

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Mario Fernandes de Oliveira Neto

**A DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS CONFORME OS ARTIGOS 20 E 22 DA LEI Nº
13.655/2018 NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARES EM
CONFORMIDADE COM A LEI 14.310/2002**

Belo Horizonte
2025

Mario Fernandes de Oliveira Neto

**A DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS CONFORME OS ARTIGOS 20 E 22 DA LEI Nº
13.655/2018 NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARES EM
CONFORMIDADE COM A LEI 14.310/2002**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno

Área de estudo: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Linha de pesquisa: Teoria do Direito e da Justiça.

Belo Horizonte
2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

O48d	Oliveira Neto, Mario Fernandes de A definição de parâmetros conforme os artigos 20 e 22 da Lei nº 13.655/2018 nas decisões administrativas disciplinares em conformidade com a lei nº 14.310/2002 / Mario Fernandes de Oliveira Neto. Belo Horizonte, 2025. 153 f. Orientador: Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito 1. Brasil. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. 2. Decisão administrativa. 3. Processo disciplinar - Aspectos jurídicos - Brasil. 4. Direito administrativo - Militares - Brasil. 5. Disciplina militar - Brasil. 6. Sanções administrativas. 7. Código de ética profissional - Militares - Minas Gerais. I. Trivisonno, Alexandre Travessoni Gomes. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título. SIB PUC MINAS CDU: 35.077.3
------	---

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Mario Fernandes de Oliveira Neto

**A DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS CONFORME OS ARTIGOS 20 E 22 DA LEI Nº
13.655/2018 NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARES EM
CONFORMIDADE COM A LEI 14.310/2002**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, para obtenção do título de Mestre.

Área de estudo: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Linha de pesquisa: Teoria do Direito e da Justiça.

Prof. Dr. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno (Orientador)

Prof. Dr. Júlio Aguiar de Oliveira (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Daniela de Freitas Marques (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 11 de abril de 2025.

*Aos meus filhos, Alice e Marinho.
E, também, aos demais familiares e amigos.*

RESUMO

Esta dissertação, por meio do método bibliográfico de pesquisa, objetiva verificar, através da análise crítica, a adequação das disposições acerca da decisão em processo administrativo disciplinar, no âmbito das Instituições Militares Estaduais de Minas Gerais, a partir das mudanças inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especificamente em seus artigos 20 e 22. A partir de ponderações acerca da necessidade de um discurso próprio ao Direito Administrativo Sancionador, que permita determinar seus princípios e garantias imanentes, a pesquisa demonstra, também, as especificidades do Direito Administrativo Militar, em nível federal e estadual, marcado pela incidência de valores jurídicos abstratos e da centralidade da hierarquia e da disciplina, caracterizadores da índole militar. Com foco no estado de Minas Gerais, as disposições do seu Código de Ética e Disciplina dos Militares (CEDM) foram analisadas sob a ótica dos artigos citados, a fim de se oferecer parâmetros da sua aplicação que favoreçam a consolidação do devido processo decisório, do racional realista e da segurança jurídica, almejados pela movimentação normativa observada no Brasil ao longo da última década.

Palavras-chave: Direito Administrativo Sancionador Militar; Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais; Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

ABSTRACT

This dissertation, through the bibliographic research method, aims to verify, through critical analysis, the adequacy of the provisions regarding the decision in disciplinary administrative proceedings, within the scope of the State Military Institutions of Minas Gerais, based on the changes inserted in the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB), specifically in its articles 20 and 22. Based on considerations about the need for a discourse specific to Sanctioning Administrative Law, which allows determining its inherent principles and guarantees, the research also demonstrates the specificities of Military Administrative Law, at federal and state levels, marked by the incidence of abstract legal values and the centrality of hierarchy and discipline, which characterize the military nature. Focusing on the state of Minas Gerais, the provisions of its Code of Ethics and Discipline for Military Personnel (CEDM) were analyzed from the perspective of the aforementioned articles, in order to offer parameters for its application that favor the consolidation of due decision-making process, realistic rationale and legal certainty, sought by the normative movement observed in Brazil over the last decade.

Keywords: Sanctioning Administrative Law. Code of Ethics and Discipline for Military Personnel. Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAD	Compromisso de Ajustamento Disciplinar
CBM	Corpo de Bombeiros Militar
CEDM	Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais
CEDMU	Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade
CGU	Controladoria Geral da União
CPAD	Comissão de Processo Administrativo Disciplinar
CPC	Código de Processo Civil
DAD	Direito Administrativo Disciplinar
DADM	Direito Administrativo Disciplinar Militar
DAS	Direito Administrativo Sancionador
DASD	Direito Administrativo Sancionador Disciplinar
DASDM	Direito Administrativo Sancionador Disciplinar Militar
DASM	Direito Administrativo Sancionador Militar
DP	Direito Penal
DPM	Direito Penal Militar
EMEMG	Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais
FFAA	Forças Armadas
IME	Instituição Militar Estadual
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MAPPA	Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PADS	Processo Administrativo Disciplinar Sumário
PM	Polícia Militar
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
RDAer	Regulamento Disciplinar da Aeronáutica
RDE	Regulamento Disciplinar do Exército
RDMar	Regulamento Disciplinar para a Marinha
RDPM	Regulamento Disciplinar da Polícia Militar
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo
TJMMG	Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	17
2.1	Evolução e identidade do Direito Administrativo Sancionador....	18
2.2	O Direito Administrativo Disciplinar.....	29
2.2.1	<i>O Processo Administrativo Disciplinar.....</i>	34
2.2.2	<i>Principais fontes do Direito Administrativo Disciplinar.....</i>	38
2.2.2.1	<i>A Constituição Federal de 1988.....</i>	38
2.2.2.2	<i>A Lei nº 8.112/1990.....</i>	42
2.2.2.3	<i>A Lei nº 9.784/1999.....</i>	44
2.2.2.4	<i>O Código de Processo Civil.....</i>	45
2.2.3	<i>A incidência de princípios aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador Disciplinar.....</i>	46
3	DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MILITAR.....	50
3.1	Um breve discurso de justificação e de legitimação do Direito Administrativo Disciplinar Militar.....	50
3.2	Fontes do Direito Administrativo Sancionador Militar.....	56
3.3	Da Hierarquia e da Disciplina Militares.....	65
4	O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES MILITARES ESTADUAIS DE MINAS GERAIS.....	76
4.1	Lei 14.310/2002.....	81
4.1.1	<i>Da dosimetria no CEDM.....</i>	90
4.1.2	<i>Da aplicação da sanção disciplinar.....</i>	95
4.1.3	<i>Do CEDMU.....</i>	97

4.1.4	<i>Das espécies de Processos Administrativos elencados no CEDM....</i>	99
5	A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.....	103
5.1	O artigo 20 da LINDB.....	110
5.2	O artigo 22 da LINDB.....	118
6	PARÂMETROS A SEREM OBSERVADOS NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARES COM FULCRO NA LEI 14.310/2002, CONFORME ARTIGOS 20 E 22 DA LINDB..	126
6.1	Incidência do art. 20 da LINDB na solução de processo administrativo disciplinar no âmbito do CEDM.....	127
6.2	Incidência do art. 22 da LINDB na solução de processo administrativo disciplinar no âmbito do CEDM.....	133
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
	REFERÊNCIAS.....	149

1 INTRODUÇÃO

A Justiça Militar é considerada a primeira justiça especializada no Brasil, tendo, como marco, a criação do primeiro Tribunal do país, denominado Conselho Supremo Militar e de Justiça, em 1º de abril de 1808, antecedendo, portanto, a data de criação da própria Casa da Suplicação, em 10 de maio de 1808, na qual é comemorado o Dia da Memória do Poder Judiciário¹.

O Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais² (TJMMG), ao tratar da Justiça Militar na história, situa suas raízes no surgimento das grandes comunidades humanas, as quais, desde o início, se valeram de grandes exércitos para travar suas conquistas, tendo a Justiça Militar, conforme o sítio do TJMMG, por fundamento da sua criação, a "manutenção dos rígidos princípios de disciplina e da hierarquia" (MINAS GERAIS, 2024), que permanecem até hoje como indispensáveis às instituições militares, na realização de suas diferentes missões.

A nível nacional, cabe às Forças Armadas (FFAA), instituições militares organizadas com base na hierarquia e na disciplina, conforme o art. 142 da Constituição Federal de 1988, a "defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem" (BRASIL, 1988).

Já às Polícias Militares (PMs) e aos Corpos de Bombeiros Militares (CBMs), instituições também organizadas com base na hierarquia e na disciplina, conforme art. 42 da Carta Magna, em nível estadual e distrital, lhes foi incumbido, ao lado de outros órgãos, o exercício da segurança pública, conforme art. 144, caput e inciso V da Constituição Federal.

Recaindo sobre as instituições militares, federais e estaduais, missões relacionadas à própria manutenção do Estado, o Direito Militar, através dos tempos, sempre foi marcado por um rigor diferenciado, sendo observado, em seu âmbito, a incidência de diversos conceitos e valores abstratos, com fulcro sobretudo na hierarquia e na disciplina, caracterizadores da denominada índole militar.

Aplicável diretamente a uma classe especial de servidores públicos, os militares, os estudos do Direito Militar ainda são menos habituais, se comparados aos demais ramos do

¹BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Gestão de Memória do Poder Judiciário**. 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/gestao-documental-e-memoria-proname/gestao-de-memoria/memoria-do-poder-judiciario-historia-e-linha-do-tempo/>>. Acesso em: 14 out. 2024.

² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais. **Justiça Militar na história**. 2024. Disponível em: <<https://tjmmg.jus.br/justica-militar-na-historia/>>. Acesso em 14 out. 2024.

Direito³, ressaíndo, dos excepcionais trabalhos, um maior número de pesquisas afeitas ao Direito Penal Militar (DPM), garantindo-lhe protagonismo entre a citada classe especial de servidores, sobretudo devido à longa trajetória do ramo em comento.

De forma análoga ao observado no Direito "comum", isto é, não militar, a seara penal castrense, por vezes ofusca e se sobrepõe à seara administrativa, cujo desenvolvimento doutrinário, normativo e jurisprudencial também se afigura como rígido, a despeito do crescimento, cada vez mais acelerado, da complexidade e do caráter dinâmico que se reveste a função de administrar o Estado.

O aludido dinamismo foi notório a partir da promulgação da Constituição Cidadã, que privilegiou o controle sobre a Administração Pública, reforçando as instâncias controladoras e ensejando a autonomia do Direito Administrativo Sancionador (DAS), ao mesmo tempo em que buscou democratizar a gestão da coisa pública, incentivando a participação do povo.

Tendo o Direito Constitucional assumido o protagonismo, verificou-se um movimento de constitucionalização dos demais ramos do Direito, impondo-lhes, sobretudo, a observâncias aos princípios constitucionais e às garantias e direitos fundamentais.

Voronoff (2018), nesse aspecto, aponta uma lacuna doutrinária, quanto à definição dos propósitos do Direito Administrativo Sancionador e às garantias que lhe são aplicáveis, as quais, desde então, doutrinadores têm buscado preencher, carecendo o ramo em comento, ainda, da consolidação de um discurso próprio de justificação, interpretação e aplicação.

Além dos estudos promovidos por doutrinadores empenhados em garantir a efetiva autonomia do DAS com relação a outros ramos do Direito, em especial ao Direito Penal (DP), observou-se, também, em consonância com as disposições do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, dentre outras instituições, a promoção da solução consensual de conflitos, como forma de assegurar a observância ao princípio constitucional da eficiência.

Houve, ainda, movimentação normativa, dentre as quais destaca-se, além da edição do CPC de 2015, supracitado, a significativa alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por meio da Lei nº 13.655, de 2018, quando lhe foram acrescidos os artigos 20 a 30, responsáveis por conferir ao ordenamento jurídico pátrio o "devido

³ A utilização da expressão ramos do Direito, ao longo desta pesquisa, é feita de forma tão somente didática, conforme a conveniência acadêmica, uma vez que, não obstante a classificação do Direito em ramos, hodiernamente, tem sido consolidada a ideia do Direito como uno, indivisível e indecomponível, conforme alerta Lenza (2022).

processo decisório" e o "racional realista", agregando consequencialismo às decisões, em detrimento às fundamentações pautadas, acentuadamente, em princípios e valores jurídicos abstratos.

Tais mudanças têm repercutido sobre os órgãos públicos, mesmo os mais tradicionais, como a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), instituição que alcançará, em 2025, os 250 anos de história, conforme se depreende do seu mais novo Plano Estratégico⁴. Ressai do citado documento sensibilidade acerca das transformações observadas na sociedade, a qual, entre outros aspectos, demanda das instituições públicas serviço eficiente e de qualidade.

Por outro lado, aspectos como a evolução criminal e legislativa, também agregam complexidade à seara da segurança pública. Na busca pela eficiência, defendemos ser necessária a constante ponderação acerca da aplicação do Direito Administrativo Sancionador Militar (DASM), a fim de diagnosticar e de prognosticar a sua capacidade de atingir os fins aos quais se destina a sanção disciplinar.

O objeto do presente trabalho é propiciar uma reflexão acerca da incidência das novéis prescrições da LINDB, em especial as constantes dos artigos 20 e 22 da "norma sobre normas", nas decisões administrativas disciplinares, proferidas com base na Lei de nº 14.310/2002, que contém o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais (CEDM).

Ainda, para além da citada reflexão, busca-se, também, aclarar a interpretação dos artigos da LINDB citados, bem como elucidar elementos aptos a conferirem a desejada motivação dos atos administrativos em comento, adequando-os às novas prescrições da *lex legum* e, por conseguinte, favorecendo os institutos da segurança jurídica e da eficiência.

O supracitado objeto surgiu a partir da ponderação acerca da consonância dos dispositivos do CEDM, considerando que a Lei 14.310 foi editada em 2002, aos ditames da LINDB, que foi alvo de significativas modificações, na seara administrativa sancionadora, por meio da Lei 13.655/2018.

Tendo sido promovido pela LINDB o "devido processo decisório", revestindo as decisões administrativas de consequencialismo, haveria necessidade de modificação na forma como são decididos processos administrativos disciplinares, considerando haver, na seara militar, vasta incidência de conceitos e valores jurídicos abstratos?

⁴ Resolução nº 5.332, de 18 de Dezembro de 2023, aprova o Plano Estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais para o quadriênio 2024-2027.

Aos problemas propostos, formulou-se a hipótese de que a alta carga valorativa dos institutos tipicamente militares, especialmente a hierarquia e disciplina, que incidem no direito castrense, aliado à adoção de um paradigma idealizado do militar estadual e à existência de justificações de cunho meramente histórico, favoreceriam, sim, a confecção de decisões em processos administrativos disciplinares pouco fundamentadas, alheias às próprias consequências práticas e, portanto, em desacordo com a LINDB, de forma que o esclarecimento acerca dos parâmetros voltados ao atingimento da segurança jurídica e da eficiência contribuiria para o aperfeiçoamento dos atos administrativos em espeque.

Estabelecidos os problemas e a hipótese adotada, a presente dissertação se desenvolveu ao longo de seis capítulos, iniciados com esta introdução e sucedidos pelas considerações finais. No segundo capítulo, voltado ao estado da arte acerca do DAS, do qual se desdobra a sara disciplinar, foi tratada, brevemente, a evolução do citado ramo, com foco na contemporaneidade, quando, sob influência do constitucionalismo, a partir da Constituição Federal de 1988, observou-se uma notória mudança, através da instituição do Estado Democrático de Direito, do incentivo à participação popular e da imposição, ao poder extroverso da Administração Pública, de se observar as garantias e os direitos fundamentais dos administrados.

Ainda no segundo capítulo, é abordada a doutrina hodierna do DAS, em especial de Alice Voronoff (2018) e de Oliveira e Grotti (2020), as quais convergem no sentido da necessidade de se proceder à revisão das bases teóricas e à construção de um discurso próprio de justificação, de interpretação e de aplicação do DAS, afastando a sobreposição do DP e a importação acrítica dos seus princípios e garantias.

Nesse prisma, buscou-se demonstrar razões para se rechaçar decisões administrativas sancionadoras pautadas, tão somente, em abstrações e invocando a existência de classes de sujeição especial ou de meras razões históricas. Foi esclarecido, dessa forma, a adequada interpretação da legalidade no âmbito do DAS, respeitadas as suas singularidades, mormente o dinamismo e a capilaridade que lhes são característicos.

Ao focar no Direito Administrativo Sancionador Disciplinar (DASD)⁵, o capítulo 2 da pesquisa também buscou evidenciar a evolução desse ramo, bem como o caráter de ferramenta de gestão que a sanção disciplinar assume atualmente. Para tal, fora tecidas considerações a respeito do processo administrativo disciplinar e das principais fontes que

⁵ Ou, simplesmente, Direito Administrativo Disciplinar (DAD).

incidem sobre a seara disciplinar, sem, contudo, adentrar na LINDB, considerando que, pela importância que esta norma representa para a presente dissertação, a ela foi dedicado um capítulo à parte.

O terceiro capítulo, voltado ao Direito Administrativo Disciplinar Militar (DADM)⁶, foi incluído com o escopo de evidenciar esse ramo do Direito Militar que, como tal, é sujeito à incidência de princípios informativos próprios e, portanto, defendeu-se a necessidade de estabelecer, também, um discurso de justificação, de interpretação e de aplicação próprio do DADM, reconhecendo as especificidades que o destacam, se comparado ao Direito Administrativo geral e, em especial, ao DPM.

Para tal, procurou-se adaptar os argumentos apresentados no segundo capítulo ao Direito castrense, fundamentando a incidência ponderada de garantias fundamentais nos processos administrativos disciplinares militares e o conceito de legalidade que lhe é aplicável. Na sequência, foram apresentadas algumas das fontes que alimentam o DADM, destacando suas características próprias, notadamente mais rigorosas, que encontram fundamento na Lei Máxima, responsável por já elencar diversas restrições, tanto aos membros das Forças Armadas quanto aos militares estaduais.

Foram aventados, ainda, os aspectos da doutrina que correlaciona o abrandamento quanto à aplicação de punições ao enfraquecimento da hierarquia e da disciplina, aqui representada por Alves-Marreiros (2022), o qual aborda aspectos do direito comportamental na seara castrense e, ainda, demonstra o prejuízo que a quebra da hierarquia e da disciplina representa para a sociedade, conferindo-lhes, assim, o caráter de garantias fundamentais.

Em acréscimo, foi tratada, brevemente, a teoria da regulação responsiva, a qual, reconhecendo fragilidades das teorias dissuasórias e retributivas de justificação da pena, conforme Voronoff (2018), valoriza variáveis distintas acerca da sanção administrativa, ressaltando, portanto, que nem do rigor excessivo e nem da adoção de medidas exclusivamente persuasórias decorre, necessariamente, o aumento da incidência das condutas desejáveis. Há de ser considerado, sobretudo, o perfil dos agentes regulados. Ao Estado, cabe estabelecer os momentos quando a sanção se afigura mais adequada do que a persuasão, e vice versa.

O capítulo de número 4 adentra no âmbito das Instituições Militares Estaduais (IMEs) de Minas Gerais. Nele, são tratados os fundamentos de institutos que se assemelham àqueles que incidem sobre as FFAA, com fulcro na Constituição Federal de 1988 e na Constituição de

⁶ Sinônimo de Direito Administrativo Sancionador Disciplinar Militar (DASDM).

Minas Gerais, por meio do princípio da simetria, tendo esta conferido ao Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais (EMEMG) o estabelecimento de generalidades acerca dos militares estaduais, do qual ressaí, ainda, diversos conceitos e definições informadoras do direito castrense mineiro.

Ainda no quarto capítulo, foi apresentada a Lei de nº 14.310/2002, que contém o CEDM, sendo ressaltadas as suas características, que a tornaram um paradigma a nível nacional, como a linha humanista adotada, a abolição das sanções restritivas de liberdade, a previsão de tipos transgressoriais e de sanções disciplinares mais objetivos, a criação do conceito militar, a instituição do processo administrativo disciplinar (PAD⁷), em sentido estrito, e do Conselho de Ética e Disciplina dos Militares da Unidade (CEDMU), dentre outras.

Acerca do CEDM, foi dado enfoque, ainda, às suas disposições relacionadas ao princípio do *non bis in idem*, à forma de proceder à dosimetria da sanção disciplinar e à sua eventual aplicação, às funções do CEDMU e, por fim, às espécies de processos administrativos disciplinares.

O quinto capítulo foi dedicado para tratar, exclusivamente, da LINDB, dado o protagonismo, ao lado do CEDM, que a norma de sobredireito possui nesta dissertação. Nesse sentido, foi apresentado um breve histórico do seu desenvolvimento, desde a sua criação, quando recebeu a denominação de Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), até as alterações procedidas pela Lei 13.655/2018, quando já denominada LINDB.

Neste ponto, foi enfatizado o contexto da inserção dos artigos de 20 a 30, a partir da obra de Freitas e Marques Neto (2019), tendo este participado da criação do anteprojeto da Lei 13.655/2018. Outrossim, foram tratados, com especial minúcia, os artigos 20 e 22 da LINDB, que se encontram no cerne desta dissertação.

No sexto capítulo, a partir das premissas apresentadas nos capítulos que o antecederam, foram elencados os parâmetros que decorrem dos artigos 20 e 22 da LINDB, sob a ótica da aplicação do CEDM. Partindo do pressuposto da tramitação de um processo administrativo disciplinar não demissionário que, desde a sua origem deve se pautar pelo discurso de

⁷ Na doutrina, comumente se depara com a expressão processo administrativo disciplinar, representada pela sigla PAD, ao referir-se à espécie, do gênero processo administrativo disciplinar, de caráter demissionário. A aludida expressão será utilizada, nesta pesquisa, em conformidade com o entendimento estabelecido em diretrizes normativas no âmbito das IME's de Minas Gerais, sobretudo na Resolução nº 4.220/2012, ou seja, ao falar em processo administrativo disciplinar, por extenso, caso não seja especificado, estaremos nos referindo ao gênero, que engloba diversas espécies, incluindo o processo administrativo disciplinar em sentido estrito, que será, neste trabalho, sempre especificado ou representado por sua sigla (PAD).

justificação, interpretação e de aplicação do DADM, isto é, sensível às suas particularidades, sendo estas ensejadoras, também, da escolha racional acerca dos princípios, direitos e garantias incidentes no processo, foram verificadas as compatibilidades entre as determinações constantes nos artigos da LINDB citados e os institutos previstos no CEDM.

Nesse sentido, verificou-se que a norma estadual, por meio de sua objetividade na definição das autoridades competentes, das transgressões, das sanções aplicáveis e da respectiva dosimetria, vai ao encontro das modificações da LINDB, ao fornecer elementos ensejadores de uma fundamentação adequada.

Foi feito o alerta, contudo, quanto às decisões com base em abstrações jurídicas axiológicas, das quais o direito castrense é pródigo. Ressaiu, da pesquisa, a necessidade de se aplicar, no DADM mineiro, as alternativas às medidas já previstas pelo CEDM, sendo algumas delas já constantes da legislação comum.

Outrossim, foi enfatizado o racional realista trazido pelo art. 22 da LINDB, também em detrimento da interpretação literal da lei e da decisão puramente abstrata, que desconsidera as repercussões do ato julgado. Ressaiu, por fim, a necessidade da releitura acerca da incidência do princípio do *non bis in idem*, considerando, sobretudo, as sanções de mesma natureza que uma mesma conduta, tida como ilícita, administrativa, civil ou penalmente, pode ensejar.

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O Direito Administrativo, como um ramo autônomo do Direito, surgiu entre o final do século XVIII e o início do século XIX, pois, em que pese sempre ter havido normas que regiam o funcionamento do Estado, seu objeto se inseria, em momento anterior, no Direito Civil. Ademais, consistiam em normas esparsas, sem princípios informadores próprios (DI PIETRO, 2019).

A Idade Média, sob o princípio de que o rei não poderia errar, caracterizava-se pelo direito ilimitado do soberano para administrar, sem perspectiva de responsabilização jurídica face aos atos praticados pelo governante. Assim, o Estado Moderno, que trouxe consigo a formulação dos princípios da legalidade e da separação de poderes, propiciou o desenvolvimento tanto do Direito Constitucional quanto do Administrativo, ambos possíveis apenas no contexto do denominado Estado Democrático de Direito (DI PIETRO, 2019).

Ao rechaçar a tese de que o Direito Administrativo seria produto exclusivo da Europa continental pós revolução do século XVIII, Di Pietro (2019) assinala que, na verdade, cada país estruturou e desenvolveu em grau próprio o ramo em comento, indicando que, quanto menos desenvolvido o Direito Administrativo, mais se aplica o direito privado às relações que envolvem o Estado.

Hodiernamente, Di Pietro (2019) aponta correntes que defendem que o Direito Administrativo surgiu para assegurar interesses da burguesia, sendo, portanto, de cunho autoritário. Tais correntes se pautam, sobretudo, no princípio da supremacia do interesse coletivo. De igual modo, a doutrina aponta o anacronismo do Direito Administrativo, não tendo este acompanhado, na mesma velocidade, a evolução do constitucionalismo ocorrida ao final do século XX, que se revestiu de conteúdo democrático.

Di Pietro (2019) cita, como causa para o desenvolvimento do pensamento do Direito Administrativo autoritário, a existência de prerrogativas e de privilégios do poder público face ao particular e aponta o paradoxo do Estado de Direito, o qual, se por um lado surge como instrumento para assegurar as garantias individuais do cidadão, por outro, confere a si mesmo privilégios os quais o particular não possui.

Contudo, a autora contrapõe a citada doutrina, demonstrando que, na verdade, surgidos das mesmas bases filosóficas, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo têm evoluído reciprocamente, de forma que "hoje, o Direito Administrativo - de base

essencialmente constitucional - foi enriquecido pelos ideais de centralidade e dignidade da pessoa humana, de participação, de transparência, de exigência de motivação, de processualização, de controle social" (Di Pietro, 2019, p. 8).

Conforme será demonstrado no tópico a seguir, o embate entre a busca da realização do interesse coletivo, pautado por sua supremacia e pelo princípio da eficiência, entre outros, por um lado, e a salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais, por outro lado, assumem um importante papel na seara do DAS, na qual é debatida, entre outras questões, a sua autonomia como ramo do Direito Administrativo, sobretudo em relação ao DP.

2.1 Evolução e identidade do Direito Administrativo Sancionador

Sendo o funcionamento do Estado uma das funções do Direito Administrativo, este, na busca pela efetividade na realização dos interesses públicos, se vale das sanções, como maneira de conformar as condutas dos agentes públicos e dos administrados, as quais são imputadas ao responsável pelo cometimento de um ato ilícito (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

No contexto das mudanças promovidas pela Constituição de 1988, que redundou na ampliação do DAS, com destaque para a sua heterogeneidade e constantes modificações, dentro do qual se insere o DAD, faz-se necessário indicar alguns dos debates que o permeiam, na atualidade.

Grotti e Oliveira (2020) aduzem às substanciais transformações e à expansão do DAS, sob a égide da Constituição Federal de 1988, que inaugurou, no Brasil, o Estado Social e Democrático de Direito.

Conforme os autores, desde então, surgiu o debate doutrinário, envolvendo, especialmente, os ramos do Direito Penal e do Direito Administrativo, não havendo consenso doutrinário acerca da matéria do DAS, mormente quanto ao papel desempenhado pelas sanções administrativas, quanto aos princípios constitucionais que o orientam e quanto à aplicação destes, matérias de especial destaque para a presente pesquisa.

Nesse cenário, Alice Voronoff (2018) propõe uma reflexão a respeito da finalidade e da função do DAS, contrapondo o viés formalista com o qual tal ramo é comumente abordado pela doutrina administrativista.

Para a autora, tal tendência contribuiu para o estabelecimento do DAS como ramo autônomo, havendo, contudo, uma lacuna entre a definição do seu propósito e os princípios que lhe são aplicáveis, consistindo em um espaço propício à existência de incoerências e de arbitrariedades, onde se passa a aplicar a sanção de maneira automática, diante de qualquer descumprimento de dever administrativo, sem se preocupar com a adequação ou com a eficiência face aos propósitos a que são direcionados (VORONOFF, 2018).

Corroborando o exposto, Grotti e Oliveira (2020) aduzem à disseminação do Direito Administrativo nos mais variados âmbitos da vida social, remodelado pela Constituição Cidadã, que consolidou um modelo de Estado Social, pautado na salvaguarda da dignidade da pessoa humana, da cidadania, dos direitos e das garantias fundamentais, bem como em um Estado Democrático, que promoveu a participação política de administrados e da sociedade nas diversas fases de materialização das políticas públicas, alcançando dimensão além do sentido orgânico clássico, abrangendo particulares no exercício da atividade administrativa.

Como principal mudança de paradigma, cita-se a supremacia da Constituição sobre os diversos ramos, sendo incorporado, no Direito Administrativo, os princípios e regras constitucionais fundamentais. Ademais, ao adotar a ideia de interesse público, em diversos artigos da própria Constituição, confere-se lhe especial relevância.

A legalidade administrativa, e em especial a material, entendida como as normas que balizam a atividade executiva estatal na efetivação dos interesses públicos, sofreu impactos qualitativos e quantitativos em diversas áreas, incluindo os regimes disciplinares de funcionários públicos, tanto civis quanto militares, e os de tutela da probidade, com destaque, também, para os códigos de ética (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

Nesse diapasão, Grotti e Oliveira (2020) aduzem à constitucionalização das bases normativas do DAS, incluindo o debate acerca dos direitos e das garantias fundamentais que lhe são aplicáveis, havendo desenvolvimento teórico do DAS, à luz do próprio Direito Administrativo, em diversas linhas, dentre as quais apontamos os estudos acerca das sanções administrativas, incluindo perquirições acerca da discricionariedade no exercício da atividade administrativa sancionadora, da aplicação do devido processo legal na seara administrativa sancionadora e a aplicabilidade, no DAS, de direitos e garantias do DP previstas na Constituição, do exame do Direito Disciplinar, e da aplicação de teorias jurídicas pragmáticas, com ênfase no aspecto instrumental da sanção administrativa.

À luz do DP, os autores citados aduzem à influência do citado ramo no DAS, sendo este

"compreendido como ordenamento punitivo que pode substituir (despenalização) ou complementar (reduzir a administrativização do direito penal para resguardá-lo como ultima ratio) o sistema punitivo estatal de ilicitudes, havendo igualmente a análise de integração (convivência) desses dois regimes sancionatórios, visando, racionalmente, harmonizá-los na atuação punitiva estatal" (GROTTI e OLIVEIRA, 2020, p. 89).

Os autores citam a doutrina brasileira, para a qual crime e infração administrativa se diferenciam quanto à forma, e a crescente disseminação da aplicação dos princípios e das garantias constitucionais, para além do DP, ressaíndo o debate acerca do *jus puniendi* unitário, fonte das sanções como um todo, tanto penais quanto administrativas.

Contudo, dada a lógica operativa diversa do DAS, buscou-se consolidar sua identidade independente do DP, ressaíndo a necessidade de se determinar a funcionalidade e a incidência dos direitos e garantias fundamentais nas sanções administrativas, visando evitar a legitimação do DAS como fuga das garantias constitucionais (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

Nesse aspecto, Voronoff (2018) aduz a uma diferença interpretativa entre penalistas e administrativistas quanto às distinções entre pena e crime, de um lado, e entre sanção e ilícito administrativo, do outro. Enquanto doutrinadores administrativistas, em regra, defendam uma diferença meramente formal, os criminalistas tendem a evidenciar uma mudança qualitativa ou, ao menos, quantitativa, entre os binômios citados.

A autora também aponta que a doutrina administrativista, em geral, ao partir da origem comum do *jus puniendi* estatal, se vincula à diferenciação estritamente formal entre DP e DAS, estabelecida conforme regime jurídico definido pelo legislador, ensejando no recepcionamento, pelo DAS, de garantias advindas do DP (VORONOFF, 2018).

Contudo, Voronoff (2018) aponta certa seletividade de autores administrativistas que, mesmo pregando a origem única da pena e da sanção, no *jus puniendi* estatal, afastam, por vezes, a aplicação de alguns institutos do DP ao DAS.

A título de exemplo, Voronoff (2018) cita o posicionamento de Rafael Munhoz de Mello, o qual, apesar de seguir uma orientação garantista, ao tratar da retroatividade da lei mais benéfica, face a sanções administrativas, excepciona a aplicação do inciso XL⁸ do art. 5º

⁸ "XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu" (BRASIL, 1988)

da Constituição Federal de 1988, sob a argumentação de que tal norma é aplicável à existência de razões humanísticas que, apenas no âmbito penal, justificariam sua aplicação, uma vez o afrontamento à "consciência ético-jurídica do povo" seria elemento de conteúdo exclusivo do DP.

De igual forma, Voronoff aponta a doutrina do administrativista Fábio Medina Osório, o qual, em síntese, entende a sanção administrativa como "um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral" (OSÓRIO, 2015, p. 106, apud VORONOFF, 2018, p. 64), decorrente do *jus puniendi* estatal único, cuja tipificação se dá conforme o arbítrio do legislador, ao qual se aplica o regime jurídico próprio, se comparado ao penal.

Ao tratar do princípio da legalidade, em âmbito administrativo sancionador, o autor defende sua flexibilidade, pautado em razões históricas. Para Osório (2015, apud VORONOFF, 2018), enquanto o DP evoluiu atrelado à observância de direitos humanos, historicamente, as normas de Direito Administrativo assumiram contornos discricionários, voltados ao interesse público.

Segundo Voronoff (2018), o desenvolvimento histórico não serve como base, por si só, a legitimar os institutos de direito administrativos, nem para prescrever o dever ser, entendimento com o qual também nos afiliamos, pautados na relação do Direito com a sociedade, provocando esta a evolução daquele, cabendo salientar que o Direito Administrativo, especialmente, assume especial nota de dinamismo e de disseminação, aos mais variados aspectos da vida econômica e social, sendo-lhe depositados diversos anseios da sociedade.

Ainda tratando da doutrina de Fábio Medina Osório (Voronoff, 2018), ressalta-se o entendimento do administrativista quanto à diferenciação da incidência de princípios protetivos, no âmbito do DAS, em decorrência da existência de duas categorias de relações de sujeição - a especial e a geral.

Conforme Osório, a diferenciação quanto a alcance, exigência e responsabilidade, no caso de ilícitos administrativos praticados por particulares ou por pessoas sob sujeição especial ao Estado, assumiria maior rigor ou flexibilidade, face às garantias e direitos individuais envolvidos, evidenciando feições muito diferentes, dentro do mesmo ramo jurídico (VORONOFF, 2018).

Voronoff (2018) critica a aplicação da aludida relação de sujeição especial, que dificulta a definição das garantias aplicáveis ao DAS, servindo de mera justificativa para legitimar qualquer interpretação que se possa ter, até mesmo a arbitrária inobservância de direitos e garantias. Critica-se, portanto, um tratamento jurídico diferenciado e excepcional pautado meramente na vaga citação a uma categoria de sujeição especial.

Tal crítica assume especial relevância para esta pesquisa, considerando que, sendo os militares cumpridores de um regime disciplinar notadamente mais rigoroso, o Direito castrense é permeável à aludida justificação, lastreada na relação de sujeição especial do militar, que, como se viu, conduz a decisões arbitrárias.

Voronoff (2018) conclui, portanto, que parcela significativa da doutrina administrativista brasileira defende a unicidade do *jus puniendi* estatal, inaugurando um marco teórico protetivo e limitador do *jus puniendi* da Administração Pública. Contudo, verifica-se que a própria doutrina afasta a incidência de certas garantias, intuitivamente, sem fundamentação adequada, ensejando insegurança jurídica.

Ao nosso ver, tal cenário evidencia a tendência que se observa, no âmbito do Direito Administrativo, de se afastar a incidência de princípios do garantismo penal, negligenciando os reflexos da sanção administrativa, o que constitui um contrassenso, considerando que, por vezes, criminalmente, o autor sequer é apenado, incidindo, no âmbito do DP, diversas medidas despenalizadoras, das quais não se vê aplicação correspondente na seara administrativa, circunstância que ratifica o descompasso evolutivo entre os dois ramos do Direito em comento.

Lado outro, Voronoff (2018) demonstra o entendimento diverso dos doutrinadores penalistas acerca do exercício do poder punitivo estatal, ao diferenciarem ilícitos administrativos e sanções penais com mais contundência, seja pela intensidade ou pela essência, ou seja, para além do viés estritamente formal.

Como exemplo, a autora cita Nelson Hungria, para o qual a aludida diferença estaria no grau, apenas, e não na qualidade, sendo a ilicitude una, conforme critérios de conveniência e oportunidade observados pelo legislador. De igual forma, sanções penais e administrativas também se diferenciariam pelo grau ou gravidade. Afiliam-se a essa vertente os autores Artur Gueiros, Carlos Eduardo Japiassú e Luiz Regis Prado (VORONOFF, 2018).

É citado, ainda, Heleno Cláudio Fragoso, o qual reforça o caráter retributivo da pena e, face à crise do DP, defende sua aplicação estritamente a casos envolvendo bens jurídicos relevantes. Damásio de Jesus, Paulo Cesar Busato e Fernando Capez defendem o objeto do Direito Penal sob viés qualitativo, restringindo-o aos casos mais graves, enfatizando seu caráter de *ultima ratio* e, por consequência, subsidiário (VORONOFF, 2018).

Em conclusão, Voronoff (2018) demonstra que, aos administrativistas, percebe-se um entendimento de sanção administrativa como resposta ao ilícito administrativo praticado, impondo-lhe um gravame, de unicidade ontológica face ao DP, diferenciando-se dele apenas formalmente, cabendo ao Estado, de forma livre, a classificação de ilícitos administrativos e de crimes.

De igual maneira, atribui-se à sanção administrativa uma conotação de mal ou castigo. Quanto à finalidade, contudo, os autores divergem, havendo aqueles que associam a sanção administrativa a objetivos preventivos, punitivos, ressarcitórios, retributivos, repressivos e disciplinares (VORONOFF, 2018).

Portanto, sob a ótica dos penalistas, prevalece a diferenciação entre crime e ilícito administrativo e entre pena e sanção administrativa, desde pelo grau, sem nenhuma diferenciação ontológica, até sob o aspecto qualitativo, restringindo o DP às condutas mais gravosas e contra os bens jurídicos mais caros à sociedade. Ao DP, então, é imanente o caráter retributivo e de *ultima ratio*.

Voronoff (2018) aponta que a tênue distinção entre sanção administrativa e pena, observada na teoria administrativista, tem cunho histórico, tendo o DP amadurecido desde a fixação de suas bases teóricas, no século XVIII, ao passo que o DAS é relativamente recente.

Põe-se, portanto, o desafio de se construir uma dogmática própria da atividade administrativa, pois o atual cenário contribui para confusão entre os ramos em comento, culminando na classificação da sanção administrativa como castigo, sem se preocupar com o fundamento que confere à administração o poder para impor sanção.

A doutrina tem se valido da unicidade do *jus puniendi* estatal para estabelecer os princípios e regras do Direito Administrativo Sancionador. Porém, divergem quanto ao que lhe é aplicável, mormente a respeito das garantias penais elencadas no art. 5º da Constituição federal e, ao lhes aplicarem, não demonstram os parâmetros ou critérios considerados, contribuindo para um cenário de insegurança jurídica (VORONOFF, 2018).

Voronoff, portanto, aduz à necessidade de "propor um discurso de justificação, interpretação e aplicação do direito administrativo sancionador sensível às particularidades associadas ao exercício dessa atividade" (2018, p. 79), reconhecendo que Direito Administrativo e DP, embora comunicáveis, possuem funções distintas.

A autora estabelece, assim, as premissas de que a sanção administrativa não é um fim em si mesma, mas um instrumento em busca da maximização da lei, cujo escopo principal não é retributivo, mas conformar condutas a fim de perquirir o interesse público; que sua aplicação segue forma própria, conduzida pela Administração Pública; que se deve buscar eficácia e efetividade, ao mesmo tempo em que se observa as garantias dos envolvidos; que as características próprias, a função e os objetivos de DAS são quem define a natureza administrativa da sanção, e não o contrário, sendo infrutífero à sua aplicação primeiro determinar o seu regime jurídico, formalmente, para então justificar-lhe, tal qual o tem feito a doutrina (VORONOFF, 2018).

