auto-suficiente, será uma besta ou um deus, não uma parte do Estado.** Um instinto social é implantado pela natureza em todos os homens, e aquele que primeiro fundou o Estado foi o maior dos benfeitores. Isso porque **o homem, quando perfeito, é o melhor dos animais; porém, quando apartado da lei e da justiça, é o pior de todos.** (ARISTÓTELES, p. 147) (*grifos nossos*)

Com estas doutrinas, consolidadas pela história e pelas transformações até então, podemos dizer que nos parece claro que há flagrante dicotomia entre as normas aplicadas aos diversos segmentos da sociedade brasileira e aquelas impostas aos servidores militares. Num tom se regula a vida em sociedade e a garantia dos direitos do cidadãos comuns, e em outro diapasão imprime-se um tratamento aos direitos do servidor militar de forma muito menos garantista.

Deve o policial-militar se pautar pela forma de trabalho que privilegie os direitos dos cidadãos no exercício de sua atividade, sobre isto não páira dúvidas. Porém, quando o

direito deve ser observado para o ser humano deste segmento, verifica-se um tratamento aquém do de cidadão.

As consequências são visíveis. Alguns se insurgem pela sensação de injustiça que experimentam, o que atrapalha o desempenho de suas atividades funcionais. Outros se conformam e aceitam tal tratamento, porém, isso o leva a crer que a norma adequada para o tratamento de todos é aquela com a qual o tratam, e cuidam do serviço público com desrespeito ao cidadão ao qual deveriam proteger, no mesmo molde do tratamento recebido. E, o que é pior, acreditando que estão cumprindo com o seu papel, realizando o seu dever. Isto porque ninguém se resigna em ser reduzido a escalão inferior como pessoa, a menos, para alguns, que todos os demais sofram a mesma violação.

Em um estudo feito na Academia de Polícia Militar, como dissertação de mestrado em psicologia para a Universidade Católica de Goiás, consta algo a respeito destas considerações que podem nos prestar um auxílio para algumas conclusões. Guimarães (2003, pp. 117-126) buscou estabelecer “a importância dos valores democráticos no combate às ações extrajudiciais da Polícia Militar” (*sic*). Em sua discussão após os seus levantamentos, os quais se restringiram a questionários, ou seja, apenas dados sem contexto, foi colocado que a maioria dos policiais-militares desejam o retorno do regime ditatorial e acreditam que seja a solução para os problemas sociais e de criminalidade no Brasil.

Ao nosso ver, apesar de sua utilidade para olhos mais acurados, o levantamento foi superficial, restrito e numérico e sem a contextualização necessária àquelas opiniões. Não alcançou em seu método, em sua abrangência e em suas conclusões as possíveis causas e as diferentes nuances das manifestações apresentadas pelo grupo indagado. Houve um excesso de formalidade, posto que foi deixado de lado o cunho crítico alusivo aos aspectos histórico-evolutivos, bem como, as condições jurídicas internas e suas diferenças com as externas a que se submetem os entrevistados. Tanto quanto os currículos formativos e o pensamento do corpo docente daquela intuição de ensino foi ignorado no trabalho. Outros fatores contextuais de maior profundidade, já que o autor trabalha com valores do direito, no que se refere às questões jurídicas, poderiam ter sido utilizados de parâmetro para aquele trabalho: 1º) em razão de que os entrevistados estão submetidos a um regime jurídico penal (o militar) muito mais rígido e menos propenso à permeação das garantias constitucionais do que o restante da sociedade; 2º) em virtude de, paralelamente ao regime

penal, incidir sobre a sua conduta o rigoroso regramento disciplinar, com muito menos garantias do que aquele incidente sobre os servidores públicos civis.

No magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra sobre o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, encontramos o seguinte:

“12. Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles.” (BANDEIRA DE MELLO, 2002, pp. 21, 22)

Por intermédio deste ensinamento profundo sobre a igualdade material e seus pressupostos de aplicação, em respeito à diversidade humana, verificamos que há patente desrespeito ao princípio da isonomia nas aferições de desigualamento para o pseudofundamento dos regulamentos disciplinares em contraposição a normas de mesma função no que diz respeito a servidores de outras instituições com missão idêntica aos policiais-militares. Em paralelo aos policiais civis por exemplo, que executam atividade no mesmo meio e em condições semelhantes, utilizam os mesmos instrumentos de trabalho: armamento, veículo e, as vezes até mesmo fardamento, é regida pela hierarquia e disciplina, assim como toda a administração pública, e não incide e nem faz falta um regulamento de mesmo rigor.

Na acepção formal dos regulamentos disciplinares, enquanto os demais cidadãos tem a garantia de não sofrer quaisquer interferências em seus direitos fundamentais à liberdade e à posse de seus bens, senão nos estritos e taxativos ditames da lei, páira sobre o servidor militar a sombra das penas privativas de liberdade previstas por decreto, como prisão e detenção. Na sua conformação material, enquanto o cidadão comum tem a aplicabilidade das normas penais refreadas e restringidas pela sistemática de fundamentos e princípios constitucionais que as abrandam (o princípio da dignidade humana, CF, art. 1º., inciso III – exigindo o acatamento aos direitos e garantias do art. 5º. – legalidade e

reserva legal, incisos II e XXXIX do art. 5º. da mesma Constituição), os militares sofrem a interpretação isolada do inciso LXI do mesmo art. 5º. da CF/88, em que se retira da obrigatoriedade ao cerceamento de sua liberdade a ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente ou o flagrante delito, dizendo que a privação da liberdade em caso de crime militar e transgressão disciplinar definidos em lei são excluídos de tal exigência garantista constitucional. Da mesma forma há a vedação da concessão de *habeas corpus* em caso de prisão por transgressão disciplinar, prevista no art. 42, § 1º e art. 142, § 2º da CF/1988.

Diante disto somos compelidos às indagações:

A liberdade é ou não um bem fundamental agregado à personalidade da pessoa humana?

A dignidade humana é ou não um fundamento da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito?

O militar é ou não um ser humano, um cidadão brasileiro, sujeito de direitos?

O jurista italiano, Dr. Luigi Ferrajoli, defensor da doutrina do garantismo penal, com vasta influência em todo o planeta, citando a Kant expõe o conteúdo conceitual da dignidade da pessoa humana e indica o que significa universalidade dos direitos humanos, orientando-nos para encontrarmos as respostas às indagações supra:

“O primeiro critério é a *dignidade da pessoa*. A diferença e a contraposição entre direitos patrimoniais singulares e direitos fundamentais universais e, de reflexo, entre valor relativo e valor intrínseco, entre esfera do disponível ou de mercado e esfera do indisponível ou da dignidade, pode bem ser fundada sobre a oposição kantiana entre ‘aquilo que tem um preço’ e ‘aquilo que não admite equivalente’. ‘Aquilo que tem um preço’, escreve Kant, ‘pode ser substituído com qualquer coisa de outro, a título equivalente; ao contrário, aquilo que tem uma dignidade...Aquilo que permite que qualquer coisa seja fim a si mesmo (*Zweck an sich selbst*) não tem somente um valor relativo, e, isto é, um preço, mas em um valor intrínseco, e, isto é, uma dignidade’. **E isto que ‘possui uma dignidade (um valor interior absoluto)’, acrescenta Kant, não é outro que ‘o homem considerado como pessoa’, o qual ‘é elevado além de qualquer preço, porque como tal (*homo noumenon*) ele deve ser protegido, não como um meio para atingir os fins dos outros e muito menos os seus próprios, mas como um fim em si: vale dizer, ele possui uma *dignidade (um valor interior absoluto) por meio da qual constringe ao respeito de si mesmo todas as outras criaturas racionais do mundo*’**”. (FERRAJOLI, 2011, pp. 104-105). (*grifos nossos*)

A qualidade intrínseca de ser “um fim em si mesmo” exige que os direitos fundamentais da pessoa humana sejam observados para todo e qualquer ser humano. O que torna universal a concepção e a observância dos direitos humanos. Não há valor institucional que possa implicar que os direitos fundamentais do ser humano servidor

militar sejam sacrificados para a busca de uma finalidade exógena à sua personalidade. Isto fere o fundamento filosófico e constitucional da dignidade humana. Não existe ninguém mais ou menos humano do que o outro, não é porque se exerce uma atividade peculiar que se perde a sua natureza intrínseca, indisponível, irrenunciável, inalienável de ser humano e os seus direitos decorrentes. Nem mesmo a hierarquia e a disciplina devem ser alçados ao patamar de princípios absolutos, inexistentes no nosso ordenamento jurídico, a ponto de serem aplicados de forma isolada dos demais alicerces constitucionais, ainda mais quando as próprias instituições os reduziram a valores medianos, diferentemente do que preconizam vozes doutrinárias de menor expressão por mero “senso comum teórico”, como aduz Luiz Alberto Warat:

“[...] emprego estratégico dos conceitos, podemos dizer que a separação dos conceitos de suas teorias produtoras, permite a **constituição de um sistema de verdades, o qual não está vinculado a conteúdos, mas sim, a procedimentos legitimadores, determinantes para o consenso social. Este consenso provém de um processo de conotações institucionais, que substituem a esfera do sentido conceitual por uma ordem de evocações controladas, ou seja, estereotipadas.** Funda-se, por conseguinte, um processo de apropriação institucional dos conceitos, cuidadosamente elaborado, para exercitar o poder dos significados. Assim, por exemplo: o sentido conceitual da identidade Kelseniana, entre Direito e Estado é convertido em uma fórmula estereotipada que conota o caráter ético do Estado, impedido, aparentemente, de agir fora da imaculada gaiola das normas positivas.