Voronoff (2018) perquire acerca de um regime próprio de justificação, interpretação e aplicação do direito administrativo sancionador. A autora discorda da tendência da doutrina administrativista em igualar a base de legitimidade do poder estatal para imposição de pena e de sanção e cita parcela da doutrina que, desde antes da Constituição de 1988, enfatizava as peculiaridades das sanções administrativas, no sentido de garantir a ordem administrativa. Destaca-se, ainda, um sentido de ato contrário à atividade administrativa, no ilícito administrativo, ao passo que o crime seria contrário aos interesses sociais.

Citando José Cretella Júnior, "não são as penas disciplinares castigos, no sentido do direito penal, mas meios de que dispõe o Estado para assegurar a boa ordem no serviço e a observância dos deveres prescritos" (1962, p. 131 apud VORONOFF, 2018, p. 97).

Logo, a expansão das sanções administrativas, nos mais variados ramos, não significa a descaracterização do DAS, a ponto de desconsiderar seu regime jurídico próprio ou a igualar a sanção à pena, não sendo estes institutos intercambiáveis, mas pressupostos de justificativas próprias e diferentes de aplicação (VORONOFF. 2018).

Portanto, um discurso adequado de legitimação do DAS deve passar pelas particularidades finalísticas e operacionais, pelo caráter instrumental da sanção administrativa e pelo componente funcional da pessoa e da forma como ele é aplicado (VORONOFF, 2018).

Voronoff (2018) aduz que, via de regra, sob o aspecto finalístico operacional, a instituição de sanções administrativas vincula-se à viabilização de interesses da sociedade, e não como represália por uma conduta moralmente reprovável que recai sobre o infrator, possuindo caráter mais prospectivo do que de retribuição, prescindindo do juízo de condenação ético-moral, diferenciando-o do DP, de matiz retrospectiva, que opera depois da ocorrência do fato, a fim de quantificar a pena.

Nesse aspecto, convém ressaltar a pluralidade de correntes do DP, não havendo, por certo, um consenso acerca do caráter dissuasivo ou retributivo da pena, discussão apta, por si só, a ensejar uma pesquisa própria. Contudo, das doutrinas citadas, aflora que, usualmente, a sanção administrativa prescinde, em maior grau, do caráter retributivo, se comparada à pena decorrente de um crime.

Nessa linha, foco do Direito Administrativo é assegurar as atividades estatais caras à sociedade; ao DP, incumbe tratar das ações indesejadas pela sociedade. Tal diferenciação não é absoluta, havendo, circunstancialmente, reprovação ético-social nas infrações administrativas, bem como certa finalidade dissuasória no DP (VORONOFF, 2018).

Sintetizando, Voronoff (2018) aduz que o DAS, via de regra, busca fomentar condutas que não sejam contrárias ao interesse público objetivamente posto, sem se ater a um juízo de condenação moral; o DP, por sua vez, visa castigar o infrator pelo dano (já causado) a bem jurídico socialmente relevante.

Acerca da influência do pragmatismo que passou a se verificar no DAS nos últimos anos, Grotti e Oliveira (2020) destacam a preocupação com a efetivação dos direitos e das garantias fundamentais e, ao mesmo tempo, com o viés instrumental na preservação e na promoção dos interesses públicos, que acabaram por serem positivados, através dos artigos 20 e 26 da LINDB, marcados por ideais contextualistas e consequencialista.

Conforme Voronoff (2018), a doutrina negligencia a instrumentalidade do DAS, sobretudo pela concepção da sanção como um poder-dever da Administração Pública, decorrente da supremacia do interesse público sobre o privado. Ao conferir o caráter de indisponibilidade à sanção, deixa-se de lado a reflexão acerca do seu fim ou papel, exurgindo a sanção como resposta automática diante do descumprimento de uma norma.

A autora refuta a concepção da sanção administrativa como um fim em si mesmo, evidenciando-a como um instrumento de escopo (balizar condutas dos particulares em prol do

interesse coletivo) e de forma de exercício (primariamente prospectiva), características que a diferenciam da pena, operando por meio de uma lógica específica de incentivos aptos a buscar um resultado, variável conforme o contexto de sua aplicação (VORONOFF, 2018).

Voronoff (2018) cita a doutrina de Leonardo Coelho Ribeiro, para o qual a percepção instrumental do Direito Administrativo, fugindo da concepção tradicional binária, do que é legal e ilegal, agrega uma análise diagnóstica, de identificação dos problemas, e prognóstica, de consideração dos resultados, devendo as autoridades públicas constantemente refletir acerca das ferramentas empregadas e dos resultados esperados, definindo os meios aptos à produção dos incentivos adequados, dentre as opções que possui. Cabe ao administrador indagar a efetividade da sanção administrativa na conformação das condutas desejadas, conferindo-lhe status de meio de gestão.

Assim, diferencia-se efetividade da pena da efetividade da sanção administrativa. Enquanto a primeira é alcançada independente da demonstração de resultados práticos, não obstante buscar, também, a prevenção de futuros crimes, através da sua aplicação, considerando a retribuição ao infrator uma finalidade legítima; no caso da sanção disciplinar, seu caráter prospectivo e conformador impõe maior rigor na demonstração dos resultados práticos (VORONOFF, 2018).

Outro aspecto trazido à lume por Grotti e Oliveira (2020) diz respeito às influências das mudanças ocorridas na seara penal que impactam o DAS. Em um contexto de debates acerca da despenalização de condutas, em superação ao DP clássico, o DAS se afigura como receptor de condutas anteriormente tidas como penais, buscando-se preservar o caráter de *ultima ratio* do DP. Há de se destacar, ainda, a influência de normas e de doutrinas estrangeiras no DAS, mormente quanto à definição de sua identidade e funcionalidade.

Conforme os autores, a complexidade do DAS brasileiro já se apresenta na impossibilidade de adoção do critério subjetivo orgânico, havendo sanções de DAS aplicadas pela Administração Pública Direta e Indireta no âmbito de cada um dos Poderes da União e, ainda, do Ministério Público e do Tribunal de Contas (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

Fala-se, portanto, no âmbito do Poder Legislativo, do regime de DASD Parlamentar; no âmbito do Tribunal de Contas, temos o DAS de Controle Externo; afeto ao Poder Judiciário, afloram o DASD Judicial, Notarial, Judicial Eleitoral e o Sancionador da Improbidade; por fim, na seara do Ministério Público, tem-se o DASD Ministerial (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

Grotti e Oliveira (2020) demonstram que, por meio do critério material, normas a respeito da responsabilidade de agentes públicos são consideradas de Direito Administrativo, tal qual ocorre no caso de violações de normas anticorrupção ou de ações de improbidade administrativa, em que pese serem pronunciadas pelo Judiciário. A judicialização nos casos citados, estaria vinculada, ainda, ao constitucionalismo, considerando a positivação de direitos e garantias fundamentais, limitadoras do DAS.

Ressai, portanto, o entendimento de que o Judiciário teria melhores condições de assegurar as garantias do processado. Contudo, defendemos que, não obstante o princípio da inafastabilidade da jurisdição, conforme disposto no inciso XXXV da Constituição Federal de 1988⁹, nos órgãos do Executivo, nas medidas de suas competências, as garantias e direitos fundamentais também devem ser observados. Logo, ao mesmo tempo em que serve de ferramenta em busca da consecução dos interesses públicos, o DAS visa resguardar os direitos e garantias constitucionais aos administrados.

Voronoff (2018) destaca que, Diante da dinâmica e da complexidade do DAS, o desafio é não incorrer em decisões muito abstratas ou aplicar exceções sem a devida motivação. No Brasil, ora se aplica o DAS extensivamente, atraindo garantias e princípios do DP, corolário da unicidade do poder punitivo estatal e do respeito à dignidade da pessoa humana, ora o aplica de forma restritiva, considerando que, abarcando diversos aspectos do cotidiano, apartadas do juízo de valoração moral, se faz necessário adequar o garantismo penal à realidade administrativa.

Contudo, aplica-se a extensão ou a restrição sem justificá-las devidamente, valendo-se de afirmações vazias, pretensamente intuitivas, sem, de fato, o serem. Impõe-se interpretações excepcionais, em desconformidade com o direito (VORONOFF, 2018).

O Poder Judiciário, por sua vez, também varia o seu posicionamento, do garantismo à flexibilidade na aplicação dos direitos e das garantias fundamentais, emitindo precedentes capazes de justificar interpretações diversas. Voronoff (2018) aduz que a teoria do regime jurídico do DAS não evoluiu no mesmo ritmo do DP.

Ao tratarem da nomenclatura do Direito Administrativo Sancionador, Grotti e Oliveira explicam que tal designação deve ser vista com ressalvas e enfatizam, como objeto do citado

⁹ "XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (BRASIL, 1988).

ramo, o "conjunto de normas jurídicas que congrega determinada política pública de conformidade com determinado regime jurídico-administrativo, no bojo da qual haverá medidas de diversas índoles..., ocupando a tipologia das sanções o elenco das providências mais interventivas ou drásticas" (2020, p. 104), concluindo que a incidência do DAS se observa mesmo quando não se edita a sanção administrativa.

Assim, a denominação do DAS, sob aspecto mais convencional, ainda alude à sua aproximação ao *jus puniendi* penal, vinculando a ideia de que, diante da possibilidade da imposição de sanção estatal, exsurtem normas de proteção contra a arbitrariedade no exercício da potestade estatal (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

Os autores apresentam o conceito de sistema de responsabilização administrativa, ao qual reputam maior abrangência e adequação:

denomina-se sistema de responsabilidade o conjunto de normas jurídicas que delineiam, com coerência lógica, a existência de um sistema impositivo de determinadas consequências jurídicas contra o sujeito infrator e/ou responsável, levando-se em conta a prévia tipificação do ato infracional e das sanções imputáveis, o processo estatal de produção e os bens jurídicos ou interesses públicos constitucionalmente protegidos com sua institucionalização normativa (GROTTI e OLIVEIRA, 2020, p. 105).

Enfatizamos que, conforme os autores, tal sistema se insere no sistema de política pública de conformidade de condutas, ambos abrangidos, materialmente, pelo Direito Administrativo (GROTTI e OLIVEIRA, 2020), o qual, ao lado do DP indica uma racionalidade geral.

Grotti e Oliveira (2020) alertam para que não se confunda o DP e o DAS, cada um possuindo finalidade própria, e, apesar de partilharem a necessidade de se conter arbitrariedades, o entendimento de que a diferença entre os ramos em comento seria fraca, residindo na mera liberalidade do Poder Legislativo, não se sustenta.

Portanto, refutando o que chamam de "penalização" do Direito Administrativo, ou seja, a transposição radical das garantias e princípios do DP ao DAS, a doutrina tem buscado a "administrativização" do DAS, ou seja, resgatar a identidade própria do regime estatal sancionador, refletindo acerca do papel da sanção administrativa na concretização dos interesses públicos e acerca da sua eficiência, acompanhada da proporcionalidade, da razoabilidade, da economicidade e da legitimidade (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

É certo que o DAS pode reavaliar as contribuições do DP e do Direito Processual, desenvolvidas há muito mais tempo, voltadas a limitar o *jus puniendi* estatal e a assegurar garantias, contudo, deve fazê-lo tendo em consideração a sua índole própria.

A esse propósito, destaca-se a pluralidade de normatizações de DAS, cada uma com funcionalidades e aplicações próprias, reflexo da heterogeneidade das atividades administrativas estatais, surgindo campos de normatização que se subdividem em campos mais especializados. Cita-se os campos das atividades instrumentais ou de gestão da administração pública, onde se insere o Direito Administrativo Sancionador Disciplinar, e o campo das atividades finalísticas da administração pública (GROTTI e OLIVEIRA, 2020).

Por fim, quanto ao delineamento da trajetória histórica do DAS até a atualidade, Grotti e Oliveira (2020) citam a tendência doutrinária, tal qual se observa no pensamento de Alice Voronoff e de José Vicente Santos de Mendonça, de aderir a um estilo de direito administrativo de cujas características destacamos o pragmatismo e o empirismo, em oposição ao viés conceitualista do direito administrativo tradicional. O art. 20 da LINDB, de cunho consequencialista, encontra-se de acordo com a nova doutrina.

2.2 O Direito Administrativo Disciplinar

Cabendo ao Estado coibir as condutas socialmente indesejáveis, a existência de sanções, como punição estatal, conforme Voronoff (2018), está relacionada à prevenção de infrações e à retribuição, caso a infração tenha ocorrido, visando coibir a reincidência e dissuadir potenciais infratores.

Convém ressaltar que, conforme Grotti e Oliveira (2020) apontam, a heterogeneidade é uma das marcas do DAS e, portanto, mister se faz a sua divisão em campos e, ainda, em campos mais especializados, conforme a seguinte classificação:

i) Atividades instrumentais ou de gestão da administração pública:

- direito administrativo sancionador disciplinar (civil e militar);
- direito administrativo sancionador de tutela da Ética Pública;
- direito administrativo sancionador de tutela de licitações e contratos da Administração;
- direito administrativo sancionador de tutela de parcerias sem finalidades lucrativas;
- direito administrativo sancionador de tutela de bens públicos;
- direito administrativo sancionador tributário;
- direito administrativo sancionador de tutela da responsabilidade fiscal.

ii) Atividades finalísticas da administração pública:

ii.1) atividades administrativas de intervenção do domínio econômico e social:

- direito administrativo sancionador de tutela da livre concorrência (*antitrust*);
- direito administrativo sancionador de tutela da regulação (atividades em regime de serviços públicos, livre iniciativa, e monopólio);
- direito administrativo sancionador de tutela da defesa comercial (*antidumping*);
- direito administrativo sancionador de tutela dos consumidores;
- direito administrativo sancionador de tutela da atividade financeira (Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendência de Seguros privados e Secretaria de Previdência Complementar);
- direito administrativo sancionador de tutela de profissões regulamentadas;
- direito administrativo sancionador de tutela da advocacia;
- direito administrativo sancionador urbanístico;
- direito administrativo sancionador ambiental;
- direito administrativo sancionador minerário;
- direito administrativo sancionador de tutela da atividade nuclear;
- direito administrativo sancionador de tutela da saúde pública;
- direito administrativo sancionador de tutela da atividade financeira;
- direito administrativo sancionador de tutela do mercado de valores mobiliários;
- direito administrativo sancionador de tutela da propriedade industrial (marcas e patentes);
- direito administrativo sancionador de tutela da reforma agrária;
- direito administrativo sancionador de tutela do patrimônio cultural;
- direito administrativo sancionador de tutela da segurança pública;
- direito administrativo sancionador de trânsito;
- direito administrativo sancionador da ordem pública e da tranquilidade pública;
- direito administrativo sancionador de tutela das relações de trabalho;
- direito administrativo sancionador de tutela da educação;
- direito administrativo sancionador desportivo;
- direito administrativo sancionador de tutela da metrologia, normalização e qualidade industrial;
- direito administrativo sancionador de tutela da biossegurança e da biotecnologia;
- direito administrativo sancionador de tutela da biodiversidade;
- direito administrativo sancionador de tutela do fomento econômico;
- direito administrativo sancionador de tutela da migração;
- direito administrativo sancionador de tutela da criança e do adolescente;
- direito administrativo sancionador de tutela do idoso (GROTTI e OLIVEIRA, 2020, p. 111)

Nesse sentido, definido o campo das atividades instrumentais ou de gestão da administração pública, nele se insere o Direito Administrativo Sancionador Disciplinar, civil e militar, conforme destacamos.

Tal campo especializado, denominado, pela Controladoria-Geral da União (CGU), simplesmente como Direito Administrativo Disciplinar, é definido como

"um ramo do Direito Público que decorre da competência de a Administração Pública impor modelos de comportamento a seus agentes, com o fim de manter a regularidade em sua estrutura interna, na execução e na prestação dos serviços públicos. Assim, o processo administrativo disciplinar é o instrumento legalmente previsto para o exercício do poder disciplinar, podendo, ao final, resultar na aplicação de uma sanção administrativa." (BRASIL, 2024)

Em seguida, a CGU elenca o objetivo específico do Processo Administrativo Disciplinar, *lato sensu*, como o de "aplicar uma sanção disciplinar a servidor público por ilícito administrativo comprovadamente por ele cometido" (BRASIL, 2014).

Nota-se, portanto, a finalidade precípua do DAD, de buscar a manutenção da regularidade do funcionamento das instituições públicas e, portanto, assegurar o interesse público. Ressai, ainda, o protagonismo que se confere à sanção disciplinar nesse ramo do Direito Público.

Conforme supracitado, há o entendimento de modelos de comportamentos que visam o bom andamento do funcionamento das instituições, o qual se liga ao fim último da administração, isto é, de atingir ao interesse público.

Outrossim, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar, editado pela CGU em 2021, elenca, como objetivo do DAD, "regular a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como a previsão da pena a ser aplicada" (BRASIL, 2021, p. 14), destacando o foco da seara Disciplinar na organização interna da própria Administração Pública, na prestação dos serviços e nas suas relações com os administrados.

Porém, Gabriel (2023), ao tratar da evolução histórica da sanção administrativa, esclarece que o entendimento do instituto em comento advém, precipuamente, da condição outorgada à Administração Pública para sancionar, seja um servidor público, seja um particular que com ela mantenha uma relação jurídica.

O autor prossegue aduzindo que, historicamente, até a década de 1940, à sanção administrativa não era dada atenção doutrinária. Contudo, no período da segunda guerra mundial, com o aumento da repressão administrativa, aliada a fins econômicos, este representado pela necessidade de distribuição de recursos básicos durante o confronto bélico na Europa, observou-se a edição de diversos regulamentos, coibindo, mediante a imposição de sanções, condutas contrárias ao interesse estatal, dando eficácia às resoluções de governo (GABRIEL, 2023).

O autor demonstra, ainda, o viés de se buscar, através da sanção administrativa, uma solução mais flexível, adequada, célere e previsível do que a eventual responsabilização penal, servindo de instrumento à implementação das medidas públicas (GABRIEL, 2023, p.

45). Logo, o aumento do poder do estado pautou-se na imposição de sanções, diante da necessidade de atingir aos interesses tidos por gerais.

Dessa forma, observou-se o aumento da aplicação de sanções no período pós-guerra, a fim de assegurar a observância às disposições trabalhistas, econômicas, de regulação, de mercado e de relações da vida privada, que se revestissem de interesse social. Todas as motivações citadas, ressalta-se, alheias à ideia de sanção administrativa como punição a agente público, fugindo do âmbito interno da administração e se espalhando às condutas privadas, por se afigurar como meio mais célere do que a via judicial e mais direcionado aos interesses do Estado (GABRIEL, 2023, p. 47).

Gabriel (2023) demonstra que a doutrina brasileira, até a década de 1970, de maneira muito concisa, tratou do tema da sanção administrativa restringindo-a aos âmbitos do funcionalismo público e fiscal. Contudo, diversos dispositivos normativos nacionais, anteriores, inclusive, à Segunda Guerra Mundial, já previam sanções administrativas em outros âmbitos, como da contratação com o poder público ou em setores econômicos específicas.

A partir da década de 1960, durante o regime militar, as infrações assumiram, também, viés com relação à manutenção da ordem e à garantia da defesa nacional. Somado a isso, normas que promoviam a aplicação de sanções, desde o setor cinematográfico¹⁰ até a quem descumprisse medidas sanitárias voltadas à prevenção de doenças contagiosas¹¹, evidenciam a mudança do escopo buscado através da sanção administrativa, da mesma forma como ocorria na Europa, passando esta a funcionar como instrumento de regulação (GABRIEL, 2023).

No início da década de 1980, assentou-se o entendimento jurisprudencial acerca da possibilidade de coexistência de sanção penal e administrativa, aplicadas a um mesmo caso, salvo quando, judicialmente, o processo criminal fosse solucionado pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, hipótese que impediria aplicação de sanção administrativa (GABRIEL, 2023).

Após a promulgação da Constituição Cidadã e sobretudo na década de 1990, passou o Supremo Tribunal Federal (STF) a tratar, também, de sanções aplicadas a militares, ressaíndo,

¹⁰ BRASIL. **Decreto-Lei nº 43, de 18 de novembro de 1966**. Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, estende aos pagamentos do exterior de filmes adquiridos a preços fixos o disposto no art. 45, da Lei nº 4.131, de 3-9-62, prorroga por 6 meses dispositivos de legislação sobre a exibição de filmes nacionais e dá outras providências. Brasília, 1966.

¹¹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 785, de 25 de agosto de 1969**. Dispõe sobre infrações às normas relativas à saúde e respectivas penalidades. Brasília, 1969.

das decisões à época, o entendimento pela necessidade que, à decisão administrativa que aplicasse demissão a servidor público, civil ou militar, precedesse um processo, em que fosse oportunizado ao acusado o exercício de sua defesa (GABRIEL, 2023).

Nessa linha, extrai-se do voto do relator do Recurso Extraordinário nº 199.800-8 - São Paulo, as seguintes lições:

Anteriormente à edição do novo texto magno vigia o art. 102 do Código Penal Militar dispondo que a condenação de praças e oficiais a pena privativa de liberdade superior a 2 anos desencadeava, automaticamente, a expulsão do miliciano. Também a condenação pela Justiça Comum provocava a demissão automática, sempre como pena acessória.

A pena acessória deixou de ser automática e passou à competência exclusiva do Tribunal de Justiça Militar, exigindo instauração de procedimento específico e tornando revogado o art. 102 do Código Penal Militar.

(...)

Evidencia-se, então, que o Tribunal Militar não se investiu de atribuição administrativa. Sua tarefa continuou a ter natureza jurisdicional, aplicando apenas a perda de graduação como pena acessória.

A constituição não restringiu a tarefa da Administração Pública de gerir o seu próprio corpo de funcionários. Não retirou a competência administrativa que toca ao Comandante da Polícia Militar de repreender, advertir ou expulsar seus milicianos incursos em falta grave. Não houve subversão nesta ordem, continuando os poderes do Estado com suas atribuições típicas e sem invasões.

(...)

A Constituição consagrou a autonomia do Poder Executivo no que lhe diz respeito e sua independência funcional em relação aos demais Poderes. Não teria sentido, pois, incumbir um tribunal de realizar todas as punições administrativas no que diz respeito à perda da função (BRASIL, 1997).

O Direito Administrativo Disciplinar consolidou-se, portanto, como meio de controle e de correção das ações da administração e como forma de garantir o bom funcionamento do serviço público, observando as normas, possuindo autonomia e incidência de princípios próprios, não obstante possuir vínculo com outros ramos do Direito, sobretudo o Constitucional, o Penal e o Processual.

Quanto à incidência das normas disciplinares, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU ressalta a aplicação do DAD à prática de ato ilícito no exercício do cargo público ou em função dele, ainda que a relação com o exercício se dê indiretamente. Contudo, devido ao escopo do Manual, que se volta para os servidores federais civis, ele traz a exceção à regra citada nos casos de "irregularidade administrativa ínsita ao comportamento privado ou

social do servidor, a exemplo da prevista no denominado Estatuto da Atividade Policial Federal" (BRASIL, 2021, p. 24).

Conforme a deixa do Manual, porém, é permitido inferir-se que, em relação integrantes de órgãos policiais, mormente os militares, admite-se, ainda que de forma residual e excepcional, a repercussão disciplinar sobre os atos da vida privada.

Ao tratar da responsabilidade disciplinar, o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU define, ainda, o ato ilícito como comportamento, comissivo ou omissivo, contrário ao ordenamento jurídico e que produz, como efeito negativo, a sanção.

Em contraposição à supracitada justificação simplista da sanção, convém destacar os ensinamentos de Voronoff, segundo os quais

a sanção administrativa se justifica, prioritariamente, como ferramenta a serviço de finalidades públicas cometidas à Administração, que, em seu *modus operandi*, deve produzir incentivos adequados à conformação da conduta dos particulares em vista desses interesses, sob os menores custos. Trata-se de um instrumento que opera no marco do Estado Democrático de Direito e que, por isso, deve respeito aos princípios e valores dele extraídos e inscritos na Constituição. Tem uma dimensão moral inafastável. Mas a moralidade a que alude, nesse campo - e esse parte é decisivo - é a constitucional, na linha do giro democrático-constitucional apontado por Gustavo Binenbojm; e não ao arcabouço próprio e notadamente retributivo do direito penal. Moralidade essa que assume sentido dúplice. (2018, p. 117)

2.2.1 O Processo Administrativo Disciplinar

Conforme Messias de Sousa (2022), a relação de subordinação observada entre órgãos do setor público e, dentro de cada um destes, entre os seus servidores, decorre das funções precípuas da administração de distribuir suas funções, controlar e rever a atuação dos agentes públicos. Surge, para o administrador, a partir da notícia de ato funcional irregular, o dever de apurar, buscando manter a atuação administrativa conforme os preceitos legais e morais vigentes, sob pena dele mesmo, caso não exerça tal dever, incorrer em infrações penais e/ou administrativas.

Ao tratar dos servidores públicos civis da União, o meio para apurar a falta funcional é o processo administrativo disciplinar ou a sindicância, nos termos da Lei nº 8.112/1990, e, caso a transgressão seja comprovada, fica evidente o caráter apenador do poder disciplinar, por meio da imposição de sanção administrativa (DE SOUSA, 2022).

O doutrinador ressalta, porém, a verificação da justa causa, como uma fase do exercício do juízo de admissibilidade, de forma que, para que o processo seja instaurado, há de ser observados seriedade ou verossimilhança na notícia dos fatos supostamente irregulares, ressaltando que "o processo disciplinar não pode significar um fim em si mesmo, mas sim um instrumento necessário para a pacificação social" (DE SOUSA, 2022, p. 48).

Nessa mesma linha, conforme reconhecido por jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a justa causa é indispensável, considerando que a instauração de um processo administrativo repercute negativamente nos âmbitos funcional, familiar e pessoal do servidor público acusado.

Outrossim, de Sousa alude à falta de efetividade do processo administrativo, por si só, evitar a prática de transgressões disciplinares pelos servidores. Como efeitos da sanção disciplinar aplicada, o autor cita o "clima de instabilidade na cultura organizacional; um ambiente de insegurança e desconfiança entre a Administração Pública e o servidor público faltoso" (2022, p. 51). Internamente, o servidor pode ser acometido de revolta e frustração que o leve a praticar atos extremos, como o suicídio.

Conforme o autor, é comum aos servidores, simplesmente por figurarem como acusados em processos administrativos disciplinares, relatarem sentimentos de angústia, de ansiedade, de decepção com o órgão público, de estresse e de dificuldade para dormir. Não raro, servidores nessa situação desenvolvem problemas psicológicos, que acarretam no afastamento deles do trabalho, amparados por atestados médicos, sobrecarregando os demais servidores do órgão ou da repartição em que são lotados. Há, ainda, prejuízo ao erário, considerando que o servidor afastado continua a receber o seu salário (DE SOUSA, 2022).

De Sousa (2022) esclarece não pretender buscar, por meio de tal alerta, a impunidade do servidor público infrator, mas chamar a atenção para a necessidade de, a fim de se evitar chegar ao extremo da punição administrativa, buscar sempre orientar o funcionário público, além de implementar a solução consensual de conflitos entre o poder público e os seus servidores.

Como forma de solucionar os problemas citados, de Sousa (2022) sugere a aplicação de uma formação humanista dos agentes públicos, acompanhada da sua capacitação para resolução consensual dos conflitos, por meio do diálogo, conforme já se observa no âmbito do Poder Judiciário, onde a cultura litigiosa deu espaço à solução consensual dos conflitos.

O doutrinador incentiva a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no processo administrativo disciplinar e na sindicância acusatória, bem como do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) em caso de danos de pequena monta contra o patrimônio público, indicando ganho na agilidade da solução dos processos disciplinares, maior eficiência na utilização dos recursos públicos e promoção de um ambiente de trabalho mais sustentável, seguro e saudável (DE SOUSA, 2022).

Na mesma linha, Gabriel (2023) aponta que a imposição de sanção disciplinar não é a forma exclusiva pela qual a administração pode responsabilizar alguém em face de eventual irregularidade, havendo previsão, na legislação brasileira, de acordos substitutivos de sanção, os quais fogem à lógica tradicional da imposição da penalidade e se alinham aos preceitos da administração pública consensual, havendo ganhos, tanto para a administração quanto para os particulares, sobretudo quanto à agilidade.

Conforme Gabriel (2023), contudo, a implantação de tais institutos sofre resistência por parte da doutrina tradicional, tendo esta se pautado nos princípios da vinculação positiva da atividade administrativa e da indisponibilidade do interesse público.

Porém, conforme o autor ressalta, a possibilidade de aplicação de acordos substitutivos decorre justamente da lei, não havendo que se falar em descumprimento da legalidade estrita, bem como não há contrariedade ao interesse público, noção vaga e que permite diferentes pontos de vista. Outrossim, o acordo traz consequências punitivas e, portanto, constitui poder sancionador do estado (GABRIEL, 2023).

De Sousa (2022) também aduz à cultura litigiosa no Brasil, no âmbito administrativo, e recomenda que sejam esgotados os meios de prevenção, conciliação e resolução consensual de conflito, havendo, para isso, institutos como os já citados TAC e TCA.

O autor aponta que o CPC de 2015 buscou mudar a cultura adversarial no país, enfatizando a conciliação e a mediação, e apesar de se observar implementação, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, de mecanismos de não persecução penal e cível, a realidade no âmbito administrativo disciplinar permanece litigiosa.

O artigo 26 da LINDB, inserido pela lei 13.655/2018 reforçou a possibilidade, perante a administração pública, como um todo, de buscar compromisso entre as partes envolvidas, visando solução consensual, equânime, eficiente e conforme o interesse geral.

Cita-se, no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais, o Decreto de nº 46.906, de 16 de dezembro de 2015, ora revogado, que instituía o Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Conforme o art. 1º do Decreto, o Ajustamento Disciplinar seria "medida alternativa à eventual instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar e à aplicação de penalidades aos agentes públicos" (MINAS GERAIS, 2015).

O art. 4º do Decreto em comento elencava, como objetivos do ajustamento de conduta, o de recompor a ordem jurídico-administrativa, o de reeducar o agente público, o de possibilitar o seu aperfeiçoamento (e do serviço público), o de prevenir novas infrações e o de promover a ética e a licitude.

De competência das autoridades responsáveis pela instauração de processos administrativos disciplinares (art. 5º), o ajustamento de conduta se vinculava aos requisitos previstos no art. 6º do Decreto nº 46.906/2015, quais sejam, inexistência de dolo ou de má-fé, histórico funcional favorável, inexistência de prejuízo ao erário, inexistência de outro processo administrativo disciplinar em andamento e razoabilidade, conforme o caso concreto.

O Decreto nº 46.906/2015 foi revogado pelo art. 23 do Decreto nº 48.418, de 16 de maio de 2022, com vigor a partir de 1º de julho de 2022, sendo instituído o Compromisso de Ajustamento Disciplinar (CAD). Acerca da sua definição e objetivos, previstos no art. 2º, não houve mudança significativa em relação ao decreto revogado, cabendo ressaltar, apenas, a previsão da busca pelo reestabelecimento da ordem jurídico-administrativa "em concreto".

Destaca-se, no parágrafo único do art. 3º do Decreto 48.418, a orientação de que "a celebração do CAD deverá pautar-se pelo interesse público e atender aos princípios da economicidade, necessidade, proporcionalidade, razoabilidade, adequabilidade e eficiência" (MINAS GERAIS, 2022).

Sobre a tramitação da medida alternativa em comento, conforme disposto no Decreto 48.418/2022, em síntese, sendo proposto pela autoridade competente, do ponto de vista disciplinar, o CAD poderá, ou não, ser aceito. Caso aceito, conforme art. 12, o servidor assumirá obrigações, para cumprimento em um prazo não superior a 02 anos, devendo comprová-las junto à chefia imediata. O descumprimento enseja a manifestação do comprometente (art. 13), facultando-lhe justificar o ocorrido, podendo ensejar o cancelamento do CAD. No caso do cumprimento das medidas propostas (art. 14), será declarada extinta a punibilidade do servidor.

Sendo relevante para o presente trabalho a aplicação de instrumentos consensuais no âmbito das Instituições Militares Estaduais (IMEs), será abordado, no capítulo 6, o entendimento doutrinário acerca da aplicação do decreto nº 46.906/2015 e, por analogia, o nosso posicionamento acerca da incidência do decreto nº 48.418/2022 nos processos administrativos disciplinares militares.

2.2.2 Principais fontes do Direito Administrativo Disciplinar

Ao elencar a base legal do processo administrativo disciplinar, o Manual da Controladoria Geral da União (BRASIL, 2021) cita a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, esta integrada por outras legislações, a fim de suprir suas lacunas, com destaque para a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo), para a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) e para o Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (LINDB), esta com especial enfoque nos arts. 20 a 30, incluídos pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

Atendendo ao objetivo da pesquisa de estabelecer parâmetros à fase de decisão do processo administrativo disciplinar militar, ao qual se aplica, sempre, normas e princípios constantes da Constituição Federal de 1988, reflexo da Constitucionalização do Direito, e, por vezes, normas e princípios oriundos da legislação comum, isto é, não militar, serão apontados, brevemente, alguns aspectos relevantes da incidência dessas normas no DASD.

2.2.2.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição, sob a concepção material, ao se incumbir de definir as regras estruturais e fundamentais da sociedade, afigura-se como a primeira fonte do DAD.

Nesse sentido, de Sousa (2022) destaca o compromisso firmado no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 de assegurar, entre outras garantias, o bem-estar, uma sociedade fraterna e a solução pacífica das controvérsias. O autor prossegue salientando os fundamentos

da dignidade da pessoa humana e da solução pacífica dos conflitos, previstos, respectivamente, nos incisos III e VII do art. 1º da Carta Magna.

Por fim, de Sousa (2022) dá relevo, ainda, ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que enumera, explicitamente, princípios da Administração Pública, quais sejam, o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da publicidade e o da eficiência.

Voronoff (2018) ratifica a influência do constitucionalismo no DAS na atualidade, com seus direitos, garantias e princípios inerentes. Conforme a autora, considerando a possibilidade de restrição de direitos e de interesses, no manejo da ferramenta coercitiva estatal, devem ser consideradas as garantias dos administrados, inerentes ao Estado Democrático de Direito, com destaque para as previstas nos artigos 37 e 5º da Carta Magna.

Tal quadro enseja o que Voronoff (2018) denomina "equilíbrio fino" a ser alcançado pelo DAS, localizado entre o pragmatismo e garantismo, decorrente da constatação de que a Administração não pode buscar a eficiência desconsiderando os direitos e garantias individuais dos administrados, não devendo estes, por outro lado, se imporem em detrimento da eficiência administrativa e dos direitos coletivos.

Reforça a autora, contudo, que tal dinâmica não significa submeter o Direito Administrativo à doutrina do DP. Assim, a aproximação entre os citados ramos é desejável no sentido de auxiliar no aprimoramento do Direito Administrativo, ao que se aduz à integração, e não à sobreposição, podendo aquela se dar em graus distintos, conforme a seara do DAS (VORONOFF, 2018).

No caso de sanções disciplinares militares, objeto da presente pesquisa, a profusão de componentes ético-morais subjacentes, verificada também no DP, induz a uma integração mais intensa, o que justifica o alerta de que tal proximidade não deve ser manejada para descaracterizar o Direito Administrativo, mas para servir de inspiração a ele.

Um ponto de celeuma doutrinária diz respeito ao princípio constitucional da legalidade, explícito no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o qual pode ser definido a partir da garantia expressa no inciso II do art. 5º da Constituição Cidadã, onde é assegurado que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (BRASIL, 1988), assumindo feições diferentes, conforme aplicado ao particular ou à Administração Pública.

Neste caso, conforme Lenza (2022), vincular o administrador ao que a Lei permitir, apenas, visa garantir que ele ande "nos trilhos da lei", ou seja, liga-se intimamente ao escopo do processo administrativo disciplinar.

Por outro lado, conforme Brasil (2004), do princípio da segurança jurídica, decorrente da legalidade, desdobra-se o subprincípio da tipicidade, que, de maneira diversa do que se verifica no DP, se afigura de forma mais ampla, não raro calcada em conceitos jurídicos indeterminados, o que, conforme alerta o autor, não se confunde com o conceito de discricionariedade.

Não obstante a feição típica mais aberta, conforme assevera o autor, não se admite na atual ordem constitucional a aplicação da antiga doutrina, segundo a qual o exercício do poder disciplinar prescindia da previsão legal das infrações, e, portanto, é cogente a tipificação administrativa das transgressões disciplinares (BRASIL, 2004).

Voronoff (2018) também defende que o princípio da legalidade, no âmbito do DAS, não se equipara à legalidade penal. Ao aprofundar no tema, a autora esclarece, ainda, que ele não se expressa como no Direito Administrativo geral, exigindo reserva de lei para definição das infrações e das sanções, podendo ser editados diplomas normativos diversos que remetem à lei, além da predeterminação acerca das condutas típicas e sanções aplicáveis.

Assim, ratifica-se que o sentido de legalidade no DAS não deve ter como parâmetro o de legalidade penal, como instrumento de proteção dos indivíduos face ao Estado. Tal pensamento transporta a principiologia do DP ao Direito Administrativo, ajudando a confundi-los.

Partindo-se do inciso XXXIX¹² do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que encerra o princípio da legalidade em DP, entende-se que delitos e penas só podem ser criados a partir da lei, em sentido formal e absoluto. Quanto ao DAS, contudo, não há previsão constitucional de reserva legal, sendo vedada a extensão das hipóteses de reserva de lei, restringindo a atuação normativa do Executivo, sob pena de violar o princípio da separação de poderes (VORONOFF, 2018).

Consideradas a gravidade, a possibilidade de privação da liberdade e a salvaguarda dos bens jurídicos mais fundamentais, ínsitos ao DP, justifica-se o rigor de se admitir, como única fonte de crimes e penas, o Poder Legislativo. Na atividade administrativa, contudo, que

¹² " XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal" (BRASIL, 1988).

lida com questões diversas e que requerem agilidade, apartadas de desvalor ético-social, as sanções assumem ares de técnicas de regulação aptas a conformar a conduta dos administrados, sendo justificável e necessária uma concepção de legalidade mais flexível, a favor da efetividade e da eficiência, requisitos que fogem ao escopo do Legislativo (VORONOFF, 2018).

Ainda, conforme Voronoff (2018) enquanto o foco no DP é o infrator e o desvalor ético-social da sua conduta, no DAS atua-se por meio de uma lógica normativa mais genérica, com remissão a atos administrativos, não sendo possível conferir a mesma rigidez da legalidade penal ao âmbito administrativo, sendo, neste, impossível a aplicação de uma legalidade mais exaustiva.

Diante de todo o exposto, é possível verificar que o princípio da legalidade administrativa, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal, não está mais atrelado à tradicional vinculação positiva da administração, segundo a qual o administrador só poderia agir no caso de previsão em lei *stricto sensu*, ideia fora da realidade, sendo esta marcada pelo dinamismo e complexidade da sociedade contemporânea. Hoje, concebe-se a legalidade administrativa como observância a todo o ordenamento jurídico (VORONOFF, 2018).

Assim, reconhece-se a legitimidade da atuação administrativa pautada por diversos regulamentos. Cita-se os regulamentos de execução, criados pelo Chefe do Poder Executivo e por órgãos e entidades às quais foi atribuída competência com o escopo de disciplinar o cumprimento da lei, ensejando inovações, desde que não contrariem a lei. Como já exposto, há casos de reserva absoluta de lei, notadamente as de cunho penal (VORONOFF, 2018).

Com relação à Administração, diante de leis não exaustivas, mas ainda densas, cabe-lhe detalhar as abstrações previstas em lei. Há, ainda, leis de baixa densidade normativa, a cuja vagueza corresponde um expressivo poder de integração exercido pela Administração Pública, cabendo à lei, contudo, estabelecer parâmetros de aferição da legalidade das normas editadas pela administração, a fim de que possa ser exercido o controle sobre elas (VORONOFF, 2018).

Portanto, considerando as nuances do DAS em comparação ao DP, não se lhe aplica a legalidade na mesma rigidez deste. Porém, o DAS deve ser considerado mais gravoso do que a atuação administrativa geral, por fixar deveres e sanções, restritivas de direitos fundamentais.

Voronoff (2018) demonstra que tais fatores, que permeiam o DAS, ensejam a observância dos princípios constitucionais e da segurança jurídica, bem como de um controle maior, para rechaçar eventuais arbitrariedades. Acerca da criação de tipos e de sanções pela Administração Pública, esta só se dará *secundum legem*, ou seja, precedida de lei que a autorize e fixe parâmetros, constituindo um caso de reserva legal relativa.

Tal interpretação encontra respaldo, ainda, no inciso II do art. 5º da Constituição de 1988, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (BRASIL, 1988).

Voronoff (2018) esclarece que a reserva legal aplicada à atividade sancionatória da Administração Pública é relativa, dado o dinamismo e a variação das atividades administrativas, e material, ou seja, podendo emanar de atos normativos que não necessariamente a lei em sentido estrito, por diversos motivos.

Primeiro, reforça tal posicionamento a inexistência de delimitação em sentido diverso no texto constitucional. Em segundo lugar, ressalta-se o dinamismo e celeridade exigidos pelo DAS, cuja evolução deve acompanhar as transformações da sociedade, e a heterogeneidade do ramo, que abarca um amplo espectro de relações econômico-sociais e diferentes tipos de sanções. Por fim, reafirmando o parâmetro da aplicação da reserva legal relativa, verifica-se que, não raro, as infrações são especificadas em atos normativos infralegais (VORONOFF, 2018).

A Constituição Federal, portanto, não exauriu as disposições acerca do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias ou das fundações públicas federais, recaindo tal escopo à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cujas lacunas são preenchidas pela Lei de Processo Administrativo, pela Lei de Improbidade Administrativa, pelo CPC e pela LINDB (esta, por desempenhar papel central no escopo da presente pesquisa, será tratada em um capítulo à parte).

2.2.2.2 A Lei nº 8112/1990

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das funções públicas federais. Com relação ao objeto

da presente pesquisa, tem especial relevo o Título IV da Lei em comento, o qual trata do Regime Disciplinar.

Os artigos 116 e 117 da Lei 8.112/1990 tratam, respectivamente, dos deveres e das proibições impostas ao servidor, ou seja, as figuras típicas correspondentes às transgressões disciplinares em que podem incorrer os servidores públicos civis da União. Logo, conforme orientação do próprio manual do PAD da CGU (2021), a tipicidade da conduta dos servidores aos quais se referem a Lei nº 8.112/1990, se encontra taxativamente listada nos artigos 116, 117 e, ainda, no 132, que trata de hipóteses de aplicação da sanção de demissão.

Ao tratar das responsabilidades do servidor civil, a Lei nº 8.112/1990 prevê a possibilidade de sua responsabilização, caso ele exerça irregularmente suas atribuições, nas esferas civil, penal e administrativa (art. 121), ressaltando que a responsabilidade civil-administrativa é, necessariamente, decorrente de ato praticado no desempenho do cargo ou da função (art. 124) e consagrando, ainda, a possibilidade de cumulação entre as sanções oriundas de cada uma das esferas citadas (art. 125), admitindo o afastamento da responsabilidade administrativa do servidor, de ofício, nos casos de sentença criminal absolutória pautada na inexistência do fato ou na negativa de autoria (art. 126).

Sobre as penalidades, coube ao Capítulo V elencar as espécies de sanções disciplinares aplicáveis ao servidor civil (art. 127) e os parâmetros a serem considerados na efetivação da sanção:

Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Parágrafo único. O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar (BRASIL, 1990)

A Lei trata, ainda, de especificar os casos de aplicação das penalidades de advertência (art. 129), de suspensão (art. 130) e, conforme já citado, de demissão (art. 132). As autoridades competentes para aplicação de penalidades disciplinares são elencadas no artigo 141 da Lei 8.112/1990, seguido pelas disposições acerca da prescrição da ação disciplinar (art. 142).

O Título V da Lei 8.112/1990 é dedicado ao processo administrativo disciplinar, em sentido amplo, que abrange a sindicância e o PAD, em sentido estrito, tratando das suas generalidades (arts. 143 a 146), da possibilidade da aplicação da medida cautelar denominada afastamento preventivo (art. 147) e da sua composição e ritos (arts. 148 a 152). É tratado no

mesmo título, ainda, disposições acerca do inquérito administrativo (arts. 153 a 166), do julgamento do processo (arts. 167 a 173) e da sua revisão (arts. 174 a 182).

2.2.2.3 A Lei nº 9.784/1999

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Di Pietro (2019) destaca que a lei em comento não se restringiu a estabelecer normas processuais, mas confere aplicação dos princípios constitucionais dos administrados em um processo que tenha, no outro polo, a Administração Pública.

Assim, a autora destaca que os mandamentos da Lei nº 9.784/1999 têm natureza principiológica, incidindo tanto sobre a União quanto sobre os Estados e os Municípios, podendo estes, ainda, estabelecer normas próprias, assegurada a aplicação subsidiária da norma federal. Há de se ressaltar, também, que, por força do seu art. 69, as disposições da Lei nº 9.784/1999, diante de normas que tratam de processos específicos, também terão aplicação subsidiária.

Portanto, o art. 2º da Lei 9.784/1999 consolida, de forma não exauriente, a aplicação dos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência.

O parágrafo único do artigo 2º da Lei em comento, estabelece, também de forma não taxativa, a observância de critérios, dentro os quais destacamos o da atuação conforme a lei e o Direito, a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior às estritamente necessárias ao atendimento do interesse público e a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

A Lei prossegue tratando dos direitos (art. 3º) e deveres dos administrados (art. 4º), dos interessados no processo administrativo (art. 9º), da competência dos órgãos administrativos (arts. 11 a 17), do início do processo (art. 5º), da instrução (arts. 29 a 47), do dever de decidir (arts. 48 e 49), do recurso administrativo e da revisão (arts. 56 a 65), dentre outras disposições.

Acerca do objeto desta pesquisa, destaca-se, além do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, supracitado, o tratamento conferido pela norma à disposição da motivação, ou seja, a indicação dos fundamentos de fato e de direito, mandatória nos casos de imposição de sanção, por força do disposto no art. 50, caput e inciso II.

O § 1º do artigo em baila determina, ainda, parâmetros para a motivação, a qual "deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato" (BRASIL, 1999), admitindo, portanto, a motivação aliunde ou *per relationem*.

De igual importância, o art. 68 da Lei nº 9.784/1999 estabelece os tipos de sanções aplicáveis, quais sejam, de natureza pecuniária ou de obrigação de fazer ou de não fazer, devendo sempre ser assegurado o direito de defesa.

2.2.2.4 O Código de Processo Civil

Conforme expressamente mencionado no Manual de Processo Administrativo da CGU, a Lei 13.105, de 16 de março de 2015, que contém o CPC, também tem aplicação nos processos administrativos, em caráter supletivo e subsidiário, tal qual é expressamente previsto no seu artigo 15.

Como já tratado, de Sousa (2022) enfatiza o uso consolidado, no Processo Civil, da solução consensual de conflitos, devendo estar sendo buscada pelo Estado, sempre que possível, conforme §§ 2º e 3º do artigo 3º do CPC.

Especificamente com relação à Administração Pública, o Código em comento prevê a criação de câmaras de mediação e de conciliação, no âmbito administrativo, possuindo estas, dentre outras atribuições, a competência para promover a celebração de TAC.

Destaca-se que, por força do artigo 17 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, aplica-se à ação para aplicação de sanção decorrente da prática de atos de improbidade administrativa, o procedimento comum disposto no CPC. É facultado ao Ministério Público, ainda, celebrar acordo de não persecução civil, caso haja, no mínimo, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevidamente obtida.

De Sousa (2022) cita, ainda, o disposto no art. 32, inciso III, da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, segundo o qual as pessoas jurídicas de direito público são autorizadas a criar câmaras de prevenção e de resolução administrativa de conflito, possuindo, dentre outras, a competência para promover a celebração de TACs.

Por fim, destaca-se que, não obstante a previsão de aplicação supletiva e subsidiária do CPC de 2015 aos processos administrativos, conforme seu art. 15, a Resolução Conjunta nº 4.220¹³, de 28 de junho de 2012, que criou o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA), já previa a aplicação do CPC e da LINDB, subsidiariamente às disposições do manual, conforme consta, expressamente, em seu art. 558.

2.2.3 A incidência de princípios aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador Disciplinar

Não constitui o foco desta dissertação a enumeração ou a explicitação de todos os princípios aplicáveis ao DASD, o que demandaria uma pesquisa própria por si só. Contudo, sendo verificado, através da doutrina pesquisada, o papel desempenhado pelos princípios, muitas vezes transportados acriticamente de outros ramos do Direito, mormente o Penal, faz-se necessário trazer breves considerações acerca da incidências dessa categoria especial de normas de otimização, ressaltando, sobretudo, seu papel na definição de um regime jurídico de DAS.

Conforme já aventado, a incidência da Constituição Federal de 1988 sobre a aplicação do DAD se dá, sobretudo, por meio da observância dos princípios nela elencados, explicita ou implicitamente.

O artigo 37 da Carta Magna, ao inaugurar o Capítulo que trata, especificamente, da Administração Pública, vincula o seu exercício, em qualquer dos Poderes da União, ou nas Pessoas Jurídicas de Direito Público, à observância dos princípios da legalidade, da

¹³ Cria o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA), visando à proteção dos direitos dos militares e o interesse público da Administração Militar e o reconhece como Trabalho Técnico- Profissional.

impressoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, sendo todos relevantes na seara administrativa disciplinar.

Além dos princípios listados no art. 37 da Carta Magna, extrai-se, ao longo do seu texto, outros princípios, os quais, não raro, são transportados por doutrinadores ao processo administrativo sancionador disciplinar, tais como o da dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º), o da isonomia (caput do art. 5º), o do devido processo legal (inciso LIV do art. 5º), o da incidência da ampla defesa e do contraditório (inciso LV do art. 5º), o da presunção de inocência (inciso LVII do art. 5º), o da razoável duração do processo (inciso LXXVIII do art. 5º), o do juízo natural (incisos XXXVII e LIII), o da vedação às provas obtidas por meio ilícito (inciso LVI do art. 5º) e o da individualização da pena (inciso XLVI do art. 5º), entre outros.

Conforme Voronoff (2018), a teoria da aplicação das garantias e dos princípios do DP ao Direito Administrativo se originou e se desenvolveu na Espanha, pautada na unicidade do poder punitivo estatal e na contenção do arbítrio, alcançando previsão constitucional e sendo confirmada pelos tribunais espanhóis, sob o entendimento de ser necessária a efetiva comprovação do ilícito administrativo para que o administrador seja sancionado.

Para a autora, ao tratar o Direito Administrativo unicamente sob o viés garantista, a doutrina espanhola se equivocou ao desconsiderar os institutos da efetividade e da eficiência da sanção e ao aplicar o mesmo rigor garantístico do Direito Penal à seara administrativa, desconsiderando as nuances desta. Hoje, tal sistema é criticado, em decorrência do regime jurídico deveras rígido, que passou a afetar negativamente as atividades da Administração Pública. No caso espanhol, há, ainda, a impossibilidade de se flexibilizar o DAS pela via infraconstitucional. Tal rigor constituiu entraves ao resgate da identidade própria deste ramo do direito (VORONOFF, 2018).

Voronoff (2018) demonstra que o discurso espanhol de transposição de garantias penais ao DAS se espalhou por diversos países. No caso do Chile, a partir da década de 1970, prevaleceu o entendimento análogo ao supracitado, que, atualmente, tem sido revisto, inclusive pela Suprema Corte do país.

No Brasil, durante a redemocratização nacional, pós regime militar, a aplicação das garantias penais na seara sancionadora administrativa serviu ao controle da atividade do Executivo, havendo, na constituição de 1988, a enunciação de diversos direitos e garantias fundamentais, bem como de formas de controle da atividade estatal. A extensão das garantias

penais ao DAS costuma a ser justificada, ainda, pelo argumento de impedimento de desvio de finalidade legislativo, ou seja, a substituição de tipos penais pela criação de tipos administrativos, em que as garantias pudessem ser suprimidas (VORONOFF, 2018).

A autora, contudo, apregoa a necessidade de uma revisão nessa abordagem puramente garantista, sob os seguintes argumentos:

primeiro, para redimensionar a extensão de garantias penais quando, de uma ótica finalística e funcionalmente adequada, elas não se justifiquem no campo administrativo... segundo, para testar a legitimidade de exceções e adaptações já construídas pela doutrina e pela jurisprudência, mas desprovidas da devida justificação... terceiro, para desfazer uma espécie de inversão de lógica que prepondera na literatura administrativista (VORONOFF, 2018, p. 212).

Voronoff (2018) critica a utilização do critério meramente formal para definição jurídica da sanção, constituindo um argumento circular, sem estabelecer parâmetros para o aplicador do direito, ensejando inconsistências. Logo, propõe definir o regime jurídico da sanção administrativa a partir de seus atributos, contribuindo para esclarecer os princípios e regras incidentes ao DAS.

Ao tratar do princípio da legalidade no DAS, Voronoff (2018) aduz à imprecisão doutrinária e jurisprudencial, contribuindo para um cenário de insegurança jurídica. Conforme já aventado neste trabalho, a reserva legal aplicada à atividade sancionatória da administração pública é relativa e material.

Ainda, extrai-se da legislação infraconstitucional diversos princípios incidentes sobre o DAD. A Lei nº 8.112/1990, por exemplo, ao tratar do processo administrativo disciplinar, em seu artigo 143, assegura ao acusado do processo administrativo acusatório, seja o PAD ou a sindicância, a ampla defesa. Outrossim, ao tratar do inquérito administrativo, no artigo 153, também prevê a observância ao contraditório e à ampla defesa.

Ressalta-se, portanto, que a formulação das diretrizes acerca da incidência dos princípios que decorram da lei, em sentido material ou formal, devem ser propostas a partir das particularidades do campo do DAS a que se referem, a fim de otimizar a concretização do interesse público subjacente ao órgão da administração pública no qual se situam.

O Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU destaca, ainda, princípios mais amplos que também devem ser observados, quando da responsabilização através de

processo administrativo disciplinar, quais sejam, o do informalismo moderado, o da verdade real, o da presunção de inocência ou de não culpabilidade, e o da motivação (BRASIL, 2021).

3 DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MILITAR

Apresentadas, no capítulo anterior, as generalidades e o estado da arte acerca do DAS, passa-se à análise do DASM, sendo necessário, contudo, retomar alguns pontos já abordados, desta vez sob a ótica deste ramo do Direito castrense.

3.1 Um breve discurso de justificação e de legitimação do Direito Administrativo Disciplinar Militar

Primeiramente, acerca da posição do DASM, ratifica-se o aludido por Grotti e Oliveira (2020), sobre a heterogeneidade do DAS, que se desdobra em campos, sendo estes subdivididos em campos mais especializados, conforme rol apresentado no capítulo anterior. Nesse diapasão, o DASDM, assim como o DASD "comum", encontra-se inserido no campo das atividades instrumentais ou de gestão da administração pública.

A classificação do DASDM no campo supracitado é propícia ao reconhecimento da função instrumental da sanção administrativa disciplinar militar, isto é, como meio utilizado para maximizar a aplicação da lei e para viabilizar os interesses sociais, contribuindo, ainda, para a superação da tradicional noção da sanção como represália e para a atenuação da sua carga de condenação moral.

Não obstante, há parcela da doutrina castrense, representada pelo professor Paulo Tadeu Rodrigues Rosa (2005), que entende que o Direito Administrativo Militar deveria, de fato, compor um ramo autônomo do Direito Administrativo, ou seja, desvinculado a ele, considerando que haveria mais relações estabelecidas com o DP.

Corroborando com a diferente abordagem dada por autores criminalistas, se comparados aos administrativistas, quanto à diferenciação entre a sanção administrativa e o ilícito penal, de Assis (2022) aduz à estreita relação entre o Direito Disciplinar Militar e o DPM, ao citar o § 1º do artigo 42 da Lei 6.880/1980, o Estatuto dos Militares, inferindo que a diferença entre transgressão disciplinar militar e o crime militar correlato residiria na intensidade da violação do dever funcional, sendo os crimes mais graves.

Outrossim, Grotti e Oliveira (2020) citam uma singularidade do DASM. É que, apesar da Constituição Federal, no inciso LXI do art. 5º, inicialmente, vedar a prisão de alguém, exceto por flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, ao final, ela autoriza a prisão em decorrência do cometimento de transgressão militar ou de crime propriamente militar, definidos em lei. Há de ser citado, ainda, o não cabimento de *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares, conforme disposto no §2º do art. 142 da Carta Magna.

Em decorrência do dispositivo constitucional supracitado, convém trazer à lume alguns pontos tratados no capítulo anterior. O primeiro deles refere-se ao conceito de legalidade do DASDM.

Como demonstrado, Voronoff (2018) critica a equiparação do conceito de legalidade penal ao de legalidade no âmbito do DAS, uma vez que, a partir dela, confunde-se ramos distintos do Direito, ensejando o transporte acrítico da principiologia do DP ao DAS. Tal diferenciação e delimitação assume especial relevância no DASDM, dada a tendência doutrinária em aproximá-lo, e em confundi-lo, ao DPM.

Ao tratar do DAS, a autora aduz à inexigência de reserva de lei no texto constitucional, no tocante à definição de infrações e de sanções administrativas, e admite a edição de diplomas normativos diversos, que remetam à lei. Impor restrição normativa ao Executivo, nesse sentido, atentaria contra o princípio da separação de poderes (VORONOFF, 2018).

No DASM, diante de diversas alegações acerca da inconstitucionalidade de Regulamentos e Códigos Disciplinares, mormente quanto ao Regulamento Disciplinar do Exército (RDE), aprovado pelo Decreto de nº 90.608, 04 de dezembro de 1984, convém acrescentar, ao raciocínio supracitado, o entendimento acerca da ausência de inconstitucionalidade formal superveniente, tendo o RDE sido recepcionado pela Constituição de 1988 com o *status* de lei (ALVES-MARREIROS, 2022).

Contudo, considerando que o Decreto nº 90.608/1984 foi revogado pelo Decreto nº 4.346, de 26Ago02, ou seja, durante a vigência da Constituição de 1988, contra este foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo mérito não foi julgado pelo STF, por ausência de detalhamento específico na petição inicial.

A respeito do tema, de Assis (2022) aduz à inexistência de dispositivos constitucionais antagônicos entre si, sendo imperioso conciliar outras normas constitucionais a fim de decidir aparente contradição. Sobre a suposta exigência, decorrente do inciso XLI¹⁴ do art. 5º da Constituição, de Lei definidora de transgressões disciplinares, o autor pugna que sejam considerados os princípios constitucionais acerca das bases institucionais das FFAA, mormente a respeito da submissão delas à autoridade suprema do Presidente da República e da competência deste para editar decretos que visam o fiel cumprimento das leis. O autor conclui, portanto, que o Direito Constitucional brasileiro adotou, com relação às transgressões disciplinares, a legalidade ampla.

Acerca do já citado equilíbrio entre as garantias individuais do acusado em processo administrativo disciplinar e o exercício da potestade administrativa disciplinar, de Assis alerta quanto ao perigo de, ao trazer, irrefletidamente, garantias ínsitas do processo penal para o processo administrativo, reduzir as prerrogativas da Administração, e reforça a justificação da potestade administrativa no entendimento de que "sua eficácia e imediatidade é a melhor salvaguarda do interesse público, face à possível ineficácia da Administração da Justiça para reprimir ilícitos de gravidade menor" (2022, p. 118).

Ainda a respeito da legalidade no âmbito do DASDM, cita-se a recente declaração de inconstitucionalidade da Lei federal de nº 13.967, de 26Dez2019, a qual, em síntese, alterava o artigo 18 do Decreto-Lei nº 667, de 02Jul1969, substituindo a terminologia de Regulamentos Disciplinares, no âmbito das PMs dos Estados e do Distrito Federal, por Códigos de Ética e Disciplina, aprovados por lei estadual ou federal (esta no caso do Distrito Federal), estabelecendo parâmetros a serem seguidos, sobretudo acerca das transgressões e das sanções disciplinares, elencando, ainda, princípios a serem observados nos diplomas normativos, sendo o mais marcante a vedação da imposição de medida privativa e restritiva de liberdade como sanção disciplinar. Outrossim, a Lei em comento previa a existência do Conselho de Ética e Disciplina Militares no âmbito das IMEs.

A vedação às sanções disciplinares privativas e restritivas de liberdade ensejou debates acerca da violação aos princípios da hierarquia e da disciplina, culminando no ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, deflagrada pelo Estado do Rio de Janeiro.

¹⁴ "XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais" (BRASIL, 1988).

Em 20 de maio de 2022, o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade da Lei federal nº 13.967 (BRASIL, 2022), com fulcro em vício de iniciativa, considerando que o Projeto de Lei 7.654/2014, que a precedeu, foi de autoria parlamentar. O relator, o Ministro Ricardo Lewandowski, concluiu que, caso se tratasse de regime jurídico das Forças Armadas, haveria usurpação de competência do chefe do Executivo Federal, haja vista tratar-se de matéria de iniciativa do Presidente da República, conforme art. 61, §1º, inciso II, alínea "f" da Carta Magna.

Outrossim, tratando-se de normas gerais de garantias de servidores militares dos Estados e do Distrito Federal, ratifica-se que sua iniciativa, conforme o artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal, também recai sobre a União.

Contudo, o relator ressaltou o entendimento da Suprema Corte, que restringe a interpretação do termo "normas gerais", no contexto do inciso XXI do art. 22 da Constituição Cidadã, aos casos de estruturação das PMs como força auxiliares e reservas do Exército. Assim, o regime jurídico de servidores militares estaduais e distritais se consolidaria como reserva de iniciativa dos respectivos Governadores, conforme o princípio da simetria. Portanto, no caso julgado, o STF concluiu que a usurpação atentou contra a iniciativa legislativa dos Governadores de Estado.

Não obstante a nulidade formal, o Ministro aventou vício de inconstitucionalidade material, sob os argumentos da submissão dos militares estaduais a um regime jurídico diferenciado, decorrente da importante missão constitucional conferida às IMEs, cujas bases são a hierarquia e a disciplina, que se constituem em braço armado do Estado, e de que o texto constitucional autoriza a prisão de militares por decorrência de transgressão disciplinar, conforme inciso XLI do art. 5º, restringindo-lhes o alcance, ainda, do *habeas corpus*, conforme § 2º do art. 142, servindo tais limitações à supremacia dos interesses coletivos.

Ao nosso ver, o argumento adotado é paradoxal, uma vez que, ao mesmo tempo em que é rechaçada a competência do Executivo Federal, adotando a interpretação restritiva da expressão "normas gerais", sob o argumento de que tal expressão englobaria contexto de atuação das PMs como força auxiliar e reserva do Exército, ao refutar a norma materialmente, o faz ressaltando esta função subsidiária à força terrestre.

Ainda, são citadas as polícias como um todo, enfatizando mesmo as de natureza civil, cabendo ressaltar que às forças de segurança não militares não se impõe restrição de liberdade em decorrência do cometimento de faltas administrativas.

Observa-se, na decisão citada, o apelo a uma forma mais sofisticada do argumento da relação de sujeição especial, que, conforme demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho, se coloca como obstáculo à defesa das garantias no âmbito do DAS, fugindo, ao nosso sentir, do desejado equilíbrio fino entre o respeito às garantias individuais dos administrados e a consecução do interesse coletivo, conferindo maior peso a este, sem, data vênica, apresentar a fundamentação adequada.

Ao comparar a ideia de legalidade no DASM e no DP, se torna necessário relembrar que Voronoff (2018) justifica o rigor da admissão do Poder Legislativo, como única fonte instituidora de crimes e penas, na gravidade, na salvaguarda dos bens jurídicos fundamentais e na possibilidade de privação da liberdade que ocorre no DP, não havendo sanções restritivas de liberdade no âmbito do DAS comum.

Contudo, conforme ressaltou o inciso LXI do art. 5º da Carta Magna, a possibilidade de ocorrer prisão em decorrência do cometimento de transgressão disciplinar militar, apesar de ausente no DAS comum, está presente no DASM, o que problematiza a questão.

Por outro lado, por estar vinculado diretamente ao Direito Administrativo, e não ao DP (comum ou militar), ressaltou o aspecto finalístico operacional do DASM, vinculando-o à viabilização de interesses da sociedade, e não como mera represália por uma conduta moralmente reprovável, característica do DP, conferindo-lhe caráter mais prospectivo.

Outrossim, o DASM também requer agilidade, possui menor carga de desvalor ético-social, se comparado à seara penal, e natureza de técnica de regulação voltada a conformar a conduta dos administrados, *in casu*, militares. Estes fatores, na esteira da doutrina de Voronoff (2018), justificariam a concepção mais flexível de legalidade, favorecedora da efetividade e da eficiência, as quais, repisa-se, fogem ao escopo do Poder Legislativo.

Portanto, ao lado do conceito hodierno de legalidade administrativa, ou seja, como observância a todo o ordenamento jurídico e pautada por diversos regulamentos, e diante da inexistência de reserva de Lei constitucional para a atividade sancionatória do Estado, a legalidade no DASM, comparada à penal, deve ser abrandada, ainda que deva-se destinar-lhe um toque de maior gravidade se comparado ao Direito Administrativo Geral e, ainda, ao DAS, por fixar deveres e sanções restritivas de direitos fundamentais, dentre estes o da liberdade de locomoção.

Como decorrência, a criação de tipos e sanções pela Administração Pública também se dará, apenas, *secundum legem*, aplicando, à sua atividade sancionatória, reserva legal relativa e material, podendo as infrações serem especificadas em atos normativos infralegais, tal qual ocorre no DAS.

Definidas as balizas da legalidade aplicável ao DASM, mister se faz refletir, de maneira mais objetiva, acerca das bases teóricas indicadas por Alice Voronoff (2018), verificando a pertinência delas à seara do DASM. Assim, tal qual ocorre no DAS, no DASM pugnamos que o desenvolvimento histórico não deverá ser invocado, por si só, como justificador dos seus institutos, tampouco para prescrever o dever-ser, afastando, ocasionalmente, a incidência de direitos e garantias, de forma injustificada.

Outrossim, a interpretação acerca da incidência de princípios protetivos, mormente a que restrinja o seu alcance, exigência e responsabilidade, e ensejadora de tratamento jurídico diferenciado e excepcional, também não deverá ser pautada na vaga alusão a uma categoria de sujeição especial, de modo a servir como justificativa genérica para legitimar qualquer tipo de interpretação, inclusive arbitrárias.

Logo, também no DASM, fuge-se da insegurança jurídica decorrente das divergências quanto à aplicação das suas normas, princípios, direitos e garantias, reforçando-se a necessidade de, também a respeito deste ramo especializado do DAS, "propor um discurso de justificação, interpretação e aplicação ... sensível às particularidades associadas ao exercício dessa atividade" (VORONOFF, 2018, p. 79), reconhecendo que o DASDM, o DAS, o DP e o DPM, integrantes da mesma ordem jurídica, possuem funções distintas.

Por fim, não podemos olvidar que, apesar de estar localizado dentro do Direito Administrativo e, portanto, voltado ao interesses sociais, em contraposição ao DP, cujo foco são as ações indesejadas pela sociedade, o DASM não se diferencia absolutamente do DPM, havendo, em seu bojo, reprovação ético-social ainda maior do que aquela observada no DAS.

Porém, deve ser considerada a instrumentalidade que é inerente ao DASDM, que redundará em análises diagnósticas e prognósticas, voltadas, respectivamente, à identificação das causas dos problemas e à avaliação dos resultados, cabendo ao administrador interpretar a sanção administrativa como meio de gestão e perquirir sua efetividade, verificando se, da sua aplicação, decorre a conformação das condutas dos administrados.

Portanto, fixamos a base teórica de que a sanção administrativa disciplinar militar também assume um papel de

instrumento, e não como fim em si; como meio conformativo de condutas que pressupõe um esquema complexo e específico de incentivos, e não como reposta automática e indisponível do ordenamento jurídico ao cometimento de uma infração; como técnica regulatória inserida em contextos dinâmicos ... e não como um castigo voltado a estigmatizar o ofensor por uma ação moralmente condenável (VORONOFF, 2018, p. 121).

3.2 Fontes do Direito Administrativo Sancionador Militar

Da mesma forma como ocorre relação ao DAD, o Direito Administrativo Militar também se relaciona a outros ramos do Direito, mormente o Constitucional, considerando que é na Carta Magna que se encontra o fundamento do tratamento diferenciado conferido à classe militar, o DPM, do qual extrai diversos conceitos e definições, e o Direito Processual Penal (comum e militar) e Civil, que, supletiva e subsidiariamente, ditam a forma como os processos e procedimentos administrativos disciplinares militares devem ser conduzidos.

Há de se ressaltar, contudo, que, de modo diverso ao observado no Direito Administrativo comum, por assim dizer, o Direito Administrativo Militar apresenta princípios informativos rígidos, mormente os da hierarquia e da disciplina, tidos como basilares e que, portanto, devem ser otimizados e acompanhados da adequada motivação, de forma a se evitar o proferimento de decisões administrativas muito abstratas e em desconformidade com a lei.

É necessário, pois, trazer alguns aspectos diferenciadores, com relação à aplicação do DASDM, que é uno, nos âmbitos federal e estadual.

O Título V da Constituição Federal trata da defesa do estado e das instituições democráticas e, dentro dele, o Capítulo II aborda as FFAA, especificamente, definindo-as, logo no art. 142:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, **organizadas com base na hierarquia e na disciplina**, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei **complementar estabelecerá as normas gerais** a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares.

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

(...)

IV - ao militar são **proibidas a sindicalização e a greve;**

V - o militar, enquanto em serviço ativo, **não pode estar filiado a partidos políticos;**

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea "c";

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, 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 compromissos internacionais e de guerra (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Como ponto de partida, o artigo 142 da Carta Magna já traz, em seu bojo, diversos institutos que são nucleares no estudo das questões jurídicas relacionadas aos militares, mormente no DPM e no DASDM. Nele são tratadas a composição, a destinação constitucional e a organização das FFAA, cabendo ressaltar que elas, quais sejam, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, subordinam-se à autoridade suprema do Presidente da República.

Verifica-se que, já no texto constitucional, a incidência da hierarquia e da disciplina assumem um protagonismo no Direito castrense. Como consequência, com base nelas, decorrem outras disposições aplicáveis especificamente aos militares, algumas delas já previstas no próprio artigo supratranscrito, como o não cabimento de *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares, a vedação à sindicalização e à greve, bem como impossibilidade de filiação, por militares da ativa, a partidos políticos.

Nesse sentido, Alves-Marreiros (2022), preocupado com a possibilidade de desvirtuação dos conceitos de hierarquia e de disciplina, equipara-as a cláusulas pétreas, apesar de ter cabido à norma infraconstitucional defini-las; contudo, por tratar-se de norma materialmente constitucional, adotar um conceito diverso ao contemporâneo à promulgação da Constituição cidadã permitiria distorcer o sentido do texto magno.

Em seguida, a Constituição atribui à Lei Complementar o estabelecimento de normas gerais a serem adotadas nas FFAA, incluindo os direitos e os deveres dos militares, tendo tal incumbência recaído sobre a Lei Complementar nº 6.880/1980, que dispõe do Estatuto dos Militares das Forças Armadas.

Nesse prisma, destaca-se o texto do inciso X do §3º do art. 142 da Constituição Federal, o qual confere à lei, entre outras disposições, regular os direitos e deveres dos militares e reconhece, indiretamente, que a carreira militar possui especificidades e peculiaridades que lhes são próprias.

As Forças Auxiliares e reserva do Exército, por sua vez, conforme § 6º do art. 144 da Constituição Federal, compreendem as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, competindo a cada Estado a sua organização, ressalvadas as Forças Auxiliares do Distrito Federal, cuja organização e manutenção compete à União, conforme estabelecido no inciso XIV do art. 21 da Carta Magna.

Sobre a Lei de nº 6.880/1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, destaca-se o constante no seu art. 2º, no qual é ratificada a definição de FFAA trazida pela Constituição, ressaltando-se, de pronto, serem erigidas sobre a hierarquia e a disciplina.

Do Estatuto em comento, retira-se o fundamento legal para vários institutos que orientam o Direito Militar, tais como a continuidade e a devoção à carreira (art. 5º), a hierarquia e a disciplina como bases institucionais (arts. 2º e 8º), as manifestações do valor militar (art. 27), os preceitos da ética militar (art. 28, em especial os incisos II, III, IV, V, XIII, XVI), a vedação à ética empresarial (art. 29), os deveres essencialmente militares (art. 31), o compromisso militar (arts. 32 e 33), a violação das obrigações e dos deveres militares (art. 42), as transgressões disciplinares (art. 47), a promoção (art. 59) e as prerrogativas da classe (art. 73 e 74).

De maneira análoga, a Constituição Federal também atribui à lei estadual específica a disposição das carreiras dos militares dos Estados, conforme §§ 1º e 2º do art. 42.

No âmbito militar, conforme de Assis (2006), a existência das transgressões disciplinares encontram validade constitucional no já citado inciso LXI do artigo 5º da Carta Magna, diante da menção às transgressões militares:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade

do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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. (BRASIL, 1988)

Segundo de Assis (2006), destaca-se a existência de Regulamentos diversos para cada força singular, os quais deverão respeitar as disposições do Estatuto dos militares, tal qual a que impõe o limite de 30 dias para prisão ou detenção disciplinar.

Ainda acerca das generalidades da caserna, o artigo 2º da Lei 6.880/1980, na mesma linha observada no caput do art. 142 da Constituição, também traz a definição das FFAA:

Art. 2º As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, e destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem. São instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com **base na hierarquia e na disciplina**, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. (BRASIL, 1980, grifo nosso)

No artigo supratranscrito, observa-se, novamente, a centralidade da hierarquia e da disciplina para as instituições militares, servindo de bases sobre as quais elas se organizam.

Prosseguindo no Estatuto, o artigo 3º também fundamenta a diferenciação dos membros das FFAA, com relação aos demais servidores públicos, definindo-os como componentes de "uma categoria especial de servidores da Pátria ... denominados militares" (BRASIL, 1980).

O Capítulo III da Lei 6.880/1980 é inteiramente dedicado a estabelecer diretrizes relacionadas à hierarquia e à disciplina que, repisa-se, formam a base institucional das FFAA, conforme o caput do artigo 14, onde é estabelecido, ainda, que "a autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico" (BRASIL, 1980).

O art. 14 do Estatuto é, deveras, muito importante para o Direito Militar, ressaíndo dos seus parágrafos conceitos fundamentais, mormente com relação ao DPM e ao DADM:

§ 1º A hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antiguidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade.

§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

§ 3º A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados (BRASIL, 1980).

Com relação aos militares estaduais, também advém da Carta Magna o fundamento da sua existência, depreendendo-se, do artigo 42, que:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

(...)

§ 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar (BRASIL, 1988).

Logo, impõem-se aos militares estaduais, também, a inoponibilidade de *habeas corpus* face a punições disciplinares militares, a vedação à sindicalização, à greve e à filiação, do militar da ativa, a partidos políticos, já abordados no art. 142 da Constituição Federal de 1988, referindo-se às FFAA, e, ainda, conforme destacado do texto constitucional, no art. 42, a prevalência da atividade militar sobre as estritas hipóteses de acumulação remunerada de cargos públicos por militares, previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ainda, em respeito ao princípio da separação de Poderes e ao da simetria entre os entes federativos, a Constituição Federal reconheceu a atuação normativa do Executivo Estadual, ao determinar à lei estadual tratar das generalidades da carreira militar, possuindo, cada Estado, território e o Distrito Federal o seu Estatuto dos respectivos militares estaduais.

A esse propósito, ressaltamos que, em Minas Gerais, é a Lei nº 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o EMEMG. Tal norma, com supedâneo no artigo 39 da Constituição do Estado mineiro, trata dos direitos, das prerrogativas, dos deveres e das

responsabilidades dos militares estaduais mineiros, quais sejam, os integrantes da PM e do CBM.

O EMEMG será tratado, mais pormenorizadamente, no próximo capítulo deste trabalho, voltado ao DASDM no Estado de Minas Gerais.

Relembramos, ainda, que, em 26 de dezembro de 2019, foi publicada a Lei federal de nº 13.967, a qual alterava o artigo 18 do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, impondo aos Estados e ao Distrito Federal a edição de Códigos de Ética e Disciplina, em substituição a eventuais Regulamentos Disciplinares, no âmbito de cada IME, além de enumerar e determinar a observância de princípios garantistas, dentre eles a vedação à sanção privativa e restritiva de liberdade, que gerou bastante controvérsia.

Como desfecho, em 20 de maio de 2022, o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade da lei 13.967/2019, com fulcro em vício de iniciativa, considerando que o Projeto de Lei 7.654/2014, que a precedeu, foi de autoria parlamentar. Conforme já exposto, ressaí do voto, ainda, ponderações acerca da materialidade da lei considerada inconstitucional, sendo inferido que a extinção de sanções disciplinares restritivas de liberdade enfraqueceriam a hierarquia e a disciplina (BRASIL, 2022).

Quanto às FFAA, o fundamento da existência dos respectivos regulamentos disciplinares e dos limites das sanções disciplinares restritivas de liberdade é o artigo 47 da Lei 6.880/1980, *in verbis*:

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.

§ 2º À praça especial aplicam-se, também, as disposições disciplinares previstas no regulamento do estabelecimento de ensino onde estiver matriculada.

Jorge César de Assis (2022), alude à existência de poucos estudos do Direito Militar, o que repercute na ideia de que tal seara abrangeria, apenas, o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, e adota um conceito mais abrangente de Direito Militar, qual seja "todo conjunto legislativo que está ligado, de uma forma ou outra, ao sistema que envolve tanto das Forças Armadas Brasileiras, como aquelas que são consideradas suas Forças Auxiliares" (ASSIS, 2022, p. 22).

O autor refere-se à adequação do Direito Militar à Constituição Federal e cita, como ponto de partida, os artigos 142 e 42 da Carta Magna, já abordados, que, tratam, respectivamente, das FFAA e das IMEs. Em nível infraconstitucional, de Assis (2022) cita, como normas essenciais ao conhecimento da estrutura, da organização e do *modus vivendi* das Instituições militares, além do Estatuto dos Militares, os Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas, as normas a respeito do Conselho de Justificação e de Disciplina e os dispositivos correlatos aplicáveis às Forças Auxiliares.

No âmbito das FFAA, portanto, temos o Decreto nº 88.545, de 26Jul1983, que aprova o Regulamento Disciplinar para a Marinha (RDMar), o Decreto 4.346, de 26Ago2002, que aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (RDE), e o Decreto 76.322, de 22Set1975, que aprova o Regulamento Disciplinar da Aeronáutica (RDAer).

Assis (2022) aduz à sinonímia entre os termos contravenção disciplinar e transgressão disciplinar, cabendo ressaltar as suas respectivas definições nos Regulamentos Disciplinares das FFAA. Assim, conforme o artigo 6º do RDMar, "contravenção Disciplinar é toda ação ou omissão contrária às obrigações ou aos deveres militares estatuídos nas leis, nos regulamentos, nas normas e nas disposições em vigor que fundamentam a Organização Militar, desde que não incidindo no que é capitulado pelo Código Penal Militar como crime" (BRASIL, 1983). Ressai da norma citada, portanto, o caráter subsidiário da contravenção disciplinar, em relação aos crimes militares.

Já conforme o RDE, em seu artigo 14, a transgressão disciplinar é definida como "toda ação praticada pelo militar contrária aos preceitos estatuídos no ordenamento jurídico pátrio ofensiva à ética, aos deveres e às obrigações militares, mesmo na sua manifestação elementar e simples, ou, ainda, que afete a honra pessoal, o pundonor militar e o decoro da classe" (BRASIL, 2002).

Por fim, nos termos do artigo 8º do RDAer, "transgressão disciplinar é toda ação ou omissão contrária ao dever militar, e como tal classificada nos termos do presente Regulamento. Distingue-se do crime militar que é ofensa mais grave a esse mesmo dever, segundo o preceituado na legislação penal militar" (BRASIL, 1975).