6. Gostaríamos de fazer referências ao caráter institucional do senso comum teórico. Situando-nos nesta perspectiva poderíamos considerar o que chamamos de apropriação institucional dos conceitos, ou seja, da recuperação institucional do trabalho epistemológico. Assim, pretendemos designar um tipo de leitura, dos conceitos, construída no interior de marcos institucionais específicos (escolas de direito, tribunais, órgãos legislativos) onde se produzem versões das teorias ajustadas às crenças e, representações e interesses legitimadas pelas instituições. Os marcos institucionais funcionam como lugares de interlocução repressiva, na medida em que estabelecem uma interpretação, polissemicamente controlada, das instâncias discursivas que se apropriam, **chegando, em muitos casos, a estabelecer versões estereotipadas dos conceitos com uma clara função legitimadora. Com este objetivo é que no interior dos marcos institucionais de apropriação se recorta e se reconstrói conceitos e critérios epistemológicos, desmembrados das matrizes teóricas em que foram produzidos. A apropriação institucional dos conceitos produz-se ao aceitar, como legítima, a assimilação e dispersão de conceitos que pertencem a disciplinas e paradigmas diversos [...]**

Dessa forma, o ponto de retorno do conceito ao campo da doxa é que inicia a discussão sobre o poder do conhecimento jurídico na sociedade. Um poder que encontra-se baseado na reivindicação do caráter inocente da linguagem do direito. Mas, **a história deste conhecimento não é tão pura. Ela revela uma violência estrutural da dita linguagem, cujo efeito central é transformar os sujeitos sociais em objetos do poder.** Afirmamos então, que para compreendermos o poder das significações, a análise epistemológica deverá ser realizada, da seguinte forma:

a) através de uma reflexão sobre a relação do sistema de conotação com a prática jurídica e,

b) através de uma leitura preocupada com a explicitação das funções sociais do saber jurídico.

[...] Todas essas regiões **influem, consciente ou inconscientemente, na formação do espírito jurídico; num saber que provocando conotativamente a opacidade das relações sociais, afasta os juristas da compreensão do papel do direito e do seu conhecimento na sociedade.**” (WARAT, 1982, p. 55) (*grifos nossos*)

Hierarquia e disciplina são características de todo e qualquer órgão da administração pública, são meras figuras de estruturação para a divisão social do trabalho na sua acepção estatal. Portanto, aduzimos que estas simples características inerentes a todo serviço público não devem ser tomadas como dogmas, preceitos sacralizados nas organizações militares a ponto de reduzir o ser humano em relação à sua natureza intrínseca.

Ampliando o olhar pela teoria crítica do direito de Warat (1982, p. 55) percebemos que os institutos hierarquia e disciplina são utilizados como “sistemas legitimadores sem conteúdo”, apenas ligados a “procedimentos” com os quais tentam “legitimar” a uma gama variada de atos contrários à dignidade humana, são as representações tomadas como verdades inabaláveis, um autêntico senso comum da teoria jurídica para buscar base ao exercício máximo do poder disciplinar militar.

Um fenômeno jurídico nacional surge para confirmar os resultados da nossa pesquisa, a Portaria Interministerial nº 2, de dezembro de 2010, estabelecendo diretrizes nacionais de promoção e defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública. Enquanto diversos grupos que sofrem injustiças, através de discriminação pelas suas diferenças físicas ou de orientação, estão sendo amparados com a edição de emendas constitucionais ou de leis complementares que regulamentam aos seus direitos dispostos de forma ampla e genérica pela Constituição, os profissionais de segurança pública são contemplados com uma mera e reles portaria na promoção e defesa dos seus direitos. Uma norma do poder executivo, cuja alteração não demandaria nenhum rigor, e nada parecido com um processo legislativo e não conta com nenhum tipo de discussão anterior para a sua edição, elaborada por funcionários anônimos que não foram eleitos pelo voto direto do poder constituinte: o povo. Demonstrado fica que o respeito à pessoa humana do profissional de segurança pública por parte da política nacional está aquém daquele dispensado aos demais cidadãos brasileiros.

Não obstante, tratemos do que há de positivo em relação a esta norma de grau formal inferior, mas materialmente relevante para uma evolução no tratamento da

dignidade da pessoa humana do servidor público policial-militar. A Portaria interministerial (2010, item 1 do anexo) faz recomendação para a elaboração de normas internas que se adequem aos direitos fundamentais da pessoa humana: “**1) Adequar as leis e regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública à Constituição Federal de 1988.**” (*grifos nossos*), em seguida, no segundo item preconiza a valorização da “participação das instituições e dos profissionais de segurança pública nos processos democráticos de debate, divulgação, estudo, reflexão e formulação das políticas públicas relacionadas com a área”, elencando quais seriam esses eventos, “tais como conferências, conselhos, seminários, pesquisas, encontros e fóruns temáticos.”. Denota-se com isto a inafastável transformação do trato do direito nas instituições militares e da segurança pública.

Buscamos, através destas considerações, despertar reflexões e demonstrar a emergência da conformação normativa interna das instituições militares.

A sistemática principiológica do Estado Democrático de Direito exige esta adequação jurídica de todo o arcabouço normativo estatal. Com isto pretendemos prestar uma contribuição para o estabelecimento material de uma diretriz axiológica e doutrinária para a melhor estruturação jurídica das corporações militares, condizente com a evolução política, social e jurídica da atualidade, de forma a compatibilizar os valores institucionais com os direitos individuais e coletivos da pessoa humana.

6.1 A ESTRUTURA DA MINUTA DE LEI

ESTRUTURA DO PROJETO DE LEI	
TÍTULO I – Das Disposições Preliminares	Capítulo I – Arts. 1º e 2º - Conceito, Finalidades, Princípios Capítulo II – Arts. 3º ao 6º - Da Instauração e da Delegação
TÍTULO II – Das Disposições Especiais	Capítulo I – Arts. 7º a 28 – Das Questões incidentais Capítulo II – Arts. 29 a 32 - Das Peças de Comunicação Capítulo III – Arts. 33 a 38 – Da Organização dos autos Capítulo IV – Arts. 39 a 51 – Contraditório e Ampla defesa
TÍTULO III – Da Instrução	Capítulo I – Art. 52 e incisos – Dos Princípios das provas Capítulo II – Arts. 34 ao 41 – Meios de prova Capítulo III – Arts. 53 a 59 – Da juntada de provas Capítulo IV – Arts. 61 a 68 – Meios excepcionais de prova
TÍTULO IV – Da Fase Decisória	Capítulo I – Art. 69, incisos e alíneas – Decisões Interlocutórias Capítulo II – Arts. 70 a 74 – Decisões Finais

TÍTULO V – Disposições Finais	<p>Capítulo I – Arts. 75 a 89 – Dos recursos</p> <p>Capítulo II – Arts. 90 a 95 – Dos prazos</p> <p>Capítulo III – Arts. 96 a 98 – Das peças inquisitivas e da Defesa Prévia</p> <p>Capítulo IV – Arts. 99 a 101 – Da vigência</p>
-------------------------------	--

6.2 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA MINUTA DE LEI

PRINCIPAIS INOVAÇÕES NA MINUTA DE LEI PARA A SINDICÂNCIA NA PMGO		
PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROPOSTAS	FUNDAMENTOS/DESCRIÇÃO	PRETENSÃO DE RESULTADOS
COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO E DELEGAÇÃO POR CRITÉRIOS FUNCIONAIS E CIRCUNSCRICIONAIS	<p>PELA FUNÇÃO: Geral; Regional; Local.</p> <p>PELA CIRCUNSCRIÇÃO: Envolvido denunciado na OPM ou DPJM do local da transgressão</p>	<p>Respeito ao âmbito de poder da autoridade;</p> <p>Pelo local, facilitando o processamento;</p> <p>Ex.: qdo o PM for acusado no exercício de serviço virtual; ou no local onde reside.</p>
QUESTÕES INCIDENTAIS E SUAS RESOLUÇÕES PRÁTICAS E ENCAMINHAMENTOS ORIENTADOS	Previsão das formas e das medidas e providências adequadas a se tomar.	<p>Agilizar o andamento processual;</p> <p>Suspender assim que necessário o prazo;</p> <p>Orientar às medidas quanto ao acusado.</p>
CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA DE FORMA PRAGMÁTICO-DESCRIPTIVA	<p>EXIGÊNCIA RÍGIDA DO PODER JUDICIÁRIO quanto a observância destes princípios;</p> <p>ALTO ÍNDICE DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE de processos adm. por equívocos de aplicação do CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA</p>	<p>Tornar clara a obrigatoriedade da observância do CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA;</p> <p>Definir com minúcias a forma dos atos para a adequação aos princípios corolários da <i>DUE PROCESS OF LAW</i>.</p> <p>Evitar nulidade dos processos e ineficácia disciplinar</p>
FASE INSTRUTÓRIA (PROBATÓRIA) COM DESCRIÇÃO MINUCIOSA, INCLUINDO PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS	<p>- POSITIVAÇÃO EXPRESSA DE PRINCÍPIOS.</p> <p>- Elenco exemplificativo de MEIOS DE PROVAS</p> <p>* OITIVAS _ DOCUMENTAIS _ TÉCNICAS _ PROCEDIMENTAIS _ não excludente.</p>	<p>- Explicitar os princípios das provas para a orientação pragmática dos operadores;</p> <p>- Detalhar os principais meios de provas e a sua forma de instrução processual como fase mais relevante do processo, sem excluir outros meios lícitos.</p>
CASOS DE SOBRESTAMENTO, IMPEDIMENTO, SUSPEIÇÃO E AVOCAÇÃO DEFINIDOS CLARAMENTE	<p>Elenco TAXATIVO;</p> <p>Atos com formas definidas e específicas.</p>	<p>- Elenco limitado à descrição para não se tornar corriqueiro e evitar a ampliação interpretativa;</p> <p>- Formas detalhadas de atuação para uniformidade.</p>