Cada uma das normas citadas traz um rol de transgressões disciplinares, de incidência no âmbito de cada Força, não sendo o escopo do presente trabalho tratar de cada uma delas. Contudo, ressalta-se, conforme pontuado por Assis (2022), a subjetividade e abstração de

diversos conceitos balizadores do entendimento de violação à disciplina militar, como, por exemplo, conduta irregular, honra, dignidade, decoro, pundonor militar, etc.

De igual forma, são relacionadas, em cada regulamento disciplinar, as punições disciplinares (ou penas disciplinares, conforme o RDMar) a que se sujeitam os respectivos militares, sendo: no caso da Marinha, tal qual disposto no art. 14 do RDMar, a repreensão, a prisão simples e a prisão rigorosa, ambas de até 10 dias, a dispensa das funções de atividade, o impedimento até 30 dias, o licenciamento ou exclusão do serviço ativo, a bem da disciplina.

No caso Exército, conforme art. 24 do RDE, as sanções administrativas aplicáveis aos seus militares compreendem a advertência, o impedimento disciplinar, a repreensão, a detenção disciplinar, a prisão disciplinar e o licenciamento e a exclusão a bem da disciplina, sendo ressaltado, no parágrafo único do mesmo artigo, os limites de 30 dias e de 10 dias, respectivamente, para a aplicação das punições disciplinares de detenção e de prisão disciplinar.

Por fim, no caso da Aeronáutica, de acordo com o art. 15 do RDAer, são aplicáveis aos seus militares a repreensão (em particular ou em público, verbalmente ou por escrito), a detenção, até 30 dias, a prisão (fazendo serviço, até 30 dias, sem fazer serviço, até 15 dias, e em separado, até 10 dias), o licenciamento a bem da disciplina e a exclusão a bem da disciplina.

Ressai, do RDE, em seu art. 23, e do RDAer, em seu art. 6º, as finalidades da sanção disciplinar, quais sejam, a reeducação do transgressor e o fortalecimento da disciplina na Organização Militar.

Sobre a aplicação da punição disciplinar militar, de Assis (2022) classifica as espécies de sanções disciplinares em dois grupos: o das penalidades ordinárias ou reeducativas e o das penalidades extraordinárias ou exclusórias.

No caso das primeiras, sendo comuns no cotidiano militar, e por não ensejarem, por si só, a exclusão dos militares, como, por exemplo, a advertência, a repreensão, a detenção e a prisão, elas seguiriam um rito sumário, sem necessidade de instauração de um processo regular, sendo aplicados, contudo, a ampla defesa e o contraditório (DE ASSIS, 2022).

Quanto ao grupo das sanções disciplinares exclusórias, como, por exemplo, o licenciamento a bem da disciplina, a exclusão, a demissão, a expulsão e a reforma, por implicarem em perda patrimonial, seria necessária a instauração de processo regular, podendo

os efeitos da sanção, inclusive, coexistirem com os da sanção penal, considerando ser objeto do processo administrativo os reflexos da conduta transgressiva para a instituição militar (DE ASSIS, 2022).

De Assis (2022) destaca que, a despeito de alegações em contrário, todas as instituições militares federais têm aplicado os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório aos seus processos administrativos disciplinares, citando, no RDE, o anexo IV, que traz instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa nas transgressões disciplinares; no âmbito da Aeronáutica, cita a Portaria 893/GC3, de 11Set2003; e, quanto à Marinha, destaca o art. 26 do RDMar.

Ainda acerca da aplicação do DASM, convém citar a aplicação do princípio do *non bis in idem*, instituto que, em síntese, impede que uma pessoa seja punida duas vezes, na mesma esfera (administrativa, civil e penal) por uma infração de mesma natureza.

De Assis (2022) alude à controvérsia surgida quando um mesmo fato é passível de ser enquadrado, ao mesmo tempo, como transgressão disciplinar e como crime. O autor cita corrente doutrinária que veda a imposição, face a um mesmo fato, de sanção disciplinar e penal, e se manifesta favorável à aplicação do *non bis in idem* a duas hipóteses. A primeira delas já se encontraria pacificada pelo STF, por meio da súmula 19, segundo a qual "é inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira".

A segunda seria no caso de concurso de transgressão disciplinar e de crime militar de mesma natureza e identidade, divergindo quanto à intensidade, mais forte no caso do crime militar, prevalecendo, portanto, apenas a aplicação da pena referente ao ilícito penal.

De Assis ressalta a previsão constante dos §§ 4º, 5º e 6º do art. 14 do RDE¹⁵ e sintetiza que "no concurso de crime militar e de transgressão disciplinar, **quando forem da mesma natureza**, esta é absorvida por aquele e se aplica somente a pena relativa ao crime" (2022, p. 246, grifo do autor).

¹⁵ "§ 4º No concurso de crime e transgressão disciplinar, quando forem da mesma natureza, esta é absorvida por aquele e aplica-se somente a pena relativa ao crime

§ 5º Na hipótese do § 4º, a autoridade competente para aplicar a pena disciplinar deve aguardar o pronunciamento da Justiça, para posterior avaliação da questão no âmbito administrativo.

§ 6º Quando, por ocasião do julgamento do crime, este for descaracterizado para transgressão ou a denúncia for rejeitada, a falta cometida deverá ser apreciada, para efeito de punição, pela autoridade a que estiver subordinado o faltoso " (BRASIL, 2002).

Por fim, de Assis (2022) pauta o caráter restritivo da aplicação do *non bis in idem* no disposto no art. 43 do Estatuto dos Militares, que trata da responsabilização funcional, pecuniária, disciplinar ou penal a que se submete o militar, ao deixar de observar seus deveres especificados em normas, bem como no art. 125 da Lei 8.112/1990, que também admite a cumulação e a independência entre as sanções civis, penais e administrativas aplicáveis aos servidores civis da União.

Cabe ressaltar, acerca do DASM Estadual, como marco do seu reconhecimento oficial, a Emenda Constitucional nº 45/2004, denominada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁶ como Reforma do Judiciário, a favor da celeridade e da eficiência na justiça brasileira.

No âmbito do DASM, cita-se a alteração do artigo 125 da Constituição Federal de 1988, em especial o seu parágrafo 4º, que passou a conferir, à Justiça Militar Estadual, competência para "processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares" (BRASIL, 2004).

3.3 Da Hierarquia e da Disciplina Militares

Conforme aludido, ressei, da Constituição da República de 1988, do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, e dos seus respectivos Regulamentos Disciplinares, bem como da Constituição do Estado de Minas Gerais e do CEDM, como se verá adiante, que a hierarquia e a disciplina são as bases institucionais dos órgãos militares, servindo de fundamento para a aplicação do direito, sobretudo nos âmbitos do DPM e do DASDM.

Doutrinariamente, muito se discute acerca da natureza da hierarquia e disciplina. Grande parte dos autores do DASDM correlaciona a maior efetividade dos citados institutos a um maior controle sobre o braço armado do estado.

Nesse sentido, cita-se o estudo empreendido por Alves-Marreiros (2022), o qual, valendo da análise de diversos movimentos grevistas ocorridos no âmbito das polícias militares, a partir de 1997 e até 2018, e, em contraposição, do único movimento paredista no âmbito das Forças Armadas, em 2007, utilizando aspectos comportamentais do Direito, busca vincular a ausência ou a frouxidão de imposição de consequências punitivas, em âmbito

¹⁶ Conforme disposto em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434106&%3Bori=1>>. Acesso em: 22 set. 2024.

estadual, à recorrência dos citados movimentos e, ainda, reforçar os fundamentos da diferenciação do direito militar e demonstrar a natureza, da hierarquia e da disciplina, de garantias individuais de toda a sociedade.

Conforme o autor, a menção à hierarquia e à disciplina em todos os textos constitucionais pátrios reforça o caráter de tais institutos como garantia individual e social. Não obstante, ele cita diversos tratados internacionais, como o pacto de San Jose da Costa Rica e a Convenção 98 da Organização Internacional do Trabalho, ambos ratificados pelo Brasil, nos quais são reforçadas garantias individuais, como a liberdade de associação, e, não obstante, admitidas vedações a certos direitos e garantias, sobretudo com relação a membros das forças armadas e a policiais (ALVES-MARREIROS, 2022).

Alves-Marreiros (2022) aduz à índole militar, caracterizada, sobretudo, pela hierarquia e pela disciplina, citada no art. 3º do Código de Processo Penal Militar, observada no âmbito tanto do Congresso Nacional quanto do Poder Judiciário, citando, como exemplo, a inaplicabilidade do princípio da insignificância no âmbito militar, em casos de porte de drogas em pequena quantidade, justamente por afrontar as aludidas bases institucionais.

Outrossim, atribui à necessária diferenciação do Direito Militar os objetos com os quais os militares lidam, no seu cotidiano, tais como a proteção à vida, ao patrimônio, às liberdades e à soberania estatal.

Ressai dos argumentos dados por Alves-Marreiros (2022) para justificar a centralidade da hierarquia e da disciplina, isto é, a indicação da presença de tais institutos no art. 3º do CPPM e a menção ao princípio da insignificância, tipicamente penal, a tendência doutrinária em se aproximar o DASM ao DPM.

Não obstante, admitida a importância das contribuições da seara penal ao DASM, com relação a este, reforça-se a necessidade de construção de um discurso próprio e salienta-se a fundamentação da índole do Direito Militar, pautada na hierarquia e na disciplina, em diversas normas, sobretudo na Constituição Federal.

Alves-Marreiros (2022) cita um trecho de Vasquez, datado de 1948, onde este sumariza que o Direito Penal Comum se configura conforme aspectos históricos e filosóficos, relacionados à concepção de justiça de cada época, que é cambiável. O Direito Castrense, contudo, voltado à proteção da coletividade, se afigura de forma mais rígida, uma vez que visa a manutenção da disciplina nas FFAA. Assim, as restrições constitucionais impostas aos

militares, mormente a vedação à sindicalização e à greve, se fundamentariam no caráter do pronto-emprego e da vedação à solução de continuidade caracterizadores das profissões militares.

Ressaltamos que é notória, nesse ponto, a justificação do Direito Castrense pautada, eminentemente, em razões históricas, a partir do DP e focada no aspecto pragmático, circunstâncias que, em que pese ser imperioso considerá-las ao construir um discurso de justificação, de interpretação e de aplicação do DADM, devem ser consideradas de forma ponderada, pois, caso lhes seja atribuído um peso excessivo, elas podem conduzir à inobservância dos direitos e das garantias dos militares e ser usadas como justificativas arbitrárias de justificação.

Alves-Marreiros (2022) prossegue demonstrando, como argumento de que a hierarquia e a disciplina têm caráter de garantias individuais e da sociedade, os prejuízos ocorridos quando instituições militares interrompem suas atividades, havendo, via de regra, aumento na incidência criminal, sobretudo quanto a ocorrências de danos ao patrimônio, à integridade pessoal e à vida, além de afetar diretamente a democracia, considerando que já houve, como resultado dos movimentos de greve e paredistas analisados, até a renúncia de representantes do povo legitimamente eleitos¹⁷.

Alves-Marreiros (2022) reconhece que, no caso das greves dos policiais militares, sua motivação residiria, em parte, nas dificuldades salariais e de condições de trabalho. Contudo, o autor entende que os movimentos grevistas não se justificariam, havendo outros modos para que os milicianos buscassem a melhoria de tais condições, como recorrer ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário.

O autor alerta, ainda, que, não raro, os movimentos grevistas são apoiados por centrais sindicais e traz à lume a reflexão de que, a sindicalização dos órgãos militares estaduais sob um comando sindical centralizado, colocaria ao seu dispor uma tropa, armada, com efetivo superior ao das próprias FFAA (ALVES-MARREIROS, 2022).

¹⁷ Como exemplo, cita-se a renúncia do Governador do Alagoas, ocorrida em julho de 1997, em decorrência da greve dos policiais do Estado, iniciada em 11 de julho de 1997, e finalizada em 31 de julho. Durante a ocorrência do movimento, iniciado por PMs, devido ao atraso de seis meses de salários, houve a adesão da Polícia Civil do Estado. Houve apoio do Exército, que cuidou de prédios públicos dos três Poderes, e confronto entre a citada Força Armada e as Forças de Segurança do Estado do Alagoas, sendo nomeados Secretário de Segurança de Alagoas e Comandante da PM, dois Generais do Exército. Proposto pelo Estado o pagamento da dívida em dezesseis vezes, o acordo foi aceito pelos representantes das Forças de Segurança estaduais, que encerraram o movimento (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001).

Porém, conforme o autor, a despeito da aplicação de medidas reforçadoras da hierarquia e da disciplina, esperadas diante das greves vedadas pela Constituição Federal, com relação aos militares estaduais, a tendência foi de, passados os movimentos grevistas, anistiá-los, por meio de Leis federais, extrapolando a competência da União por tratar de militares dos Estados, e de Leis estaduais. Para Alves-Marreiros (2022), tais leis geraram expectativa de impunidade e influenciaram nas escolhas racionais do indivíduo, desinibindo-o de participar de novos movimentos.

Nessa linha, de Assis (2022) alude à tentativa, por parte do Legislativo Estadual de Santa Catarina, de conceder anistia a militares estaduais, também em virtude da participação destes em movimentos reivindicatórios, através da Lei estadual de nº 10.076/1996, à qual foi interposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.440/SC, tendo o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidido que, apesar da competência da Assembleia Legislativa Estadual de deliberar a respeito, tal deliberação deveria ter sido iniciada por ato do Chefe do Executivo Estadual, consistido em reserva de iniciativa deste, tendo a citada lei sido declarada inconstitucional.

De igual forma, o Plenário da Suprema Corte, em maio de 2022, invalidou os dispositivos da Lei Federal de nº 12.505/2011 que concediam anistia face a transgressões disciplinares praticadas por militares estaduais de 21 Unidades da Federação, incluindo Minas Gerais, consolidando que, não obstante a competência da União de conceder anistias relativas à seara penal, incumbe aos estados conceder anistia com relação às faltas administrativas disciplinares praticadas por seus servidores.

Não obstante ter sido declarada inconstitucional a expressão "e as infrações disciplinares" na lei citada, a Ministra Cármen Lúcia, relatora, em prol da segurança jurídica, considerando mais de uma década de vigência da Lei impugnada, modulou os efeitos da decisão para a data da publicação da ata de julgamento (DE ASSIS, 2022).

Outrossim, diante da controversa Lei federal de nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019, que alterava o Decreto-Lei nº 667, de 02Jul1969, impondo aos Estados e ao Distrito Federal a edição de Códigos de Ética e Disciplina, e vedando a previsão de sanções privativas e restritivas de liberdade, cuja inconstitucionalidade foi declarada pelo STF em maio de 2022, convém destacar o posicionamento doutrinário acerca da matéria.

Para Alves-Marreiros (2022), um dos argumentos da corrente que defende a extinção de penas disciplinares de privação ou de restrição de liberdade, seria o de que penas de tal

natureza transporiam a pessoa do apenado, pois, deixando o militar sancionado de receber salário pelos dias suspensos, a insuficiência de recursos também atingiria aqueles que dele dependem. Assim, o abrandamento nas consequências das sanções disciplinares, buscado por certos doutrinadores, funcionaria como estímulo à indisciplina.

Ao tratar dos movimentos que pugnam por modificações dos Códigos Disciplinares, eliminando penas disciplinares de restrição de liberdade e limitando sobremaneira as de prestação de serviço, o autor aduz que as punições se tornam inefetivas, sem efeitos práticos e sem maiores consequências, estimulando, por conseguinte, a indisciplina. Conforme o seu entendimento,

a extinção de penas disciplinares privativas de liberdade (xadrez) somada com as constantes anistias e os acordos significaria garantia total de impunidade. A pena de prisão, além de comum nas forças militares ainda garante que, mesmo posteriormente anistiado, a pessoa tenha tido alguma punição: já que a cumpriu de fato, mesmo que depois seja excluída de sua folha de alterações (ALVES MARREIROS, 2022, p. 78).

No trecho supratranscrito, é possível observar, do nosso ponto de vista, a ênfase dada, por alguns autores do Direito castrense, apenas ao viés pragmático, em que pese deixarem de lado circunstâncias pessoais, da aplicação da sanção disciplinar, em detrimento do adequado garantismo, decorrente da constitucionalização do Direito Militar e, dentro deste, da própria integração, ajustada, entre o DADM e o DPM, afastando, assim, o almejado "equilíbrio fino".

Alves-Marreiros (2022), valendo-se do estudo realizado por Almeida, destaca que uma das principais causas do movimento grevista iniciado em Minas Gerais, em 1997, foi o rigor do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM), sob alegações de que ele só se aplicaria às Praças. Tal circunstância ressaltou de entrevistas realizadas com líderes das greves que ocorreram nos Estados de Minas Gerais, Ceará, Pernambuco, Pará, Rio Grande do Sul¹⁸ e Goiás.

Alves-Marreiros (2022) destaca não haver muita diferença entre o RDE e os antigos RDPM's dos estados citados e que algumas das restrições impostas nos regulamentos, reclamadas pelos líderes entrevistados, como vedação a manifestações coletivas de atos de superiores, possuem previsão constitucional.

¹⁸ O Soldado Lucas, um dos representantes da greve no Rio Grande do Sul, em entrevista a Almeida, citada por Alves-Marreiros (2022, p. 90), exprime o desejo por um Código de Ética único para as forças policiais do Brasil, alegando terem copiado o Código de Ética da PMMG.

Entendemos que a comparação entre os Regulamentos Disciplinares das FFAA e os Códigos de Ética (ou regulamentos disciplinares) das instituições militares estaduais perpassa, também, por discursos distintos de justificativa, interpretação e aplicação do DAS, por se referirem a instituições distintas, ainda que militares, e, portanto, deve levar em conta as especificidades de cada força, sobretudo as respectivas missões constitucionais, que são notadamente diversas.

Ao tratar da greve ocorrida no Espírito Santo, em 2017, Alves-Marreiros (2022) destaca que a consequência punitiva foi afastada ao garantir que aqueles que cessassem o movimento grevista não seriam punidos administrativamente, não obstante o prosseguimento dos inquéritos.

Nesse aspecto, apontamos que tal desfecho se aproximou, em certo ponto, ao entendimento acerca do *non bis in idem* no âmbito das FFAA, nas quais, coexistindo transgressão disciplinar e tipo penal, de mesma natureza, a condenação criminal afastaria a aplicação da sanção disciplinar correlata.

Ressalta-se que, ao apontar tal semelhança, não nos olvidamos da já aludida e necessária diferenciação entre o DADM nos âmbitos federal e estadual, isto é, entre as FFAA e as IMEs, que devem possuir discursos de justificação, interpretação e aplicação próprios, conforme suas respectivas missões constitucionais.

Contudo, destacamos que, data vênia, neste aspecto, o aludido rigor das FFAA, onde a natureza militar se apresenta mais manifestamente, se mostra mais branda, se comparado às IMEs, nas quais, por vezes, mesmo havendo coincidência com relação à natureza, sanções penais e administrativas são aplicadas paralelamente.

Alves-Marreiros (2022), sob o viés da análise comportamental, ao tratar das consequências reforçadoras observadas nos desfechos dos movimentos paredistas supracitados, elenca a extinção dos antigos regulamentos disciplinares, substituídos pelos então novéis códigos de ética, e, sobretudo, das penas disciplinares privativas de liberdade.

Prosseguindo, ao discorrer das categorias dos estados motivacionais, quais sejam, as privações e as estimulações aversivas, Alves-Marreiros (2022) classifica, como estimulações aversivas, as manifestações dos grevistas a respeito do rigor excessivo dos regulamentos, das penas restritivas de liberdade, do tratamento abusivo dispensados pelos superiores aos subordinados e da aplicação seletiva das normas disciplinares.

Diante da pretensa relação de causa e efeito que ressaí da doutrina supracitada e de decisões administrativas e judiciais, entre a maior ou menor rigidez do DASM e, respectivamente, a menor e a maior incidência de atos contrários à hierarquia e à disciplina, convém ressaltar aspectos das teorias dissuasórias de justificação da pena, conforme grifados por Voronoff (2018), tal qual o seu cunho consequencialista, ao abordar a punição sob a análise econômica do direito, e o seu acentuado grau pragmático, ao buscar explicações a partir de elementos extrajurídicos.

Destaca-se, ainda, o conceito de *homo economicus*, que consiste na abstração que representa um indivíduo de notável racionalidade, que considera as informações necessárias às escolhas que se lhe impõe e que é capaz de ponderar os resultados de cada uma delas, de forma a maximizar seus interesses, mediante a análise de custos e de benefícios (VORONOFF, 2018).

Assim, conforme Voronoff (2018), transportada tal lógica à análise de um comportamento ilícito, aduz-se que a probabilidade do cometimento de uma infração, penal ou administrativa, seria inversamente proporcional ao aumento dos custos que lhe poderiam advir, sendo tais custos representados pela rigidez da sanção e pela eficiência estatal em reprimi-la. Logo, como consequência, as teorias dissuasórias defendem a fixação da pena em um nível adequado à redução, ou mesmo ao impedimento, das infrações, visando diminuir as consequências danosas para a sociedade, como um todo.

Em que pese sua suposta objetividade no cálculo das sanções, em detrimento de arbitrariedades, as teorias dissuasórias desconsideram a complexidade de se quantificar as variáveis que incidem sobre o pensamento racional do infrator, idealizam tanto o *homo economicus*, desconsiderando as limitações da racionalidade humana, quanto os agentes estatais e a incidência de interesses próprios destes; ainda, concepções utilitárias da pena, afastam-se da realidade ao proporem-se como desvinculadas aos elementos morais, podendo ensejar resultados contrafáticos (VORONOFF, 2018).

Conforme Voronoff (2018), as teorias retributivas, por sua vez, de elevada carga de reprovação moral, ao verem a pena como um mal imposto pelo estado ao infrator, vincula-se à ideia de justiça, devendo ser proporcional à gravidade da conduta, ao dano sofrido pelo ofendido e à culpabilidade do infrator, esta fixada conforme a intenção do autor, os motivos que o impeliram e às circunstâncias do ato, com enfoque mais repressivo e castigador. Assim, teorias retributivas apresentariam, como vantagem, o enfoque na ideia de justiça. Contudo, a

quantificação dos fatores citados, relacionados à gravidade da conduta, ao desvalor ético moral e à própria justiça, abre oportunidades para inconsistências e arbitrariedades.

Voronoff (2018) aduz à singularidade do DAS, onde o exercício do *jus puniendi* estatal é realizado por órgãos da administração pública, conforme procedimento de Direito Administrativo, na consecução de fins atribuídos ao Estado-Administrador. Em adição, conforme a tese da unicidade do *jus puniendi* estatal, observa-se, ainda, a incidência de princípios do DP sobre os princípios que orientam o Direito Administrativo geral.

A autora reforça que o Direito Administrativo deve se atentar à racionalidade, também, no campo sancionatório. Nem sempre um índice elevado de atuação desconforme requer um aumento quantitativo e qualitativo nas punições aplicadas. Identificar e agir sobre as causas, além de mais efetivo, se mostra economicamente mais viável. A sanção administrativa assume, portanto, natureza de técnica regulatória, voltada a criar condições favoráveis ao atingimento do interesse coletivo (VORONOFF, 2018).

Tal aspecto, somado à exigência da observância aos direitos e às garantias dos administrados, no DAS, gera um equilíbrio fino, entre as pressões pragmáticas e garantistas, denominado por Voronoff (2018) como "moral com sentido dúplice", isto é, de respeito e garantia dos direitos fundamentais dos administrados e como princípio basilar à administração Pública, elencada no art. 37 da Carta Magna.

Voronoff (2018) alude à legitimação híbrida do DAS, que se vale de elementos das teorias dissuasórias e retributivas. Ao tratar do viés pragmático da sanção administrativa, a qual requer abordagem racional, ela indica contribuição da doutrina da análise econômica do Direito quanto à análise de estratégias sancionatórias.

Reforçamos, novamente, que, ao recepcionar o posicionamento de Voronoff, não olvidamos a complexidade e a pluralidade de correntes do DP, acerca do caráter dissuasivo ou retributivo da pena, assunto para o qual não há consenso. Contudo, repisa-se, defendemos, na mesma esteira que Voronoff (2018), que, usualmente, a sanção administrativa prescinde, em maior grau, do caráter retributivo, se comparada à pena decorrente de um crime.

A autora apresenta três modelos teóricos, o da regulação responsiva, desenvolvido por Ian Ayres e John Braithwaite, o da regulação realmente responsiva, de Robert Baldwin e Julia Black, e o de regulação baseada em riscos, aflorados nos relatórios de Hampton e Macrory, que valorizam variáveis distintas acerca da sanção administrativa, cabendo ressaltar os pontos

comuns entre os três, quais sejam, a concepção de penalidade como medida de gestão, ao lado de outras, a fim da realização de interesses públicos, com efetividade e eficiência; e a análise quanto à adequação da sua aplicação e capacidade de propiciar a finalidade buscada, a custos razoáveis (VORONOFF, 2018).

Para tal, os modelos sugerem considerar variáveis acerca dos reguladores, dos regulados, das condições e capacidades dos órgãos envolvidos, dos riscos e dos recursos. Conforme a autora, o DAS brasileiro, na atualidade, não tem se pautado pelas variáveis citadas. Propõe-se, portanto, a simplificação e a adaptação dos modelos à realidade brasileira, passando por três eixos: o de conscientização da sanção como instrumento capaz de incentivar os administrados, de forma que, faltando-lhe aptidão ou implicando custos desarrazoados, lhe faltará legitimidade; o de construção justificada, devendo o Estado definir modelos regulatórios que considerem motivações dos agentes envolvidos e o ambiente institucional, trazendo estratégias dinâmicas e de aplicação transparente pelo regulador; e um eixo de avaliação, consistente no monitoramento dos efeitos, das mudanças no ambiente e das mudanças de finalidades atinentes à regulação (VORONOFF, 2018).

Voronoff (2018) admite que a escolha por uma solução pautada em modelos predominante ou integralmente sancionatórios também pode se revelar legítima. Mas o será apenas e quando se concluir - e justificar - ser essa a estratégia mais apropriada à luz dos objetivos perseguidos e dos incentivos que o modelo pode produzir, ou, ainda, caso se demonstre ser essa a única estratégia punitiva viável diante das condições institucionais e dificuldades enfrentadas pelo Poder Público para desempenhar sua atividade. É essencial, portanto, a definição consciente e motivada do modelo adotado.

Diante da tendência doutrinária, de correlacionar um maior aumento do rigor no DASM a uma maior conformidade da conduta dos administrados militares, optamos por destacar aspectos da teoria sancionatória da regulação responsiva, desenvolvido por Ian Ayres e John Braithwaite, a qual se reveste de contextualidade, de antifundacionalidade e de consequencialismo e demonstra que nem o rigorismo punitivo, nem a ação eminentemente persuasiva se mostram eficientes, devendo as regulações serem balanceadas e flexíveis, de forma a se moldarem conforme os comportamentos dos sujeitos regulados, possuindo o Estado a competência de reagir, com maior ou menor intensidade, conforme a maior ou menor cooperação do administrado (VORONOFF, 2018).

O modelo supracitado aponta, como causa de fracasso de modelos regulatórios, a desconsideração acerca do perfil dos agentes regulados, atendo-se a paradigmas estereotipados, o que impede enxergar os incentivos que movem os agentes regulados. São premissas do modelo a heterogeneidade de motivações dos agentes (desde a economicamente mais viável até à baseada em valores morais), a fragilidade tanto das estratégias exclusivamente persuasórias, frente aos administrados economicamente racionais, e das estratégias muito rigorosas, face aos agentes com maior senso de comprometimento e responsáveis (VORONOFF, 2018).

Verifica-se, ainda, que os custos da punição são mais altos do que os da persuasão, que a regulação deve reconhecer e avançar em cada um dos níveis de agregações distintos na sociedade e, sobretudo, que

"uma estratégia preponderantemente punitiva alimenta uma subcultura organizada de resistência à regulação. Regulador e regulado estabelecem uma espécie de jogo de 'gato e rato' em que o particular é levado a desafiar a regulação, explorando suas lacunas, e o Poder Público é levado a responder mediante a edição de regras ainda mais específicas, em tese, voltadas a preencher essas lacunas. Isso, contudo, cria problemas graves de coerência sistêmica" (VORONOFF, 2018, p. 135).

A fim de estabelecer os momentos em que a sanção se mostra mais adequada do que a persuasão, e vice versa, a doutrina da regulação responsiva, valendo-se de estudos econômicos e, especificamente, da teoria dos jogos, apregoa que a maior eficiência é atingida a partir da cooperação entre regulador e regulado, desde que ambos cooperem; assim, se um falha, o outro retalia - se o administrado for oportunista, o Estado deve punir; se o Estado se afigura adversarial, cabe ao administrado ser oportunista, ou seja, fugir à lei (VORONOFF, 2018).

Outrossim, do ponto de vista sociológico, a estratégia "tit for tat"¹⁹ proposta pelos autores também seria recomendável, por promover a motivação não econômica dos regulados, mas a partir do senso de responsabilidade social e de comprometimento (VORONOFF, 2018).

Conforme a autora, a teoria da regulação responsiva aduz que

¹⁹ Expressão da língua inglesa, normalmente traduzida para o português como "olho por olho", trata-se, no contexto deste trabalho, de um conceito ressaído da abordagem alternativa à proposta por John Nash, na Teoria dos Jogos, apresentada por Robert Axelrod, na obra *The Evolution of Cooperation*, de 1984, e consiste em uma estratégia de reciprocidade, demonstrando que o ator tende a iniciar sua escolha conforme a alternativa mais cooperativa e, a partir de então, adota a mesma postura do outro jogador na rodada anterior. Em linhas gerais, ressaí como estratégia superior em jogos pautados no dilema do prisioneiro, por ser considerada gentil, capaz de retaliar e de perdoar, sendo, portanto, um equilíbrio entre competição e cooperação (IWAI e KIRSCHBAUM, 2011).

o ser humano reage de forma negativa diante de modelos em que a punição seja a primeira e principal resposta, ao invés de estratégias persuasivas, como o diálogo. Ele tende a se sentir estigmatizado, ofendido, insultado... o indivíduo realmente comprometido com a lei e com os valores sociais é levado a buscar caminhos de resistência e de enfrentamento, num movimento que se 'coletiviza' a partir da agregação dos grupos... Como resultado, cria-se uma subcultura de resistência à regulação que se retroalimenta, pois facilita e incentiva o surgimento de novos métodos de resistência e de contra-ataque à regulação.

Logo, o desafio de uma regulação bem-sucedida é justamente estabelecer uma sinergia entre punição e persuasão. A ideia não é prescindir da sanção, mas retirá-la da posição preferencial e apriorística. A punição deve ser estratégica, e não prioritária, porque assim fortalece o cumprimento voluntário da regulação. Além disso, a persuasão como primeira resposta legítima a punição, apresentando-a como razoável e justa (VORONOFF, 2018, p. 140).

Por fim, a imposição de medidas mais gravosas, contra administrados que agissem de má-fé, se traduziriam em senso de justiça, em possibilidade de materialização efetiva da punição e em autoridade do administrador diante dos administrados comprometidos, impulsionando os indecisos ao cumprimento da norma. Assim, o administrador deve transparecer forte, sendo os administrados incentivados a cooperar quando eles vêem o modelo como sendo cooperativo, com administradores capazes de punirem pontualmente os comportamentos maliciosos (VORONOFF, 2018).

4 O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES MILITARES ESTADUAIS DE MINAS GERAIS

A constituição do Estado de Minas Gerais, em simetria com a Constituição Federal, define, em seu art. 142, a PM e o CBM como órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares (MINAS GERAIS, 1989).

Ao prever a existência de Lei Complementar organizadora das Instituições Militares Estaduais, o artigo 143 da constituição mineira, em seu parágrafo único, menciona expressamente os regulamentos disciplinares das corporações em comento, prevendo sua revisão periódica pelo Poder Executivo, em intervalos de, no máximo, cinco anos.

Ressalta-se que o parágrafo único do artigo 143, supracitado, e o caput do artigo 102, que também diz respeito à revisão do Regulamento Disciplinar e do Estatuto da Polícia Militar, foram acrescentados pela Emenda à Constituição nº 39, de 02 de junho de 1999, sendo possível inferir que tal necessidade tenha relação com movimento grevista envolvendo Polícias Militares de todo o país, iniciado em Minas Gerais, ocorrido em 1997, conforme citado no Capítulo 3 desta pesquisa.

Em sua competência no sentido de suplementar as normas gerais da União acerca da organização, do efetivo, das garantias, dos direitos e dos deveres das IMEs, destaca-se a previsão, na Constituição Estadual mineira, de Lei Complementar que estabeleça estatuto próprio aos militares do Estado (art. 39), da proibição à sindicalização e à greve (art. 39, §5º) e à filiação a partidos políticos, do militar em efetivo serviço (art. 39, §6º), e de hipóteses de perda do posto e da patente dos Oficiais (art. 39, §7º), das Praças (art. 39, §9º) e de ambos, decorrente da condenação a pena privativa de liberdade superior a dois anos (art. 39, §8º).

A Constituição mineira, no que concerne à disciplina militar, atribui competência privativa ao Governador do Estado para que releve, atenuar ou anule penalidades administrativas impostas a militares do Estado, quando julgar conveniente (art. 90, inciso XXVIII - incluído pela Emenda à Constituição nº 39, de 02 de junho de 1999).

Quanto a este aspecto, pelo princípio da simetria, e em conformidade com o §6º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, as forças de segurança dos estados, subordinam-se aos respectivos Governadores. Novamente, a inserção do inciso XXVIII do art. 90 da Constituição de Minas Gerais, pela Emenda à Constituição nº 39, de 02Jun1999, chama a

atenção quanto ao momento em que foi feita, isto é, logo após a greve das Polícias Militares de 1997.

A esse respeito, Alves-Marreiros (2022) alerta quanto aos possíveis efeitos que as anistias políticas podem representar para a hierarquia e a disciplina institucionais, conforme tratado no capítulo anterior. Para o autor, sucessivas anistias concedidas a militares participantes de movimentos grevistas consistiriam em consequências reforçadoras, aptas a contribuir para o desencadeamento de movimentos paredistas futuros.

Não obstante, vislumbra-se, ainda, o uso de tais institutos pela União, que, ao anistiar administrativamente militares dos Estados, por terem sido enquadrados disciplinarmente, extrapola a sua competência, conforme se observou na Lei Federal de nº 12.505/2011, que teve dispositivos invalidados pelo STF, reforçando a competência dos Estados da Federação para conceder anistia com relação às faltas administrativas disciplinares praticadas por seus servidores.

Outrossim, há casos em que o próprio Legislativo Estadual extrapola sua competência, quando, sem o impulso do Governador do Estado, toma a iniciativa de deliberar a respeito da concessão de anistia a militares estaduais, tal qual se vislumbrou, por exemplo, na Lei Estadual de nº 10.076/1996, de Santa Catarina, que concedia anistia a militares estaduais por participação em movimentos grevistas, sendo, posteriormente, declarada inconstitucional pelo Plenário do STF, firmando o entendimento de que a matéria em comento consiste em reserva de iniciativa do Governador do Estado.

Voltando à Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), nela foi estabelecida a Justiça Militar, na Subseção IV da Seção III, artigos 109 a 111, merecendo destaque o artigo 111, que lhe atribui a competência para processar e julgar os militares estaduais, nos crimes militares e nas ações contra atos administrativos disciplinares militares, competindo, neste último caso, por força do parágrafo único do artigo citado, aos Juízes de Direito do Juízo Militar, processar e julgar singularmente as ações interpostas.

Neste ponto, destacam-se duas diferenças quanto às competências da Justiça Militar da União e às da Justiça Militar Estadual. A primeira, conforme art. 124, da Constituição Federal, possui competência para processar e julgar os crimes militares, não havendo especificação quanto ao agente, podendo este ser, inclusive, civil, resguardada a controvérsia doutrinária acerca de tal tema. Outrossim, a lei não lhe atribui competência acerca de ações referentes a atos disciplinares militares.

Já à Justiça Militar Estadual compete processar e julgar os militares estaduais nos crimes militares, ou seja, não abarcando os civis, ainda que a conduta por eles praticada se amolde, em tese, a crime militar. Por outro lado, por força da Emenda Constitucional de nº 45/2004, compete-lhe processar e julgar ações contra atos administrativos disciplinares militares, atribuição que não se observa no âmbito da União.

Prosseguindo nas fontes do Direito Militar mineiro, cita-se a Lei nº 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o EMEMG, trazendo generalidades a respeito das IMEs. Curiosamente, o EMEMG não se refere, expressamente, à hierarquia e à disciplina como bases institucionais, não obstante a Constituição do Estado de Minas Gerais o fazer, com relação à PM e ao CBM, no artigo 142, e, ainda, à Polícia Civil, no artigo 139.

O estatuto, porém, no seu art. 8º, trata de conceituar a hierarquia como "a ordem e a subordinação dos diversos postos e graduações que constituem carreira militar" (MINAS GERAIS, 1969), sendo silente com relação à definição de disciplina.

Destaca-se a importância do EMEMG para o Direito castrense mineiro, uma vez que dele emana o fundamento jurídico para a aplicação de diversos princípios específicos do Direito Militar Estadual, dentre os quais destacamos a disponibilidade, em tempo integral, para o cumprimento de missão (art. 15), os deveres, responsabilidades, direitos e prerrogativas dos militares estaduais (arts. 16 a 34), abrangendo a prestação de contas acerca dos seus bens (art. 21), a vedação à ética comercial ou empresária (art. 22), a responsabilidade integral pelas decisões e atos praticados (art. 23), o uso privativo de títulos, postos, graduações e uniformes institucionais aos militares (art. 25, podendo haver proibição de uso de uniformes aos inativos, em decorrência da prática de atos indignos, conforme § 2º do mesmo artigo), restrições à prisão de militar por autoridade policial civil (art. 28) e vedação ao uso da farda em manifestações políticas (art. 30).

Decorre do EMEMG, também, a necessidade do militar obter permissão para o gozo de férias anuais (art. 103, inciso III), e a possibilidade de cassação delas, por absoluta necessidade do serviço (art. 106), bem como a necessidade de comunicação, no caso do Oficial, ou de solicitar permissão, no caso da Praça, à autoridade competente, acerca do lugar onde será cumprida licença (art. 118).

São previstas, ainda, a impossibilidade de transferência para a reserva, ou reforma, de militar indiciado em inquérito ou submetido a processo por crime contra o patrimônio (art.

134), e a necessidade de comunicação, de militar da reserva ou reformado, à maior autoridade da Polícia Militar, ao se mudar para nova localidade (art. 136, § 8º).

Há, ainda, disposições estatutárias acerca da possibilidade de convocação compulsória do militar da reserva remunerada, em caso de grave perturbação da ordem pública, de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, da suspensão da faculdade de solicitação de demissão ou de baixa do serviço a militar em vigência de estado de guerra, de emergência ou de mobilização, ou, no caso do Oficial, se sujeito a inquérito, a processo ou em cumprimento de pena (art. 138, § 2º); a impossibilidade de concessão da exclusão com baixa do serviço ativo, para assunção de cargo público, por Praça aprovada em concurso, quando houver empenho relacionado à prevenção, manutenção ou restabelecimento da ordem ou quando a baixa por requerida com o fim de deixar a praça de cumprir nova missão ou movimentação (art. 148, parágrafo único). Por fim, é prevista a impossibilidade de exclusão da Praça que, em que pese haver concluído o tempo de serviço, não apresente o armamento e objetos a seu cargo, em perfeita conservação, que tenha dívida com a Fazenda Estadual ou que esteja a serviço que impossibilite a exclusão (art. 152).

Dos dispositivos supracitados, emanam diversas peculiaridades da carreira militar estadual, mormente quanto à disponibilidade, em tempo integral, para cumprir a função militar (podendo atingir até mesmo o militar da reserva, sobre o qual paira a possibilidade de ser reconvocado, nas hipóteses previstas no Estatuto), quanto às comunicações aos respectivos comandantes, quando ocorra deslocamentos por parte do militar, quanto ao rigor diante de eventuais irregularidades praticadas, com ênfase naquelas relacionadas a infrações contra o patrimônio, e quanto às prerrogativas exclusivas da classe.