<p>PRAZOS ESTENDIDOS</p>	<p>EM VIRTUDE DA NECESSIDADE SURGIDA COM A READEQUAÇÃO DA SINDICÂNCIA NA FORMA DE PROCESSO. E TENDO EM VISTA A EXIGÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO DO MP, QUANTO À MELHORIA DA QUALIDADE PROCESSUAL POLICIAL-MILITAR, CONFORME PRECONIZA O MANUAL DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. PRAZO DE 90 DIAS PRORROGÁVEL POR MAIS 30 PARA O SEU TÉRMINO. PRAZO DE 10 DIAS PARA A DEFESA E PARA RECURSOS.</p>	<p>Possibilidade de EXIGÊNCIA MAIOR da QUALIDADE da PRODUÇÃO PROCESSUAL, da DISPOSIÇÃO e COMPOSIÇÃO dos AUTOS PROCESSUAIS e de sua REALIZAÇÃO LEGAL e CONSTITUCIONAL pelos SINDICANTES DESIGNADOS. Com o SUPORTE DE PRAZO ADEQUADO à exigência em termos de QUALIDADE DE TRABALHO e do EVIDENTE ACÚMULO DE VARIADAS ATIVIDADES POR UM MESMO OFICIAL.</p>
<p>FASE DECISÓRIA COM OS SEUS CRITÉRIOS E PRINCÍPIOS AMPLAMENTE DEFINIDOS À LUZ DO DEVIDO PROCESSO LEGAL</p>	<p>NECESSIDADE DE ORIENTAÇÃO ÀS AUTORIDADES COM COMPETÊNCIA PARA SOLUCIONAR ÀS SINDICÂNCIAS FAZÊ-LO SOB A ÉGIDE LEGAL E CONSTITUCIONAL COM CRITÉRIOS E MOTIVAÇÃO FUNDAMENTADAS; CONSIDERANDO À DOUTRINA SOBRE O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE OU RAZDABILIDADE COMO DIMENSÃO MATERIAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NOS JULGAMENTOS.</p>	<p>PROPICIAR QUE AS DECISÕES FINAIS TOMADAS PELAS AUTORIDADES COM ESTA COMPETÊNCIA, SEJAM REALIZADAS COM SEGURANÇA EM SUA LEGALIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E CERTEZA DA REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA.</p>
<p>INSTITUIÇÃO DE UMA NORMA FORMAL E MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL</p>	<p>ADEQUAÇÃO IMPERATIVA AO MODELO JURÍDICO E POLÍTICO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, PELO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E EM CONFORMIDADE MATERIAL À CARTA MAGNA, POSTANDO SEUS DISPOSITIVOS EM CONCORDÂNCIA SUBSTANCIAL AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS REGENTES.</p>	<p>Obediência À CONSTITUIÇÃO FEDERAL: em seus princípios fundamentais da REPÚBLICA, da DEMOCRACIA, da SEPARAÇÃO HARMÔNICA dos PODERES, da DIGNIDADE HUMANA; Adoção LEGAL E PRÁTICA de suas GARANTIAS e DIREITOS FUNDAMENTAIS do DEVIDO PROCESSO LEGAL e LEGISLATIVO, CONTRADITÓRIO e AMPLA DEFESA; META a atingir da CONFORMAÇÃO das NORMAS relativas a assuntos internos, aos REAIS VALORES da INSTITUIÇÃO e ao RESPEITO <i>SINE QUA NON</i> quanto aos DIREITOS dos SERVIDORES.</p>

7 CONCLUSÃO

Nas instituições públicas, em tempos de regime total, a preocupação primordial era apenas teleológica. Pautava-se somente pela finalidade a se atingir. Porém, a ética denota que o meio a se atravessar até o objetivo, o caminho a se trilhar, o percurso escolhido, deve ter maior peso axiológico, atribui-se-lhe um maior valor. Com este método, ao se atingir o objetivo, mesmo que mais demoradamente e com maior esforço, o sucesso será completo e inestimável. Com a qualidade de se poder utilizar o feito como exemplo aos demais, e assim contribuir para a construção de um convívio social harmônico em busca da felicidade, que é o objetivo maior da nossa caminhada evolutiva.

Igualmente, o processo é um instrumento, um meio, uma forma de se atingir um objetivo. Se, para aplicar uma sanção a um transgressor, o julgador transgredir outra norma, então não há razão neste método do direito e a sanção ao primeiro transgressor perde totalmente o seu efeito pedagógico. Sócrates (*in*: PESSANHA, 2000, p. 40), três séculos antes de Cristo, já dizia que, ao tratar à maldade com o mal não se está promovendo a justiça, mas sim vingança. Ensina ainda que a retribuição por si não recupera ninguém, “dar a cada um o que é seu” não é sinal de justa medida, apenas catalisador de mais violência. Exatamente por isso que o tratamento para o mal deve ser o bem, pregava o filósofo, grande influenciador da civilização ocidental.

Nestes termos, da valorização da ética, do caminho correto a se percorrer para sanar as irregularidades é que encontramos o fundamento filosófico para definirmos a função do processo como um todo e do nosso específico tema, o processo administrativo disciplinar policial-militar. O papel do administrador público deveria ser o de maior provedor da justiça, posto que o Estado é um mero instrumento da coletividade, com o fim de realizar o bem comum e garantir a vida social com dignidade.

Destas reflexões buscamos extrair a efetividade e a necessidade da constante revisão dos meios utilizados e dos fins pretendidos no que se refere à administração pública. Já que a mudança é uma constante, mas, muitas vezes, velhos e arcaicos hábitos resistem à evolução e tentam atrasar a marcha das transformações salutares que seriam determinantes para o bem e a para a eficiência da prestação do serviço público pela instituição policial-militar.

Este trabalho monográfico se prestou a explicitar, buscando reflexões mais amplas, as ideias mais atuais no que tange ao processo, seus princípios e sua prática e a aplicação das novas teorias e dos atos mais modernos sobre a sindicância e sobre o direito disciplinar militar no contexto do direito como um sistema, procurando contribuir para o desenvolvimento institucional da Polícia Militar de Goiás.

Percebemos que há uma carência em torno do tratamento da sindicância. Portanto, no ínterim do trabalho, no capítulo 4, tratamos das fases, das peças e do processamento da sindicância, servindo como um manual, e reservamos ao apêndice uma proposta de maior valor, pensando em uma padronização normativa processual, visando dirimir à real lacuna existente – uma minuta de lei ordinária, regulando diversos pontos deixados sem tratamento até então.

Buscamos assentar proposta de atualização de normas vencidas pelo tempo e pelo atual contexto jurídico nacional, levando em consideração o que de moderno e de adequado já se realiza quanto ao tema no seio desta gloriosa e sesquicentenária corporação, a respeito do processamento das transgressões disciplinares e suas sanções. Ou seja, não há fórmulas originais criadas, mas apenas ideias de conformação com a fundamentação de sua aplicabilidade. E o que se observa de vanguarda não está estabelecido em regras, restringe-se à prática, não encontrando amplitude e vinculação suficiente para alterar a cultura interna.

Demonstramos, pela doutrina e pela jurisprudência pesquisadas e trazidas ao bojo deste trabalho, que a observância de princípios e de uma forma pré-definida, um meio, um instrumento isento, imparcial e justo, portanto, é essencial para a manutenção dos valores da instituição e da pessoa humana do servidor policial-militar.

Sendo assim, a sindicância, quando utilizada de forma legítima e justa, como um meio idôneo, imparcial e não tendencioso, observando, principalmente, o contraditório e a ampla defesa, é o instrumento adequado para se processar o direito disciplinar militar material, nos moldes do devido processo legal.

A minuta de lei, a ser apresentada ao Exmo Sr. Governador de Goiás, é a materialização deste estudo em um arcabouço normativo que, reputamos como o mais adequado para o momento histórico da evolução institucional. Afirmamos, com fulcro na pesquisa realizada que, com a sua aprovação, estaremos dando um passo largo para o futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19ª ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

_____. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2010.

ARISTÓTELES. **A Política**. Trad.: Therezinha Monteiro Deutsch; Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1999.

_____. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Borheim da versão inglesa de W. D. Ross. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Os Pensadores)

ARRUDA, João Rodrigues. **A ampla defesa no direito disciplinar no Exército**. Artigo da Revista A Defesa Nacional nº 719 – Mai/Jun-1985, publicado na Revista O Alferes da Polícia Militar de Minas Gerais, Ano 4 – nº 10 – Jul/Ago/Set/1986.

ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar: da simples transgressão ao processo administrativo**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. *et al.* **Lições de Direito para a atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6ª ed. rev. amp. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. **Direito Militar – aspectos penais, processuais penais e administrativos**. 2ª ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª ed. 10ª triagem. São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2002.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 5ª ed., rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2011.

BLANCO TARREGA, Maria Cristina Vidotte. ROSA, Wendell Luis. **Relevância dos princípios no sistema jurídico**. Revista Acadêmica UNIFAN. Ano 3, nº 5. Aparecida de Goiânia: Faculdades Alfredo Nasser, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros editores ltda, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Lei Federal nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o Regulamento Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais**.

BRASIL. Lei Federal nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**.

CEARÁ. Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003 - **Institui o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, dispõe sobre o comportamento ético dos militares estaduais, estabelece os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências**. Disponível em:
<http://www.cb.ce.gov.br/html/coletanea/coletanea_html/coletanea_lei13407.html>.
Acesso em: 10 de junho de 2011: 23h50.

COMPARATO. Fábio Konder. **Rumo à Justiça**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO. **Manual nacional do controle externo da atividade policial**. Coordenado por Alice de Almeida Freire. – Goiânia: MP, 2009.

COSTA. Laciél Rabelo de Castro. **Lições de direito disciplinar militar: história e comentários sobre o regulamento disciplinar da Polícia Militar do Estado de Goiás, decreto 4717 de 7 de outubro de 1996**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática do Processo Administrativo**. 7ª. ed. rev. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros editores, 2008.

DIGUES DA COSTA, André Luiz. **O regular processamento da sindicância no âmbito da Polícia Militar do estado de Goiás**. Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Salgado de Oliveira em cumprimento parcial das exigências para obtenção do grau de bacharel em direito sob a orientação da professora Denise Carvalho. Goiânia, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20ª ed., 2ª reimpr. – São Paulo: Atlas, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Trad.: Alexandre Salim, *et al.* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica Jurídica**. 10. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GOIÁS. Decreto estadual nº 4.717: **aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Goiás**. Goiânia, 2004.

GOIÁS. Lei estadual nº 13800/01, de 18 de janeiro de 2001. **Regula o processo administrativo no âmbito da administração do Estado de Goiás**. Goiânia, 2001.

GOIÁS. Polícia Militar do Estado de Goiás. Portaria nº472/94 – EMG. **Aprova normas para Elaboração de Sindicância no Âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás**. Goiânia: 09 de agosto de 1994.

GOIÁS. Polícia Militar do Estado de Goiás – Corregedoria da Polícia Militar de Goiás. **Recomendações da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Goiás aos Comandantes de Região, Diretorias, Unidades e Chefes de Seções**. Goiânia, 19 de maio de 2009.

GUIMARÃES, Juliany. **A importância dos valores democráticos para o combate das ações extrajudiciais da polícia militar**. Dissertação de mestrado apresentado à PUC-GOIÁS. Goiânia, agosto de 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini, *et al.* **Teoria Geral do Processo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2008.

HESSE, Konrad. **A Força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

KANT, Immanuel. **A Crítica da razão pura**. Tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosberger. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. – (Os pensadores; 7).

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito**. 4ª ed. rev. da tradução de José Cretella Júnior e Agnes Cretella. – São Paulo: RT, 2006.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. Trad. de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell editores, 2007.

LAZZARINI, Álvaro (org.). **Código Penal Militar, Código de Processo Penal Militar, Estatuto dos Militares, Constituição Federal, Legislação Penal, Processual Penal e Administrativa Militar**. 11ª.ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito Administrativo Disciplinar Militar e sua Processualidade**. Leme: Editora de Direito, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 22ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vítor Rhein.Org. **Atuais rumos do processo administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MENDES, Gilmar. MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à lei n. 9868, de 10-11-1999**. 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

MIKALOVSKI, Algacir; ALVES, Robson. **Manual de processos administrativos disciplinares militares**. Curitiba: Juruá, 2009.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução, introdução e notas Edson Bini. Baurú, SP: EDIPRO, Série Clássicos, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MÜLLER, Friedrich. **O Novo Paradigma do Direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito**. Tradução: Dimitri Dimoulis; Peter Naumann; et al. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2007.

IORIO FILHO, Rafael M.; SILVA NETO, Francisco da Cunha e. **Solidariedade, Diversidade e Segurança: os novos paradigmas do constitucionalismo ocidental**. Artigo científico. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/Rafael%20M.%20Iorio%20Filho%20e%20Francisco%20da%20Cunha%20e%20Silva%20Neto>. Acesso em: 10 de junho de 2011, 23h30.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Decisão judicial e o conceito de princípio: a hermenêutica e a (in) determinação do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

PESSANHA, José Américo Motta (org.). **SÓCRATES: Coleção Os Pensadores**. Trad.: Gilda Maria Reale Strazynski, et al. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 2000.

RODRIGUES ROSA, Paulo Tadeu. **Direito Administrativo Militar - Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. **Processo Administrativo Disciplinar Militar – Forças Militares Estaduais e Forças Armadas – Aspectos Legais e Constitucionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ROLLAND, Romain. **O pensamento vivo de Rousseau: Coleção os imortais do pensamento universal**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1981.

SECRETARIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 2**: estabelece as diretrizes

nacionais de promoção e defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública. Brasília, DF: SEDH, 2010.

SOUZA, Valdemir Francisco. **Aplicação do princípio constitucional da ampla defesa nos processos administrativos na Polícia Militar**. Monografia apresentada para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais para a Academia de Polícia Militar de Goiás. Goiânia, 1991.

WARAT, Luiz Alberto. **Saber crítico e senso comum teórico dos juristas**. Artigo científico publicado em junho de 1982. Disponível em:
<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/25156-25158-1-PB.pdf>>.
Acesso em: 10 de junho de 2011, 23h35.

TIBA, Içami. **Família de alta performance: conceitos contemporâneos na educação** – São Paulo: Integrare Editora, 2009.

**APÊNDICE – PROPOSTA DE PROJETO DE LEI ORDINÁRIA
ESTADUAL REGULANDO A SINDICÂNCIA NO ÂMBITO DA
PMGO**

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO
DE SEGURANÇA PÚBLICA

**PROPOSTA DE PROJETO DE LEI ESTADUAL PARA REGULAR AS
INSTRUÇÕES E NORMAS PARA O DEVIDO PROCESSAMENTO LEGAL DA
SINDICÂNCIA NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

Considerando a dinâmica das instituições e do direito e sua constante transformação e a conseqüente necessidade de readequação para melhor servirem à sociedade;

Considerando a relevância dos valores institucionais da Polícia Militar goiana;

Considerando a premente necessidade da observância dos princípios constitucionais para os processos administrativos disciplinares, incluindo os militares, principalmente do contraditório e da ampla defesa e do devido processo legal;

Considerando a imprescindibilidade de atenção aos direitos fundamentais da pessoa humana, mesmo quando houver indício de delito ou de transgressão;

Considerando que há uma lacuna normativa em relação aos processos administrativos disciplinares policiais – militares, concernentes a transgressões à disciplina não passíveis de demissão, bem como, da regulamentação da fase inquisitiva disciplinar;

Considerando o disposto no item 1 da Portaria Interministerial nº 2 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República estabelecendo a adequação das leis e regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública à Constituição Federal de 1988;

Considerando a contribuição doutrinária da Monografia do CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA / 2011, elaborada pelos oficiais: Cap. PM Carlucio Ferreira Rodrigues e pelo Cap. PM Luzimário Guimarães, cuja pesquisa fundamentou o aspecto da sindicância como meio idôneo e legítimo ao devido processo legal das transgressões disciplinares policiais – militares;

RESOLVO,

Enviar à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, o Projeto de Lei nº _____ para a apreciação parlamentar, com o fulcro de regular às normas referentes ao devido processo legal da sindicância na Polícia Militar do Estado de Goiás.

Goiânia-GO, Palácio das Esmeraldas, aos _____ do mês de junho de 2011.

MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR
GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

**PROJETO DE LEI ESTADUAL Nº _____ REGULANDO ÀS INSTRUÇÕES E
NORMAS PARA O DEVIDO PROCESSAMENTO LEGAL DA SINDICÂNCIA NA
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

**TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**CAPÍTULO I
CONCEITO, PRINCÍPIOS E FINALIDADES DA SINDICÂNCIA
ORDINÁRIA**

Art. 1º - A Sindicância ordinária é o processo administrativo disciplinar militar que tem por finalidade elucidar as circunstâncias e a veracidade dos fatos imputados como transgressão disciplinar militar.

Art. 2º - Os princípios informadores da sindicância ordinária, entre outros decorrentes da Constituição Federal de 1988 e dos princípios gerais de direito, são:

- I** – Devido processo legal
- II** - Contraditório e ampla defesa
- III** - Legalidade
- IV** - Impessoalidade
- V** - Imparcialidade
- VI** - Moralidade
- VII** – Publicidade
- VIII** - Interesse público
- IX** - Eficiência
- X** - Instrumentalidade das formas e economia processual
- XI** – Razoabilidade e Proporcionalidade
- XII** - Estado de inocência.

CAPÍTULO II – DA INSTAURAÇÃO E DA DELEGAÇÃO

Art. 3º - A Competência para a instauração e delegação de sindicância é restrita pela circunscrição e âmbito da função e do poder hierárquico da autoridade e divide-se em geral, regional e local.

Art. 4º - As autoridades com competência geral para instauração e delegação são:

I – O Governador do Estado de Goiás;

II – O Comandante Geral da Polícia Militar;

III – O Subcomandante Geral da Polícia Militar;

IV – O Corregedor Geral da Polícia Militar;

V – O Chefe do Estado-Maior Geral da Polícia Militar.

Art. 5º - As autoridades com competência regional são:

I – Os Comandantes de Comando Regional de Polícia Militar;

II – Os Comandantes de Comando Administrativo de Polícia Militar;

Art. 6º - As autoridades com competência local são:

I – Os Comandos de Batalhão e de Companhia Independente;

II – Os Corregedores Regionais de Polícia Militar.

§ 1º - As competências regional e local para a instauração e para a delegação de sindicância limitam-se ao âmbito de sua circunscrição funcional e hierárquica.

§ 2º - Incidirá, concorrentemente, a competência para instauração e delegação pelo local do fato quando chegar primeiramente ao conhecimento da autoridade com competência regional ou local, de fato tido como transgressão, imputado a policial-militar de folga, ou no serviço extra-remunerado, ocorrido na área circunscricional sob sua responsabilidade.

§ 3º - Obedecidas as normas regulamentares de circunscrição, hierarquia e comando, as atribuições enumeradas nesse capítulo, poderão ser delegadas a Oficiais da ativa, para fins especificados e por tempo limitado.

§ 4º - A delegação para instauração de sindicância, envolvendo Oficial, deverá recair em Oficial de posto superior ao do sindicado.

§ 5º - Na impossibilidade de se cumprir o disposto no parágrafo anterior, poderá ser designado Oficial de mesmo posto do sindicado, desde que mais antigo.

§ 6º - Aspirante a Oficial poderá ser designado Encarregado de Sindicância quando o fato a ser processado não envolva Oficial.

TÍTULO II

DAS DISPOSIÇÕES ESPECIAIS

CAPÍTULO I

DAS QUESTÕES INCIDENTAIS

Art. 7º - Incidente é todo fato que gera impossibilidade ao desenvolvimento normal ou válido da sindicância.

Seção I

Exceções de impedimento e de suspeição:

Art. 8º - A sindicância ordinária ficará sobrestada, enquanto o sindicado estiver licenciado por motivos de saúde mental, tratamento de saúde de familiar enfermo

ou, impossibilitado fisicamente de se locomover.

Art. 9º - O processo terá seu prosseguimento normal quando o acusado encontrar-se licenciado, exceto nos casos previstos no artigo anterior.

Art. 10 - A arguição de impedimento ou suspeição precederá a qualquer outra, salvo quando fundada em motivo superveniente.

Art. 11 - O sindicante ou escrivão poderão declarar-se espontaneamente suspeitos ou impedidos, devendo formalização à autoridade delegante escrita ou verbalmente.

§ 1º - O policial militar que se declarar suspeito ou impedido, espontaneamente ou não, motivará as razões de tal ato, a não ser que alegue razão de foro íntimo.

§ 2º - Se a suspeição for de natureza íntima, comunicará os motivos ao sindicante, ou em se tratando deste, à autoridade instauradora, podendo fazê-lo sigilosamente.

Art. 12 - Quando o acusado pretender recusar integrante do processo, fá-lo-á, de requerimento em forma de petição, assinada por ele próprio ou por seu defensor, aduzindo as razões, acompanhadas de prova documental ou do rol de testemunhas.

Art. 13 - Recebida pelo sindicante a arguição de impedimento ou suspeição de qualquer dos integrantes do processo, alegada ou requerida, e aceita pelo exceto, lavrar-se-á nos autos despacho motivado, juntando as razões escritas da exceção e remetendo-se à autoridade instauradora, para substituição do exceto;

§ 1º - incidindo efeito suspensivo até a decisão da autoridade instauradora;

§ 2º - Não sendo aceita a exceção, sustará o processo e mandará autuar em separado o requerimento, dando prazo de três dias para oferecimento de resposta e indicação de testemunhas. Instruída exceção, decidirá sobre a procedência, fundado nas provas colhidas.

§ 3º - Se a exceção recair sobre o sindicante, após proceder como disposto no *caput* e § 1º, determinará a remessa à autoridade instauradora, que decidirá a arguição.

Art. 14 - Determinada a substituição, mediante despacho da autoridade instauradora, publicado em DOPM, dar-se-á prosseguimento ao processo.

Parágrafo único - Serão considerados nulos os atos praticados, que apresentem vícios de impedimento e/ou suspeição.

Art. 15 - Se reconhecida que a matéria, arguida ou declarada de suspeição ou impedimento, é inconsistente ou não tem base legal, após decisão motivada do sindicante ou da autoridade instauradora, que constará dos autos, o feito terá seu prosseguimento normal.

Parágrafo único – Caso haja recurso em andamento incidirá efeito suspensivo sobre o andamento da sindicância.

Art. 16 - Havendo dúvida a respeito da imputabilidade disciplinar do acusado, em virtude de doença ou deficiência mental, o sindicante, de ofício ou a requerimento do defensor:

I - Providenciará a apresentação do acusado à Junta Médica da PMGO, para fins de perícia médica, apresentando os quesitos necessários à realização do exame;

II – Solicitará a suspensão do prazo de instrução da sindicância, na fase que se encontrar, até a apresentação do laudo; e

III - Comunicará a decisão à autoridade instauradora que dará ciência à Corregedoria PM, para fins de controle.

§ 1º - Caso a perícia seja determinada de ofício pelo sindicante, deverá ser

intimado o defensor para que, no prazo de até 3 (três) dias, ofereça os quesitos que entenda necessários ao esclarecimento da verdade.

§ 2º - Quando o defensor requerer a realização de perícia deverá no ato do requerimento apresentar os quesitos que entenda necessários ao esclarecimento da verdade.

Art. 17 - O documento requisitório de perícia, além de outros quesitos julgados necessários, deverá conter os seguintes:

I - Se o policial-militar sindicado sofre de doença mental, desenvolvimento mental incompleto ou retardado;

II - Se no momento em que ocorreu o fato motivador do processo, o acusado se achava no estado referido no item anterior;

III - Se em virtude das circunstâncias referidas no item I possuía o acusado capacidade de entender o caráter ilícito do fato ou de se determinar de acordo com esse entendimento;

IV - Se a doença ou deficiência mental do acusado, não lhe suprimindo, diminuiu-lhe entretanto, consideravelmente, a capacidade de entendimento da ilicitude do fato ou a autodeterminação, quando o praticou;

V - Se o militar do Estado acusado deve ou não ser considerado apto para o serviço policial-militar e se é ou não necessária a internação hospitalar para tratamento médico - psiquiátrico.

Parágrafo único - O laudo, além das respostas aos quesitos formulados, poderá conter outros esclarecimentos julgados necessários pelos seus elaboradores.

Art. 18 - A Junta Médica deverá apresentar laudo, dentro do prazo de 15 (quinze) dias úteis, podendo ser prorrogado pelo sindicante por mais 15 (quinze) dias úteis,

mediante solicitação dos peritos responsáveis, devidamente justificada.

Parágrafo único - A não apresentação do laudo nos prazos estabelecidos neste artigo acarretará sanção disciplinar aos responsáveis pela perícia.

Art. 19 - Recebido o laudo, o sindicante o analisará em sessão com a presença do sindicado ou o seu defensor.

Art. 20 - Se os peritos consideraram o sindicado imputável ou semi-imputável, o rito processual terá prosseguimento normal, fazendo constar dos autos a deliberação.

Art. 21 - Se a doença mental que incapacite o sindicado para o serviço policial militar for superveniente ao fato gerador da instauração do processo, o mesmo ficará suspenso até a decisão da autoridade instauradora, se já iniciado, até que o acusado seja considerado apto para o serviço policial militar.

Seção II

Litispêndência

Art. 22 - No caso de litispêndência – quando há outra sindicância tratando do mesmo tema, prevalece aquela que primeiro foi instaurada, devendo a outra ser remetida para juntada aos autos, formando um só documento.

Seção III

Causas de sobrestamento e de substituição do sindicante

Art. 23 - Sobrestamento é a suspensão e arquivamento do processo por despacho da autoridade delegante, para aguardar resolução de questão prejudicial ao resultado administrativo disciplinar da sindicância, nos casos previstos nesta lei.

Art. 24 – Substituição do sindicante é a alteração do encarregado do processamento da sindicância operado em razão do interesse público ou de motivo particular do oficial.

Art. 25. Evitando incursão em *bis in idem* e em observância ao estado de inocência, quando houver processo penal ou penal militar em curso sobre o mesmo fato, os autos devem ser sobrestados para aguardar decisão que pode vincular o resultado disciplinar;

Art. 26 - Na dependência da produção de prova técnica de órgão pericial, deve o sindicante informar à autoridade delegante e requerer o sobrestamento dos autos;

Parágrafo único – Por afastamento médico do sindicante homologado pela JPMCS ou Médico do trabalho, podendo a autoridade delegante decidir entre o sobrestamento da sindicância ou a substituição do sindicante;

Art. 27 - A substituição do sindicante se dará pelos seguintes motivos:

I - a pedido fundamentado por razões pessoais do sindicante, levado à apreciação e não vinculando o deferimento pela autoridade instauradora;

II - por impedimento ou suspeição;

III - Se no curso da sindicância, o sindicante verificar a existência de indícios contra Oficial de posto superior ao seu, ou mais antigo;

IV - por avocação dos autos por parte da autoridade instauradora.