Mais diretamente relacionado à seara disciplinar, o estatuto prevê a exclusão da Praça em virtude da incapacidade moral ou por incorrer na pena de exclusão disciplinar (art. 146, incisos II e IV), a exclusão dos que tenham ingressado na PMMG com infração aos requisitos para ingresso e os viciosos, os já sentenciados por crimes aviltantes, os exonerados a bem do serviço público, os expulsos ou excluídos disciplinarmente de outras corporações (art. 154), a impossibilidade de readmissão de Praça excluída disciplinarmente, a definição do tempo de serviço em campanha (art. 164), a movimentação de Oficial (art. 167, inciso III, e art. 168, inciso II e § 2º) e das Praças (art. 175, inciso II e § 2º) para atender aos interesses da disciplina.

Verifica-se na seara disciplinar, portanto, uma profusão de conceitos abstratos orientadores da aplicação do EMEMG, tais como "incapacidade moral", "viciosos", "aviltantes" e "interesses da disciplina", circunstância que enseja especial observância às prescrições da LINDB, sobretudo quanto às decisões citadas no caput do seu art. 20.

Aflora do EMEMG, ainda, a incidência de especificidades típicas da caserna, nas disposições acerca da sistemática das promoções por merecimento dos Oficiais (art. 184) e os seus requisitos (art. 186), da promoção por ato de bravura (art. 190), da exigência de vocação para o oficialato, para a promoção do Aspirante a Oficial ao posto de Segundo Tenente (art. 192), da promoção ao posto de Coronel pelo Governador do Estado, pelo critério exclusivo de merecimento (art. 197, §1º), da possibilidade de retirada de Oficial incluído no quadro de acesso, dentre outras causas, por incapacidade física ou moral (art. 198), do peso dos votos da Comissão de Promoção de Oficiais (art. 200, §4º), da vedação à promoção ao Oficial processado pelos crimes previstos nos Títulos I e II, nos Capítulos II e III do Título III e no Capítulo I do Título VII do Livro I ou no Livro II da Parte Especial do Código Penal Militar (art. 203, inciso IX, alíneas b e c), a qual pode ser afastada pela declaração de ação legítima (art. 203, § 4º), esta aplicável, também, por força do art. 209, às Praças, da possibilidade de consignação em folha de vencimentos para dívida não saldada contra quem já foi aplicada medida disciplinar (art. 236, §1º, item 3), da aplicação de medida disciplinar cabível à Praça que incorrer em ato delituoso, caso ocorra transgressão disciplinar ou dele ocorra grave prejuízo moral para a corporação (art. 239), do cometimento de ato atentatório à honra pessoal e ao decoro da classe, pelo desertor (art. 240-A).

Apesar da presença, no EMEMG, de institutos tipicamente relacionados ao DADM, reforça-se que coube à legislação específica tipificar as transgressões disciplinares militares. Tal sistemática decorre do princípio da simetria, uma vez que, em âmbito federal, o Estatuto dos Militares, em seu art. 47, explicita o princípio da tipicidade, ao atribuir, aos regulamentos disciplinares de cada FFAA, a especificação das contravenções ou transgressões disciplinares, além da forma de aplicação das penas disciplinares, das classificações de comportamento dos militares e da forma de interposição de recursos. Portanto, no âmbito estadual, em Minas Gerais, a atribuição prevista EMEMG recaiu sobre o decreto estadual de nº 23.085/1983 e, posteriormente, sobre a Lei nº 14.310/2002.

Convém relembrar, conforme já tratado nos capítulos anteriores, aspectos acerca da legalidade verificados no âmbito do DAS geral, que também se aplicam ao DADM. Primeiramente, verifica-se menor rigidez da legalidade, se comparada ao DP, considerando

que, na seara criminal, a legalidade assume viés de proteção contra o estado, sobretudo por conta da possibilidade de privação da liberdade, não havendo, no âmbito do DADM estadual mineiro a previsão de sanções disciplinares restritivas ou privativas de liberdade.

Por outro lado, se comparado ao Direito Administrativo geral, em que pese a seara disciplinar militar também estar sujeita ao dinamismo próprio deste ramo do Direito, em seu âmbito, diante da possibilidade de restrição de direitos, defende-se a imprescindibilidade do estabelecimento, em lei, das sanções e das infrações. A reserva de lei, neste caso, é relativa e material.

Dessa forma, decorre da Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), conforme seu artigo 143, parágrafo único, que os regulamentos disciplinares terão natureza de Lei Complementar, devendo ser revistos pelo Poder Executivo periodicamente, com intervalos de, no máximo, cinco anos.

À época da promulgação da Constituição Estadual de Minas Gerais, vigia o Decreto nº 23.085, de 10 de outubro de 1983, que continha o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (R-116), cujo escopo, aforado do seu art. 1º era "especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a punições disciplinares, comportamento policial militar das praças, recursos, recompensas e Conselho de Disciplina" (MINAS GERAIS, 1983).

Em junho de 2002, foi promulgada a Lei nº 14.310, que estabeleceu o CEDM e se firmou como paradigma, desde então, à edição de Códigos de Ética em diversos estados da Federação.

4.1 A Lei 14.310/2002

Conforme já aventado, com relação aos militares do Estado de Minas Gerais, coube à Lei 14.310, de 19 de junho de 2002, que contém o CEDM, o estabelecimento das condutas transgressórias disciplinares e das sanções disciplinares aplicáveis aos militares estaduais mineiros e a instituição do PAD e do CEDMU.

A lei em comento revogou o Decreto nº 23.085, de 10 de outubro de 1983, e, portanto, foi o primeiro Código de Ética, no Estado, editado após a promulgação da CRFB de 1988 e

representou, segundo de Oliveira (2022), uma grande conquista aos militares estaduais mineiros, sobretudo por apresentar uma linha humanista, ao abolir sanções disciplinares privativas de liberdade, ao adotar o sistema misto ou de jurisdicionalização moderado e ao adotar o princípio da tipicidade objetiva e da dosimetria da sanção disciplinar, dentre outros avanços.

Contextualmente, Alves-Marreiros (2022), ao tratar da greve das Polícias Militares de 1997, cita a pesquisa realizada por Juniele Rabêlo Almeida, onde constam entrevistas a diversos envolvidos nos movimentos grevistas, dentre eles o Sargento Rodrigues, policial militar mineiro à época dos fatos, destacando, das declarações deste, sentimento de revolta com relação ao Regulamento Disciplinar da PMMG vigente à época, o qual, segundo ele, se aplicaria apenas às Praças. Passado o movimento, o entrevistado ressaltou a abolição de prisão administrativa no Código de Ética que sucedeu o RDPM.

De fato, percebe-se que diversos entrevistados no trabalho de Almeida, citados por Alves-Marreiros (2022), mencionam insatisfação com os Regulamentos Disciplinares vigentes à época e chegam a mencionar o CEDM de Minas Gerais como modelo, que serviu para inspirar diversos outros códigos de ética de militares estaduais de outras Unidades da Federação.

De Assis (2022) também cita o CEDM, destacando a substituição da classificação do comportamento, outrora aplicável apenas à Praça policial militar, pelo conceito, aplicável a Oficiais e Praças, e adoção de um critério aritmético de avaliação, por meio de pontos e de critérios elencados no Código. O autor cita, como justificativa para tal mudança, o princípio constitucional da isonomia e, em que pese aludir à diferenciação profissional entre Oficiais e Praças, decorrente da estrutura disciplinar e hierárquica, com fulcro nos arts. 42 e 142 da Constituição Federal, o autor reconhece que tal mudança promovida pelo CEDM não enfraqueceu a disciplina ou a hierarquia nas IMEs.

Outrossim, corrobora com a já citada tendência de se adotar a mesma sistemática do Código de Ética mineiro a PMs de outros Estados da Federação, afastando-se do modelo adotado pelas FFAA e buscando otimizar as avaliações de desempenho e de produtividade dos servidores militares, sem prejuízo às instituições (DE ASSIS, 2022).

Tal tendência, ao nosso ver, se alinha ao discurso de justificação próprio do DADM defendido neste trabalho, ao conferir instrumentalidade às sanções disciplinares.

Assis (2022) também cita a influência da Lei nº 14.310/2002 sobre outros estados por meio da Lei 13.967/2019, que estabelecia a substituição de "regulamentos disciplinares", típicos das FFAA, por Códigos de Ética e Disciplina, aos moldes do CEDM.

Nesse sentido, a Lei 13.967/2019 (BRASIL, 2019) também previu a existência de Conselhos de Ética e Disciplina Militares, colegiado que, como será apresentado, surgiu no CEDM, além de aludir a diversos outros institutos presentes na norma em comento, reforçando a ideia de replicar a experiência mineira a nível nacional.

Contudo, conforme já tratado neste trabalho, reitera-se que a Lei 13.967/2019 foi declarada inconstitucional em maio de 2022, mormente por notório vício de iniciativa, sendo aventado na decisão, ainda, eventual prejuízo à hierarquia e à disciplina.

De Oliveira (2022), ao tratar do surgimento do CEDM, cita o temor e as críticas que o seu antecessor, o RDPM, suscitava, mormente pela existência de tipos transgressoriais muito abertos e da discricionariedade conferida às autoridades militares sancionadoras. Conforme o autor, o CEDM, pautado em princípios de direitos humanos, inovou ao abolir as sanções privativas de liberdade, se tornando referencial em âmbito nacional.

De Oliveira (2022) prossegue citando as reformas trazidas pelo CEDM, com destaque para adoção de um sistema misto de repressão disciplinar; a extinção do comportamento militar e sua substituição pelo conceito militar; a extinção dos Conselhos de Justificação e dos Conselhos de Disciplinas, voltados à avaliar a conveniência da exclusão de Oficiais e Praças, respectivamente, sendo instituído, em seu lugar, o PAD e o Processo Administrativo Disciplinar Sumário (PADS); e a criação do CEDMU, colegiado de assessoramento aos Comandantes, em matéria sancionatório disciplinar e na concessão de recompensas.

O autor cita, ainda, a instituição da disponibilidade cautelar, que afasta o militar do local onde teria praticado transgressão, não constituindo, contudo, medida privativa de liberdade, a adoção do princípio da tipicidade objetiva e a adoção do sistema de dosimetria da sanção disciplinar, impondo uma fórmula de cálculo da pontuação, a cujo resultado corresponderá uma sanção, reduzindo a discricionariedade que vigorava à época do RDPM (De Oliveira, 2022).

Aos moldes dos Regulamentos Disciplinares das FFAA e dos correspondentes regulamentos e códigos de ética das instituições militares de outros estados da federação, o CEDM aduz à hierarquia e à disciplina como bases institucionais das IME's:

Art. 6º – A hierarquia e a disciplina constituem a base institucional das IMEs.

§ 1º – A hierarquia é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das IMEs.

§ 2º – A disciplina militar é a exteriorização da ética profissional dos militares do Estado e manifesta-se pelo exato cumprimento de deveres, em todos os escalões e em todos os graus da hierarquia, quanto aos seguintes aspectos:

I – pronta obediência às ordens legais;

II – observância às prescrições regulamentares;

III – emprego de toda a capacidade em benefício do serviço;

IV – correção de atitudes;

V – colaboração espontânea com a disciplina coletiva e com a efetividade dos resultados pretendidos pelas IMEs (MINAS GERAIS, 2002).

Conforme de Oliveira (2022), o CEDM delimitou os princípios estruturais das IMEs em seus artigos iniciais, sendo o da camaradagem e o da cidadania, expressos no art. 3º, o da hierarquia e da disciplina, conforme art. 6º, supra, o da subordinação, constante do art. 7º, e o da oficiosidade, previsto no art. 8º da norma em comento. Tais princípios, formadores de um código de deontologia militar, se desdobram nos princípios de ética militar relacionados no art. 9º do CEDM, *in verbis*:

Art. 9º – A honra, o sentimento do dever militar e a correção de atitudes impõem conduta moral e profissional irrepreensíveis a todo integrante das IMEs, o qual deve observar os seguintes princípios de ética militar:

I – amar a verdade e a responsabilidade como fundamentos da dignidade profissional;

II – observar os princípios da Administração Pública, no exercício das atribuições que lhe couberem em decorrência do cargo;

III – respeitar a dignidade da pessoa humana;

IV – cumprir e fazer cumprir as leis, códigos, resoluções, instruções e ordens das autoridades competentes;

V – ser justo e imparcial na apreciação e avaliação dos atos praticados por integrantes das IMEs;

VI – zelar pelo seu próprio preparo profissional e incentivar a mesma prática nos companheiros, em prol do cumprimento da missão comum;

VII – praticar a camaradagem e desenvolver o espírito de cooperação;

VIII – ser discreto e cortês em suas atitudes, maneiras e linguagem e observar as normas da boa educação;

IX – abster-se de tratar, fora do âmbito apropriado, de assuntos internos das IMEs ou de matéria sigilosa;

X – cumprir seus deveres de cidadão;

XI – respeitar as autoridades civis e militares;

XII – garantir assistência moral e material à família ou contribuir para ela;

XIII – preservar e praticar, mesmo fora do serviço ou quando já na reserva remunerada, os preceitos da ética militar;

XIV – exercitar a proatividade no desempenho profissional;

XV – abster-se de fazer uso do posto ou da graduação para obter facilidade pessoal de qualquer natureza ou encaminhar negócios particulares ou de terceiros;

XVI – abster-se, mesmo na reserva remunerada, do uso das designações hierárquicas:

a) em atividades liberais, comerciais ou industriais;

b) para discutir ou provocar discussão pela imprensa a respeito de assuntos institucionais;

c) no exercício de cargo de natureza civil, na iniciativa privada;

d) em atividades religiosas;

e) em circunstâncias prejudiciais à imagem das IMEs.

Parágrafo único – Os princípios éticos orientarão a conduta do militar e as ações dos comandantes para adequá-las às exigências das IMEs, dando-se sempre, entre essas ações, preferência àquelas de cunho educacional (MINAS GERAIS, 2002).

De Oliveira (2022) destaca a natureza não exauriente do rol de princípios elencados no art. 9º do CEDM, constando, do próprio texto normativo, deveres quanto à observância aos princípios da administração pública, ao respeito à dignidade humana, ao cumprimento às normas e às ordens das autoridades e ao cumprimento dos deveres de cidadão, os quais serão complementados por outras normas, reforçando, conforme tratado nesta pesquisa, o caráter relativo e material da legalidade no DASDM.

O doutrinador destaca, ainda, o inciso XIII do art. 9º, que, em conjunto com o art. 3º do CEDM, torna inequívoca a aplicação do código a fatos praticados fora do horário do serviço, não se exigindo para sua aplicação, ainda, que a atuação tenha se dado em razão da função. Não obstante, há de ser observado o requisito da existência de algum reflexo da conduta praticada à vida funcional, ao serviço militar ou à imagem da IME à qual o transgressor pertença. Outrossim, a fim de que seja imposta sanção disciplinar, a conduta praticada há de ser amoldada a um dos tipos transgressivos previstos nos artigos 13, 14 e 15 do CEDM (DE OLIVEIRA, 2022).

Ao inaugurar o Título II, que trata das transgressões disciplinares propriamente ditas, o artigo 11 do CEDM as define como "toda ofensa concreta aos princípios da ética e aos deveres inerentes às atividades das IMEs em sua manifestação elementar e simples, objetivamente especificada neste Código, distinguindo-se da infração penal, considerada violação dos bens juridicamente tutelados pelo Código Penal Militar ou comum" (MINAS GERAIS, 2002). Ressai, portanto, os princípios da tipicidade objetiva e da independência da transgressão disciplinar em face dos tipos penais.

Convém destacar que, ao tratar da inexigência de resultado material, ou seja, de prejuízo concreto para o aperfeiçoamento de uma transgressão disciplinar, sendo requerido, para tanto, apenas a sua tipicidade formal, de Oliveira (2022) observa que tal circunstância, por si só, enseja ofensa concreta à ética e ao dever militar.

Acerca da tipicidade, no Código, o doutrinador esclarece que "o CEDM nos apresenta tipos transgressivos, em sua maioria, carregados de elementos normativos extrajurídicos, ou seja, tipos extremamente abertos e flexíveis, que elencam conceitos jurídicos indeterminados

pelo legislador, nos quais podemos encaixar diversas condutas que atentem contra bens jurídicos distintos" (OLIVEIRA, 2022, p. 89).

Tais aspectos, enfatizamos, ensejam especial observância à prescrição contida no art. 20 da LINDB, que veda a decisão baseada em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão, o qual será tratado mais pormenorizadamente no próximo capítulo.

Sobre a independência das esferas penal, civil e administrativa, que decorreriam da interpretação do artigo em comento, de Oliveira (2022) alude ao entendimento doutrinário e jurisprudencial segundo o qual uma mesma conduta tida como antiética, praticada por um militar, pode, ao mesmo tempo acarretar a imposição de sanção judicial e administrativa, sem configurar *bis in idem*, sob o argumento de distinção e independência entre as esferas, que tutelam, cada uma, bens jurídicos próprios.

De Oliveira (2022) cita, como amparo à responsabilização, em esferas distintas, de condutas que constituem, ao mesmo tempo, crime e transgressão disciplinar, o previsto no art. 239 do EMEMG, segundo o qual "no caso de incorrer a praça em ato delituoso, ser-lhe-á aplicada, na esfera administrativa, a medida disciplinar cabível, quando ocorrer, na prática do ato, transgressão disciplinar, ou dele decorrer grave prejuízo moral para a Corporação"²⁰ (MINAS GERAIS, 2002) e na súmula 18 do STF²¹.

Convém ressaltar, conforme de Oliveira (2022) o faz, e já tendo sido abordado no capítulo anterior, que o tratamento do CEDM às transgressões residuais de crimes não é uniforme nos regulamentos disciplinares nacionais, com destaque para o contido no RDE, segundo o qual o crime absorveria a transgressão disciplinar de mesma natureza, sem ensejar a imposição de nova sanção, não obstante a sentença criminal condenatória, no caso de identidade com transgressão disciplinar de mesma natureza, depreciar o comportamento do militar submetido ao RDE.

Por fim, o autor alude, ainda, ao entendimento doutrinário e jurisprudencial segundo o qual a sentença criminal absolutória, com fulcro estritamente na inexistência do fato e na negativa de autoria, devidamente comprovadas, repercute sobre a esfera administrativa, elidindo a aplicação de sanção disciplinar (DE OLIVEIRA, 2022).

²⁰ É pacificado na doutrina a aplicação do artigo a Oficiais e Praças.

²¹ Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público (BRASIL, 1967).

Tratando do *non bis in idem*, destaca-se a transgressão disciplinar grave, prevista no CEDM, no inciso II do art. 13, qual seja "concorrer para o desprestígio da respectiva IME, por meio da prática de crime doloso devidamente comprovado em procedimento apuratório, que, por sua natureza, amplitude e repercussão, afete gravemente a credibilidade e a imagem dos militares". Tal tipo exigiria, como elemento objetivo, a ocorrência de um crime doloso, devidamente apurado, valendo-se, ainda, de critérios abstratos, como "desprestígio, credibilidade e imagem" (MINAS GERAIS, 2022).

Outrossim, destaca-se que a Instrução Conjunta de Corregedorias nº 01/2014, norma *interna corporis* destinada a padronizar atividades administrativas disciplinares, no âmbito das IME's mineiras, ou seja, tanto da PMMG quanto do CBMMG, ratifica a necessidade de trânsito em julgado de sentença condenatória para o aperfeiçoamento da transgressão em comento (MINAS GERAIS, 2014).

Não obstante, exige-se o amoldamento da conduta tida como criminosa a outra transgressão disciplinar, dentre as tipificadas nos artigos 13, 14 e 15 do CEDM. Por fim, a instrução recomenda evitar a aplicação do inciso II do art. 13, como forma de evitar questionamentos administrativos ou judiciais (MINAS GERAIS, 2014).

Ao comentar a transgressão mencionada, de Oliveira (2022) reforça seu entendimento quanto à desnecessidade da recomendação de não se aplicá-la, consubstanciado tal posicionamento na independência entre as esferas administrativa e judicial (civil e penal), ressalvadas as estritas hipóteses já citadas neste trabalho. Ainda, o tipo transgressional é claro quanto à necessidade de comprovação (e não condenação) em procedimento apuratório (e não em processo criminal), incluindo procedimentos investigatórios, de caráter inquisitivo, como o inquérito policial militar ou, ao nosso ver, o próprio relatório de investigação preliminar.

O autor firma entendimento segundo o qual o ato de indiciamento seria suficiente para incursão do militar na transgressão prevista no art. 13, inciso II, e ressalta que a repercussão judicial, caso o transgressor venha a ser absolvido do crime em juízo, só se dará nos estritos casos da comprovação quanto à negativa de autoria ou à inexistência do fato (DE OLIVEIRA, 2022).

Convém destacar que a grande maioria transgressões disciplinares tipificadas no CEDM possuem seus correspondentes tipos penais, de natureza muito semelhante, como, por exemplo, a transgressão grave prevista no inciso I do art. 13 do CEDM, isto é, "praticar ato atentatório à dignidade da pessoa ou que ofenda os princípios da cidadania e dos direitos

humanos, devidamente comprovado em procedimento apuratório" (MINAS GERAIS, 2002), que pode aflorar de inquéritos e dos respectivos processos criminais referentes a diversos crimes previstos na Lei de abuso de autoridade, bem como de investigações referentes a crimes comuns e/ou militares, especialmente aqueles que atentem contra a vida, contra a integridade física, contra a honra, contra a liberdade individual, contra a inviolabilidade do domicílio e contra a liberdade sexual, entre outros.

Um outro exemplo de transgressão disciplinar nesse sentido, que, de fato, deve aflorar da perseguição criminal, é a já citada transgressão grave prevista no inciso II do art. 13 do CEDM. Neste caso, há uma variedade de crimes ainda maior, cujo cometimento pode ensejar o respectivo processo administrativo, imputando ao militar a sanção em comento, bastando que se entenda pelo prejuízo à credibilidade e à imagem institucional, conceitos deveras abstratos.

Em sentido oposto, destaca-se a transgressão disciplinar constante no inciso VII do art. 13, que elenca, como conduta antiética, "VII - praticar ato violento, em situação que não caracterize infração penal" (MINAS GERAIS, 2002). Trata-se da única transgressão que, expressamente, só poderá ocorrer caso a conduta (ato violento) praticada seja totalmente desvinculada de uma infração penal da mesma natureza.

Acerca das condutas que possam, ao mesmo tempo, amoldarem-se a tipos criminais e transgressões disciplinares militares, incidirá o disposto no § 3º do art. 22 da LINDB, a ser tratada no próximo capítulo, segundo o qual "§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato" (BRASIL, 2018).

Outra novidade inaugurada pelo CEDM foi a adoção do conceito militar, aplicável às Praças e aos Oficiais. O CEDM estabelece, em seu artigo 5º, que será ostentado pelo militar que apresentar, num período de doze meses, a pontuação especificada, os seguintes conceitos: o conceito "A", correspondente a 50 pontos positivos, o conceito "B", caso o militar apresente até 50 pontos negativos, e o conceito "C", no caso do militar que possuir mais de 50 pontos negativos (MINAS GERAIS, 2002).

Os parágrafos do artigo 5º do CEDM estabelecem, ainda, que o militar que ingressa na IME é classificado no conceito "B", com zero ponto, e que, a cada ano sem punição, o militar recebe 10 pontos positivos, até chegar ao conceito "A". Lado outro, como se verá, quando da aplicação das sanções disciplinares, às quais corresponderão determinada pontuação negativa

(ou neutra), obtida após a dosimetria trazida pelo CEDM, o militar poderá ter o seu conceito depreciado.

Considerando que o CEDM não estabeleceu pontuação mínima a qual possa ser obtida pelo militar e, inicialmente, a única forma de ascender no conceito era através do recebimento de 10 pontos positivos, por ano, houve mudança no código, em dezembro de 2019, que alterou a redação do artigo 94, passando a prever a possibilidade reabilitação do conceito do militar que possuísse pontuação negativa, nos seguintes termos:

Art. 94 – Decorridos cinco anos de efetivo exercício a contar da data de publicação da última transgressão, o militar sem nenhuma outra punição terá suas penas disciplinares canceladas automaticamente e, caso possua conceito “B” com pontuação negativa ou conceito “C”, terá sua respectiva pontuação negativa cancelada automaticamente, sendo reclassificado no conceito “B” com zero ponto.

(...)

§ 3o – Após dois anos de sua transferência para a inatividade, o militar classificado no conceito “C” será automaticamente reclassificado no conceito “B” com zero ponto (MINAS GERAIS, 2002).

De Oliveira (2022) elenca situações em que o conceito do militar constituirá parâmetro para fins disciplinares e estatutários, destacando a influência do conceito, como requisito para concorrer à promoção²², requisito para compor CEDMU²³, requisito para realização de cursos e treinamentos complementares²⁴, como circunstâncias atenuantes e agravantes, como causa de submissão à PAD ou a PADS, como requisito para a concessão do Adicional de Desempenho²⁵, como requisito para redesignação de militar da reserva remunerada para o serviço ativo²⁶, como requisito para a aquisição e porte de arma de fogo²⁷, como requisito para movimentação por interesse próprio²⁸, como requisito de prioridade para a concessão de férias anuais²⁹.

Com relação à tipicidade objetiva, destaca-se a existência dos artigos de números 13, 14 e 15, que dispõem, respectivamente, das transgressões disciplinares de natureza grave, média e leve.

²² Arts. 186, §6º e art. 209, ambos do EMEMG

²³ Art. 40, §1º do Decreto 42.843

²⁴ Art. 78 da Resolução 5.167, de 18Jan22.

²⁵ Art. 59-B do EMEMG.

²⁶ Art. 3º, inciso I, da Resolução 4.421, de 05Ago15.

²⁷ Arts. 7º e 31 da Resolução nº 5.135/2021

²⁸ Art. 8º, inciso II, da Resolução 4.123/2010

²⁹ Art. 3º, §6º, da Resolução 4.059/2009.

4.1.1 Da dosimetria da sanção no CEDM

A dosimetria trazida pelo CEDM, já aludida alhures, é de especial importância para o presente trabalho, sendo necessário, portanto, esclarecê-la. Conforme demonstrado ao tratar do conceito militar, o art. 5º do CEDM estabelece, em síntese, correspondência entre os conceitos, "A", "B" e "C" e a pontuação que o militar apresenta em seus registros.

Da mesma forma, os parágrafos do artigo em comento estabelecem o conceito ostentado pelo militar ao entrar na IME, qual seja, "B", com zero ponto, bem como a forma de ganhar 10 pontos, qual seja, ficar um ano sem ser punido disciplinarmente. Coube ao artigo 94 estabelecer a reabilitação do militar que, passados 5 anos sem ser sancionado e ainda ostentasse conceito negativo, passaria ao conceito "B", com zero ponto.

Depreende-se, portanto, que a imposição de sanção administrativa disciplinar a militar que incorra em um dos tipos transgressoriais previstos no CEDM, além de ter o condão de interromper o prazo exigido pelo §2º do artigo 5º, bem como aquele do caput do art. 94, ocasionará, via de regra, a depreciação do seu conceito, seguindo, para isso, uma rigorosa dosimetria, que resultará numa pontuação negativa (ou neutra), de caráter objetivo.

Contrapondo à sistemática atual, trazida pelo CEDM, convém citar como a aplicação da sanção disciplinar era realizada sob a égide do Decreto nº 23.085, de 10 de outubro de 1983 (RDPM), cujo Capítulo VI era destinado a estabelecer as regras de aplicação.

Inicialmente, o art. 44 do RDPM determinava a aplicação da punição "com justiça, serenidade e imparcialidade. É necessário firmar nos subordinados a convicção de que o superior, no uso dessa atribuição, se inspira somente no sentimento do dever" (MINAS GERAIS, 1983), valendo-se, portanto, de conceitos jurídicos abstratos no exato momento da decisão disciplinar.

Coube ao art. 47 do RDPM estabelecer os preceitos da sanção disciplinar:

- Art. 47 – Na aplicação das penas serão observados os seguintes preceitos: I – a pena será proporcional à gravidade e natureza da falta, dentro dos limites seguintes:
- 1) para transgressão leve: de advertência a repreensão;
 - 2) para transgressão média: de repreensão a detenção;
 - 3) para transgressão grave: de detenção a prisão;
 - 4) para transgressão gravíssima: de prisão a exclusão disciplinar;

- II – ocorrendo apenas circunstâncias atenuantes, a pena não poderá atingir a máxima prevista;
- III – ocorrendo somente circunstâncias agravantes, a pena não poderá ser aplicada no seu mínimo;
- IV – ocorrendo circunstâncias atenuantes e agravantes, a pena será aplicada de acordo com os incisos II e III deste artigo, conforme preponderem umas ou outras;
- V – por uma única transgressão não será aplicada mais de uma punição disciplinar, salvo as hipóteses do § 2º do Art. 24, deste Regulamento;
- VI – na ocorrência de várias transgressões, sem conexão entre si, a cada uma será aplicada a pena correspondente, em caso contrário ou quando forem praticadas simultaneamente, as de menor influência disciplinar serão consideradas como circunstâncias agravantes da mais importante (MINAS GERAIS, 1983).

Quanto à tipicidade, as transgressões, por força do art. 12 do RDPM, consistiam em condutas especificadas no art. 13 da norma, além de

- II – todas as ações ou omissões não especificadas neste Regulamento nem qualificadas como crime nas leis penais, praticadas contra:
 - 1) a Bandeira, o Hino, o Selo e as Armas Nacionais, os símbolos estaduais ou patrióticos e as instituições nacionais e estaduais;
 - 2) a honra e o pundonor policial militar, o decoro da classe, os preceitos sociais e as normas da moral;
 - 3) os preceitos de subordinação, regras e ordens-de-serviço estabelecidos nas leis ou regulamentos ou prescritos por autoridade competente (MINAS GERAIS, 1983).

O artigo 13 do RDPM, ao elencar as transgressões citadas no inciso I do art. 12, ou seja, as especificadas no próprio regulamento, listava 163 tipos transgressoriais, e as respectivas intensidades, dispostas no art. 15 da norma, quais sejam Leves (L), médias (M), graves (G) e gravíssimas (GG).

Ocorre que, não obstante a classificação dada pelo próprio art. 13, o art. 16 do RDPM autorizava à autoridade sancionadora reclassificá-la, conforme ponderação quanto aos antecedentes e à personalidade do militar, bem como quanto às circunstâncias e consequências do fato, conferindo-lhe, portanto, alto grau de discricionariedade.

Outrossim, o artigo 17 do RDPM determinava a classificação da transgressão como gravíssima, caso decorresse de ato "de natureza desonrosa", "ofensivo à dignidade policial militar e profissional", "atentatório às instituições ou ao Estado" ou "que atinja gravemente o prestígio da Corporação", ou seja, circunstâncias de elevado grau de abstração, valendo-se de conceitos jurídicos indeterminados.

Voltando à dosimetria no cálculo da transgressão administrativa disciplinar militar, inaugurada pelo CEDM, faz-se necessário transcrever o art. 18 do Código, *in verbis*:

Art. 18 – Para cada transgressão, a autoridade aplicadora da sanção atribuirá pontos negativos dentro dos seguintes parâmetros:

I – de um a dez pontos para infração de natureza leve;

II – de onze a vinte pontos para infração de natureza média;

III – de vinte e um a trinta pontos para infração de natureza grave.

§ 1º – Para cada transgressão, a autoridade aplicadora tomará por base a seguinte pontuação, sobre a qual incidirão, se existirem, as atenuantes e agravantes:

I – cinco pontos para transgressão de natureza leve;

II – quinze pontos para transgressão de natureza média;

III – vinte e cinco pontos para transgressão de natureza grave.

§ 2º – Com os pontos atribuídos, far-se-á a computação dos pontos correspondentes às atenuantes e às agravantes, bem como da pontuação prevista no art. 51, reclassificando-se a transgressão, se for o caso (MINAS GERAIS, 2002).

A natureza da sanção disciplinar, para o CEDM, como já aludido, pode ser grave, média e leve, sendo determinada, tão somente, quanto ao artigo em que se localiza, podendo ser, respectivamente, o art. 13, o art. 14 ou o art. 15. Definida a natureza da sanção, a pontuação base é estabelecida, conforme incisos do §1º do art. 18 do CEDM, em 05, 10 ou 15 pontos, conforme sua natureza seja, respectivamente, leve, média ou grave.

Estabelecida a pontuação base, incidirão sobre ela pontos referentes às atenuantes (pontuação positiva), às agravantes (pontos negativos) e às recompensas. Por força do parágrafo único do art. 17 do CEDM, "a cada atenuante será atribuído um ponto positivo e a cada agravante, um ponto negativo" (MINAS GERAIS, 2002).

De Oliveira (2022) esclarece que, a fim de estabelecer uma simetria entre as agravantes e as atenuantes, as IMEs têm considerado o limite de um ponto por cada inciso, de forma que, no caso do inciso V do art. 20, exposto a seguir, o qual possui 04 alíneas, caso o militar incida em uma ou mais circunstâncias nelas elencadas, será considerado, na dosimetria, um ponto positivo, apenas, para aquele inciso.

Com relação às atenuantes, coube ao art. 20 do CEDM relacioná-las:

Art. 20 – São circunstâncias atenuantes:

I – estar classificado no conceito “A”;

II – ter prestado serviços relevantes;

III – ter o agente confessado espontaneamente a autoria da transgressão, quando esta for ignorada ou imputada a outrem;

IV – ter o transgressor procurado diminuir as consequências da transgressão, antes da sanção, reparando os danos;

V – ter sido cometida a transgressão:

a) para evitar consequências mais danosas que a própria transgressão disciplinar;

b) em defesa própria, de seus direitos ou de outrem, desde que isso não constitua causa de justificação;

c) por falta de experiência no serviço;

d) por motivo de relevante valor social ou moral (MINAS GERAIS, 2002).

Conforme estabelecido no art. 51 do CEDM, em apertada síntese, a pontuação referente às recompensas possui a validade de doze meses a partir da sua concessão e consiste em 05 pontos por cada Elogio Individual, e em 03 pontos por cada nota meritória e por cada uma das comendas relacionadas nas alíneas do inciso III do art. 51.

Sobre as agravantes, elas se encontram listadas no art. 21 do CEDM, a saber:

- Art. 21 – São circunstâncias agravantes:
- I – estar classificado no conceito “C”;
 - II – prática simultânea ou conexão de duas ou mais transgressões;
 - III – reincidência de transgressões, ressalvado o disposto no art. 94;
 - IV – conluio de duas ou mais pessoas;
 - V – cometimento da transgressão:
 - a) durante a execução do serviço;
 - b) com abuso de autoridade hierárquica ou funcional;
 - c) estando fardado e em público;
 - d) com induzimento de outrem à prática de transgressões mediante concurso de pessoas;
 - e) com abuso de confiança inerente ao cargo ou função;
 - f) por motivo egoístico ou para satisfazer interesse pessoal ou de terceiros;
 - g) para acobertar erro próprio ou de outrem;
 - h) com o fim de obstruir ou dificultar apuração administrativa, policial ou judicial, ou o esclarecimento da verdade (MINAS GERAIS, 2022).

Quanto à incidência das agravantes, ratifica-se o posicionamento institucional, já citado, segundo o qual considera-se o limite de um ponto por cada inciso, de forma que, no caso do inciso V do art. 21, que possui 08 alíneas, se o militar incidir em uma ou mais circunstâncias nele elencadas, será considerado, na dosimetria, um ponto negativo, apenas, para aquele inciso.

De Oliveira (2022) esclarece que alguns tipos transgressoriais do CEDM contêm elementares constitutivas que coincidem com causas agravantes listadas no art. 21. Como exemplo, citam-se as transgressões disciplinares que requerem que o militar esteja em serviço para o seu cometimento (como, por exemplo, as constantes do art. 13, incisos VI e XV, e art. 14, incisos I e XVIII, entre outros), em cuja dosimetria, na eventual aplicação de sanção, não deverá incidir a alínea "a" do inciso V do art. 21, isto é, a agravante pelo cometimento da transgressão durante a execução do serviço, cabendo ressaltar que este inciso ainda poderá incidir na dosimetria desta sanção, caso presente uma ou mais dentre as demais circunstâncias previstas em suas alíneas. Tal entendimento se dá em observância ao princípio do *non bis in idem*, ou seja, a fim de não se punir o transgressor, duas vezes, por um mesmo fato, na mesma esfera.

Sobre a agravante da prática simultânea ou da conexão entre transgressões disciplinares, prevista no inciso II do art. 21 do CEDM, coube à Instrução Conjunta de Corregedorias da PM e do BM de nº 01/2014, em seu art. 2º, definir tais institutos, esclarecendo que, havendo duas ou mais transgressões conexas, a mais grave será considerada a principal e, na dosimetria, as demais transgressões, independente da natureza ou da quantidade, ensejarão no decréscimo de 01 ponto, como agravante:

Art. 2º Durante o processamento da transgressão disciplinar, a autoridade deverá considerar e aplicar os institutos da simultaneidade e da conexão na prática das transgressões, nos termos do Art. 21, II, do CEDM1, que determina apenas a aplicação de circunstâncias agravantes em relação à transgressão mais grave.

§ 1º São simultâneas as transgressões praticadas pelo mesmo militar, ao mesmo tempo e lugar (...)

§ 2º São conexas as transgressões que estão intimamente ligadas entre si. Em suma, uma não existe sem a outra ou não pode ser objeto de conhecimento perfeito, sem que também se tome conhecimento da outra (...). (MINAS GERAIS, 2014)

De Oliveira (2022) alerta para que não se confunda os institutos da conexão e da simultaneidade com o concurso aparente de normas, isto é, quando tipos transgressoriais exigem, para o seu aperfeiçoamento, condutas previstas em outros tipos transgressoriais, devendo, neste caso, pelo princípio da subsidiariedade, aplicar, apenas, a sanção referente ao mais gravoso, considerando que nela está contida a conduta referente à transgressão menos gravosa. O autor alerta, ainda, que tais tipos podem, sim, coexistir em um mesmo processo, desde que correspondam a condutas conexas ou simultâneas.

Procedida a dosimetria da transgressão disciplinar, o art. 22 do CEDM estabelece as sanções aplicáveis em decorrência da pontuação final obtida, caso não se trate de processo demissionário:

Art. 22 – Obtido o somatório de pontos, serão aplicadas as seguintes sanções disciplinares:

I – de um a quatro pontos, advertência;

II – de cinco a dez pontos, repreensão;

III – de onze vinte pontos, prestação de serviço;

IV – de vinte e um a trinta pontos, suspensão (MINAS GERAIS, 2002).

Sobre a sanção de prestação de serviço, tanto o inciso III do art. 24 quanto o caput do art. 30, ambos do CEDM, impuseram o limite de um turno de serviço semanal, que não seja superior a oito horas.

Acerca da sanção não demissionária mais gravosa, qual seja, a suspensão, coube ao art. 31 do CEDM detalhar os parâmetros da sua aplicação:

Art. 31 – A suspensão consiste em uma interrupção temporária do exercício de cargo, encargo ou função, não podendo exceder a dez dias, observado o seguinte:

I – os dias de suspensão não serão remunerados;

II – o militar suspenso perderá todas as vantagens e direitos decorrentes do exercício do cargo, encargo ou função.

Parágrafo único – A aplicação da suspensão obedecerá aos seguintes parâmetros, conforme o total de pontos apurados:

I – de vinte e um a vinte e três pontos, até três dias;

II – de vinte e quatro a vinte e cinco pontos, até cinco dias;

III – de vinte e seis a vinte e oito pontos, até oito dias;

IV – de vinte e nove a trinta pontos, até dez dias (MINAS GERAIS, 2002).

De Oliveira (2022) alerta que nem sempre o militar que seja enquadrado disciplinarmente será sancionado. Em síntese, isso decorre do fato de que a pontuação negativa atribuível a determinada transgressão disciplinar, ou seja, a pontuação base e a pontuação referente às agravantes, têm limite.

Porém, a incidência da pontuação positiva, como se viu, se dá por meio das atenuantes e das recompensas, não havendo limites para a incidência destas, de forma que é possível que, realizada a dosimetria, a pontuação positiva supere a negativa, ao que o militar enquadrado disciplinarmente não perderá ponto em seu conceito, nem será alvo de sanção disciplinar, havendo, contudo, reflexos em decorrência do enquadramento disciplinar em si, como a consignação da falta em seus registros funcionais, que poderá ensejar na eventual agravante da reincidência (art. 21, inciso III do CEDM), caso o militar venha a praticar o mesmo tipo transgressional, bem como na interrupção dos prazos previstos no §2º do art. 5º e no art. 94, ambos do CEDM.

4.1.2 Da aplicação da sanção disciplinar

Sobre a aplicação da sanção disciplinar, propriamente dita, no CEDM, convém destacar os fins a que ela se destina, explícitos no art. 23 do Código, a saber: preservar a disciplina, prevenir e educar.

Ao tratar, mais especificamente, das regras de aplicação, no seu Capítulo IV, o CEDM reforça que a sanção seja imposta com justiça, serenidade, imparcialidade e isenção (art. 41). Destaca-se que, por trazer valores jurídicos abstratos, o disposto no art. 41, acerca da aplicação da sanção disciplinar deverá, por força do caput do art. 20 da LINDB, estar acompanhado da motivação que considere as consequências práticas da decisão.

Logo adiante, o art. 42 elenca os elementos do ato administrativo-disciplinar (por vezes referido como ato de sanção ou enquadramento disciplinar):

Art. 42 – O ato administrativo-disciplinar conterá:

- I – a transgressão cometida, em termos concisos, com relato objetivo dos fatos e atos ensejadores da transgressão;
- II – a síntese das alegações de defesa do militar;
- III – a conclusão da autoridade e a indicação expressa dos artigos e dos respectivos parágrafos, incisos, alíneas e números, quando couber, da lei ou da norma em que se enquadre o transgressor e em que se tipifiquem as circunstâncias atenuantes e agravantes, se existirem;
- IV – a classificação da transgressão;
- V – a sanção imposta;
- VI – a classificação do conceito que passa a ter ou em que permanece o transgressor (MINAS GERAIS, 2002).

Trata-se, portanto, do ato que materializa a dosimetria abordada neste trabalho, conforme incisos IV, V e VI do art. 42 do CEDM. Não está explícita, contudo, a necessidade de motivação. A esse respeito, ressalta-se que no CEDM não se verifica o uso do verbete motivação, com relação ao ato administrativo disciplinar.

De Oliveira (2022) esclarece que, sob a égide do RDPM, e conforme interpretação observada no início da vigência do CEDM, o ato administrativo-disciplinar a que alude o art. 42 do CEDM, por si só, era apto a produzir os efeitos da sanção disciplinar. Posteriormente, consolidou-se o entendimento da exigência do ato de solução do processo disciplinar e, no eventual enquadramento disciplinar, a expedição do ato de sanção, este como requisito de eficácia daquele.

Tal distinção é importante sob a ótica dos requisitos do ato administrativo, mormente o seu motivo, presente, sob a forma de fundamentos de fato e de direito, tanto na motivação do ato de solução, de forma mais detalhada, quanto no enquadramento disciplinar, de forma mais concisa, conforme disciplinado nos incisos I, II e III do art. 42 do CEDM. Aludindo à citada coincidência da motivação, fundamentado no princípio da economicidade processual, de Oliveira (2022) sugere a aplicação da motivação *per relationem* no ato de sanção, que, frise-se, se vincula ao ato de solução, sendo posterior a ele.

Acerca da competência para a aplicação da sanção disciplinar, destaca-se o art. 45 do CEDM:

- Art. 45 – A competência para aplicar sanção disciplinar, no âmbito da respectiva IME, é atribuição inerente ao cargo e não ao grau hierárquico, sendo deferida:
- I – ao Governador do Estado e Comandante-geral, em relação àqueles que estiverem sujeitos a este Código;

- II – ao Chefe do Estado-Maior, na qualidade de Subcomandante da Corporação, em relação aos militares que lhe são subordinados hierarquicamente;
 - III – ao Corregedor da IME, em relação aos militares sujeitos a este Código, exceto o Comandante-geral, o Chefe do Estado-Maior e o Chefe do Gabinete Militar;
 - IV – ao Chefe do Gabinete Militar, em relação aos que servirem sob sua chefia ou ordens;
 - V – aos Diretores e Comandantes de Unidades de Comando Intermediário, em relação aos que servirem sob sua direção, comando ou ordens, dentro do respectivo sistema hierárquico;
 - VI – aos Comandantes de Unidade, Chefes de Centro e Chefes de Seção do Estado-Maior, em relação aos que servirem sob seu comando ou chefia.
- § 1º – Além das autoridades mencionadas nos incisos I, II e III deste artigo, compete ao Corregedor ou correspondente, na Capital, a aplicação de sanções disciplinares a militares inativos.
- § 2º – A competência descrita no parágrafo anterior é dos Comandantes de Comandos Intermediários e de Unidades, na respectiva região ou área, exceto, em ambos os casos, quanto aos oficiais inativos do último posto das IMEs (MINAS GERAIS, 2002).

Por fim, convém ressaltar, ainda, o art. 49 do CEDM, que atribui, às mesmas autoridades citadas no art. 45 do Código, a competência para anular sanções, aplicadas por elas mesmas ou por quem lhes estiver subordinado.

4.1.3 Do CEDMU

Conforme se viu, umas das inovações da Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, foi a instituição do CEDMU. Trata-se, conforme art. 78 da norma, de um "órgão designado pelo Comandante da Unidade (...) com vistas ao assessoramento do Comando nos assuntos de que trata esse Código" (MINAS GERAIS, 2002), mormente relacionado à seara disciplinar e à concessão de recompensas.

A finalidade, a nomeação dos membros e o funcionamento do CEDMU são definidos nos artigos 78 a 84 do CEDM, cabendo ressaltar a sua composição, por três militares de precedência hierárquica em relação ao militar cujo processo ou procedimento será analisado pelo Conselho, e a sua atuação, sempre com a totalidade dos membros, que deliberarão por maioria dos votos, proferidos do membro mais "moderno" até o presidente, mais antigo.

Encaminhado um processo administrativo disciplinar militar (em sentido amplo) ao CEDMU, por meio de reunião devidamente agendada, da qual o acusado será notificado para, facultativamente, acompanhar, o Conselho deliberará e fundamentará a sua decisão, podendo emitir parecer pelo enquadramento disciplinar, ou não, do militar acusado, bem como pela

aplicação da medida prevista no art. 10 do CEDM, qual seja, a substituição da eventual sanção por aconselhamento ou advertência verbal pessoal.

Ressalta-se que, sobre a aludida substituição, sendo o CEDMU favorável à sua aplicação, a autoridade competente para sancionar poderá, observadas a oportunidade e a conveniência da medida, aplicá-la ou não. Do contrário, sendo o Conselho desfavorável à substituição, a autoridade competente não poderá aplicá-la, devendo, caso deseje fazê-lo, encaminhar os autos à autoridade hierárquica imediatamente superior.

De Oliveira (2022) esclarece que o parecer do CEDMU, em questão disciplinar, é vinculante, não por que estabelece a condição de que o Comandante da Unidade decida no mesmo sentido que o Conselho, mas por obstar a referida autoridade de, caso entenda de modo diverso, aplicar a sanção ou arquivar a documentação, sem enquadrar o militar acusado, devendo, diante da eventual discordância, com fulcro no art. 84 da norma, encaminhar os autos ao comando hierárquico imediatamente superior, que solucionará o processo.

Destacam-se, ainda, as seguintes atribuições do CEDMU, acompanhadas dos seguintes fundamentos, todos constante no CEDM: considerando que, em regra, as sanções disciplinares são reservadas, cabe ao Conselho manifestar pela divulgação ostensiva de eventual enquadramento decorrente de processo submetido ao seu crivo, com fulcro na imprescindibilidade ao caráter educativo e coletivo da sanção (§2º do art. 25); o CEDMU tem legitimidade, dentre outras autoridades, a solicitar ao Comandante-Geral da IME a disponibilidade cautelar de militar (art. 26); as recompensas pontuáveis na dosimetria da sanção (elogio individual, nota meritória e comendas) requerem manifestação do CEDMU (§ 2º do art. 51); para exercer o juízo de reconsideração, face a recurso impetrado por militar enquadrado disciplinarmente, a autoridade sancionadora, caso entenda pela procedência do pleito do recorrente, deverá ouvir o CEDMU (parágrafo único do art. 61), do contrário, encaminhará o recurso à autoridade hierárquica imediatamente superior; caso o militar seja submetido a PAD pelo cometimento de nova falta disciplinar grave, estando no conceito "C", a CPAD pode sugerir a suspensão da demissão pelo período de um ano, ao que o CEDMU deverá se manifestar a respeito (art. 71, caput).

4.1.4 *Das espécies de Processos Administrativos elencados no CEDM*

Antes de elencar as espécies de processos administrativos disciplinar previstos no CEDM, torna-se imperioso trazer o entendimento institucional, das IMEs de Minas Gerais, acerca do conceito de processo disciplinar, definição cuja importância se depreende a partir da sua consagração, logo no art. 1º da Resolução Conjunta nº 4.220³⁰ de 28 de junho de 2012 (MAPPA), cujo escopo, explícito na própria resolução, é de proteger os direitos dos militares e o interesse público da Administração Militar, isto é, buscar o "equilíbrio fino" ao qual nos referimos ao longo deste trabalho. Dessa forma, a norma em comento dispõe que:

Art. 1º Processo Disciplinar é o instrumento pelo qual a Administração Militar apura as faltas ou irregularidades que o militar estadual venha a praticar, sendo o meio necessário para a imposição de sanção disciplinar.

§1º Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo e obrigatório, respectivamente, à aplicação de pena judicial ou sanção administrativa.

§2º Procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual, as etapas a serem observadas para a sua elaboração. Especialmente, neste manual, é também a denominação das apurações administrativas meramente investigatórias que antecedem à instauração de investigações criminais ou de processos administrativos e que viabilizam a concessão de recompensa (MINAS GERAIS, 2012).

O MAPPA, no art. 2º, relaciona os princípios norteadores do processo disciplinar, em um rol não exauriente, quais sejam: da legalidade objetiva, da oficialidade, da verdade material, do informalismo, da garantia da defesa, da razoável duração do processo, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da motivação.

Outrossim, ao enumerar as fases do processo disciplinar³⁰, o MAPPA esclarece, no inciso II do art. 3º, acerca da instrução processual, que o processo se rege "pelo devido processo legal, sendo assegurado ao militar a ciência da acusação, a oportunidade para oferecer e contestar provas, bem como o total acompanhamento do processo pessoalmente ou por procurador" (MINAS GERAIS, 2012).

Do CEDM, elencamos 04 (quatro) circunstâncias principais ensejadoras da instauração de processos administrativos disciplinares, quais sejam, a comunicação disciplinar (art. 56), a queixa disciplinar (art. 58), a submissão de militar a PAD (art. 64) e as causas ensejadoras de instauração de PADS (art. 34).

³⁰ Instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

A comunicação disciplinar, conforme art. 56 da Lei 14.310, de 19Jun2002, é "a formalização escrita, assinada por militar e dirigida à autoridade competente, acerca de ato ou fato contrário à disciplina" (MINAS GERAIS, 2002), cujo processamento, sumário, é análogo ao previsto no RDPM.

De Oliveira (2022), aludindo à releitura constitucional do tema, diante da ausência de regulação detalhada, no CEDM, acerca do processo de comunicação disciplinar, pugna pela aplicação subsidiária e supletiva do Código Civil de 2015.

Outrossim, o MAPPA estabeleceu as diretrizes de processamento da comunicação disciplinar, por meio do seu processo de comunicação disciplinar, reconhecendo, ainda, a aplicação subsidiária de diversas normas de cunho processual ou hermenêutico, dentre elas o CPC e a LINDB.

A queixa disciplinar, prevista no art. 58 do CEDM, consiste na "comunicação interposta pelo militar diretamente atingido por ato pessoal que repare irregular ou injusto" (MINAS GERAIS, 2002). Da sua definição, que pressupõe o julgamento de determinado ato como irregular ou injusto, ressaí o seu caráter facultativo. Portanto, não decorrendo de um dever jurídico de agir, o prazo para sua interposição, previsto no §1º do art. 58, de 05 dias úteis, é decadencial.

O PAD,³¹ previsto no art. 63 do CEDM, é o processo especial por meio do qual a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) examina e emite parecer acerca da "incapacidade de militar para permanecer na situação de atividade ou inatividade nas IMEs, tendo como princípios o contraditório e a ampla defesa" (MINAS GERAIS, 2002). Trata-se, portanto, de processo demissionário, cujas causas de submissão são elencadas no art. 64 do CEDM:

Art. 64 – Será submetido a Processo Administrativo-Disciplinar o militar, com no mínimo três anos de efetivo serviço, que:

I – vier a cometer nova falta disciplinar grave, se classificado no conceito “C”;

II – praticar ato que afete a honra pessoal ou o decore da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado.

Paragrafo único – Para fins do disposto no inciso II do caput, consideram-se atos que afetam a honra pessoal ou o decore da classe:

³¹ Reitera-se que o processo administrativo disciplinar, em sentido estrito, referido neste trabalho pela sigla PAD, é uma espécie de processo administrativo, no âmbito da Lei 14.310/2002, de caráter demissionário, visando, nos termos do art. 325 do MAPPA, "examinar e dar parecer sobre a incapacidade do militar para permanecer na situação de atividade ou inatividade nas IME, tendo como princípios o contraditório e a ampla defesa" (MINAS GERAIS, 2012).

- I – praticar ato atentatório à dignidade da pessoa ou que ofenda os princípios da cidadania e dos direitos humanos, devidamente comprovado em procedimento apuratório;
- II – concorrer para o desprestígio da respectiva IME, por meio da prática de crime doloso, devidamente comprovado em procedimento apuratório, que, por sua natureza, amplitude e repercussão, afete gravemente a credibilidade e a imagem dos militares;
- III – faltar publicamente, fardado, de folga ou em serviço, com o decore pessoal, dando causa a grave escândalo que comprometa a honra pessoal e o decore da classe;
- IV – exercer coação ou assediar pessoas com as quais mantenha relações funcionais;
- V – fazer uso do posto ou da graduação para obter ou permitir que terceiros obtenham vantagem pecuniária indevida (MINAS GERAIS, 2002).

Considerando a gravidade da sanção demissionária, que pode decorrer de um PAD, o CEDM tratou pormenorizadamente desta espécie processual, sendo-lhe dedicado, diretamente, artigos, que tratam da destinação (art. 63) e das causas ensejadoras de submissão ao PAD (art. 64), da nomeação (art. 65) e da composição da CPAD (art. 66) e das regras a serem observadas no processo (arts. 68 a 73).

Convém ressaltar que, apesar do inciso I do art. 64 do CEDM prever uma causa bem objetiva de submissão do militar estadual mineiro a PAD, isto é, cometer nova falta disciplinar de natureza grave, estando no conceito "C", o processo demissionário instaurado com fulcro no inciso II do art. citado se apoia nos valores jurídicos abstratos da honra pessoal e do decore da classe.

Em que pese a inserção do parágrafo único ao art. 64 do CEDM pela Lei de nº 22.504, de 31 de maio de 2017, que representa um esforço em direção à objetividade, uma vez que ele definiria aqueles atos que afetariam a honra pessoal ou o decore da classe, verifica-se que persiste a presença dos mesmos conceitos abstratos, e o acréscimo de outros, como "ato atentatório à dignidade da pessoa ou que ofenda os princípios da cidadania e dos direitos humanos", "concorrer para o desprestígio da respectiva IME ... afete gravemente a credibilidade e a imagem dos militares", "faltar... com o decore pessoal, dando causa a grave escândalo que comprometa a honra pessoal e o decore da classe" (MINAS GERAIS, 2002).

O PADS, por sua vez, nos termos do art. 34 do CEDM, é o meio para que se efetive a demissão de militar da ativa com menos de três anos de efetivo serviço, com observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, caso ele incorra em reincidência de falta disciplinar grave, estando no conceito "C", ou caso pratique ato atentatório à honra pessoal ou ao decore da classe, independente do conceito disciplinar em que se encontre classificado.

Respeitado rito mais célere do PADS, que não requer a nomeação de comissão processante, aplica-se-lhe, subsidiariamente, as normas do PAD, por força do §4º do art. 35 do CEDM.

5 A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

Apresentada a hodierna doutrina acerca do DAD, esclarecidas as especificidades DADM e, por fim, demonstrada a sistemática atualmente adotada no âmbito em comento, no Estado de Minas Gerais, conforme disposições do CEDM, passa-se à análise da LINDB, norma que, conforme Gonçalves (2012), se aplica a todos os ramos do Direito, facilitando a aplicação das leis, e possui diversas funções, dentre as quais destacamos fornecer critérios de hermenêutica e garantir a eficácia global da ordem jurídica.

Portanto, ao tratar do modo de aplicação e do entendimento das leis, a LINDB assume um objeto da Teoria Geral do Direito, qual seja, a própria norma, consistindo o seu conteúdo, portanto, de normas de sobredireito ou de apoio, um verdadeiro Código de Normas, focado na lei em si (Gonçalves, 2012). Assim, a LINDB traz disposições gerais com relação à lei, como, por exemplo, as relativas à sua entrada em vigor, à sua vigência, ao seu conhecimento, ao preenchimento das suas lacunas e à sua aplicação por autoridade competente.

Acerca da origem da LINDB, Fábio Alexandre Coelho (2023), ao tratar do Decreto-Lei nº 4.657, de 04Set42, inicialmente denominado como Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), esclarece que, à época do seu surgimento, sob a égide da Constituição de 1937, o Presidente da República era autoridade competente para expedir decretos-leis, espécie legislativa extinta na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, tendo sido recepcionado pelas Constituições posteriores, e, notadamente, pela promulgada em 1988, com o *status* de lei ordinária, cabe a interpretação e a aplicação da LINDB em consonância com a atual Carta Magna, reflexo do Constitucionalismo.

Em que pese ter surgido, topograficamente, como um anexo ao Código Civil e, tradicionalmente, ser fortemente associada ao Direito Civil, dado o protagonismo do citado ramo do Direito, à época, Coelho (2023) aponta que o Decreto-Lei nº 4.657, de 04Set42, sempre foi autônomo, fato que se evidencia por meio da sua numeração própria e da abrangência mais geral da sua matéria, em comparação ao Direito Civil, alcançando tanto as áreas do Direito Público quanto do Direito Privado.

Na mesma linha, Freitas e Marques Neto (2019) aduzem à centralidade da lei civil no ordenamento jurídico brasileiro no início do século XX, destacando a influência do Código Civil de Beviláqua, de 1916, reflexo do modelo de governo liberalista, baseado nos institutos

da família, da propriedade privada e do contrato.

Portanto, dos dois vieses supracitados, à época do surgimento do Decreto-Lei nº 4.657, de 04Set42, convém ressaltar que, ao longo do tempo, foi consolidada a abrangência da LINDB às demais normas, como um todo, bem como o protagonismo do Direito Civil cedeu ao Constitucionalismo, passando a Carta Magna a ser o eixo central de fundamentação de todo o ordenamento brasileiro.

Assim, foi em dezembro de 2010, por força da Lei 12.376, atendendo aos anseios da doutrina, que o Decreto-Lei nº 4.657 passou a ser denominado de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, cabendo ressaltar que as suas mais novas modificações versam, diretamente, a respeito do Direito Administrativo.

A LINDB, portanto, afigura-se como "uma lei de caráter geral, ou norma sobre normas, lei das leis (*lex legum*) ou, ainda, uma norma de sobredireito uma vez que versa sobre a aplicação das normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro" (COELHO, 2023, p. 32), sendo sua incidência afastada, apenas, nos seguintes casos: por meio de disposição contrária à constante na LINDB, aflorada em norma especial (critério da especialidade) ou de hierarquia superior (critério hierárquico), ou, ainda quando uma norma de mesma hierarquia que a LINDB lhe seja posterior e traga conteúdo diverso (critério cronológico).

Considerando a sua natureza de Lei Federal, diante da autonomia dos entes federados, Coelho (2023) se afilia à parcela da doutrina, majoritária, segundo a qual a LINDB é aplicável nos níveis municipal, estadual e distrital, com fundamento no art. 24 da Constituição de 1988, que trata da competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente, e no argumento de que, não havendo previsão expressa de competência da União para legislar privativamente acerca da elaboração de leis, cabe a ela estabelecer normas de caráter geral, tal qual a LINDB. Além de atingirem as leis em sentido estrito, ressalta-se a aplicação da LINDB às demais normas (ou leis em sentido amplo), o que lhe confere o *status* de norma geral.

Sobre a abrangência das matérias da LINDB, em seu bojo são tratados, entre outros temas: os parâmetros acerca da interpretação e da aplicação das normas, que visam o atendimento aos fins sociais e ao bem da coletividade, respeitando-se, ainda, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; os aspectos espacial e temporal de aplicação da lei; a integração do ordenamento jurídico, diante da omissão da lei, por meio da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito, a fim de se evitar a denegação da

justiça em situações de anomia; e a segurança jurídica na esfera administrativa, trazendo requisitos aplicáveis às decisões em seu âmbito, podendo a Administração Pública rever seus atos, eliminar irregularidades, promover consulta públicas e buscar a segurança jurídica em sua atividade (COELHO, 2023).

Nesse sentido, voltando-se o presente trabalho à aplicação da LINDB, sobretudo na seara administrativa disciplinar, e considerando as alterações que lhe foram aplicadas em 2015, por meio da lei nº 13.655/2018, a qual lhe inseriu os artigos 20 ao 30, voltados diretamente à segurança jurídica e à eficiência na aplicação do Direito Público, em especial nas esferas administrativa, controladora e judicial, convém demonstrar o contexto do Direito Administrativo brasileiro, no momento que precedeu o Projeto de Lei do Senado de nº 3.489/2015, que resultou na Lei nº 13.655/2018.

Freitas e Marques Neto (2019) enfatizam fatores que culminaram, em meados dos anos 2010, em um cenário de pródiga legislação administrativa, com os escopos de regular o funcionamento do serviço público e, ao mesmo tempo, viabilizar o seu controle, fatores que contribuíram para o aumento da incerteza e da imprevisibilidade dos atos da administração pública, em detrimento da segurança jurídica.

Sinteticamente, os autores demonstram os aspectos da legalidade administrativa contemporânea, onde se destaca uma pluralidade de fontes, de normas reguladoras de subsistemas jurídicos, consistindo no chamado bloco de legalidade (FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Outrossim, os doutrinadores demonstram que, na última década, observou-se a denominada fragilização do conteúdo normativo, caracterizada pelo uso exacerbado, nas normas, tanto de termos técnicos quanto de conceitos jurídicos indeterminados, sendo estes responsáveis pelo aumento de discricionariedade com potencial para desvirtuar os papéis típicos dos princípios (FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Conforme os autores, a aludida fragilização ocorreu devido ao aumento da complexidade dos temas abrangidos pelas normas e à dinâmica do arbitramento de interesses, variáveis que, em conjunto, demandam prescrições abertas e menos precisas. Marques Neto e Freitas (2019) apontam que tais fatores consistem em uma transferência da decisão, do legislador para o intérprete, por meio da utilização de conceitos jurídicos indeterminados e de cláusulas gerais.

Prosseguindo, de Freitas e Marques Neto (2019) apontam o aumento dos polos aplicadores do direito, consequência da Constituição de 1988, que buscou privilegiar a democracia, valorizando a participação popular, e a pluralidade de controles, fatores que diminuíram o protagonismo da própria Administração Pública na gestão dos interesses coletivos, sendo o administrador substituído pelo controlador.

Soma-se a isso causas endógenas e exógenas às instituições públicas, sendo exemplos, respectivamente, a doutrina do Promotor Natural, que se observou no âmbito do Ministério Público, e a disputa entre CGU, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União quanto à celebração de acordos de leniência (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Tais fatores contribuíram para um cenário de instabilidade das decisões definitivas, de cambialidade e de temor na tomada de decisões, ou seja, o gestor de boa-fé foi desprestigiado pela sobreposição de controles (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Tal aspecto, ao nosso ver, reflete uma das premissas da teoria da regulação responsiva, tratada no Capítulo 3 desta dissertação, qual seja, a de que estratégias muito rigorosas são frágeis diante dos agentes mais comprometidos e responsáveis, sob a lógica de que, quando o Estado se reveste de uma postura adversarial, o administrado tende a fugir à lei.

Assim, tendo redigido, juntamente com Carlos Ari Sundfeld, o anteprojeto de lei que, posteriormente, culminou na Lei 13.655/2018, Marques Neto, autenticamente, esclarece que o escopo da Lei citada foi reforçar a segurança jurídica, no cenário de incertezas e de mudanças constantes, sob os vetores da estabilidade, da previsibilidade e da proporcionalidade (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Ressalta-se, contudo, críticas à Lei 13.655/2018, tal qual a feita por Bocchi (2019), segundo o qual o legislador valeu-se de boa dose de conceitos vagos, em detrimento da objetividade vinculada ao conceito de segurança jurídica, defendido pela própria lei em comento, e, ainda, buscou enfatizar os princípios da congruência, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Não obstante, a mesma doutrina reconhece, no que concerne aos artigos 20 a 24 da LINDB, trazidos pela Lei 13.655/2018, a inauguração de um novo princípio, o do devido processo decisório, decorrente do princípio do devido processo legal (BOCCHI, 2019).

A despeito de críticas e de resistência sofridas, mormente dos controladores da atividade pública e dos seus agentes, de Freitas e Marques Neto (2019) apontam que tal

reação se deu em virtude da restrição da liberdade da aplicação da lei por balizas de segurança jurídica e de estabilidade das decisões.

Nesse sentido, os autores rebatem as críticas acerca da existência de conceitos indeterminados na LINDB, demonstrando que, mesmo antes das alterações procedidas por meio da Lei 13.655/2018, a "norma sobre as normas" já possuía textura normativa aberta, o que decorre da sua própria natureza hermenêutica, esclarecendo que "podemos buscar normas de textura mais fechada naquelas que limitam ou constroem direitos, que estabelecem restrições às esferas de liberdade dos indivíduos (...) Mas regras de interpretação sempre haverá de ser construídas com pautas e texturas normativas mais abertas" (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019, p. 15).

Tal posicionamento dos autores supracitados é coerente com as disposições acerca da legalidade no âmbito do DAS tratadas neste trabalho, tendo sido demonstrado que, tratando o ramo em comento de institutos que limitam direitos e que impõem obrigações, tal qual o da transgressão disciplinar e o da sanção administrativa, as normas que o regem devem atentar à reserva legal relativa e material, podendo as infrações serem especificadas em atos normativos infralegais, editados em conformidade com uma lei de hierarquia superior, de aplicação mais concreta.

Em seguida, ao tratarem brevemente das normas hermenêuticas no tempo, Marques Neto e Freitas (2019) acrescentam que o princípio geral da irretroatividade não se lhes aplica, devendo tal espécie normativa abranger fatos que se deram antes da sua existência, conforme já pacificado na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Sobre a incidência da *lex legum* no DAD, cabe salientar que, conforme Gonçalves (2012), a LINDB se aplica a todos os ramos de direito, com o objetivo de facilitar a aplicação das leis, e possui diversas funções, dentre as quais destacamos fornecer critérios de hermenêutica e garantir a eficácia global da ordem jurídica, estando presente, dessa forma, o interesse coletivo subjacente relacionado à aplicação das normas do âmbito em comento.

Com relação ao objeto do presente trabalho, repisa-se a importância das alterações inseridas na LINDB, por meio da lei nº 13.655/2018, voltadas diretamente à segurança jurídica e à eficiência na aplicação do Direito Público, em especial nas esferas administrativa, controladora e judicial.

Acerca do escopo do DAD e da possibilidade de sua materialização, através da sanção

disciplinar, destacam-se os novéis artigos 20 e 22 da LINDB, incluídos pela Lei no 13.655, de 2018:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

(...)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (BRASIL, 2018).

Conforme Bocchi (2019), inaugurado o princípio do devido processo decisório, decorrente do princípio do devido processo legal, foi imposto às autoridades administrativas, controladoras e judiciais, o dever de considerar as consequências práticas da decisão, a qual deve ser suficientemente motivada.

Nesse sentido, de Freitas e Marques Neto (2019), ao tratarem especificamente do art. 22 da LINDB, esclarecem que a sua redação buscou impor concretude na avaliação das condutas, agregando, aos parâmetros semânticos e abstratos, tanto deônticos quanto pessoais, as considerações acerca do contexto fático em que se dá a atuação dos administradores.

Outrossim, na perspectiva de Romio (2019), as alterações consolidaram, também, o protagonismo da segurança jurídica no estabelecimento das relações processuais administrativas, a qual se divide em uma dimensão objetiva, representada pela coisa julgada, pelo ato jurídico perfeito e pelo direito adquirido, e em uma dimensão subjetiva, responsável por atribuir confiança aos processos disciplinares, tendo como institutos a vedação da *reformatio in pejus*, a decadência, a prescrição e, ainda, a interpretação restritiva da norma administrativa.

Logo, a autora correlaciona o fortalecimento da segurança jurídica à mitigação das violações às garantias ou direitos fundamentais do servidor (ROMIO, 2019).

Sobre a movimentação administrativa, doutrinária e jurisprudencial com o objetivo de

garantir maior aplicabilidade aos dispositivos trazidos pela Lei 13.655/2018, foi editado o Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamentou os artigos 20 a 30 da LINDB, buscando conferir maior precisão aos conceitos abstratos da Lei.

O citado decreto enfatiza a necessidade de motivação da decisão, por meio da demonstração dos fundamentos de fato e de direito (art. 2º), mormente quando a decisão se basear, exclusivamente, em valores jurídicos abstratos, ocasião em que as consequências práticas da decisão também deverão ser observadas, por força do disposto em seu artigo 3º. Tais disposições refletem, portanto, o que a doutrina passou a denominar de devido processo decisório.

Na jurisprudência, observa-se a incidência dos novos dispositivos da LINDB, em especial quanto aos artigos 20 e 22, em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tendo este último, a título de exemplo, no Agravo em Recurso Especial de nº 883.574/MS, na inteligência do artigo 20 da LINDB, analisadas as particularidades do caso concreto, mantido a situação fática, cuja alteração acarretaria danos sociais, em detrimento da simples aplicação da legalidade estrita.

Ainda, no âmbito dos Estados, também se vislumbra a adequação das decisões aos novos dispositivos. A título de exemplo, cita-se a aplicação, pelo Tribunal de Justiça do Paraná, em 2019,³² do § 1º do artigo 22 da LINDB, no julgamento da "Operação Centro Cívico" e, ainda, a aplicação, pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em 2019³³, do artigo 20 da LINDB, conjugado aos princípios da boa-fé e da lealdade processual, ao decidir acerca do cumprimento de acordo celebrado por gestor, reconhecendo-se-lhe os obstáculos e dificuldades apresentados na situação fática.

Contudo, em que pese a mansa movimentação no STF, no STJ e nos Tribunais de Justiça dos Estados, no âmbito da Justiça Militar Estadual em Minas Gerais, considerando a competência desta em processar e julgar as ações contra atos administrativos disciplinares militares, prevista no art. 111 da Constituição mineira, praticamente não se encontram decisões, fundamentadas nos artigos 20 e 22 da LINDB. Tal realidade é observada, também no âmbito administrativo disciplinar militar.

A fim de elucidar os mandamentos dos artigos supracitados, passa-se à análise dos

³²Apelação Cível e reexame necessário nº 0004126-41.2015.8.16.00004.

³³Remessa Necessária Cível nº 1.0471.16.003900-7/001.

elementos neles referidos.

5.1 O artigo 20 da LINDB

O art. 20 da LINDB dispõe que:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (BRASIL, 2018).

De Freitas e Marques Neto (2019), ao tratarem do artigo em comento, tendo este sido um dos elaboradores do anteprojeto que culminou na Lei 13.655/2018, afirmam que ele se originou de pesquisa acadêmica e de análises empíricas, as quais fundamentaram as alterações por ela introduzidas. Buscou-se, portanto, diminuir, nas decisões dentro das esferas administrativa, controladora e judicial, o uso exacerbado de abstrações, que, ao longo do tempo, foram utilizadas para ampliar os poderes institucionais.

De Freitas e Marques Neto (2019) apontam que o uso exagerado de indeterminações principiológicas em decisões administrativas permitia deixar de lado, na análise, os fundamentos de fato e de direito, eivando-as de subjetividade e de arbitrariedade, servindo a indeterminação como uma forma capaz de esconder interesses diversos ou, ainda, para permitir a fundamentação reversa, isto é, quando, já tomada a decisão, o administrador se vale de abstrações para justificá-la. Outrossim, permitia aos controladores substituírem os administradores.

Nesse aspecto, convém ressaltar que, conforme defendido no segundo Capítulo deste trabalho, o foco principal do DAD é a busca de efetivação dos interesses da sociedade. Contudo, o administrador, ao tratá-lo como mera represália por uma conduta moralmente reprovável que recai sobre o transgressor, descuida-se de seu aspecto finalístico operacional e, por meio das abstrações, decide arbitrariamente, em detrimento das circunstâncias fáticas.

As circunstâncias supracitadas assumem especial importância no âmbito do DAS, o qual, conforme já demonstrado, mormente nos capítulos 3 e 4, é informado por diversos

conceitos abstratos, que se referem a diversos princípios, de forma que, caso o *jus puniendi* seja mal manejado, é possível se deparar, reforça-se, com decisões subjetivas e arbitrárias, as quais, ao mesmo tempo em que não se mostram aptas a atingir o interesse coletivo, desconsideram os direitos e as garantias fundamentais dos administrados.

Entendemos, ainda, que a permeabilidade que decorre das decisões arbitrárias, que podem ensejar o ajuizamento de ações e, eventualmente, a desconstituição do ato administrativo disciplinar militar, além de enfraquecerem a hierarquia e a disciplina, têm o condão de propiciar intervenções políticas, possuindo, cada uma delas, interesses subjacentes que não se prestam a assegurar os interesses da coletividade.

Logo, por meio das alterações inseridas na LINDB, buscou-se evitar atos decisórios puramente baseados em idealizações ou em simples menções principiológicas, em detrimento da realidade fática.

Conforme Marques Neto e de Freitas (2019), a partir da Constituição Federal de 1988, a qual é repleta de direitos sociais e estabeleceu o STF como o guardião da Constituição, verificou-se uma profusão de decisões sem considerar (ou, ao menos, demonstrar na motivação), adequadamente, as especificidades dos casos concretos.

Nesse sentido, observa-se, também, em âmbito administrativo disciplinar militar, a possibilidade de desconsideração das especificidades fáticas, tal qual a que decorre da adoção do paradigma idealizado do militar estadual como um homem que não pode errar, ou adotar posturas e condutas que não se esperam de um componente da classe. É verdade que, por vezes, tais princípios refletem o preparo e a postura proba esperada por parte de um policial militar ou de bombeiro militar, contudo, não devem, por si só, serem invocados para justificar decisões, sem considerar o contexto fático que permeou a conduta julgada.

Sob a argumentação de estar diante de normas a respeito de direitos sociais e de garantias fundamentais e, portanto, de eficácia imediata, o Poder Judiciário trouxe para si atribuições da Administração Pública, exercendo funções reguladoras, mesmo em casos onde inexistiria tal capacidade institucional. Marques Neto e de Freitas (2019) não desconsideram a importância do controle recíproco entre os Poderes, mas apontam a necessidade de se considerar a Reserva da Administração, ou seja, um âmbito de atuação específica do Executivo, em sua função primordial.

Mais uma vez, sendo as forças de segurança estaduais, sobretudo as PMs, instituições

que atuam próximo aos cidadãos, na salvaguarda das suas garantias fundamentais, realizando, por vezes, missões de cunho social, não raro tais instituições assumem para si, eventualmente, funções que extrapolam sua capacidade institucional, ensejando ônus aos regulados, que podem ter repercussão na seara administrativa disciplinar, razão pela qual, por um lado, reconhece-se a capacidade da própria administração solucionar, por si mesma, as questões disciplinares, devendo, por outro lado, considerar as circunstâncias concretas que ensejaram determinado processo e as consequências que podem advir da decisão administrativa.

Com o passar do tempo, ao lidar com os direitos sociais, o STF amadureceu, passando a uma abordagem mais consequencialista. Contudo, a forma como as decisões judiciais são fundamentadas ainda constituem um problema, por basearem-se em princípios ou em conceitos abstratos, os quais permitem, repisa-se, estender o exercício de seu poder para além do previsto constitucionalmente, fato observado, também, com relação ao Tribunal de Contas da União, o qual, reiteradamente, se valeria de conceitos jurídicos abstratos para intervir em questões ligadas à infraestrutura, para as quais não possui competência, quando deveria se restringir a análises de ilegalidades relacionadas à atuação financeira da Administração Pública (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Marques Neto e Freitas (2019) não negam a susceptibilidade do Direito aos conceitos abstratos, contudo, aduzem que tais conceitos não podem ser usados indiscriminadamente para justificar decisões, devendo estas conterem as indicações dos efeitos delas decorrentes, consolidando o que os autores denominam responsividade da decisão, ou seja, reforçar a motivação das decisões pautadas em conceitos jurídicos abstratos por meio da indicação das consequências vislumbradas.

Os doutrinadores admitem, ainda, a possibilidade de decisões arbitrárias, de pura incerteza, sem possibilidade de indicação das razões. Porém, tais casos configurariam-se como exceção e, na medida do possível, as consequências deles devem ser ponderadas (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Neste ponto, reitera-se que, apesar da busca pela prevalência do caráter finalístico operacional do DAS, conforme destacado por Voronoff (2018), não há como apartar das infrações administrativas, de forma absoluta, a reprovação ético-social, assumindo esta, no âmbito militar, apelo ainda maior.

Não é possível conceber, portanto, um DASM que não se valha de conceitos jurídicos abstratos. Por outro lado, ratifica-se a necessidade de, ao usar tais abstrações para

fundamentar um ato disciplinar, indicar, na medida do possível, as consequências que dele possam advir.

De Freitas e Marques Neto (2019) demonstram que, em decorrência das novas disposições da LINDB, a decisão puramente principiológica passa, então, a ser controlável, quando não analisadas suas consequências. Dessa forma, o artigo 20 da Lei 13.655/2018 evita que atores diversos ao administrador competente o substituam, através dos conceitos vagos, conferindo deferência à análise das condições empíricas e fáticas, das instituições e dos agentes. Por conseguinte, consegue-se determinar qual instância possui condições de melhor decidir dada questão e reconhecer melhor adequação do executivo para decidir questões de fato.

Em analogia, reforça-se, portanto, que a Administração Militar tem melhores condições de se posicionar a respeito das conjunturas ensejadoras de determinado ato tido como, em tese, antiético e, portanto, decorre de tal premissa a necessidade de, ao decidir, não fazê-lo de forma exclusivamente baseada em princípios, mas pontuando concretamente as circunstâncias do fato e as consequências da decisão tomada, blindando-se de interferências, políticas, judiciais ou controladoras, que lhes possam substituir, não obstante a permanente possibilidade do ato ser questionado em juízo.

Aplica-se aqui, portanto, o mesmo argumento através do qual de Freitas e Marques Neto (2019) justificam o art. 22, a ser tratado a seguir, qual seja, de que o decisor é capaz, sim, de apreender as circunstâncias práticas, sobretudo se considerarmos que o Judiciário, em diversas searas, decide aludindo a contextos fáticos, dos quais se encontra distante espacial, técnica e temporalmente. Logo, via de regra, o administrador público, mais próximo dos fatos, tanto espacial quanto temporalmente, possui melhores condições, mormente na obtenção de provas, para indicar as circunstâncias fáticas que permearam dada conduta e proferir decisão a respeito dela.

Os pressupostos supracitados aproximam-se da doutrina americana da deferência, onde o Poder Judiciário só substitui o Executivo como decisor, quando, havendo um processo administrativo, sua demonstração seja manifestamente não razoável ou contrária à lei, reconhecendo a existência de competências técnicas próprias da administração (de Freitas e Marques Neto, 2019).