V - O sobrestamento deverá ser publicado em boletim da autoridade instauradora, que dará ciência à Corregedoria PM para fins de controle, no caso de exercício da competência regional ou local.

Parágrafo único – As decisões da autoridade instauradora deve sempre observar a motivação como pressuposto dos atos administrativos.

Seção IV
Da Falsidade documental

Art. 28 - Arguida a falsidade de documento constante dos autos do processo, o sindicante procederá conforme o previsto nos artigos 163 a 169 do CPPM, no que for aplicável.

CAPÍTULO II
DAS PEÇAS DE COMUNICAÇÃO

Seção I
Da Citação

Art. 29 – A citação é o ato de chamamento do sindicado ao processo, com o seguinte conteúdo obrigatório:

- I** – a identificação do sindicante;
- II** – o identificação do sindicado e sua qualificação;
- III** – transcrição da acusação ou cópia da peça acusatória;
- IV** – o lugar, dia e hora em que o militar do Estado acusado e seu defensor deverão comparecer para a realização do interrogatório;
- V** – a indicação de que o não atendimento injustificável acarretará o prosseguimento do ato à revelia;
- VI** – assinatura da autoridade.

§ 1º - O sindicado será citado pessoalmente, e lhe será entregue o documento citatório, mediante recibo aposto na contrafé.

§ 2º - O não atendimento da citação acarretará o prosseguimento do ato à revelia, não provocando o mesmo efeito nos atos processuais seguintes;

§ 3º - O sindicado deverá ser intimado, para cada ato da sindicância,

separadamente.

Seção II

Das Intimações

Art. 30 – A intimação é o ato de cientificar a pessoa de que deve comparecer para a realização ou ciência de determinado ato processual.

Art. 31 – A intimação será expedida pelo sindicante e conterá:

I – o nome e RG do sindicante;

II – o lugar, dia e hora em que deverá comparecer;

III – a especificação do objetivo da intimação;

IV – no caso de acusado e/ou defensor, a indicação de que o não atendimento injustificável acarretará o prosseguimento do processo à revelia.

V – assinatura da autoridade.

Art. 32 - A pessoa será intimada pessoalmente, por preposto, parente ou cônjuge, a quem será entregue o documento de intimação, mediante recibo aposto na contrafé.

Parágrafo único – O policial – militar acusado ou o seu defensor poderão ser intimados na própria sessão, constando tal fato nos autos por certidão.

CAPÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO DOS AUTOS

Seção Única

Art. 33 – Os documentos que compõem o processo serão ordenados cronologicamente, respeitando apenas a ordem dos anexos de determinado documento juntado.

§ 1º - As cópias reprográficas juntadas aos autos deverão ser autênticas ou autenticadas pela repartição pública que as expediu, ou após comprovação de sua autenticidade pelo sindicante.

§ 2º - As páginas serão numeradas seqüencialmente e rubricadas pelo escrivão, anulando ainda o verso em branco das folhas.

§ 3º - Todo documento destinado à instrução dos procedimentos deve ter condições gráficas satisfatórias, propiciando consulta e extração de cópias legíveis.

Art. 34 – O sindicante deve assinar aos documentos produzidos na sindicância e rubricar a aqueles juntados aos autos.

Parágrafo único – Nos processos colegiados os membros tem a mesma responsabilidade.

Art. 35 – A Sindicância deverá ser numerada em ordem cronológica crescente e dentro de cada ano.

Art. 36 – Os autos do processo e da Sindicância serão elaborados, no mínimo, em duas vias, devendo uma das vias permanecer nos arquivos da Unidade da autoridade instauradora.

Art. 37 – A sindicância encerrada será encaminhada à autoridade delegante para a adoção das medidas pertinentes e, posteriormente, arquivado no Órgão Corregedor.

Art. 38 – A solução final não fica vinculada ao parecer, devendo ser devidamente fundamentada com os motivos de fato e de direito.

§ 1º - A solução pode ser homologatória, parcialmente homologatória ou avocatória.

§ 2º - A solução homologatória é aquela em que há a concordância total com o parecer;

§ 3º - A solução avocatória é aquela em que há a total discordância com o parecer;

§ 4º - A Sindicância será arquivada na Unidade da autoridade que decidir.

§ 5º - É garantido ao policial – militar sindicalizado e ao seu defensor vistas dos autos, no local definido para o processamento da sindicância, para ciência do inteiro teor da decisão.

CAPÍTULO IV DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

Seção Única

Art. 39 - O contraditório e a ampla defesa permeiam e regem todas as fases do processamento da sindicância, sendo indispensáveis para o seu devido processo legal, sua aplicação deve obedecer regras específicas sob pena de nulidade do ato.

Art. 40 – Para o texto da Portaria de instauração exige-se a delimitação do objeto da acusação, com a data do fato, horário aproximado e local da ocorrência, e da descrição das razões de fato e de direito que motivaram à instauração, a identificação do acusado, quando houver, e a identificação do sindicante designado, propiciando o pleno conhecimento dos dados informativos para formar a sua resposta com amplitude.

Art. 41 – A Citação é a peça dirigida ao sindicato e que oficializa o início da fase instrutória, onde se colhem as provas, e deve conter a comunicação ao sindicato de todas as informações da Portaria de instauração e documentos que a acompanham, o local, a data e o horário de sua oitiva, com antecedência mínima de dois (02) dias úteis.

Art. 42 – As oitivas, em regra, devem ser acompanhadas pelo sindicato, a este rege a faculdade da presença, para o sindicante incide a tarefa compulsória e indeclinável de informá-lo de cada ato, por meio de intimação consignada aos autos, constando recibo datado com antecedência mínima de dois (02) dias úteis, bem como atribui-se-lhe a providência de notificar, via ofício, ao comando de OPM do sindicato, com o fito de assegurar à sua liberação para o comparecimento e garantir-lhe o exercício do contraditório.

Art. 43 – Ao sindicato, e ao seu defensor, quando constituído, deverá o sindicante propiciar que formulem indagações e contraposições ao acusador/ofendido e às testemunhas arroladas, durante suas oitivas, por intermédio do sindicante, de forma a mediar e a manter à ordem do recinto, o respeito e o equilíbrio entre os presentes, devendo tudo o que transcorrer ser consignado no respectivo termo.

Art. 44 – Ao sindicato e/ou defensor constituído faculta-se contraditar testemunha, não apenas após à sua qualificação, mas, a qualquer tempo até a solução final e nos recursos disciplinares, quando for verificado ter sido qualificada testemunha sobre a qual incide suspeição por parentesco ou ligação íntima comprovada, em relação ao acusador/ofendido, ou outro fato relevante.

Art. 45 – Caso o acusador/ofendido ou testemunha, declare por escrito sua intimidação e receio em ser ouvido na presença do sindicato, o sindicante poderá ouvi-lo em separado e procederá à juntada aos autos da oitiva e, em seguida, propiciará vistas ao sindicato.

Art. 46 – Todo e qualquer elemento probatório juntado aos autos deve ser imediatamente informado ao sindicado por intimação, e disponibilizado para vistas em local determinado pelo sindicante, proporcionando-lhe a produção de contraprova pelos meios que a ele convier, no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos.

Art. 47 – A qualquer tempo, poderá o sindicado ou seu defensor, quando houver, requerer vistas aos autos, e não poderá o sindicante negá-la sem motivação justa e por escrito em despacho, ao que caberá recurso à autoridade delegante, que determinará ao sindicante a abrir vistas ou, avocará os autos para tanto.

Art. 48 – Cabe ao sindicante e, ao escrivão quando houver, acompanhar pessoalmente ou nomear uma escolta aos autos, como medida de segurança, quando estes forem disponibilizados ao sindicado, ou ao seu defensor, para fotocópia.

Art. 49 – O prazo para defesa escrita é de dez (10) dias corridos, sendo que, caso haja a juntada ou a produção de novas provas deverá ser disponibilizado, novamente, quantas vezes for necessário, no mínimo dois dias úteis para a manifestação da defesa.

Art. 50 – O sindicante deve considerar as razões da defesa de forma a mencioná-las, sinteticamente, em seu relatório final, firmando os fundamentos de fato e de direito, adstritamente aos elementos colhidos nos autos, em seu parecer, na forma de sugestão à decisão final da autoridade delegante, rejeitando ou acatando, parcialmente ou totalmente, à tese do sindicado.

Art. 51 – Tanto o sindicante, ao elaborar seu parecer, quanto a autoridade delegante ao formular a solução, deverão, cada qual a seu tempo, remeter cópia da peça respectiva ao sindicado e/ou defensor constituído, via ofício, com todo o teor do documento.

§ 1º - Em relação ao disposto no inciso VI, caso haja defensor constituído, este poderá acompanhar à oitiva realizada em separado.

§ 2º - A produção de ato qualquer de instrução sumária, sem a presença ou a intimação do sindicado, apenas será válida quando não estiver identificado o sindicado ou individualizada a acusação.

§ 3º - No caso do § 3º, assim que for (em) identificado (s) o (s) sindicado (s) deve o sindicante citá-lo e abrir vistas, e, a partir de então intimá-lo de todos os atos, sendo vedado qualquer ato sumário a partir de então.

§ 4º - O não comparecimento do sindicado para a sessão da qual foi intimado não impede a realização do ato, porém, não acarreta a revelia para o ato seguinte e não desobriga o sindicante de intimar o sindicado para cada um dos demais atos e a respeito das juntadas de provas.