Acerca da motivação, convém destacar que trata-se de requisito exigido não só pela LINDB, mas também pela Lei do Processo Administrativo e pelo CPC, dentre outras normas.

Nesse sentido, extrai-se, do artigo 50 da Lei do Processo Administrativo, que a motivação seria a indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos, devendo sempre estar presente, entre outras hipóteses, quando o ato impuser sanção. No § 1º do artigo citado, exige-se que a motivação seja explícita, clara e congruente, podendo ser, ainda, *aliunde*, isto é, fazendo referência a outro ato.

Verifica-se, portanto, não ser novo o entendimento da necessidade de motivação do ato administrativo sancionador, ressaíndo, em consequência disso, que a sua inclusão na norma sobre normas tem o condão de reforçar tal disposição e, ao mesmo tempo, conferir-lhe abrangência mais geral, sendo inequívoco, portanto, a incidência de tal necessidade no âmbito do DADM.

O art. 11 do CPC também consagra a motivação, sob a ideia de fundamentação das decisões. O citado Código, ao tratar dos elementos essenciais da sentença, no artigo 489, além de elencar os fundamentos, ou seja, as análises dos aspectos fáticos e jurídicos, traz, em seu §1º, circunstâncias que não se prestam a caracterizar a fundamentação dos atos judiciais. Ainda, quando da colisão de normas, cabe ao magistrado explicitar a ponderação realizada:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, reforça-se a possibilidade de aplicação subsidiária das disposições do

CPC na seara administrativa disciplinar militar, seja pela aplicação do seu art. 15³⁴, seja em conformidade com o art. 558 da Resolução Conjunta nº 4.220, de 28 de junho de 2012, o que atrai a observância e adoção do disposto no art. 489 do CPC, supratranscrito, nas decisões disciplinares proferidas pelas autoridades militares competentes.

Conforme Gabriel (2023), a exposição da motivação, via de regra, quando da aplicação de sanção, se relacionará à explicitação da previsão normativa acerca da transgressão praticada e à equivalência desta à sanção imposta, compondo a motivação, ainda, a sua dosimetria. Ao permitir ao acusado ter o conhecimento de todos os aspectos citados na decisão sancionadora, estaria sendo-lhe garantido, ainda, o exercício do contraditório.

Nesse sentido, convém destacar as características da Lei 14.310, de 19 de junho de 2022, que contém o CEDM, que favorecem a aludida exposição da motivação, quais sejam, a tipicidade objetiva, representada pelo rol de transgressões disciplinares previstas nos artigos 13, 14 e 15 do Código de Ética, da qual se extrai a previsão normativa da conduta antiética, e o estabelecimento de critérios, também objetivos, acerca do cálculo da sanção disciplinar correspondente, sendo esta aplicada a partir da pontuação final obtida, decorrente da detalhada dosimetria trazida pela própria lei em comento.

Conforme de Freitas e Marques Neto (2019), para além da prescrição do caput do art. 50 da Lei nº 9.784/99, que determina a motivação de certos atos administrativos, dentre os quais aqueles que imponham sanções, através da indicação dos fundamentos de fato e de direito, o art. 20 da Lei da Segurança para inovação pública, lhe confere sofisticação e consolida o "devido processo legal decisório", através do qual as autoridades decisoras têm que demonstrar se:

- (i) dispõe de capacidade institucional para tanto, ou se, excepcionalmente, estão exercendo uma função que lhe é atípica, mas por uma necessidade pragmática, porém controlável; (ii) a decisão que será proferida é a mais adequada, considerando as possíveis alternativas e o seu viés intrusivo; e (iii) se as consequências de suas decisões são predadoras de medidas compensadores, ou de um regime de transição (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019, p. 37).

Logo, o artigo 20 confere proteção contra investidas puramente principiológicas, tanto em âmbito administrativo quanto no jurisdicional, permitindo-se-lhes questionar a validade. Como consequência, a eventual intervenção do controlador encontrará maior exequibilidade e

³⁴Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente" (BRASIL, 2015).

estabilidade, estando claros os parâmetros para os controles de decisões.

Nesse aspecto, ressaí a intenção dos idealizadores do projeto de Lei que originou a Lei nº 13.655/2018, no sentido de conferir a já aludida deferência à Administração Pública nas decisões relacionadas às suas próprias atividades. Também neste aspecto, há disposições no CEDM que vão ao encontro do "devido processo legal decisório", isto é, a indicação das autoridades competentes para exercer o poder disciplinar, conforme rol do art. 45 da norma.

Deve-se buscar, portanto, na aplicação do CEDM, a adequação das decisões, seguindo a própria sistemática estabelecida no Código. Ainda, mesmo diante da pretensa objetividade da norma, tal qual se observa nas teorias dissuasórias pautadas na análise econômica do Direito e, portanto, de cunho utilitarista, deve-se atentar quanto à possibilidade de afastamento da realidade, ensejando soluções contrafáticas.

Acerca do parágrafo único do artigo 20 da LINDB, tal dispositivo determinaria a exposição dos efeitos da decisão principiológica e a observância à proporcionalidade, a qual de Freitas e Marques Neto (2019) denominam "terceiro vetor da segurança jurídica" e lhe atribuem a função de guia das escolhas públicas que, além de se voltar a um interesse público específico, deve permitir sua realização de forma menos restritiva a outros fins constitucionais, pressupondo uma ponderação ótima entre os diferentes interesses envolvidos.

Tal posicionamento vai ao encontro do discurso de justificação, interpretação e aplicação do DAS, no sentido de perseguir o interesse público, sem contudo, desconsiderar os direitos e garantias individuais dos administrados; a "ponderação ótima" entre os interesses envolvidos, individuais e coletivos, citados por de Freitas e Marques Neto (2019), portanto, guarda relação ao "equilíbrio fino" aludido por Voronoff.

Logo, o princípio da proporcionalidade possui especial vinculação ao princípio da finalidade, este entendido como o exercício do poder exorbitante estatal pautado na realização de um interesse público e nos limites do estritamente necessário à consecução do citado interesse. Sua inobservância constitui o desvio de poder, o qual ocasiona a invalidação do ato administrativo, por ilegalidade (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Observa-se que a proporcionalidade, no âmbito administrativo disciplinar, possui especial relevo, conferindo limites (e gradação) ao poder sancionador. Nesse sentido, de Freitas e Marques Neto (2019, p. 39) lecionam que

"da mesma forma que não se admitiria o manejo da autoridade (poder exorbitante-estatal) de forma a discrepar das finalidades justificadoras da atribuição específica

desta (competência), poder-se-ia também extrair uma regra geral no sentido de que a restrição à liberdade, ditada pela afirmação legal da autoridade, não poderia ser maior do que o quantum necessário ao atingimento da finalidade justificadora da restrição".

Os autores prosseguem citando os três subprincípios da proporcionalidade, oriundos da jurisprudência alemã, quais sejam, a necessidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito. Em apertada síntese, a adequação se traduz na ponderação acerca do meio elencado para atingimento de determinado fim, devendo ser idôneo e apto para tal. A necessidade imporia a verificação de que não haja forma menos grave que a medida em análise para o fim dado, vedando a aplicação de medidas excessivas. A proporcionalidade em sentido estrito, por sua vez, é a verificação da legitimidade da medida onerosa que se impõe face ao benefício que dela decorre (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

Logo, imperiosa é a observância à preservação, conforme cada caso, dos interesses públicos e particulares no contexto fático, sob pena de anulação do ato administrativo, pela própria administração ou judicialmente, pois, caso não cumpra tais requisitos, estará eivado de ilegalidade, reforçando o disposto no parágrafo único do artigo 20 da LINDB e a concepção instrumental da sanção administrativa, segundo o discurso de justificação, interpretação e aplicação do DAS, exposto no Capítulo 2 desta dissertação.

De Freitas e Marques Neto (2019) caracterizam a análise a partir do parágrafo único do art. 20 da LINDB como a imposição de um racional decisório às decisões principiológicas, ou seja, ao conceito vago se impõe a consideração de todas as alternativas possíveis e, em seguida, a aplicação daquela que se demonstre mais adequada ao contexto fático, da menos traumática ao administrado e da que importe em melhor custo-benefício.

De um exemplo hipotético dado por de Freitas e Marques Neto (2019), extrai-se como exigências da imposição de uma sanção administrativa: a especificação das normas incidentes (fundamento jurídico), a demonstração de que a penalidade imposta, *in casu*, foi a mais adequada a tutelar o bem jurídico protegido, a comprovação de que a penalidade, ainda, se mostrou menos intrusiva, face a existência de sanções mais brandas, e demonstração de que observou a melhor análise custo-benefício.

Assim, ao mesmo tempo em que o artigo 20 confere estabilidade e exequibilidade às decisões do controlador, ele estabelece parâmetros de controles para tais decisões, determinando, explicitamente, que, em decisão apoiada em valores abstratos, a motivação seja

composta pela demonstração da necessidade e da adequação e considerando as possíveis alternativas, elementos que compõem a proporcionalidade, cuja inobservância acarretará vício de motivação (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019).

5.2 O Artigo 22 da LINDB

O art. 22 da LINDB dispõe que

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (BRASIL, 2018).

De Freitas e Marques Neto (2019) justificam a criação do artigo 22 da Lei nº 13.655/2018, a partir do distanciamento, sobretudo temporal e do contexto fático, entre o administrador e a decisão em processos administrativos, mormente os sancionadores.

Conforme já demonstrado, tal distanciamento se operou a partir da Constituição de 1988, cuja elevada carga principiológica passou a ser utilizada, por diversos atores da Administração Pública, para motivar, indevidamente, suas decisões, considerando que as abstrações conferem ao administrador juízo discricionário.

Outrossim, observou-se a incidência de decisões, sobretudo por parte do Poder Judiciário e das agências reguladoras, de atuação fortalecida no processo de redemocratização, que se valiam da elevada carga principiológica da Carta Magna, para se substituírem aos administradores.

Conforme de Freitas e Marques Neto (2019), o artigo em comento traz o pragmatismo ao DAS, ou seja, a necessidade de que o controle dos atos dos administradores leve em conta o contexto da ação e, em conjunto com o artigo 21 da LINDB, as consequências do próprio ato sancionador, ensejando uma interpretação mais realista por parte do controlador, que considera, para além da interpretação literal e de valores abstratos, a realidade em que se deu

o fato.

No nosso entendimento, o artigo 22 da LINDB reflete a desejada adequação entre a manutenção dos direitos e garantias individuais dos administrados ao pragmatismo inerente ao DAS. Para isso, ao reconhecer a incidência de obstáculos e de dificuldades no exercício da atividade administrativa, afasta-se dos paradigmas estereotipados, citados no capítulo 2 deste trabalho como uma das causas de fracassos de modelos regulatórios, conforme a teoria sancionatória da regulação responsiva, de Ian Ayres e John Braithwaite.

De Freitas e Marques Neto (2019) enfatizam que o artigo 22 visa conferir caráter instrumental ao direito disciplinador, que passa a se orientar a partir das circunstâncias concretas, incluindo as dificuldades reais do gestor, em que se deu determinada conduta. Tal "racional realista", como aponta os autores, já tem sido utilizado pelo Tribunal de Contas da União e produz, como reflexos positivos, a diminuição da quantidade de processos sancionadores insubsistentes e a coibição de abusos no processo sancionador.

De aplicação mais direta ao DAS, o §1º do artigo 22 da LINDB, conforme de Freitas e Marques Neto (2019), traz sofisticação à teoria das nulidades dos atos administrativos, uma vez que, apesar de estar consolidada, no ordenamento e na doutrina, a proteção do particular de boa-fé, subsistia a lacuna acerca do administrador que participara de ato posteriormente declarado nulo. Tal imprecisão, possibilitava a responsabilização do agente público pela sua simples participação no ato, de modo que o parágrafo em comento busca evitar o julgamento de condutas que desconsidere a realidade, arvorado tão somente em abstrações.

Rebatendo as críticas de que não seria possível, ao decisor, obter elementos das tais circunstâncias práticas, de Freitas e Marques Neto (2019) citam as decisões do Poder Judiciário, em diversas searas, aludindo ao contexto dos fatos, mesmo em posição mais distante, espacial, técnica e temporalmente. Lado outro, reforçam que o decisor, no âmbito da Administração Pública, possui melhores condições, sobretudo probatórias, para aferir os fatores concretos referentes a dado caso, dada a sua proximidade com os fatos, nos três aspectos citados.

Os autores enfatizam a importância de que o artigo 22 seja interpretado em conjunto com o artigo 28³⁵, também da LINDB, uma vez que este determina a responsabilização pessoal do agente público por decisões ou opiniões técnicas, se verificado dolo ou erro

³⁵ "Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro." (BRASIL, 2018).

grosseiro. Sintetizando, para os autores, "o agente público só será responsabilizado na hipótese de ter colaborado, com dolo ou erro grosseiro, para decretação da nulidade, considerando-se as circunstâncias prática que houverem imposto, limitado ou condicionado sua atuação" (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019, p. 61).

Não obstante, seria decorrência do dispositivo citado, ainda, a necessidade de existência de alternativas à sanção disciplinar, para que a administração possa exercer o seu poder extroverso, também por meio da "suspensão ou de terminação dos processos sancionadores, por meio da celebração de instrumento jurídico concertado com as partes" (DE FREITAS e MARQUES NETO, 2019, p. 65).

Passando ao §2º do art. 22 da LINDB, ressalta-se a sua importância ao DAS, determinando a consideração dos seguintes parâmetros na aplicação de sanções: a natureza e a gravidade da infração, os danos decorrentes à administração pública, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do agente.

Assim, a aplicação do §2º da LINDB refinaria a análise, no momento da imposição da sanção (que não é um fim em si mesma), impondo considerações acerca da real gravidade da ação e dos danos à administração, decorrentes da conduta transgressional.

Como forma de regulamentar as modificações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, em seu artigo 16 elenca requisitos da decisão que imponha sanção ao agente público, *in verbis*,

Art. 16. A decisão que impuser sanção ao agente público considerará:

- I - a natureza e a gravidade da infração cometida;
- II - os danos que dela provierem para a administração pública;
- III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- IV - os antecedentes do agente;
- V - o nexo de causalidade; e
- VI - a culpabilidade do agente.

§ 1º A motivação da decisão a que se refere o caput observará o disposto neste Decreto.

§ 2º As sanções aplicadas ao agente público serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato (BRASIL, 2019).

O artigo supratranscrito ratifica, para toda a Administração Pública, inclusive a militar, que devem ser considerados na imposição de sanção, entre outros aspectos, os danos dela decorrentes para a administração e a culpabilidade do agente.

De Freitas e Marques Neto (2019) alertam que o disposto no §2º do artigo 22 da LINDB não se trata de uma simples transposição de elementos do DP ao DAS, pois, para

além da lógica retributiva da pena, cuja gravidade deve corresponder à gravidade da infração, trata-se de buscar a instrumentalidade do poder extroverso, a fim de atingir o interesse público. No caso da sanção administrativa, tal interesse é estabelecer um padrão comportamental que se alinhe à busca pelos interesses coletivos.

Ressalta-se que a adoção de elementos originariamente previstos no DP, como agravantes, atenuantes, antecedentes, nexos causal e culpabilidade, no DAS, deve seguir um discurso de justificação próprio e voltado à instrumentalidade que se confere à sanção disciplinar.

De Freitas e Marques Neto (2019) apontam crescente entendimento doutrinário acerca da ineficiência da simples punição como forma de disciplinar. A sanção, portanto, afigura-se como um dos meios para atingir a finalidade da lei, devendo a Administração Pública, ao aplicá-la, observar os parâmetros do §2º do art. 22 da LINDB, além de delinear suas consequências e, ainda, fiscalizar seus resultados, pautada na busca pelos melhores resultados práticos. Reforça-se que, conforme os autores, como opção de exercício do poder extroverso, deve haver a possibilidade de suspensão ou finalização de processos sancionadores, como a celebração de compromisso prevista no artigo 26 da LINDB.

Novamente, ao regulamentar os artigos 20 a 30 da LINDB, o Decreto nº 9.830/2019, em seu capítulo III, artigos 10 e 11, trata das condições para a celebração, respectivamente, de compromisso e de termo de ajustamento de gestão.

Reconhecendo a existência de duplicidade de sanções no ordenamento jurídico brasileiro, pautado na independência das esferas administrativa, funcional, cível e penal, o §3º do artigo 22 da LINDB buscou mitigar os efeitos do *bis in idem*. Assim, conforme de Freitas e Marques Neto (2019) o julgamento de um eventual processo decorrente de um fato que também resultou em sanção administrativa prévia deve considerar, caso redunde em condenação, a punição já imposta ao administrado.

Gabriel (2023) critica a ausência nas leis de Direito Administrativo, em geral, de critérios mais detalhados acerca da imposição da sanção, mormente quanto à dosimetria, sendo, muitas das vezes, trazidas, apenas, as espécies de sanções cominadas, acompanhadas dos valores máximos permitidos.

Nesse sentido, em relação aos servidores civis abrangidos pela Lei nº 8.112/1990, logo após a definição, conforme o art. 127 da norma, das penalidades disciplinares que lhes são

aplicáveis (advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada), o art. 128 ratifica o princípio da individualização da pena, ao prever, durante a aplicação de penalidades disciplinares, a ponderação quanto à "natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais" (BRASIL, 1990).

Conforme de Sousa (2022, p. 126), porém, está consolidada, no STF e no STJ, jurisprudência segundo a qual, ao se deparar com ilícito administrativo passível de ser punido com demissão, a administração deve aplicá-la, por tratar-se de ato vinculado, não podendo, portanto, valer-se da discricionariedade a fim de aplicar sanção menos gravosa.

Tal posicionamento, ao arrepio da doutrina prevalecente, é criticado por restringir a discricionariedade da autoridade administrativa, impedindo ponderação com relação aos fundamentos fáticos do caso que se amolde, no âmbito da lei 8.112/1990, às condutas tipificadas no art. 132.

Conforme tal entendimento, aplicado pelos Tribunais citados, a aplicação da sanção passa a estar vinculada ao tipo infringido, não havendo parâmetros mínimos e máximos, ou gradação, da pena. A observância dos parâmetros do art. 128 da Lei 8.112/1990, cuja demonstração pela Administração Pública é indispensável, conforme o STJ, passa a ser, dessa forma, uma mera formalidade (DE SOUSA, 2022, p. 127).

Corroborando o supracitado, Gabriel (2023) aponta que, via de regra, as normas que preveem sanções administrativas carecem de previsão de critérios para a aplicação dosada delas, se restringindo a especificar a sanção em espécie e, às vezes, expondo os limites de valores aplicáveis, não se valendo de parâmetros tão objetivos quanto aqueles aplicáveis, por exemplo, no DP.

Conforme o autor, há, contudo, no ordenamento brasileiro, normas com critérios detalhados quanto à imposição de penalidades, citando, como exemplo, o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticarem atos contra a administração pública. A citada norma apresenta critérios detalhados acerca da imposição de sanções em conformidade com a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, mormente quanto ao cálculo da pena de multa (Gabriel, 2023).

Outro bom exemplo citado pelo autor é a Lei Anticorrupção, a qual trouxe exaustiva e

detalhada metodologia para o cálculo referente à aplicação de multa, e ressalta que a previsão de critérios objetivos com relação à sanção a ser aplicada dá ao sancionado segurança jurídica e previsibilidade, devendo constar na motivação do ato, cumprindo, ainda o princípio da individualização da pena (GABRIEL, 2023). Para a Administração, o autor cita que a objetividade na dosimetria da sanção facilita a demonstração de como se chegou a dado valor, garantindo a observância ao princípio da individualização da sanção.

Porém, persistindo a regra, de falta de parâmetros, na legislação infraconstitucional, para individualização das sanções, Gabriel (2023) entende que o artigo 22 da LINDB, introduzido pela lei nº 13.655, de 2018, permite contornar a lacuna normativa, considerando a abrangência da norma citada.

Nesse sentido, convém destacar o avanço consolidado, pelo CEDM, a respeito da dosimetria da sanção disciplinar militar, a qual foi detalhada no capítulo anterior, mormente se considerado o regulamento disciplinar que o precedeu, tendo a Lei nº 14.310/2002 conferido maior objetividade ao cálculo da pontuação que incidirá sobre a transgressão disciplinar. Outrossim, conforme a norma em tela, a partir da pontuação final, será definida a sanção disciplinar, que será, via de regra³⁶, determinada objetivamente.

Gabriel (2023) aduz, portanto, a diversos sistemas de dosimetria, com diferentes graus de normatização, sendo que, em alguns deles, as normas não estabelecem parâmetros claros aos aplicadores de sanção disciplinar, acarretando problemas quanto à inobservância da vedação constitucional à generalidade, à isonomia diante de casos semelhantes e, por fim, à segurança jurídica.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), de nº 8.429/1992, cujo artigo 12 foi alterado em 2021, também trouxe alguns parâmetros acerca da dosimetria das sanções nela cominadas:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas

³⁶ Foge à regra da dosimetria do CEDM e do cálculo da respectiva pontuação, a imposição de sanção de caráter demissionário, não sendo o escopo desta dissertação, contudo, detalhá-la.

atividades.

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.

§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do caput deste artigo.

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

§ 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo.

§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória (BRASIL, 2021).

Destaca-se, do artigo supratranscrito, a consolidação, na imposição de sanções, de diretrizes que vão ao encontro das mudanças trazidas pela Lei 13.655/2018. Outrossim, tal qual o §3º do art. 22 da LINDB, o caput do art. 12 da LIA admite a coexistência de sanções provenientes de esferas distintas.

Ressai, de ambas as normas, a consideração de aspectos fáticos que influenciarão na aplicação da sanção, extraíndo-se do art. 12 da LIA, por exemplo, a previsão de ponderações acerca de eventual ineficácia da aplicação da multa, nos parâmetros gerais, face à situação econômica do réu (§2º); de considerações acerca da lesividade aos bens jurídicos tutelados pela LIA, limitando, nos casos de menor ofensa, à aplicação de multa (§5º); de observância, no cálculo referente à reparação do dano ao patrimônio público, dos valores já ressarcidos em outras instâncias, a respeito dos mesmos fatos (§6º); e à extensão do *non bis in idem* às pessoas jurídicas, caso sancionadas, pelos mesmos fatos, com base na LIA e na Lei anticorrupção.

Logo, a reforma ocorrida na LINDB, em 2018, sobretudo quanto à inclusão do artigo 22, estabeleceu a observância quanto às circunstâncias que tenham incidido sobre a conduta do agente, bem como, no caso de eventual sanção, considerações acerca da natureza da infração, tais como as causas atenuantes e agravantes e, ainda, os antecedentes do agente.

Acerca do sujeito passivo do artigo supracitado, Gabriel (2023) esclarece que os comandos são direcionados a todos que se submetem ao poder sancionador estatal, podendo o agente referido no §2º do art. 22 da LINDB ser público ou privado.

Conforme Gabriel (2023), da garantia constitucional da individualização da sanção, decorre as premissas de que a sanção não pode ter caráter genérico e de que ela deve apresentar dosagem, a fim de ser compatível com o ilícito praticado. Cabe às normas infraconstitucionais, a partir das premissas gerais, estabelecer parâmetros mais concretos, a serem observados pelo administrador.

A esse respeito, reitera-se o que foi demonstrado nesta dissertação, acerca da Lei nº 14.310/2002, quanto à concretude dos parâmetros nela previstos para a determinação da sanção disciplinar a ser aplicada.

6 PARÂMETROS A SEREM OBSERVADOS NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARES COM FULCRO NA LEI 14.310/2002, CONFORME ARTIGOS 20 E 22 DA LINDB

Conforme apresentado no Capítulo 4 desta dissertação, voltado ao DASDM no âmbito do Estado de Minas Gerais, informado, sobretudo, pela Lei 14.310/2002, convém destacar, aqui, alguns dos dispositivos da Lei citada, que se referem, justamente, à solução do processo administrativo disciplinar, em sentido amplo.

Em primeiro lugar, convém pressupor que, até o momento da decisão em processo administrativo disciplinar, a sua instauração se deu com base na competência conferida a autoridade por lei, qual seja, o CEDM, norma onde também se encontram tipificadas as condutas tidas como infrações disciplinar e as respectivas sanções que lhes são aplicáveis, atendendo ao requisito da remissão legal suficiente. Tais circunstâncias cumprem a exigência da legalidade material e relativa inerente ao DAS. Há de ser verificada, ainda, a incidência da justa causa para a instauração do processo.

É imperioso, também, que, durante a tramitação processual, dentro das espécies de processos disciplinares previstos na Lei 14.310/2002, o devido processo legal tenha se pautado pelo discurso de justificação, aplicação e interpretação próprio do DASM, isto é, voltado para a consecução do interesse coletivo, que, no âmbito das IMEs, se relaciona, sobremaneira, à manutenção da hierarquia e da disciplina, não se restringindo, contudo a elas.

Dessa maneira, o percurso traçado, até o momento da decisão, deve ter sido balizado pela conscientização acerca do caráter mais dissuasório do que retributivo da sanção disciplinar, reconhecendo-lhe, ainda, os aspectos finalístico, operacional e instrumental.

Outrossim, em respeito à constitucionalização das bases normativas do DAS, aludida por Grotti e Oliveira (2020), antes de se decidir o expediente disciplinar, carece proceder a verificação, ainda, do efetivo respeito às garantias e direitos individuais dos envolvidos, mormente do acusado no processo disciplinar, não pela mera transposição de institutos do Direito Penal à seara administrativa, conforme alertado por Voronoff (2018), mas conforme o discurso de justificação próprio do DASM.

Dessa forma, estando o processo disciplinar instruído e em condições de ser solucionado, o artigo 16 do CEDM lista fatores que incidem no julgamento do fato tido, a princípio, como transgressão disciplinar, quais sejam, os antecedentes do transgressor, as

causas que determinaram a transgressão disciplinar cometida, a natureza dos fatos ou dos atos que a envolveram e as consequências que dela possam advir.

6.1 A incidência do art. 20 da LINDB na solução de processo administrativo disciplinar no âmbito do CEDM

Para tratar da repercussão do art. 20 da LINDB em processo administrativo disciplinar instaurado com fulcro no CEDM, convém reforçar as suas disposições:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (BRASIL, 2018).

No momento da aplicação da sanção disciplinar, ou seja, de decisão na esfera administrativa, deve-se atentar ao alerta dado por Voronoff (2018), acerca da fundamentação do ato administrativo exarado, no sentido de que a aplicação da lei, por si só, não a pressupõe.

Assim, não obstante a observância ao discurso de justificação e de aplicação do DAS, ao longo das fases do processo que precedem a decisão, no momento de proferi-la, caso a argumentação se apresente como inadequada, isto é, apenas formalista ou pragmática ou, ainda, genérica ou dissociada da realidade fática, indo de encontro ao disposto no art. 20 da LINDB, todo o caminho percorrido estará comprometido, podendo ensejar questionamentos junto ao Poder Judiciário, em cujo âmbito podem se originar, ainda, decisões em sentidos opostos.

O art. 20 da LINDB consolida, dessa forma, o consequencialismo decisório e, portanto, ressalta-se, nesse aspecto, a dimensão prognóstica da sanção, que impõe às autoridades a ponderação, além daquela acerca dos meios usados e dos resultados esperados, da efetividade da sanção em atingir o seu fim, ressaltando seu caráter de ferramenta de gestão.

A incidência do artigo supracitado, no âmbito das IMEs de Minas Gerais, possui especial relevância, pois, conforme já tratado neste trabalho, em matéria disciplinar militar, incidem diversos conceitos abstratos orientadores da aplicação das normas estaduais, como, por exemplo, "incapacidade moral", "aviltante", "interesse da disciplina", "camaradagem",

"dignidade da pessoa humana", "justo e imparcial", "preparo profissional", entre vários outros.

Logo, considerando que na deontologia militar encontram-se expressos diversos valores jurídicos abstratos, deverá a autoridade militar competente dedicar especial atenção ao deliberar acerca da incidência de determinado direito e garantia, de forma a não fundamentar sua decisão apenas em abstrações, em mera invocação ao desenvolvimento histórico ou, ainda, no argumento de sujeição especial da categoria militar.

Ao verificar a regularidade dos autos recebidos por parte dos encarregados, sugere-se que haja a conferência acerca dos aspectos processuais, mormente aqueles relacionados à observância dos direitos e das garantias fundamentais, sob a ótica das características do próprio DASM, sensível à singularidades da atividade à qual se relaciona.

Outrossim, ao decidir, a autoridade competente deverá se abster de dar um tratamento jurídico rigoroso ao acusado, pautado, tão somente, no fato do militar pertencer a uma categoria de sujeição especial.

Ao afastar ou aplicar uma garantia "importada" do DP, é essencial que a autoridade decisora indique, motivadamente, a remissão à Lei que lhe permitia deliberar a respeito de tal instituto, isto é, o respaldo legal de que se vale, combinando-a com as dimensões finalística, operacional e instrumental da sanção e relacionando-a ao caso concreto.

Sobre a hierarquia e a disciplina, convém reforçar o protagonismo, por elas exercido, na organização das instituições militares, conforme decorre dos artigos 142 e 42 da Constituição Federal de 1988 e, ainda, do CEDM.

A partir de tais institutos, a doutrina justifica diversas restrições impostas aos militares, apoiando-se no texto constitucional, tais quais o não cabimento de *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares, a vedação à sindicalização e à greve, bem como impossibilidade de filiação, por militares da ativa, a partidos políticos, conforme demonstrado no Capítulo 3 desta pesquisa.

Contudo, a alegação de atingimento a tais bases institucionais ou, simplesmente, à índole militar, de forma abstrata, deve ser feita com cautela, considerando o potencial de serem utilizadas como justificativas arbitrárias de justificação, em detrimento dos direitos e garantias individuais. Nessa linha, decisões que se valham de valores jurídicos abstratos, no

âmbito do CEDM, por imposição do art. 20 da LINDB, deverão considerar as suas consequências práticas.

Sobre a correlação aludida por parte da doutrina do DASM, acerca do abrandamento de punições e o consequente aumento do número de condutas antiéticas, tal qual faz Alves Marreiros (2022), ao aduzir que a eliminação das penas disciplinares restritivas de liberdade estimularia a indisciplina, tal entendimento não deve se sobrepor à necessidade de uma detida análise diagnóstica, acerca das circunstâncias fáticas que favoreçam o cometimento das condutas antiéticas.

Conforme demonstrado por Voronoff (2018), a racionalidade no campo sancionatório deve se voltar às causas aptas a ensejar um aumento nas atuações desconformes, para sobre elas agir, de forma mais econômica e efetiva, reforçando a natureza instrumental da sanção administrativa, voltada ao atingimento do interesse coletivo sem, contudo, deixar de observar as garantias dos acusados em processos administrativos disciplinares militares.

Cabe ressaltar, ainda, os riscos da adoção de um paradigma estereotipado, que desconsidera o perfil dos militares estaduais, ocultando os incentivos que os movem. Assim, eventual decisão que nele se baseie, conforme o art. 20 da LINDB, ensejará a consideração das suas próprias consequências práticas.

O parágrafo único do art. 20 da LINDB, conforme de Freitas e Marques Neto (2019), estabelece o "devido processo legal decisório" e reforça o entendimento de que o administrador é, via de regra, o ator com maior capacidade de apreender as circunstâncias fáticas acerca de determinada conduta a ser julgada, devendo constá-las na decisão proferida, a fim de se evitar que controladores lhe substituam.

A necessidade de motivação do ato disciplinar também se fundamenta no art. 50 da Lei do Processo Administrativo e nos arts. 11 e 489 do CPC, estes subsidiariamente aplicáveis no âmbito das IMEs, conforme art. 15 do CPC e art. 558 da Resolução Conjunta nº 4.220, de 28 de junho de 2012.

Ressalta-se, neste sentido, o entendimento de Gabriel (2023), segundo o qual a motivação estaria relacionada à explicitação da previsão normativa da transgressão praticada e da equivalência da sanção, variáveis cujo atendimento é favorecido, respectivamente, pela previsão objetiva de tipos transgressivos e das respectivas sanções, obtidas por detalhada dosimetria, no âmbito do CEDM.

Outrossim, é imprescindível que se consigne, na solução de processo administrativo disciplinar, a fundamentação legal acerca da competência de quem subscreve o ato, conforme disposto no art. 45 do CEDM, o tipo transgressional imputado ao acusado, dentre os constantes nos arts. 13, 14 e 15 do CEDM, e a consequente sanção disciplinar, obtida a partir da dosimetria prevista em lei, dentre as elencadas no art. 24 do CEDM.

Exsurge, do parágrafo único, *in fine*, do art. 20 da *lex legum*, o fundamento legal de que a necessidade e a adequação da medida imposta componham a motivação da decisão baseada em valores jurídicos abstratos, bem como seja ressaltada, ainda, a necessidade de sua imposição em relação às alternativas possíveis.

Sendo exigido, para a aplicação de sanção administrativa, o seu fundamento jurídico, acompanhado da demonstração de adequação da penalidade a tutelar o bem jurídico ao qual se volta e a comprovação de que tal medida seria a menos intrusiva, observa-se que a aplicação do art. 20 da LINDB é facilitada pela sistemática da Lei 14.310/2002, dada a tipicidade objetiva da norma e a acurada dosimetria nela prevista.

A autoridade sancionadora, realizado o cálculo dos pontos referentes à dosimetria, ficará adstrita a aplicar as sanções objetivamente previstas e correspondentes à pontuação obtida, conforme art. 22 do CEDM. Há de ser observados, ainda, parâmetros impostos na própria lei, como o limite máximo de 08 horas correspondentes à sanção de prestação de serviço (arts. 24, inciso III, e 30 do CEDM), e nas normas *interna corporis*.

Todas as circunstâncias impostas, constarão da motivação do ato de solução e do correspondente "ato administrativo-disciplinar", nos termos do caput do art. 42 do CEDM, conhecido, no âmbito das IME's, como "ato de sanção".

A respeito da alusão às possíveis alternativas, ressaltamos que, conforme De Sousa (2022), a despeito da mudança de cultura estabelecida pelo CPC de 2015, por meio da qual se buscou a solução consensual de conflitos, e ratificada pelos arts. 20, parágrafo único, e 26 da LINDB, a celebração de instrumentos consensuais, como TACs ou TCAs, no âmbito da Administração Pública, sofre resistência por parte da doutrina tradicional e não se vislumbra sua ampla aplicação. Tal realidade é ainda mais restrita no âmbito do DADM.

Convém destacar que, no Estado de Minas Gerais, houve movimentação normativa acerca do estabelecimento de instrumentos consensuais de conflitos, por meio dos decretos de nº 46.906, de 16 de dezembro 2015, que instituía o Ajustamento Disciplinar no âmbito da

Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e de nº 48.418, de 16 de maio de 2022, em vigor a partir de 1º de julho de 2022, que revogou o decreto nº 46.906/2015 e instituiu o Compromisso de Ajustamento Disciplinar.

De Oliveira (2022), ao tratar do Decreto 46.906/2015, se posiciona favorável à sua aplicação no âmbito das IMEs, sob os argumentos de não afrontar o CEDM, por se mostrar eficiente, por conferir isonomia entre os militares estaduais e os servidores civis, e em reconhecimento à competência que o Governador do estado tem para baixar normas complementares ao CEDM, conforme art. 91 do Código.

Ademais, para o autor, tendo o art. 1º do decreto 46.906/2015 definido sua incidência no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, ele abrangeria as IMEs, como órgão autônomo subordinado diretamente ao Governador do Estado, conforme art. 26 da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Executivo estadual (DE OLIVEIRA, 2022).

Considerando a revogação do decreto nº 46.906/2015 pelo decreto nº 48.418/2022, não se verificou movimentação institucional, por parte das IMEs mineiras, acerca da sua aplicação nos processos administrativos disciplinares militares.

Dessa forma, considerando não ter havido mudanças que inviabilizassem a aplicação da nova norma nas instituições em comento, em analogia aos mesmos argumentos apresentados por De Oliveira (2022) em relação ao Decreto nº 46.906/2015, entendemos não haver óbices para a aplicação do Decreto nº 48.418/2022 pelas IMEs, destacando que, por força do disposto no art. 2º da norma em comento, repisa-se, sua aplicação deve se dar no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, incluindo, portanto, as IMEs.

Outrossim, as mudanças refletem a tendência doutrinária e normativa de promover, no âmbito da Administração Pública, princípios que conferem à sanção administrativa o status de ferramenta de gestão.

Há, ainda, como alternativa à imposição de sanção disciplinar, estando a autoridade militar competente diante de uma transgressão disciplinar devidamente comprovada, mediante processo administrativo disciplinar que tramitou de forma regular, sendo observado, sobretudo, o devido processo legal, ressalta-se a possibilidade de substituição da sanção

disciplinar por aconselhamento ou advertência verbal pessoal, ouvido o CEDMU, nos termos do art. 10 do CEDM.

Conforme de Oliveira (2022), o art. 10 do CEDM confere discricionariedade à autoridade competente para aplicar sanção, para substituí-la por aconselhamento ou advertência, observadas a conveniência e oportunidade de tal medida, entendida como não sancionatória, mantendo, contudo, alguns efeitos da sanção, tais como a consignação nos registros funcionais do militar beneficiado, passando a ser computada para fins de reincidência, e a interrupção do prazo de cancelamento de punições, dentre outros.

Conforme tratado no capítulo anterior, o princípio da proporcionalidade, no âmbito administrativo disciplinar, confere limites (e gradação) ao poder sancionador, desdobrando-se, conforme doutrina alemã, nos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

Analisando os subprincípios supracitados, no âmbito da Lei 13.410/2002, podemos inferir que, quanto à adequação, relacionada à idoneidade dos meios (sanções disciplinares) para atingir o fim precípuo a que se destinam (assegurar a hierarquia e a disciplina, objetivo que se reveste de interesse coletivo), a imposição de sanção, aflorada em observância ao devido processo legal, tipificada no Código e obtida em cumprimento à rigorosa dosimetria, podendo, ainda, ser substituída, conforme análise de conveniência e de oportunidade, afigura-se como meio idôneo e apto ao atingimento dos seus objetivos, quais sejam, preservar a disciplina, promover a prevenção de novas infrações e a educação da tropa, conforme art. 23 do CEDM. Tal presunção não dispensa as análises diagnóstica e prognóstica acerca da eficiência e da eficácia no exercício do *jus puniendi*, as quais devem se procedidas em conjunto com as decisões disciplinares.

Quanto ao subprincípio da necessidade, sob a ótica do CEDM, entendemos que, diante da realidade fática, de não aplicação de instrumentos de resolução consensual de conflitos no âmbito administrativo disciplinar militar das IMEs de Minas Gerais, não obstante a previsão de tais instrumentos em normas, como o Decreto nº 48.418/2022, a ponderação acerca do art. 10 do CEDM assumirá maior relevância sempre que a sanção disciplinar obtida, a partir dos critérios objetivos, se mostre excessiva ao fim a que se destina.

Dessa maneira, a substituição da sanção disciplinar por aconselhamento ou advertência verbal pessoal, ouvido o CEDMU, se afigura como instrumento apto a impedir a incidência de sanções contrafáticas.

Por outro lado, sob o viés do subprincípio da necessidade, ressaí a urgência de se operacionalizar a aplicação dos instrumentos de resolução consensual de conflitos no âmbito das IMEs. A alusão ao art. 10 aqui citada não tem o condão de substituir tais instrumentos, considerando que cada medida possui pressupostos e finalidades distintas, devendo se complementarem, não sendo, portanto, mutuamente excludentes.

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, relacionada à ponderação de medida onerosa imposta e o benefício dela decorrente, reforça-se a necessária observância à Lei nº 13.410/2002, da instauração do processo administrativo disciplinar à eventual imposição de sanção, avaliando se esta apresenta coerência com o ganho que se espera que decorra da sua aplicação.

Assim, tendo, por um lado, o parágrafo único do art. 20 da LINDB imposto um racional decisório às decisões principiológicas, e por outro, a abundância de conceitos e de valores jurídicos abstratos presentes nos regulamentos ou códigos de ética de forças militares, sejam federais ou estaduais, conforme exposto nesta dissertação, entendemos, que tal contraste reforça a necessidade da incidência "do devido processo legal decisório" nas soluções decorrentes de processos administrativos disciplinares militares.