TÍTULO IV DA INSTRUÇÃO

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS CORRELATOS ÀS PROVAS

Art. 52 - A produção das provas deverá obedecer os seguintes princípios:

I – A Autorresponsabilidade das partes – as partes assumem as conseqüências de sua inatividade, de seus erros ou atos intencionais.

II – A Audiência contraditória derivada do princípio do contraditório, preconiza a inadmissibilidade da produção de prova por uma parte sem o conhecimento da outra, e de que toda prova admite contraprova.

III – A Aquisição ou comunhão da prova, consistindo de que as provas não pertencem às partes, mas ao processo, e têm a função de formar o convencimento do julgador.

IV – A Inadmissibilidade de prova obtida por meio ilícito, exceto para inocentar o acusado, não eximido de responsabilidade por lesão a terceiros.

V – O Ônus e oficialidade da prova – cabe a quem acusa, no caso a administração pública, ao acusador/ofendido, quando houver.

VI – A Ponderação motivada por parte do julgador para comparar, medir, pesar e decidir com fundamentação escrita, considerando à hierarquia normativa e os princípios gerais e processuais, perante as provas constantes nos autos.

VII – O Direito do acusado à não auto-incriminação, incluindo a manutenção do silêncio, a elaboração de versão própria e a faculdade da confissão, desde livre, espontânea e voluntária.

CAPÍTULO II

MEIOS DIVERSOS E IDÔNEOS DE PROVA

Art. 53 - São admitidas no processo administrativo todas as espécies de provas lícitas que não atentem contra a moral e os bons costumes.

Art. 54 - As testemunhas prestam compromisso e são ouvidas em termo de depoimento.

Art. 55 - Os informantes, testemunhas suspeitas, não prestam compromisso e sua oitiva se reduz a termo de declarações.

Art. 56 - os policiais militares de escalão superior ao sindicante poderão prestar informações, após requerimento, por escrito ou serem ouvidos em local, dia e horário conforme a sua disponibilidade.

Art. 57 - Às autoridades de outros segmentos incide a mesma regra do artigo anterior.

Art. 58 - Ao sindicado se ouve por termo de qualificação e interrogatório após todas as demais oitivas.

Art. 59 - As peças de comunicação, que requisitam ou requerem a presença daqueles a serem ouvidos, devem ser repetidas, constando recibo datado, no mínimo por três vezes, não comparecendo a pessoa, isto deve constar dos autos.

CAPÍTULO III DA JUNTADA DE PROVAS

Art. 60 - São passíveis de juntada aos autos:

I – as provas técnicas:

- a) Laudos médicos
- b) Laudos periciais
- c) Outros que se relacionem ao fato, objeto da sindicância

II – documentos autênticos ou autenticados:

- a) Apresentados pelo sindicado e seu defensor
- b) Requisitados ou requeridos pelo sindicante
- c) Remetidos pela autoridade delegante
- d) Ficha individual de alterações do sindicado

- e) Razões de Defesa Prévia
- f) Razões de Defesa Final
- g) Outros que se relacionem ao objeto processual

CAPÍTULO IV DOS MEIOS EXCEPCIONAIS DE PROVA

Seção I

Da Acareação e da nova oitiva

Art. 61 - A acareação é cabível somente quando houver discrepâncias entre testemunhas compromissadas com a verdade.

Art. 62 - Entre os demais é vedado o confronto pela ausência do compromisso, cabível, a critério do sindicante, apenas nova oitiva individual para esclarecimentos sobre obscuridade, ambigüidade e incompletude da primeira oitiva em relação às demais provas dos autos.

Parágrafo único. Lavrar-se-á termo de acareação, contendo às indagações e seus esclarecimentos, após ter explicitado exposto às testemunhas às divergências verificadas em suas oitivas.

Seção II

Do Reconhecimento de pessoa ou de objeto

Art. 63 - Condições anteriores ao reconhecimento pessoal:

I – consentimento ou pedido expresso do sindicado

II – descrição por parte do acusador sobre quem buscará reconhecer

III – pessoa a ser reconhecida postada juntamente a outras semelhantes

IV – convidar o acusador que aponte se houver reconhecimento

V – se houver solicitação do acusador e/ou da testemunha, em razão de justo receio ou de constrangimento, será providenciada para que sua presença fique incógnita para o sindicato, e este, com aqueles, não tenha contato.

Art. 64 - As condições do artigo anterior, no que couber, aplicam-se ao reconhecimento de objeto.

Art. 65 - Quando for mais de uma pessoa a efetuar o reconhecimento, cada qual o fará separadamente, evitando-se a sua comunicação.

Seção III

Da Reconstituição do fato

Art. 66 - A reconstituição do fato é um meio excepcional de se esclarecer pontos obscuros, do qual se desobriga o sindicato de participar.

Seção IV

Da Confissão

Art. 67 - A confissão é um meio de prova restrito, exigindo condições:

I – ser realizada diante de autoridade competente;

II – ser livre, espontânea e expressa;

III – referir-se sobre o fato principal;

IV – ser plausível e crível;

V – compatibilizar-se com as demais provas dos autos.

Seção V

Da Carta Precatória

Art. 68 - A carta precatória é o meio de coleta de prova à distância, operada por meio de transferência temporária e restrita ao ato, da atribuição do sindicante:

I – a carta precatória será expedida em forma de ofício, que poderá ser remetido por meio de fac-símile ou de correio eletrônico.

II – o deprecante deve fazer acompanhar a lista com as providências a serem tomadas pelo deprecado e o rol das perguntas para o termo.

III – o deprecado deve acusar o recebimento e remeter de volta logo em seguida ao cumprimento das diligências.

TÍTULO V

DA FASE DECISÓRIA

CAPÍTULO I

DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS

Art. 69 - As decisões interlocutórias compreendem:

I – Despachos ordenadores e saneadores do sindicante:

a) ordenadores são aqueles que compreendem diligências ao escrivão ou atos de comunicação: citação, intimações, requisições;

b) saneadores são aqueles que visam corrigir nos atos processuais irregularidades de nulidade relativa;

c) quaisquer decisões internas referentes ao processamento.

II – Despachos delegatórios, avocativos ou complementares da autoridade delegante:

a) Delegatória é a Portaria de instauração e seus anexos;

b) Avocativo quando a autoridade revoga à delegação e toma para si uma decisão interlocutória ou final;

c) Complementares são os que reabrem os autos para novas diligências ao sindicante.

CAPÍTULO II DECISÕES FINAIS

Seção I

Das providências finais do sindicante

Art. 70 – As providências finais do sindicante são:

I - Relatório Final;

II - Parecer subsidiário.

Art. 71 – As decisões finais da autoridade delegante são:

I - Solução homologatória;

II - Solução parcialmente homologatória;

III - Solução avocatória.

§ 1º. Os efeitos podem ser os seguintes:

- a) Arquivamento nos casos de provas insuficientes de autoria e materialidade, de provas categóricas de inexistência do fato objeto da sindicância ou do esclarecimento da negativa de autoria do sindicado;
- b) Sobrestamento para aguardar decisão judicial, passível de afetar os preceitos éticos institucionais;
- c) Enquadramento disciplinar em caso de transgressão disciplinar comprovada;
- d) Abertura de Inquérito Policial Militar em caso de indícios de crime militar;
- d) Encaminhamento para a Justiça Militar Estadual em caso de desnecessidade do IPM, por conter todos os dados informativos necessários nos autos, sendo vedado o encaminhamento sem ser possibilitado o recurso desta decisão ao sindicado;
- e) Enquadramento disciplinar e Encaminhamento à Justiça Militar Estadual;

§ 2º. O Relatório final é integrado de três partes, introdutória, onde se resumem os dados dos documentos iniciais; expositiva, em que o sindicante explicita às diligências realizadas e a síntese da tese da defesa; e, a parte conclusiva que é o parecer, no qual o sindicante sugere uma solução com lastro nas provas acostadas aos autos e com uma ponderação à luz do direito vigente.

§ 3º. A solução homologatória é aquela que concorda em plenitude com o parecer do sindicante; a avocatória quando ocorre reexame total e nova decisão, da autoridade delegante.

§ 4º. O sobrestamento é o arquivamento temporário, motivado pela impossibilidade de uma decisão final, por dependência de providências *extra corporis*, cuja realização está fora do âmbito de atribuição policial-militar.

§ 5º – Não deve haver enquadramento na solução da sindicância, devendo constar do teor do parecer, subsidiando à autoridade delegante, de forma expressa no conteúdo da motivação, caso:

- a) Encontre-se indícios de fato que se encaixe às hipóteses do art. 2º da lei estadual nº 8163/1976 ou do art. 2º do decreto estadual nº 1189/1976, devendo ser remetido à autoridade delegante para a instauração do Conselho de Justificação, em respeito ao princípio do *ne bis in idem*.
- b) Haja fato que se amolde ao art. 3º do decreto estadual nº 4713/1996, remetido à autoridade delegante para instaurar o Conselho de Disciplina, sob a égide do *ne bis in idem*.
- c) Não se encontre provas suficientes de autoria e de materialidade, em que incidirá o princípio do *in dubio pro reo*, ou do estado de inocência, podendo ser a sindicância reaberta no caso de serem encontradas novas provas posteriormente, respeitando-se o prazo prescricional da pretensão punitiva disciplinar de 4 anos, nos termos do art. 69 do RDPMGO.
- d) Fique provado categoricamente a inexistência do fato ou a negativa de autoria do sindicado.