Por fim, ressaltamos que eventual decisão administrativa disciplinar militar acerca de conduta praticada por militar estadual fora do exercício profissional, em que pese a possibilidade de seu enquadramento disciplinar, conforme ressaí do inciso XIII do art. 9º c/c art. 3º, ambos do CEDM, em conformidade com de Oliveira (2022), deverá indicar o reflexo da conduta tida como antiética à vida funcional, ao serviço militar ou à imagem da IME à qual pertence o transgressor.

6.2 A incidência do art. 22 da LINDB na solução de processo administrativo disciplinar no âmbito do CEDM

Referindo-se o presente trabalho, ainda, à análise do art. 22 da LINDB, mister ser faz transcrevê-lo para, a seguir, relacioná-lo às disposições da Lei 14.310/2002:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (BRASIL, 2018).

Conforme doutrina de Freitas e Marques Neto (2019), o presente artigo trouxe o pragmatismo ao DAS, isto é, buscou propiciar uma interpretação mais realista por parte do controlador, para além da interpretação literal e dos valores abstratos, denominada de "racional realista".

Tal dispositivo possui especial relevância no âmbito do DASM, onde, não raro, observa-se a imposição de sanção, pelo cometimento de transgressões que dispensam qualquer resultado material, sob o pressuposto de que o simples amoldamento à conduta antiética tipificada, por si só, é atentatório à hierarquia e à disciplina, sendo esta entendida como o estrito e fiel cumprimento das normas e das ordens direcionadas aos militares.

Outrossim, considerando que muitas transgressões disciplinares militares se baseiam em valores jurídicos abertos, de alta carga valorativa, muitas vezes prescindindo da demonstração da lesividade e, ainda, sendo aplicadas independentemente da demonstração de dolo ou culpa, o §1º do art. 22 da LINDB determina que seja considerado, na solução de processo administrativo disciplinar decorrente de quaisquer transgressões, as circunstâncias práticas impositivas, limitadoras ou condicionantes da ação do agente (no caso, militar estadual).

Tais disposições se relacionam ao princípio da individualização da pena, garantia prevista constitucionalmente, no artigo 5º da Carta Magna e, mais especificamente, em seu inciso XLVI, onde é assegurada a regularização da pena pela lei, listando, taxativamente, as penalidades aplicáveis no direito brasileiro: a privação ou restrição da liberdade, a perda de bens, a multa, a prestação social alternativa e a suspensão ou interdição de direitos.

O §2º do art. 22 da LINDB, conforme se viu, determina a indicação, na decisão sancionadora, da "natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente" (BRASIL, 2018) sendo imperioso destacar que todos os elementos, com exceção da

necessidade de demonstração dos danos proveniente para a administração pública, já se encontram expressos na dosimetria do CEDM, a qual foi aprimorada pela normas internas das IMEs, sendo estabelecido, por exemplo, cuidados acerca da imposição de limites, ao considerar as agravantes e atenuantes, previstas nos arts. 20 e 21 do CEDM.

Acerca da natureza e da gravidade da infração, ressalta-se que a Lei 14.310/2002, classifica objetivamente as transgressões disciplinares, definindo-lhe previamente a natureza, conforme a gravidade, de modo diverso ao que era estabelecido pelo seu antecessor, o RDPM. De igual forma, o CEDM também elenca um rol de circunstâncias atenuantes e outro de circunstâncias agravantes, ambos considerados na dosimetria, ao lado dos registros funcionais do militar, mormente os relacionados às recompensas.

Quanto aos danos decorrentes à Administração Pública, contudo, repisa-se que, a partir do conceito de disciplina, como o fiel e estrito cumprimento das normas e das ordens dos superiores, por vezes sanções são aplicadas diante do mero amoldamento de dada conduta ao tipo transgressional, independente da inexistência de lesividade à administração, pautando-se no argumento de prejudicar, ainda que indiretamente, a hierarquia e a disciplina.

Sobre o §3º do art. 22 da LINDB, conforme apresentado no capítulo anterior, a partir da sua edição, a aludida independência entre as esferas penal, civil e administrativa, comumente invocadas como justificativas para afastar a configuração do *bis in idem*, passa a requerer maior atenção por parte da autoridade competente para aplicar sanção disciplinar no âmbito das IMEs.

Em primeiro lugar, já se encontra pacificado o entendimento quanto à repercussão, na esfera administrativa, de decisão em processo criminal que absolva o réu por inexistência do fato ou por negativa de autoria. Porém, para além das hipóteses citadas, a LINDB dispôs que "as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato" (BRASIL, 2018).

Cabe destacar, ainda, que, conforme recente decisão, afluída do informativo nº 828 do Superior Tribunal de Justiça, de 08 de outubro de 2024, ressaíu o entendimento segundo o qual

Quando o juízo criminal reconhece a inimizabilidade do agente fundada no art. 26 do Código Penal e profere sentença absolutória imprópria, com imposição de medida de segurança, descabe a fixação de sanção administrativa, impondo-se à Administração Pública, ao revés, o dever de avaliar a eventual concessão de licença para tratamento de saúde ou de aposentadoria por invalidez (BRASIL, 2024).

Nessa mesma linha, encontra-se o cuidado de se aplicar, quando cabível, os institutos da simultaneidade e da conexão, que não se confundem com o concurso de normas, sendo aqueles tratados nos arts. 2º a 4º da Instrução Conjunta de Corregedorias da PM e do BM de nº 01/2014, com o fim de não se incorrer no *bis in idem*.

A incidência do §3º do art. 22 da LINDB na aplicação do CEDM de Minas Gerais vai de encontro ao entendimento doutrinário e institucional atual, citado no capítulo 4, segundo o qual a imposição de sanção judicial e administrativa não configuram *bis in idem*, uma vez que cada uma tutela bens jurídicos próprios, ressalvadas estritas hipóteses de comunicação entre as esferas.

Convém relembrar, ainda, a heterogeneidade do entendimento acerca do *non bis in idem*, a respeito de condutas que, ao mesmo tempo, poderiam se enquadrar em transgressões disciplinares e em crimes militares, que varia conforme instituições militares, federais e estaduais. A título de exemplo, o RDE consolida o entendimento de que a existência de crime absorve a transgressão disciplinar de mesma natureza.

As movimentações normativas, jurisprudenciais e doutrinárias expostas neste trabalho impõem maior reserva à aplicação do art. 239³⁷ do EMEMG, fundamento para sancionamento simultâneo nas esferas criminal e administrativa, o qual, destaca-se, já se encontra ultrapassado, mormente por referir-se, apenas, às Praças (sendo a sua aplicação, na prática, estendida aos Oficiais). Tal orientação se torna relevante, ainda, ao se considerar que a grande maioria das transgressões disciplinares do CEDM pode ser vislumbradas a partir do cometimento de tipos penais de naturezas análogas, conforme destacado ao tratar da citada lei.

Sobre a dosimetria, Gabriel (2023) alerta que os §§ 2º e 3º do artigo 22 da LINDB trouxeram 3 parâmetros. O primeiro seria a determinação do prejuízo causado à administração e o seu grau, considerando que uma mesma sanção se aplica a condutas de diferentes intensidades; uma vez medida a extensão do prejuízo, é possível individualizar a pena.

Trazendo o primeiro parâmetro à aplicação do CEDM, observa-se, conforme inciso IV do art. 16 da norma em comento, que o julgamento da transgressão deve ser precedido por análise que leve em conta as consequências que dela possa advir.

³⁷"Art. 239 – No caso de incorrer a praça em ato delituoso, ser-lhe-á aplicada, na esfera administrativa, a medida disciplinar cabível, quando ocorrer, na prática do ato, transgressão disciplinar, ou dele decorrer grave prejuízo moral para a Corporação" (MINAS GERAIS, 1969).

Dentro da dosimetria, objetivamente definida, do CEDM, não há associação direta de pontuação correspondente à extensão do prejuízo, havendo, por outro lado, uma atenuante que, de certa forma, se aproximaria de tal parâmetro, qual seja, a prevista no inciso IV do art. 20 - "ter o transgressor procurado diminuir as consequências da transgressão antes da sanção, reparando os danos" (MINAS GERAIS, 2002).

Assim, conforme aduz de Oliveira (2022), ao comentar o art. 16 do CEDM, os critérios nele contidos são aptos a balizar a possível substituição da sanção disciplinar por aconselhamento ou advertência verbal pessoal, mais benéfica ao militar enquadrado disciplinarmente, podendo-se inferir, dessa maneira, que, via de regra, quanto menores os prejuízos decorrentes de determinada conduta tipicamente antiética, maior a possibilidade da substituição da sanção administrativa disciplinar decorrente pela benesse prevista no art. 10 da Lei 14.310/2002.

O segundo parâmetro, conforme destacado por Gabriel (2023) concentra-se no próprio agente, a fim de determinar o seu histórico, bem como o contexto do cometimento da infração. Assim, não se foca apenas na sanção em si, devendo ser levado em consideração os aspectos do próprio infrator.

Quanto ao parâmetro supracitado, a Lei 14.310/2002 se alinha ao disposto no §2º do art. 22 da LINDB, uma vez que na sua dosimetria incidem diversas considerações que refletem as condições singulares do infrator, como as atenuantes dos incisos I, II e V, alínea c, do art. 20, as agravantes dos incisos I, III e V, alíneas e, f e g, e a incidência de recompensas, conforme art. 51, todos do CEDM.

Por último, a norma apregoa que se verifique se já foram aplicadas sanções de mesma natureza, quanto aos seus efeitos, à mesma transgressão. Assemelha-se, para Gabriel (2023) ao instituto da detração penal.

Nesse sentido, sendo ínsito ao DAS maior celeridade, se comparado às searas penal e civil, por exemplo, vislumbra-se que o desfecho dos processos administrativos disciplinares militares se dará, via de regra, em momento anterior às decisões nas outras esferas. Assim, caso tenha sido sancionado administrativa, o militar poderá levar a comprovação da aplicação da sanção que lhe foi imposta ao conhecimento da autoridade competente para decidir processo relativo ao mesmo fato, de forma que, havendo coincidência da natureza das sanções, aquela imposta poderá incidir na dosimetria da nova sanção.

Por outro lado, caso o militar já tenha sido sancionado, em esfera diversa da administrativa disciplinar militar, por fato que, paralelamente, tenha ensejado processo administrativo disciplinar, vislumbrando-se a eventual aplicação de sanção disciplinar de mesma natureza daquela imposta, por exemplo, na seara penal, deverá a autoridade militar competente para decidir o processo administrativo considerar, na dosimetria deste, a sanção já aplicada ao militar, desde que tenha tomado conhecimento desta.

Para operacionalizar a incidência do §3º do art. 22 da LINDB, dada a sua abrangência, já citada nesta pesquisa, não se faz necessária alteração legislativa no CEDM, podendo o próprio Executivo Estadual fixar balizas mais concretas, fazendo referência ao aludido dispositivo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, foi enfatizado que a tradição das instituições militares, ao lado das respectivas funções precípua, que se referem à segurança do Estado, e à noção do militar como um componente de uma classe especial, historicamente tem refletido em um rigor típico na criação e na aplicação das normas castrenses, que se observa até hoje.

Verificou-se que, sob os pilares da hierarquia e da disciplina, os militares estão sujeitos à aplicação de normas sancionadoras, tanto penais quanto administrativas. Paralelamente, não se olvida que as instituições militares são órgãos da administração pública direta, da qual a sociedade, incentivada pela própria Constituição Federal de 1988, tem cobrado cada vez mais eficiência. Ressalta-se, nesse aspecto, o próprio *slogan* do Governo de Minas Gerais: "Governo diferente. Estado eficiente."

Nesse sentido, na esteira das mudanças legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias expostas nesta pesquisa, ressaí a busca pelo pragmatismo, pelo empirismo e pelo antifundacionalismo nas decisões administrativas, mormente no campo sancionador.

Cabendo à Administração Pública realizar os interesses da coletividade, uma das formas de atingir o aludido objetivo é por meio da sanção administrativa, tendo sido abordada, no escopo deste trabalho, a sanção disciplinar aplicada ao militar estadual que comete uma transgressão disciplinar, tendo, de forma subjacente, a finalidade de conformar a sua conduta ao interesse coletivo.

Verificada a tendência da doutrina administrativista tradicional em se aproximar a seara administrativa sancionadora ao DP, por meio dos argumentos expostos ao longo da pesquisa, foi indicada uma proximidade ainda maior entre o DPM e o DASM, justamente pela identidade castrense compartilhada, causando o ofuscamento deste, sobretudo acerca da sua função e características próprias, e, por consequência, ensejando insegurança jurídica na aplicação das suas normas, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial.

Ressaíu como necessário, portanto, tal qual o fez Voronoff (2018), Grotti e Oliveira (2020), em relação ao DAS e ao DP, defender a autonomia do DASM, sobretudo quanto ao DPM.

Dessa forma, ao estudar as sanções disciplinares militares, sob a ótica do próprio Direito Administrativo, afloram os aspectos quanto à sua funcionalidade e à incidência

específica de direitos e garantias que sejam coerentes à atividade administrativa, ensejando a interrupção de aplicações arbitrárias de garantias transportadas acriticamente do DP e a promoção da segurança jurídica.

Na aludida "administrativização" do DAS, defende-se a concepção instrumental da sanção administrativa, em detrimento do viés de reprovação moral, como ferramenta de gestão apta a viabilizar a concretização do interesse público, em detrimento da sua interpretação como um mero poder-dever, indisponível.

Nessa linha, foi enfatizado que o DASD se afigura como atividade de gestão da Administração Pública, competindo-lhe conformar a conduta dos agentes públicos ao interesse coletivo, representado pelo bom e regular funcionamento das instituições públicas. Outrossim, pugna pela sua constante avaliação quanto aos resultados obtidos.

Diante do exposto, buscou-se, através dessa dissertação, estender o discurso próprio de justificação, de interpretação e de aplicação do DAS, defendido por Voronoff (2018), à seara administrativa disciplinar castrense, pontuando que, no âmbito das instituições militares, ainda persistem entendimentos que se pautam em legitimação meramente histórica, sob o argumento de constituir uma categoria de sujeição especial e utilizando-se de uma pletera de valores jurídicos abstratos, fatores que contribuem para decisões arbitrárias, em especial quanto à incidência dos direitos e garantias do militar submetido a processo administrativo disciplinar.

Por outro lado, reconhecendo o caráter apenador do DAS, militar ou comum, defendeu-se a verificação de requisitos que se revestem de garantias, como a justa causa, e a ponderação acerca da efetividade do processo. Dessa forma, cabe ao administrador atentar, também, para os efeitos da sanção disciplinar, podendo estes ser externos, relacionados à cultura organizacional, e internos, referentes ao próprio servidor, como os efeitos psicológicos e eventuais afastamentos do trabalho, conforme alertado por De Sousa (2022).

Nesse aspecto, aduziu-se à promoção da cultura consensual realizada pelo CPC e pela LINDB, substituindo a cultura litigiosa verificada na administração pública pelas alternativas à imposição de sanção, que, conforme Gabriel (2023) ensejam ganhos para a administração e para o particular. Conforme demonstrado, argumentos contrários, como o da afronta à vinculação positiva e o da indisponibilidade do interesse público, não merecem prosperar, decorrendo da própria lei a aplicação de institutos consensuais.

Conforme destacado, em Minas Gerais, os decretos de nº 46.906/2015 e de nº 48.418/2022 previram as medidas consensuais do Ajustamento Disciplinar e do Compromisso de Ajustamento Disciplinar, como alternativas aos tradicionais processos administrativos disciplinares, observados os princípios da economicidade, da necessidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da adequabilidade e da eficiência.

Destacada a incidência da Constituição Federal no DAS, mormente pelos princípios e garantias nela previstos, interpretados segundo lógica própria do DASD, verificou-se, conforme denominação dada por Voronoff (2018), a necessidade de buscar um equilíbrio fino entre o pragmatismo e o garantismo, podendo o DASD ser integrado ao DP, sem, contudo, submeter-se a ele.

Assim, foi demonstrado que o princípio constitucional da legalidade no DAS difere da legalidade penal, a qual exige lei em sentido formal e absoluto, e também da legalidade para o Direito Administrativo Geral, de feição mais aberta, sendo defendida uma legalidade em sentido material e relativa, podendo as condutas típicas transgressórias e as respectivas sanções serem criadas em normas infralegais, desde que a partir de lei que autorize e fixe parâmetros para tal. Outrossim, a incidência dos princípios no DAS deve considerar a sua heterogeneidade, a sua dinâmica e as respectivas particularidades dos seus campos.

Buscou-se, também, delinear um discurso próprio de justificação, interpretação e aplicação do DADM, enfatizando sua inserção no campo das atividades de gestão da Administração Pública, uma vez que, repisa-se, na seara castrense, a doutrina aproxima, ainda em maior grau, o DADM e o DPM, a partir da diferenciação de crime e sanção apenas quanto à intensidade. Outrossim, o DADM se diferencia do DAS pela autorização constitucional de prisão decorrente de transgressão militar, sendo, ainda, vedado *habeas corpus* em relação às punições disciplinares militares.

Havendo recorrentes questionamentos acerca da constitucionalidade de normas que contém regulamentos disciplinares, como houve acerca do Decreto 90.608/1984 e do Decreto 4.436/2002, sob o argumento de que as transgressões disciplinares militares deveriam ser previstos em lei formal, em decorrência do inciso XLI do art. 5º da Carta Magna, foi justificada a concepção, no DASM, de legalidade relativa e material, a qual confere maior eficácia à atividade administrativa.

Ratifica-se, portanto, a natureza administrativa do DASM, assumindo a sanção um papel de viabilizar os interesses da sociedade, e não de mera represália por conduta

reprovável, que requer agilidade, sendo coerente, portanto o abrandamento do conceito de legalidade no DASM, se comparado ao penal, aplicando-lhe a reserva material e relativa, devendo, contudo, seus tipos transgressoriais e sanções serem editados *secundum legem*, podendo ser previstos em atos normativos infralegais.

Verificou-se que a imposição de sanções disciplinares aos militares estaduais mineiros, com base no CEDM, atende ao requisito da legalidade material e relativa, considerando que emanam da Lei 14.310/2002 os tipos transgressoriais, as sanções aplicáveis e as autoridades competentes para aplicá-las.

A pesquisa procurou alertar o administrador para que, ao ponderar os princípios protetivos incidentes no DASM, não se restrinja aos vagos institutos da categoria de sujeição especial e do desenvolvimento histórico, ensejadores de insegurança jurídica. Para além da subjacente reprovação ético-social, buscou-se valorizar a instrumentalidade do DASM, por meio da determinação das causas de incidências das transgressões disciplinares e da avaliação dos resultados obtidos por meio da aplicação de sanções disciplinares.

Conforme enfatizado ao tratar das fontes do DASM, ressaí da própria Constituição Federal de 1988 fundamentos para a sua diferenciação, sobre a qual incidem princípios informativos rígidos e o protagonismo da hierarquia e da disciplina. Porém, a mera invocação das bases institucionais, desacompanhada da desejada motivação, pode ensejar decisões abstratas, em desconformidade com a LINDB.

Acerca dos regulamentos disciplinares, quanto às Forças Armadas, foi apontado que cada uma possui regulamento próprio, sendo previstas, em cada um, sanções restritivas de liberdade, ao lado de outras, cujas denominações variam, mas sempre respeitando o limite de 30 dias imposto pelo Estatuto dos Militares (art. 47, §1º). Verifica-se nas transgressões disciplinares tipificadas, não raro, a previsão de valores jurídicos abstratos, como "conduta irregular, honra, dignidade, decoro, pundonor militar" e diversos outros.

Sobre o princípio do *non bis in idem*, ressaíu que a doutrina majoritária, representada por de Assis (2022), entende que, diante de um concurso de transgressão disciplinar e de crime militar de mesma natureza e identidade, prevalece a aplicação da pena referente ao crime, pautando-se no art. 14 do RDE.

A pesquisa procurou evidenciar a vinculação feita, por parte da doutrina, tal qual a de Alves-Marreiros (2022), entre a menor rigidez das normas e diminuição da imposição de

sanções disciplinares à quebra da hierarquia e disciplina, as quais o autor dá o status de garantias individuais da sociedade. Tal doutrina costuma justificar o DASM a partir do DPM e se pautar em razões históricas, o que pode conduzir o administrador à arbitrariedade.

Ressalta, ainda, os prejuízos advindos da sua quebra das bases institucionais, os quais são, de fato, notórios. Por fim, critica anistias administrativas concedidas a militares estaduais, por meio de Leis federais, o que contribuiria para a impunidade e reforçaria os comportamentos negativos, havendo, ainda, usurpação, pelo Legislativo estadual, da competência e iniciativa do respectivo chefe do Executivo, ao editar leis de anistia.

Foi apontado que a doutrina em comento entende que a eliminação de penas disciplinares de restrição de liberdade torna as punições inefetivas, sem efeitos práticos, uma vez que, conforme a lógica defendida, a pena de prisão garantiria que o sancionado tenha sido punido e, mesmo se desconstituída posteriormente, ao menos a teria cumprido de fato.

Contrapondo à corrente supracitada, a pesquisa trouxe ponderações das teorias dissuasórias de justificação da pena, de cunho consequencialista, fragilizando o paradigma do *homo economicus*, reconhecendo as limitações da racionalidade humana e demonstrando que a concepção utilitária da pena, se levada ao extremo, pode conduzir a resultados contrafáticos. As teorias retributivas, por outro lado, em que pese a vantagem de se pautarem na ideia de justiça, depende de valores de difícil quantificação, abrindo oportunidade à arbitrariedade.

Entendemos, portanto, tal qual Voronoff (2018), que nem sempre o elevado índice de atuação desconforme requer um aumento, em qualidade e em quantidade, das punições aplicadas, sendo mais viável identificar e agir sobre as causas, reforçando o caráter de técnica regulatória da sanção.

Sobressaiu a análise econômica do direito, que, conforme Voronoff (2018), por meio de modelos teóricos distintos, possui como pressupostos a imposição da sanção como medida de gestão, ao lado de outras, voltadas à concretização de interesses públicos, com efetividade e eficiência, e a análise da adequação da sua aplicação e capacidade de atingir a finalidade posta, a custos razoáveis. Leva-se em consideração características dos reguladores, dos regulados, dos próprios órgãos, dos riscos e dos recursos.

Destacaram-se aspectos da teoria da regulação responsiva, pautada na contextualidade, na antifundacionalidade e no consequencialismo, ressaltando que nem o rigor punitivo nem a persuasão demasiada são eficientes, devendo haver estratégias flexíveis conforme os

comportamentos dos regulados, podendo o Estado reagir com maior ou menor intensidade, conforme a cooperação do administrado.

Foi apontado que a desconsideração dos perfis dos regulados conduz ao fracasso de modelos regulatórios, servindo tal constatação como um alerta à adoção de paradigmas que ofuscam o que realmente incentiva os administrados. A cooperação entre regulador e regulado conduz à maior eficiência.

Ao tratar do DASM em Minas Gerais, verificou-se a simetria estabelecida entre a Constituição da República e a Constituição do Estado, tendo esta, também, previsto Lei Complementar para tratar da organização das IMEs, bem como regulamentos disciplinares das corporações; foram replicados, no nível estadual, a proibição aos militares de sindicalização, de greve e de filiação a partidos políticos, além das hipóteses de perda do posto dos Oficiais e da graduação das Praças. Cabe ressaltar, ainda, a competência da Justiça Militar Estadual, para julgar os militares estaduais nos crimes militares e as ações contra atos administrativos disciplinares militares.

Como se viu, o EMEMG estabelece generalidades aplicáveis às IMEs, contendo uma profusão de valores jurídicos abstratos, como "incapacidade moral", "aviltante", "interesses da disciplina", entre outros, bem como de direitos e, especialmente, deveres tipicamente militares.

A especificação de transgressões e sanções disciplinares, contudo, recaiu sobre a Lei de nº 14.310/2002 - o CEDM, que demonstrou avanços significativos com relação ao seu predecessor e aos demais regulamentos disciplinares militares, em termos de garantias e devido à sua objetividade no estabelecimento de tipos transgressoriais e da dosimetria da sanção, tendo, ainda, inaugurado institutos como o do conceito disciplinar, o do CEDMU e o do PAD; por, fim, ressalta-se o pioneirismo do CEDM em abolir as sanções disciplinares restritivas de liberdade, servindo de paradigma para outras unidades da federação, conforme se depreende da própria Lei 13.967/2019, que, 17 anos após a edição do CEDM, impunha às Forças Auxiliares e Reserva do Exército a adoção de institutos já presentes no Código Mineiro.

Sob o aspecto do *non bis in idem* nas IMEs de Minas Gerais, coube ao presente trabalho apontar o entendimento doutrinário, jurisprudencial e normativo, quanto à regra da possibilidade de responsabilização de militares estaduais, simultaneamente, nas esferas

administrativa e judicial, civil e penal, caso sua conduta configure ilícitos que atentem contra bens jurídicos tutelados por cada uma delas.

Lado outro, foram citadas as possibilidades de comunicação entre as aludidas esferas, isto é, quando o processo criminal é arquivado com base na inexistência do fato ou na negativa de autoria e, conforme jurisprudência mais recentemente, na inimputabilidade do agente. Considerando que a grande maioria das transgressões disciplinares previstas no CEDM podem aflorar de crimes, ressaltou da pesquisa a necessidade de padronizar a incidência do § 3º do art. 22 da LINDB, por meio do estabelecimento de uma equivalência entre a dosimetria aplicada em cada esfera.

Como primeiro passo, foi demonstrado que a dosimetria do CEDM favorece a concreta aplicação da LINDB, em especial com relação ao §2º do art. 22 desta, considerando já se encontrarem expressos no Código a enumeração de circunstâncias agravantes, atenuantes e relacionadas ao próprio agente. Ademais, o art. 42 do CEDM acrescenta, aos elementos do ato administrativo disciplinar citados, a indicação da norma infringida e a classificação da transgressão.

Outrossim, a pesquisa apontou a necessidade de se delimitar, especificamente no âmbito das IMEs, a indicação das circunstâncias práticas, exigida pelo §1º do art. 22 da LINDB. Sob esse aspecto, a atuação do CEDMU pode contribuir ao devido processo decisório, agregando concretude ao processo administrativo disciplinar, por meio da sua análise.

Ao tratar da LINDB, foi observado que a sua análise, do seu surgimento como LICC, em 1942, até o ano de 2018, quando editada a Lei 13.655/2018, que a modificou, reflete mudanças observadas no próprio ordenamento pátrio, tendo o protagonismo da lei civil cedido ao constitucionalismo, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, que, como exposto, alterou profundamente o Direito Administrativo e, em especial, o sancionador, no qual se insere o campo disciplinar. Aplicável aos diversos entes federados, foi ratificada a observância dos dispositivos da LINDB quando da aplicação do CEDM.

A Lei 13.655/2018, conforme indicado por de Freitas e Marques Neto (2019), buscou conferir segurança jurídica e eficiência ao Direito Público, diante de um cenário de instabilidade de decisões administrativas, controladoras e judiciais, e de fragilidade normativa, sobretudo devido à profusão de termos técnicos e de conceitos jurídicos indeterminados nas normas, responsáveis pelo aumento da discricionariedade. Inaugurou-se o

denominado devido processo decisório e o racional realista, visando coibir decisões pautadas em determinações principiológicas, em detrimento dos fundamentos de fato e de direito.

Considerando que o direito castrense, conforme apontado ao longo desta dissertação, é informado por conceitos abstratos, de elevada carga moral, havendo, ainda, tendência em adotar um paradigma idealizado de militar estadual, a reflexão acerca dos novos dispositivos da LINDB sobre as decisões administrativas disciplinares militares, assume especial relevância.

Assim, o parágrafo único do art. 20 da LINDB reforça a necessidade de motivação das medidas impostas, face a possíveis alternativas. A previsão da motivação não é nova, ressaíndo tal instituto dos arts. 11 e 489 do CPC e do art. 50 da Lei 9.784/99, dentre outras normas. Na busca pelos parâmetros para se obter a motivação adequada, ressaíu a necessidade de se indicar objetivamente, nas soluções de processos administrativos disciplinares militares, a norma supostamente infringida, as sanções aplicáveis, a competência da autoridade sancionadora e a dosimetria.

Especial atenção deve ser conferida às decisões que, em algum grau, se pautem com base em valores jurídicos abstratos, caso em que deverão ser elencadas as consequências práticas da decisão, incluindo, nesse aspecto, a própria efetividade da sanção em si.

Conforme exposto, no âmbito da Lei 14.310/2002, a motivação é favorecida pela objetividade da norma, que contém, em si, todas as variáveis supracitadas, destacando-se o CEDM, ainda, no campo da dosimetria, por seus critérios objetivos para aferição da pontuação, à qual corresponderá, em regra, uma sanção disciplinar específica.

Lado outro, acerca das possíveis alternativas à sanção disciplinar, cuja observância passou a ser requerida pela LINDB, destacou-se a importância de se consolidar as medidas consensuais de solução de conflitos na seara administrativa disciplinar militar, sendo mostrado que, em Minas Gerais, já foram editados dois decretos aplicáveis ao Executivo estadual, como um todo, sendo necessário, portanto, sua efetivação no âmbito das IMEs.

Sobre as alternativas possíveis, não obstante a pesquisa ter destacado a possibilidade de substituição da sanção disciplinar por advertência verbal pessoal, de caráter não sancionador, prevista no art. 10 do CEDM, exsurtiu a necessidade de se efetivar a aplicação dos institutos previstos no decreto nº 48.418/2022, qual seja, o Compromisso de Ajustamento Disciplinar, que, conforme demonstrado, se compatibiliza com o CEDM, sendo certo que, a

experiência através da adoção de medidas consensuais, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, tem demonstrado que tais institutos conferem economicidade, efetividade e eficiência à atividade administrativa.

Acerca da incidência do princípio da proporcionalidade, enfatizamos a atuação administrativa pautada na concretização do interesse público, nos estritos limites para tal. Desdobrando-o em subprincípios, quanto à adequação, isto é, ponderação entre meio e fim colimado, sua incidência agregaria, além da observância às disposições do CEDM, as análises diagnóstica e prognóstica, a fim de se verificar a eficiência e a eficácia no exercício do *jus puniendi*.

Sob o viés da necessidade, defende-se a verificação constante acerca da existência de alternativas menos graves, ou contundentes, para a manutenção da disciplina, ponderando, sempre que cabível, a possibilidade de aplicação de medidas como o art. 10 do CEDM ou os instrumentos de solução consensual de conflitos, já previstos em lei, mas ainda não efetivados no âmbito das IMEs, em relação aos militares estaduais. Há de ser observada, ainda, a proporcionalidade em sentido estrito, vinculada à legitimidade da medida. Ausente tais requisitos, o ato estará eivado de ilegalidade.

Da incidência do art. 22 da LINDB nas decisões administrativas disciplinares proferidas com base no CEDM, pudemos verificar que ele aduz ao pragmatismo, levando em conta o contexto da ação, à interpretação mais realista dos fatos, em detrimento da interpretação literal e dos valores abstratos, e à instrumentalidade do direito disciplinar, orientado por circunstâncias concretas.

Nesse aspecto, o §1º do art. 22 da LINDB coíbe a responsabilização do agente sem considerar a realidade, reforçando a ideia de que o administrador possui melhores condições de reunir elementos acerca das circunstâncias práticas para decidir.

O §2º do art. 22 da LINDB elenca, como parâmetros da aplicação de sanções, ainda, a consideração acerca da natureza e da gravidade da infração, dos danos decorrentes à administração pública, das circunstâncias agravantes, atenuantes e dos antecedentes do agente. Tais parâmetros se compatibilizam com o CEDM, sendo nele previstos.

Acerca das consequências da ação, contudo, apontamos a necessidade de refinamento a respeito de tal instituto, considerando que a definição do instituto da disciplina, que, ao lado

da hierarquia, é um pilar institucional, por vezes conduz ao sancionamento por determinada conduta que se amolde às letras frias das numerosas normas, sem considerar a sua lesividade.

O §3º do art. 22 da LINDB, por sua vez, mitiga os efeitos do *bis in idem*, mormente diante de normas que não apresentam dosimetria detalhada, aumentando a segurança jurídica. Neste aspecto, em que pese a dosimetria objetiva do CEDM, as autoridades competentes devem se atentar, ao aplicar uma sanção disciplinar, para a existência de eventuais decisões sancionadoras em outras esferas, procedendo à ponderação acerca de sua incidência da dosimetria da sanção institucional. Defende-se, nesse ponto, o tratamento da matéria por meio de norma *interna corporis*.

REFERÊNCIAS

ALVES-MARREIROS, Adriano. **Hierarquia e Disciplina são garantias constitucionais: fundamentos para a diferenciação do direito militar**. Londrina (PR): E. D. A., 2020, 214 p.

BOCCHI, Olsen Henrique. **A lei 13655/2018 e as alterações da LINDB: interpretação dos novos dispositivos artigo por artigo**. Jus.com.br, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/78562/a-lei-13655-2018-e-as-alteracoes-da-lindb-interpretacao-dos-novos-dispositivos-artigo-por-artigo>>. Acesso em 05 de nov. de 2022.

BRASIL. **Código de Processo Civil**: Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Gestão de Memória do Poder Judiciário**. 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/gestao-documental-e-memoria-proname/gestao-de-memoria/memoria-do-poder-judiciario-historia-e-linha-do-tempo/>>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/direito-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 01 de out. de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002**. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 76.322, de 22 de setembro de 1975**. Aprova o Regulamento Disciplinar da Aeronáutica (RDAER). Brasília, DF, 1975.

BRASIL. **Decreto nº 88.545, de 26 de julho de 1983**. Aprova o Regulamento Disciplinar para a Marinha e dá outras providências. Brasília, 1983.

BRASIL. **Decreto nº 90.608, de 04 de dezembro de 1984**. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Brasília, DF, 1984.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 43, de 18 de novembro de 1966**. Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, estende aos pagamentos do exterior de filmes adquiridos a preços fixos o disposto no art. 45, da Lei nº 4.131, de 3-9-62, prorroga por 6 meses dispositivos de legislação sobre a exibição de filmes nacionais e dá outras providências. Brasília, 1966.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 785, de 25 de agosto de 1969.** Dispõe sobre infrações às normas relativas à saúde e respectivas penalidades. Brasília, 1969.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969.** Código de Processo Penal Militar.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980.** Dispõe sobre o estatuto dos militares. Brasília, DF, 1980.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, 1992.

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

BRASIL. **Lei nº 12.505, de 11 de outubro de 2011.** Concede anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, da Paraíba, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Sergipe, do Tocantins, da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina, do Amazonas, do Pará, do Acre, de Mato Grosso do Sul, do Paraná e do Distrito Federal. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019.** Altera o art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 2019.

BRASIL, Luciano de Faria. **O direito administrativo disciplinar no âmbito do Ministério Público:** contributo à compreensão crítica de seus institutos e conceitos. Revisto do Ministério Público, Porto Alegre, v. 53, p. 89-106, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Informativo nº 828, de 8 out. 2024.**

Processo administrativo disciplinar. Controle de legalidade. Independência mitigada entre as instâncias. Sentença penal absolutória imprópria. Inimputabilidade fundada no art. 26 do Código Penal. Repercussão sobre a esfera administrativa. Exclusão da culpabilidade. Sanção administrativa. Impossibilidade. Dever de avaliar licença para tratamento de saúde ou de aposentadoria por invalidez. Rel. Min. Regina Helena Costa. Brasília, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.440**. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Interpelado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Teori Zavascki. 15 out. 2014. Brasília, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.595**. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Interpelado: Presidente da República. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. 23 maio 2022. Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 18**. Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público. Brasília, DF, 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 199.800-8/SP**. Constitucional. Militar. Praças da Polícia Militar. Expulsão. C. F., art. 125, § 4º. Recorrente: Francisco Oliveiros Castelon. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Velloso, 04 jun. 1997. Brasília, 1997.

COELHO, Fábio Alexandre. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. 3 ed. - Buaro, SP: Ebook Kindle, 2023.

DE ASSIS, Jorge César. **Curso de Direito Disciplinar Militar**. Da Simples Transgressão ao Processo Administrativo. 6. ed., rev., atual. Curitiba: Juruá, 2022.

DE ASSIS, Jorge César. **Os regulamentos disciplinares militares e sua conformidade com a Constituição Federal**. Revista Jurídica Consulex no 221. Brasília, 2006, p. 18. Disponível em: <<https://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/rdmconformcf.pdf>>. Acesso em: 01 de nov. de 2022.

DE FREITAS, Rafael Vêras; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 - Lei da Segurança para a Inovação Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, 188 p.

DE OLIVEIRA, Maurício José. **Comentários ao Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais**. 4a ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

DE SOUSA, Manoel Messias. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Forense, 2019. xxxiv, 1117 p. ISBN 978-85-309-8458-8.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Em 97, greve provocou renúncia de Suruagy**. Periódico em meio eletrônico. São Paulo, 19 jul. 2001. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com>

.br/fsp/cotidian/ff1907200104.htm>. Acesso em 15 out. 2024.

GABRIEL, Yasser. **Sanções do Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume 1: parte geral**. 10a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

IWAI, Tatiana; KIRSCHBAUM, Charles. **Teoria dos jogos e microsociologia**: avenidas de colaboração. Rev. adm. contemp. Curitiba, v. 15, n. 1, art. 8, p. 138-157, jan./fev. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000100009>>. Acesso em: 25 out. 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, 1541 p.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 1989.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 23.085, de 10 de outubro de 1983**. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (R-116). Belo Horizonte, MG, 1983.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.906, de 16 de dezembro de 2015**. Institui o Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, MG, 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.418, de 16 de maio de 2022**. Dispõe sobre o Compromisso de Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte, MG, 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 5301, de 16 de outubro 1969**. Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1969.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002**. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 2002.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.504, de 31 de maio de 2017**. Acrescenta parágrafo único ao art. 64 da Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Resolução nº 5.332, de 18 de dezembro de 2023**. Aprova o Plano Estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais para o quadriênio 2024 – 2027. Belo Horizonte: Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, 2023. 60p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais. Corregedoria do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Instrução Conjunta de Corregedorias nº 01, de 03 de fevereiro de 2014 (ICCPM/BM Nº 01/14)**. Estabelece padronização sobre as atividades administrativas e disciplinares no âmbito da PMMG e do CBMMG. Belo Horizonte, MG, 2014.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Resolução Conjunta nº 4.220, de 28 de junho de 2012**. Cria o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA), visando à proteção dos direitos dos militares e o interesse público da Administração Militar e o reconhece como Trabalho Técnico-Profissional. Belo Horizonte, MG, 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais. **Justiça Militar na história**. 2024. Disponível em: <<https://tjmmg.jus.br/justica-militar-na-historia/>>. Acesso em 14 out. 2024.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.22, n.120, mar./abr. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37901>. Acesso em: 23 jul. 2020.

ROMIO, Marizete Corteze. **O processo administrativo disciplinar no ordenamento jurídico brasileiro e o princípio da segurança jurídica**. Jus.com.br, 2019. Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/71239/o-processo-administrativo-disciplinar-no-ordenamento-juridico-brasileiro-e-o-principio-da-seguranca-juridica>>. Acesso em 03 de nov. de 2022.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Processo administrativo militar e princípios constitucionais**. Página Direito Militar, Rio de Janeiro, p. 01-03, 2002.

SANTA CATARINA. **Lei ordinária nº 10.076, de 02 de abril de 1996**. Torna sem efeito todos os atos, processos ou iniciativas que tenham gerado qualquer tipo de punição aos servidores civis e militares, pertencentes à administração pública direta fundacional e autárquica do estado de Santa Catarina, em virtude de participação em movimentos de cunho reivindicatório ou manifestações de pensamento. Florianópolis, SC, 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Remessa Necessária-Cv 1.0471.16.003900-7/001**. Relator: Des. Renato Dresch , 4ª Câmara Cível. Julgamento: 25 de abr. de 2019, publicação da súmula em 30 de abr. de 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. **Apelação Cível e reexame necessário nº 0004126-41.2015.8.16.00004**. Relator: Juiz de Direito em 2º Grau: Anderson Ricardo Fogaça, 5ª Câmara Cível. Julgamento: 02 de jul. de 2019 .

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018