Seção II

Do Dever de decidir

Art. 72 – A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 73 – Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Seção III

Da motivação

Art. 74 - Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III – decidam processos administrativos;

IV – decidam recursos administrativos;

V – decorram de reexame de ofício;

VI – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VII – impliquem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º – A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo basear-se em pareceres anteriores, informações ou decisões, que, neste caso, serão parte integrante do ato, o que não elide a explicitação dos motivos que firmaram o convencimento pessoal da autoridade julgadora.

§ 2º – Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º – A motivação das decisões constará de ata ou de termo escrito.

TÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

CAPÍTULO I

DOS RECURSOS E DA REVISÃO

Art. 75 - Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

Art. 76 – Recurso disciplinar é o direito concedido ao sindicado que se julgue prejudicado, ofendido ou injustiçado por superiores hierárquicos, nas esfera disciplinar.

§ 1º – São recursos disciplinares:

I – pedido de reconsideração de ato;

II – queixa.

§ 2º – A reconsideração de ato será dirigida à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 3º – O pedido de reconsideração de ato deve ser encaminhado através da autoridade a quem o requerente estiver subordinado, no prazo máximo de 10 (dez) dias, a partir da data em que o sindicado tomar conhecimento pessoal e direto dos fatos que o motivaram.

§ 4º - Queixa é o recurso disciplinar, interposto pelo policial militar que se julgue injustiçado, dirigido diretamente ao superior imediato da autoridade contra quem é apresentada.

I - A apresentação da queixa só é cabível após o pedido de reconsideração de ato ter sido solucionado e publicado em boletim da OPM onde serve o querelante.

II - A apresentação da queixa deve ser feita dentro do prazo de 10 (dez) dias, a contar da notificação pessoal ao sindicato da publicação em DOPM, da solução de que trata o parágrafo anterior, ou de seu indeferimento por decurso de prazo.

III - A autoridade destinatária da queixa deverá notificar a autoridade que praticou o ato questionado sobre o objeto do recurso disciplinar apresentado.

IV - O querelante deve, sempre que possível, ser afastado da subordinação direta da autoridade contra quem formulou o recurso, até que o mesmo seja julgado. Deve, no entanto, permanecer na localidade onde serve salvo a existência de fatos que contra-indiquem sua permanência na mesma.

Art. 77 - A autoridade que julgar subordinado seu injustiçado, poderá representá-lo, interpondo os recursos previstos neste capítulo.

Art. 78 - A apresentação dos recursos disciplinares deve ser feita individualmente, tratar de caso específico, cingir-se aos fatos que motivaram o recurso, fundamentar-se em novos argumentos, provas ou documentos comprobatórios e elucidativos e não apresentar comentários pessoais, salvo os doutrinários.

Art. 79 - Havendo a representação prevista no art. 55 e os motivos que determinarem o recurso não forem personalíssimos, mas coletivos, admitir-se-á a interposição de um só recurso.

Art. 80 - O prazo para apresentação de recurso disciplinar, pelo sindicato que se encontre cumprindo sanção disciplinar, executando serviço ou ordem que impeça a apresentação do mesmo, começa a ser contado após cessadas tais situações.

§ 1º - O recurso disciplinar que contrariar o prescrito neste capítulo será considerado prejudicado pela autoridade a quem for destinado, cabendo a esta mandar arquivá-lo e publicar sua decisão em DOPM, fundamentadamente.

§ 2º - A interposição de um recurso disciplinar por outro não impedirá seu exame, salvo quando houver má-fé, em observância ao princípio processual penal da fungibilidade.

§ 3º - A tramitação de recurso deve ter tratamento de urgência em todos os escalões.

§ 4º - A oposição de recurso administrativo independe de caução.

Art. 81 - O recurso administrativo tramitará em duas instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.

Art. 82 - Tem legitimidade para opor recurso administrativo:

I - os titulares de direitos e interesses que forem partes no processo;

II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida.

Art. 83 - Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para oposição de recurso administrativo, contado a partir da intimação pessoal do sindicado ou defensor sobre a decisão recorrida.

§ 1º - O recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

§ 2º - O prazo de que trata o parágrafo precedente poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

Art. 84 - O recurso opõe-se por meio de requerimento em forma de petição no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 85 – O recurso tem efeito suspensivo sobre a aplicação de sanção disciplinar.

Parágrafo único – Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Art. 86 - Oposto o recurso, a autoridade competente para dele conhecer poderá intimar os demais interessados para que, no prazo de cinco dias úteis, apresentem alegações.

Art. 87 – O recurso não será conhecido quando oposto:

I – fora do prazo;

II – perante autoridade incompetente;

III – por quem não seja legitimado;

IV – após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º – Na hipótese do inciso II deste artigo, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º – O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever o ato, se ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

Art. 88 – A autoridade competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

Art. 89 – Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único – Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

CAPÍTULO II DOS PRAZOS

Art. 90 - A contagem do prazo se inicia a partir da data da citação, exclui-se o dia do começo e inclui-se o do vencimento.

Art. 91 - Se o dia da cientificação se der numa sexta-feira, ou a publicação com efeito de intimação for feita nesse dia, o prazo terá início na segunda-feira imediata, salvo se não houver expediente, caso em que começará no primeiro dia útil que se seguir.

Art. 92 - Os prazos expressos em dias contam-se ininterruptamente, com a data inicial em conformidade aos artigos anteriores.

Art. 93 - Os prazos definidos em meses ou anos contam-se de data a data. Na falta do dia, naquele mês do ano seguinte, o último dia do mês é o termo.

Art. 94 – O efeito suspensivo do prazo prescricional da transgressão disciplinar se inicia a partir da instauração da sindicância;

Parágrafo único – O efeito suspensivo do prazo prescricional finda-se quando da conclusão da sindicância caso esta se encerre até no prazo máximo de 140 (cento e quarenta) dias da data da portaria de instauração;

Art. 95 - O prazo para o processamento da sindicância ordinária é de 90 (noventa) dias, prorrogável por mais 30 (trinta) dias.

§ 1º Todos os prazos referentes à sindicância constantes desta lei aplicam-se aos demais processos administrativos disciplinares no âmbito da Polícia Militar de Goiás.

§ 2º Estes prazos não são aplicáveis aos demais atos de Polícia Judiciária Militar regidos por normas federais.

CAPÍTULO III
DAS PEÇAS INQUISITIVAS DISCIPLINARES E DA DEFESA PRÉVIA
Seção I
Da Apuração Sumária

Art. 96 – A apuração sumária, em forma de coleta de dados para a elaboração de peça informativa pode ser realizada por:

I – comunicação;

II – informe;

III - relatório informal.

§ 1º – a apuração sumária é válida quando versar sobre irregularidades nos procedimentos operacionais padrão, no que tange ao serviço administrativo e quanto ao mal direcionamento dos planejamentos operacional, tático ou estratégico, no âmbito interno da administração policial-militar, ou outra incorreção funcional qualquer, sendo vedada qualquer aplicação sancionatória.

§ 2º – O objetivo da apuração inquisitiva ou sumária é fornecer dados à análise da autoridade competente, como subsídio para a decisão sobre a instauração ou não da sindicância processual.

§ 3º - É vedada qualquer publicação na ficha de alterações do sindicado informações sobre a apuração sumária ou a elaboração de peça informativa.

Seção II

Da Defesa Prévia

Art. 97 – A defesa prévia é o direito do sindicado de apresentar, logo após a citação, as razões e/ou provas que excluam sua culpa, autoria ou a antijuridicidade da conduta.

Art. 98 – Ao sindicado faculta a defesa prévia ou aguardar à produção de provas pela dialética processual da sindicância à luz do devido processo legal.

§ 1º - A negativa de apresentação da defesa prévia não pode ser considerada como falta de defesa ou assunção de culpa e nem acarretar revelia.

§ 2º - A defesa prévia pode ser apresentada em forma de petição no modelo requerimento, ofício ou parte ou, ainda, manuscrita desde que legível.

§ 3º - Caso seja justificada a conduta fica vedada a aposição dos dados na ficha individual do servidor militar e encerra-se a apuração com o arquivamento dos autos.

§ 4º - Não havendo justificativa plausível será intimado o sindicado da instauração da sindicância e oferecido o prazo caso queira exercer o direito ao recurso sobre esta decisão.

CAPÍTULO IV

DA VIGÊNCIA

Art. 99 – As transgressões disciplinares passíveis de aplicação das sanções de indignidade, de exclusão ou de reforma continuam a ser processadas por instrumentos específicos, não podendo ser objeto da sindicância.

Art. 100 – Revogam-se as disposições em contrário constantes das normas referentes aos demais processos administrativos disciplinares da Polícia Militar de Goiás.

§ 1º - Esta lei aplica-se subsidiariamente aos demais processos administrativos disciplinares da Polícia Militar de Goiás.

§ 2º – Continuam em vigor as normas internas específicas da PMGO sobre os demais processos administrativos disciplinares, derogando aquilo que contrariar esta lei.

§ 3º - Os prazos e os recursos desta lei devem ser observados compulsoriamente nos demais processos administrativos disciplinares da PMGO.

Art. 101 – Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

Goiânia-GO, Palácio das Esmeraldas, aos _____ do mês de junho de 2011.

MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR
GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS