

Reginaldo de Andrade Teixeira Leite

DAS IMPLICAÇÕES DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONTRADITÓRIO MATERIAL
NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES INSTAURADOS EM ÂMBITO DA
PRIMEIRA REGIÃO DE POLÍCIA MILITAR NO TRIÊNIO 2008-2010

Belo Horizonte

2011

Reginaldo de Andrade Teixeira Leite

DAS IMPLICAÇÕES DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONTRADITÓRIO MATERIAL
NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES INSTAURADOS EM ÂMBITO DA
PRIMEIRA REGIÃO DE POLÍCIA MILITAR NO TRIÊNIO 2008-2010

Monografia apresentada a Academia de Polícia Militar (APM) e à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública.

Orientador: Júlio César Rachel de Paula, Major.

Belo Horizonte

2011

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Academia de Polícia Militar

Leite, Reginaldo de Andrade Teixeira

L 533 d Das implicações do princípio constitucional do contraditório material nos processos administrativos disciplinares instaurados em âmbito da primeira região de polícia militar, no triênio 2008-2010 / Reginaldo de Andrade Teixeira Leite. Belo Horizonte, 2011.
116f.

Orientador: Júlio Cezar Rachel de Paula.

Monografia (Especialização em Segurança Pública) –
Academia de Polícia Militar de Minas Gerais; Fundação
João Pinheiro.

1. Direito administrativo das organizações. 2. Devido Processo constitucional. 3. Garantia fundamental. I. Paula, Júlio Cezar Rachel de. II. Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. III. Fundação João Pinheiro. IV. Título.

CDU 342.97

Dedico

A Deus e a Nossa Senhora
Por conceder-me as bênçãos de prosseguir nos estudos.

Aos meus queridos pais e à minha abençoada família
Por serem os baluartes de confiança, incentivo e compreensão
Durante todo o período de ausência que se fez necessário.

Aos Grandes Mestres de ontem, hoje e sempre
Que fazem da docência a arte mais sublime
Na formação e aprimoramento do Homem.

Agradeço

Ao Major Júlio César Rachel de Paula, pela orientação responsável, dedicada e sensata no emprego lexical e disponibilidade de tempo despendido para que se tornasse possível a concretização desta monografia.

Aos professores Hugo (Língua Portuguesa) e Róbson (Estatística), colaboradores atenciosos do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, pelas inestimáveis contribuições na árdua tarefa revisional exigidas em uma obra acadêmica.

À professora Helena Schirm (metodologia científica da Fundação João Pinheiro) e à bibliotecária Rita (da Academia de Polícia Militar) pela valorosa dedicação em lapidar as idéias expressadas na interpretação textual, até conformá-la aos padrões técnicos exigidos pela ABNT.

A todos os professores da Fundação João Pinheiro e colegas Oficiais do Curso de Especialização em Segurança Pública – CESP - pelos debates e discussões acerca do princípio constitucional do contraditório.

À Advogada Isabel (assessora jurídica da Primeira Região de Polícia Militar), pelos longos debates jurídicos sérios, respeitosamente travados, por terem sido essenciais ao desenvolvimento desta investigação.

Ao Cap Jeremias (Chefe da Seção de Recursos Humanos) e Cap Douglas (Chefe do Setor Estatístico), ambos lotados na Primeira Região de Polícia Militar, pelo apoio fundamental na disponibilização de efetivo altamente capacitado, que auxiliou na análise dos dados procedimentais necessários à materialização do exame empreendido.

Enfim, a todos aqueles que de algum modo contribuíram no processo de elaboração deste trabalho, por meio de sugestões, observações, leituras e críticas construtivas pontuais, cuja sinergia propiciou identificar aspectos relevantes, que certamente elevaram a qualidade da pesquisa.

“Recuar ante a objeção de que o acusado é indigno de defesa, era o que não poderia fazer [...], sem ignorar as leis do seu ofício, ou traí-las. [...] não há causa em absoluto indigna de defesa. Ainda quando o crime seja de todos o mais nefando, resta verificar a prova; e ainda quando a prova inicial seja decisiva, falta, não só apurá-la [...], senão também vigiar pela regularidade estrita do processo nas suas mínimas formas. Cada uma delas constitui uma garantia, maior ou menor, da liquidação da verdade, cujo interesse em todas se deve acatar rigorosamente.”

Rui Barbosa

RESUMO

O trabalho teve por escopo geral avaliar se os Processos Administrativos Disciplinares (PAD), instaurados na Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM), no triênio 2008-2010, foram conduzidos e solucionados em respeito à participação simetricamente igualitária das partes destinatárias do pronunciamento decisório final. A hipótese apresentada é de que o contraditório, nos procedimentos demissionários em epígrafe, assegurado pela CPAD ao militar acusado, não estaria sendo respeitado em sua totalidade durante o desenvolvimento procedimental, fazendo-se necessário proceder a várias anulações administrativas (integral / parcial), pela Autoridade Convocante, após a manifestação jurídica do setor de análise responsável. Ademais, vislumbrou-se que vários dos motivos ensejadores da submissão do militar à PAD, por serem oriundos do tipo transgressivo aberto, disposto no Art. 64, inciso II, do CEDM, não se mostrariam razoáveis para culminar a instauração de PAD, além dos riscos de desvirtuamento da garantia constitucional do contraditório, transformado em mera formalidade estéril, inapto a influenciar na construção do provimento administrativo. A pesquisa de campo foi realizada no curso do estudo, por meio da análise documental de todos os PAD instaurados na 1ª RPM, entre os anos de 2008 a 2010, com vistas a arrostar a hipótese de pesquisa inicialmente formulada. Respaldo nos resultados obtidos em decorrência da pesquisa, registrados nos apêndices B, C e D, concluiu-se pela necessidade de aprimoramento técnico-jurídico das comissões processantes; criação de mecanismos assecuratórios da imparcialidade da Autoridade Convocante e o estabelecimento de critérios objetivos que visem a balizar a interpretação da norma jurídica aberta, ensejadora da submissão do militar à PAD.

Palavras-chave: Direito administrativo. Devido processo. Contraditório. Garantia fundamental. Ordenamento constitucional. Segurança jurídica.

ABSTRACT

The general scope of work was analyze if disciplinary proceedings were conducted and solved symmetrically with respect to the equal participation of the parties addressed to the final decision statement. The hypothesis presented is that the adversary system, in PAD initiated at 1ª RPM, in the temporal delimitation described below, secured by CPAD to accused military, would not be respected in its entirety during the development of procedural, causing several cancellations administrative (full/partial), by the Conveners, after the legal manifestation of the responsible sector of analysis. Moreover, it was seen that several of the opportunity of the reasons the PAD submission military, since they are from the type open transgressive, inscribe on article 64, II paragraph of CEDM, were not reasonable to opening a PAD, beyond the risk of distortion of the constitutional guarantee of contradiction, transformed into a mere sterile formality, unable to influence the construction of the providing administrative. The research of the field was conducted in the course of the study, through analysis of all PAD initiated at 1ª RPM, between the years 2008 to 2010, in order to confront the research hypothesis initially formulated. According results collected, reported in Appendices B, C and D, it was concluded by the need to improve the technical and legal of committee prosecuting; mechanisms guarantee of the impartiality of the Authority Conveners and the establishment of criterium objective that aim to delimit the interpretation of the open rule of law, able to submit the military police to PAD.

Key-words: Administrative law. Due process. Contradictory. Fundamental guarantee. Constitutional order. Legal certainty.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 METODOLOGIA.....	15
3 PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	20
3.1 Reminiscência histórica do período pré-romano.....	21
3.2 O sistema romano das <i>legis actiones</i>	22
3.3 O sistema formular: direito romano arcaico e clássico.....	24
3.4 O sistema da <i>cognitio extra ordinem</i> : direito romano pós-clássico.....	25
3.5 Do período pós-romano: esboço histórico do procedimento medieval à contemporaneidade.....	27
3.5.1 Incursão histórica do contraditório na Idade Média.....	28
3.5.2 Idade Moderna: o fortalecimento do Estado Nacional Absolutista e seus reflexos no princípio do contraditório.....	30
3.5.3 Breviário da Idade Contemporânea: análise das mutações funcionais do contraditório num cenário de instabilidades.....	32
3.5.3.1 Do positivismo jurídico ao desfecho da II Guerra Mundial.....	35
3.5.3.2 A nova função do contraditório no Estado Democrático de Direito.....	37
4 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	41
4.1 Da transgressão disciplinar e os casos legais de submissão à PAD.....	42
4.2 Dos riscos inerentes ao excesso de discricionariedade na interpretação das normas jurídicas abertas.....	45
4.3 Dos requisitos essenciais para a inviolabilidade do processo constitucional democrático no PAD.....	46
5 ANÁLISE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONTRADITÓRIO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES INSTAURADOS NA PRIMEIRA REGIÃO DE POLÍCIA MILITAR NO TRIÊNIO 2008-2010.....	49
5.1 Análise da tramitação procedimental dos PAD.....	50

5.2 Análise dos motivos que ensejaram a submissão do militar à PAD na 1ª RPM em confronto com as respectivas soluções procedimentais, no triênio 2008-2010.....	62
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS.....	87
APÊNDICE A – Análise funcional do contraditório ao longo da história das constituições brasileiras.....	91
APÊNDICE B – Análises das tramitações dos processos administrativos disciplinares instaurados na 1ª região de polícia militar, por unidade de execução operacional, no triênio 2008 – 2010.....	93
APÊNDICE C – Análises dos motivos que ensejaram a submissão dos militares a processo administrativo disciplinar na 1ª região de polícia militar e respectivas soluções, por UEOp, no triênio 2008 – 2010.....	99
APÊNDICE D – Aplicação analógica dos correspondentes criminais nas imputações baseadas no art. 64, inciso II, do CEDM, que ensejaram a submissão dos militares à PAD na 1ª RPM, no triênio 2008 – 2010.....	106
APÊNDICE E – Roteiros para entrevistas.....	114

1 INTRODUÇÃO

Os princípios institutivos do Devido Processo e seus consectários (contraditório, ampla defesa e isonomia), por constituírem os referenciais lógico-jurídicos sem os quais não se definiria o processo, em parâmetros estabelecidos pelo atual modelo de Estado brasileiro, foram elevados à categoria de garantia fundamental no ordenamento constitucional vigente.

Diante da relevância jurídica assumida na contemporaneidade, sob o paradigma do Estado de Direito Democrático, tais postulados passaram a integrar o que doutrinariamente se convencionou denominar *Cláusula Pétreá*¹, diante da impossibilidade de sua abolição. Entrementes, seria deficitária apenas sua previsão cartular na vigente Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) para a consecução de seus objetivos precípuos, de modo a tornar-se imperiosa a sua implementação no caso concreto, tanto nos provimentos judiciais, quanto nas decisões proferidas em âmbito da Administração Pública (civil e militar).

É nesse contexto que se visualiza a importância do assunto objeto desta pesquisa, qual seja: o Princípio Constitucional do Contraditório nos Processos Administrativos Disciplinares (PADs), mormente como mecanismo assecuratório da garantia dos direitos fundamentais dos militares acusados em procedimentos de natureza demissionária. Noutra vertente, no cenário hodierno, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) figura como órgão da Administração Direta do Estado, integrante do sistema constitucional de defesa social e, na mesma diretriz dos demais setores estatais, encontra-se vinculada à estrita observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Em face de sua notória capilaridade territorial², por se encontrar presente nos 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios mineiros, a PMMG atualmente dispõe em seu quadro de contingente superior a 45.000 (quarenta e cinco mil) militares no serviço ativo. Tal demanda administrativo-operacional impinge dotar a referida Instituição Militar Estadual (IME) de instrumentos capazes de administrar os assuntos correlatos aos direitos e deveres legais na área de recursos humanos. Nesse sentido, este trabalho será deslindado abrangendo o seguinte tema: Das Implicações do Princípio Constitucional do Contraditório

¹ Refere-se à norma constitucional intangível, tendo eficácia absoluta, pois contra ela nem mesmo há o poder de aboli-la pelo poder de emendar. Daí, conter uma força paralisante total de toda a legislação que, explícita ou implicitamente, vier a contrariá-la (DINIZ, 2005b, p. 735).

² No sentido de que a circunscrição da PMMG abrange a totalidade dos municípios mineiros.

Material nos Processos Administrativos Disciplinares Instaurados em Âmbito da Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM), no triênio 2008-2010.

Por se tratar de um estudo que contempla o contraditório, elevado ao nível de garantia fundamental, assegurada constitucionalmente, sobretudo no que se refere à sua concretização (no ato administrativo de instauração, desenvolvimento e solução procedimental) o trabalho terá por escopo geral avaliar se tais processos disciplinares foram conduzidos e solucionados em respeito à participação simetricamente igualitária das partes destinatárias do pronunciamento decisório final.

Além disso, buscar-se-á, de forma específica: verificar as falhas procedimentais nos PADs instaurados na 1ª RPM, que têm redundado no retorno dos autos para realização de novas diligências, pela inobservância da Garantia Constitucional do Contraditório material; mensurar percentualmente, do total de PADs deslindados na 1ª RPM, aqueles que retornaram à Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD)³ para realização de novas diligências, pelas mesmas razões anteriormente apontadas; analisar o tempo médio envidado pelas CPAD para confecção/concretização dos trabalhos, desde a portaria de instalação até a entrega do relatório/parecer final à Autoridade Convocante; levantar, do total de PADs desvelados na 1ª RPM, aqueles que foram solucionados pelo reconhecimento da prescrição; e perscrutar sobre as implicações *interna corporis* do PAD viciado pelo desrespeito ao contraditório material.

Vislumbrou-se para este trabalho, como problema de pesquisa, do ponto de vista analítico, verificar se o princípio constitucional do contraditório está sendo integralmente respeitado pelas CPAD, no *iter* procedimental correspondente. Essa indagação, que permeará toda a pesquisa, terá sua validade checada no desenvolvimento do trabalho monográfico.

Nessa ordem de ideias, a hipótese apresentada é de que o contraditório, nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, assegurado pela CPAD ao militar acusado, não estaria sendo respeitado em sua totalidade durante o desenvolvimento procedimental, fazendo-se necessário proceder a várias anulações administrativas (integral / parcial), pela Autoridade Convocante, após a manifestação jurídica do setor de análise responsável. Ademais, vários dos motivos ensejadores da submissão do militar à PAD, por serem oriundos do tipo transgressivo aberto, previsto no art. 64, inciso II, do CEDM, não se mostrariam razoáveis para culminar a instauração de PAD, além dos riscos de desvirtuamento da Garantia Constitucional do Contraditório, transformado em mera formalidade estéril, inapto a influenciar na construção do provimento administrativo.

³ A abreviatura "CPAD" também é conhecida pela expressão sinônima "Comissão Processante".

Tal hipótese foi elaborada a partir de impressões deste pesquisador, no período em que auxiliou nos trabalhos de análises procedimentais de PADs instaurados nas diversas RPM, na primeira seção da Diretoria de Recursos Humanos (DRH-1).

Os indicadores cogitados cingem-se à análise de todo o *iter* procedimental dos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, com ênfase nas anulações administrativas (integral / parcial) realizadas pela Autoridade Convocante desta RPM, em face de eventual tolhimento na observância da Garantia Constitucional do Contraditório material.

Além disso, serão realizadas as projeções das condutas transgressivas lastreadas na abertura conferida pela norma jurídica disposta no art. 64, inciso II, do CEDM, nos diplomas repressivos aplicáveis, com vistas a mensurar a gradação ofensiva ao ordenamento jurídico vigente, por meio da verificação dos preceitos secundários cominados. Tal propósito visa a construir um referencial normativo que atenda aos parâmetros constitucionais de razoabilidade / proporcionalidade e segurança jurídica, pelo afastamento da carga excessiva de subjetividade atualmente existente no ato administrativo de instauração do PAD.

Dentro da lógica de construção do conhecimento, o estudo, num primeiro momento, abordará, partindo-se do geral para o particular, a evolução histórica do princípio do contraditório. Nessa senda, torna-se inexorável o reconhecimento de que as forças históricas constituem um imperativo da própria condição humana, de modo a não ser possível conceber o homem fora da história, mormente por ser o único responsável pela construção e reconstrução de seu destino.

Tal retrospecto histórico, acerca da origem e evolução do contraditório, será realizado na segunda seção. Serão contempladas as contribuições sociais mais significativas que foram construídas ao longo do tempo, com início no período pré-romano (sacerdotal, ou primitivo), percorrendo toda fase romana (da fundação de Roma até a derrocada do Império) e as transformações ocorridas no Direito no cenário pós-romano, que perdura até os dias atuais. Neste contexto, será enfatizado o processo de reconstrução conceitual do contraditório verificado no segundo pós-guerra, até culminar em sua nova concepção no estágio contemporâneo.

Posteriormente, a pesquisa convergirá para a análise da legislação vigente na PMMG, que dispõe acerca dos casos de submissão do policial militar do Estado de Minas Gerais a PAD. Para tanto, discorrer-se-á sobre a segurança jurídica verificada na taxatividade dos tipos transgressivo-disciplinares, em contraponto aos riscos inerentes ao excesso de discricionariedade na interpretação de normas jurídicas abertas.

Essa discussão será travada na terceira seção e se fundamentará também na análise das inovações trazidas pela entrada em vigor da Lei Complementar n. 95, de 17 de janeiro de 2007⁴. Dentre outras alterações no Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais (EMEMG), este novo dispositivo acrescentou o art. 240-A, que trouxe o cometimento do crime militar de deserção como nova hipótese ensejadora da instauração de PAD, por ofensa à honra pessoal e ao decore de classe⁵.

Na quarta seção, será apresentada a metodologia empregada na pesquisa, com a atinente exposição tipológica, sua natureza, o método e técnica empregada e o tratamento estatístico dos dados coletados, que se dará por meio da análise documental de todos os PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010. Tudo isso será realizado em conjunto à aplicação de entrevistas estruturadas dos principais atores Institucionais que habitualmente lidam com o tema monográfico apresentado, no desempenho de suas atribuições funcionais, a saber: a Autoridade Convocante da CPAD da RPM estudada, o Corregedor da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais e o Diretor de Recursos Humanos da PMMG.

Para tanto, proceder-se-á à análise documental dos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, cujos resultados serão apresentados na quinta seção, com o objetivo de diagnosticar o nível de concretização da Garantia Constitucional do Contraditório pelas CPAD ao militar acusado e seus reflexos em todo rito procedimental correspondente (da instauração do PAD à solução proferida pela Autoridade Convocante).

Nessa senda, pretende-se discorrer acerca da razoabilidade / proporcionalidade dos motivos ensejadores dos PADs, por meio da edificação de critérios normativos objetivos, extraídos da hermenêutica constitucional contemporânea, com vistas à colmatar a lacuna jurídica constatada na parte aberta do art. 64, inciso II, do CEDM.

A conclusão, que se fará acompanhada de breves sugestões, sintetizará os resultados do trabalho que será empreendido, sempre com o escopo de contribuir para que se tenha uma visão científica no que concerne a concretização da Garantia Constitucional do Contraditório. Este, hodiernamente deve ser entendido como a efetiva participação das partes, em simétrica paridade de mecanismos, para a construção conjunta do provimento, característica indelével do modelo de Estado instituído pela CRFB/88: o Estado Democrático de Direito.

⁴ O período de *vacatio legis* (espaço temporal entre a publicação da Lei e a sua entrada em vigor) da LC 95/2007 foi de noventa dias após a sua publicação.

⁵ Percebe-se que, nos termos do ordenamento jurídico vigente, aplicável à Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, o cometimento do crime militar de deserção constitui a única situação expressa de conduta ofensiva à honra pessoal e ao decore de classe, ensejadora de submissão do respectivo agente à PAD, conforme reza o art. 64, inciso II, da Lei n. 14 310, de 19 de junho de 2002.

2 METODOLOGIA

A pesquisa é um importante meio para obtenção do conhecimento, conforme afirma Gil (*apud* FERREIRA, 2002, p. 20), ao ensinar que “[...] a pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionado ao problema [...]”.

A Instrução de Recursos Humanos n. 310/04-DRH, de 1º de dezembro de 2004, estabelece procedimentos para o exercício do contraditório e da ampla defesa em sindicâncias e procedimentos disciplinares no âmbito da PMMG (MINAS GERAIS, 2004). Esta instrução regulamenta as providências a serem seguidas pelo militar designado como responsável pelas apurações administrativas (sindicante ou encarregado do termo de abertura de vistas em comunicação disciplinar), de sorte a se resguardar os institutos consecutórios do devido processo – o contraditório e a ampla defesa.

Os dispositivos referendados na instrução administrativa em tela não foram delineados com o propósito de incidirem em procedimentos administrativos demissionários, sendo nestes aplicados analogicamente. Daí, a necessidade de elaboração da pesquisa, para esclarecimento de pontos relevantes pertinentes ao contraditório material⁶ no PADs.

Neste contexto, no que se concerne ao tipo de pesquisa, referente aos objetivos propostos, utilizar-se-á a pesquisa descritiva, quando se valerá de referências teóricas e análises de documentos e, quanto ao modelo conceitual operativo, figurar-se-á como bibliográfica e documental, por ser imprescindível o acesso às normas institucionais assecuratórias da Garantia Constitucional do Contraditório, diagnosticando o seu nível de influência na condução dos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008 – 2010, bem como uma base teórica para a elucidação do tema proposto.

Noutra vertente, a pesquisa será de natureza quantitativa, por se utilizar do banco de dados e arquivos da 1ª RPM, em especial os da Seção de Recursos Humanos, Adjuntoria de Ensino e Treinamento e da Assessoria Jurídica, em cotejo à análise dos PADs instaurados. Para tanto, empregar-se-á o método de abordagem hipotético-dedutivo, haja vista que serão utilizadas obras jurídicas sobre o tema, correlacionando-as com a pesquisa documental, a fim de testar a hipótese e responder o problema de pesquisa.

⁶ O termo “material”, associado à Garantia Constitucional do Contraditório, quer significar que se trata da sua concretização no procedimento, de modo a não se limitar à mera previsão cartular no ordenamento jurídico vigente.

Ademais, empregar-se-á o método comparativo para perscrutar se em tais procedimentos demissionários houve a concretização da Garantia Constitucional do Contraditório, tendo por base um “tipo-ideal” obtido por meio do método tipológico. Associado às técnicas retro-referidas, será aplicado o método estatístico para tabular e analisar os dados numéricos obtidos na pesquisa documental.

Em relação às técnicas de pesquisa, far-se-á uso da documentação indireta, com implementação da pesquisa documental e bibliográfica, nos seguintes termos:

a) A pesquisa documental terá como base normas constitucionais, documentos regulatórios institucionais correlatos ao tema, livros de controle de tramitação de expedientes disciplinares de natureza demissional, com lastro nos bancos de dados da seção de recursos humanos da 1ª RPM (SRH/1ª RPM), responsável pelo controle de todo o *iter* procedimental e lançamento no Sistema Informatizado de Recursos Humanos da PMMG (SIRH/PMMG), juntamente com os arquivos da Assessoria Jurídica da mesma RPM, que detém a atribuição de analisar e apresentar proposta de solução à respectiva Autoridade Convocante.

b) Já na pesquisa bibliográfica, utilizar-se-á de obras jurídicas que versam sobre o princípio constitucional do contraditório material e os que regem a Administração Pública (explícitos e implícitos sistematicamente no ordenamento jurídico vigente, aplicáveis ao estudo proposto).

Quanto ao tratamento estatístico dos dados coletados na pesquisa, servir-se-á da estatística descritiva para confrontação da hipótese, valendo-se de gráficos e tabelas para apresentar em valores as informações obtidas, de forma que possam ser analisadas e interpretadas, visando conduzir à resposta quanto à confirmação ou não da hipótese apresentada no trabalho científico.

Além disso, serão realizadas pesquisas descritivas de opinião, que conforme Ferreira (2002) visa descobrir tendências para a tomada de decisões, sem que haja a interferência do pesquisador. Tais pesquisas terão seus dados coletados por meio da aplicação de entrevistas.

As entrevistas serão realizadas de forma estruturada. Para Ferreira (2002, p. 20), “[...] a entrevista estruturada é uma modalidade de comunicação entre o pesquisador que deseja colher informações sobre determinado fato e a pessoa que detém a informação. É uma comunicação bidirecional. Uma pessoa com perguntas preestabelecidas (*sic*) leva a outra a responder às perguntas”.

Serão entrevistados o Comandante da 1ª RPM, o Corregedor da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais e o Diretor de Recursos Humanos da PMMG. As entrevistas buscarão conhecer os posicionamentos dessas autoridades em relação ao tema monográfico apresentado, no âmbito de suas respectivas atribuições institucionais.

Com relação ao Comandante da 1ª RPM (Autoridade Convocante dos PADs nos limites desta circunscrição⁷), a entrevista buscará saber:

1º) qual o nível de assessoramento técnico-jurídico dos integrantes das CPADs na condução dos trabalhos correlatos ao PAD;

2º) se as CPADs encontram-se qualificadas para assegurarem a Garantia Constitucional do Contraditório material na instrução procedimental;

3º) com que frequência os PADs são retornados à CPAD para a realização de diligências complementares que visem à colmatação de lacunas tendentes a ofender a concretização do contraditório;

4º) com que frequência o instrumento administrativo de anulação (total ou parcial), nos casos em que a própria Administração reconhece que houve desrespeito à garantia do contraditório, faz-se presente nos PADs instaurados na 1ª RPM;

5º) se a Adjuntoria de Ensino e Treinamento (AET) da 1ª RPM detém o controle numérico dos Oficiais lotados nesta Região que possuem formação jurídica;

6º) caso a resposta ao questionamento anterior seja afirmativa, se tais informações são transmitidas à SRH/1ª RPM, de modo que pelo menos um dos membros da CPAD convocada seja bacharel em Direito;

7º) se algum dos integrantes do setor de análise dos PADs instaurados na 1ª RPM tem formação jurídica;

8º) por último, se todos os PADs instaurados na 1ª RPM são revisados pelo assessor jurídico (seja o que atua na sede da 1ª RPM, seja os destacados nas Unidades de Execução Operacional - UEOp) antes de serem solucionados.

Quanto à entrevista com o Corregedor da Corregedoria da PMMG, procurar-se-á:

1º) verificar seu posicionamento referente à discricionariedade na interpretação das normas jurídicas abertas, em relação à prática de condutas transgressivas potencialmente tendentes a ofender a honra pessoal e ao decoro de classe;

⁷ A circunscrição da 1ª RPM compreende, além dos militares que exercem suas atividades na sede do Comando do Policiamento da Capital (GPC), sete Unidades de Execuções Operacionais (UEOp.) e uma Especializada, respectivamente: 1º BPM, 5º BPM, 13º BPM, 16º BPM, 22º BPM, 41º BPM, 49º BPM e BPTran.

2º) diante da dimensão territorial do Estado de Minas Gerais e presença da IME na totalidade de seus municípios, será questionado se as particularidades diatópicas⁸ são levadas em consideração ao se analisar a intensidade da ofensa a tais parâmetros normativos (honra pessoal e decore de classe) pela conduta imputada ao militar para fins de submetê-lo a PAD;

3º) se, nos moldes da interpretação autêntica dos tipos transgressivos dispostos no CEDM, procedida por meio da Instrução de Corregedoria da PMMG n. 01/05, a Corregedoria da PMMG (CPM) vislumbra a necessidade\conveniência em se estabelecer referenciais normativos exemplificativos de condutas potencialmente ofensivas à honra pessoal e ao decore de classe, de modo a servir de baliza às Autoridades Convocantes distribuídas nas diversas Regiões de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

Por último, no tocante à entrevista com o Diretor de Recursos Humanos (DRH), que dentre outras atribuições correlatas ao seu cargo, por disposição normativa institucional expressa, tem a missão de assessoramento e elaboração dos atos administrativos decisórios do Comandante-Geral, referentes à solução dos PADs instaurados em todas as RPM do Estado de Minas Gerais, perquerir-se-á:

1º) se tais procedimentos oriundos da 1ª RPM encontram-se em condições de receber solução de mérito;

2º) qual o nível de respeitabilidade da Garantia Constitucional do Contraditório material nos PADs instaurados na 1ª RPM;

3º) qual a incidência da anulação administrativa (total ou parcial) dos PADs instaurados na 1ª RPM, diante da necessidade em se proceder às diligências complementares, com vistas a assegurar o exercício do contraditório;

4º) se a DRH editou ou tem editado instruções, de caráter preventivo, voltadas para a orientação das falhas procedimentais mais frequentes nos PADs instaurados na PMMG;

5º) por último, se a DRH considera relevante empenhar-se na elaboração de nova instrução que vise a assegurar a observância do contraditório material especificamente em sede de PAD.

⁸ Conforme explicação realizada alhures, acerca do significado do termo em epígrafe, dessume-se que a mesma conduta imputada a um militar poderá ensejar interpretações diversas, a depender do local onde tenha sido praticada.

As opiniões emitidas pelas Autoridades entrevistadas serão interconectadas às tabelas e gráficos, confeccionados a partir dos dados estatisticamente tabulados, extraídos da análise procedimental de todos os PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008 – 2010.

Depois de expor as bases pelas quais se almeja corporificar o presente estudo, com o propósito de desafiar a hipótese de pesquisa inicialmente cogitada, com base nos indicadores apresentados, proceder-se-á à análise documental dos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, cujos resultados serão apresentados na próxima seção, com vistas a diagnosticar o nível de concretização da Garantia Constitucional do Contraditório pelas CPADs aos militares acusados e seus reflexos em todo rito procedimental correspondente (da instauração do PAD à decisão proferida pela Autoridade Convocante).

Ademais, pretende-se discorrer acerca da razoabilidade / proporcionalidade⁹ dos motivos ensejadores dos PADs, em cotejo aos riscos da ocorrência de desvirtuamentos na Garantia Constitucional do Contraditório, transformado em mera formalidade estéril, inapto a influenciar na construção do provimento administrativo, diante do comprometimento da garantia de imparcialidade no primeiro ato de julgamento da lide administrativa demissionária.

⁹ Embora o legislador habitualmente faça referências aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade de forma distinta, verifica-se que na realidade o segundo constitui um dos aspectos intrínsecos do primeiro. Isto se deve ao fato que a razoabilidade, dentre outros requisitos, exige proporcionalidade entre os meios utilizados pela Administração e os fins almejados. O critério da razoabilidade postula a melhor maneira de concretizar a utilidade almejada pela norma, ao realçar o aspecto teleológico da discricionariedade, de modo a preservar a relação de pertinência entre a oportunidade e a conveniência, em contraponto com a finalidade.

3 PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A hodierna Garantia Constitucional do Contraditório foi fruto de uma lenta e gradativa construção histórica, cuja proclamação fez emergir os valores das antigas civilizações e seu legado até o presente.

Ao analisar a história jurídica, pode-se inferir que o próprio Direito tracejou avanços e retrocessos, como resultado do pensamento e realizações da própria humanidade. Nessa perspectiva, como os extremos opostos de um pêndulo, de governos democráticos, seguiram-se governos despóticos; de governos laicos, seguiram-se governos religiosos e, da paz, seguiram-se as guerras. E o Direito, como ciência diretamente ligada às relações humanas em sociedade, é fruto da mesma ordem de variações.

Sob o ponto de vista da cultura jurídica ocidental, as origens principiológicas do contraditório se reportam ao Direito Romano, diante do seu pioneirismo na implementação de medidas de caráter sistemático e racional, para a solução rudimentar dos conflitos surgidos na trama das relações sociais.

Madeira (2008, p. 48-49), didaticamente divide o estudo do Direito Romano em três grandes momentos históricos, o que contribuirá sobremaneira na construção do raciocínio lógico-evolutivo da base principiológica do contraditório, ao afirmar que:

[...] o Direito Romano foi o primeiro a sistematizar e racionalizar os julgamentos dos conflitos. Foi ele o responsável pela gênese da cognição jurisdicional, ofertando, de forma remota, a base do sistema atual. Não bastasse, é de conhecimento de todos a grande influência do Direito Romano no Direito contemporâneo, especialmente, no de influência romano-germânica.

[...]

Passa-se, pois, à análise dos períodos: **pré-romano** (inserido e analisado como um único sistema de julgamento, dadas suas características semelhantes), **romano** (dividido em período das *legis actiones, per formulas* e da *cognitio extra ordinem*) e **pós-romano** (que vai, em breve apanhado, do procedimento medieval aos paradigmas da contemporaneidade).

Nessa ordem de ideias, serão contempladas as contribuições sociais mais significativas que foram construídas ao longo do tempo, com início no período pré-romano e suas repercussões na era romana e pós-romana, de modo a percorrer a filosofia medieval, o retrocesso vivenciado no período absolutista moderno, a retomada evolutiva influenciada pelo positivismo jurídico e a reconstrução conceitual verificada no segundo pós-guerra, até culminar na nova concepção do contraditório no cenário contemporâneo.

3.1 Reminiscência histórica do período pré-romano

No período anterior à fundação de Roma (por volta dos séculos X e IX, a.C.), denominado pelos historiadores como pré-romano, sacerdotal ou primitivo, a solução dos conflitos entre os indivíduos dava-se, em regra, por meio de um terceiro eleito pelos contendores que, por suas qualidades carismáticas, místicas ou religiosas, teriam aptidão conata para compreender e solucionar os litígios submetidos à sua apreciação.

Nesse contexto, normalmente tal papel era desempenhado pelos líderes sociais que, por uma inexplicável sabedoria pressuposta, seriam capazes de traduzir os juízos divinatórios (sociedade politeísta) para a concretização da vontade dos deuses na decisão dos entreveros. Registre-se que, no período em análise, não havia qualquer comprometimento por parte do julgador indicado pelas partes acerca da valoração de eventuais provas e argumentos (por mais que estes existissem), uma vez que sua decisão era completamente livre e desprovida de qualquer balizamento normativo.

Madeira (2008, p. 51), com proficiência, apresenta outras características do modelo decisório no período pré-romano, sob os seguintes aspectos:

Assim sendo, tais julgadores eram *predestinados à compreensão do direito humano e divino*, razão pela qual poderiam decidir os litígios existentes em sua comunidade.

O referido decididor não se vinculava à lei, à norma escrita ou a qualquer regra conhecida, reconhecida e legitimada pelos membros da comunidade que representava. Não. Ainda que tais regras escritas existissem, em geral, somente o julgador e seus pares tinham acesso às mesmas e, mesmo assim, o decididor tinha o poder de afastar a aplicação da norma escrita para atendimento de um direito divinatório que somente ele poderia conhecer. Não raro, esse direito divinizado guardava exata correspondência com os interesses particulares do julgador e de seus protegidos.

O direito que regulava as sociedades primitivas era sobre humano e, por isso, só podia ser compreendido por mentes sobre humanas: era o que se pensava.

Por isso, pode-se afirmar que o Período Sacerdotal sediou, como o nome diz, um direito divinizado, encontrando-se traços de sua presença nas aldeias de cunho familiar e patriarcal, assim como nas sociedades antigas consideradas complexas.

Em maior ou menor grau, pode-se perceber a existência desse modelo de decisão em várias sociedades antigas, tais como a sociedade grega [...].

Em relação ao Direito Grego antigo (predominantemente retórico e fortemente influenciado por divindades), na esfera da justiça privada, o árbitro era escolhido pelas partes com base em critérios de confiança subjetiva, onde o decididor buscava a equidade e não simplesmente o cumprimento de uma lei codificada. Noutra vertente, em relação à justiça pública, também não era diferente, uma vez que os “órgãos” decisoriais eram

constituídos por cidadãos gregos (membros da *pólis*) e se tinha apenas na *ágora*¹⁰ o espaço público deliberativo das assembleias.

Ademais, consta nos registros históricos que praticamente a totalidade das cidades-estado era baseada nos governos dos sábios e nas decisões desprocedimentalizadas. Ressalte-se que não se desconhece a relevância do Direito Grego e sua influência no Direito Romano (há relatos históricos que atribuem a origem da audiência bilateral na antiguidade grega, mencionada por Eurípedes, Aristófanes e Sêneca, que alcançou o direito comum como um princípio de direito natural). Entrementes, naquela ocasião, não se poderia falar na participação dos interessados na construção decisional, haja vista que esta se baseava num amálgama de retórica, racionalidade, poesia homérica e sofocracia¹¹.

No próximo tópico, de forma mais minuciosa, buscar-se-á demonstrar em que medida o referencial decisório dos conflitos no período pré-romano teve influência na sistemática procedimental verificada na *legis actiones*, com a edição da famosa Lei das XII Tábuas.

3.2 O sistema romano das *legis actiones*

O sistema da *legis actiones* foi inaugurado com a edição da célebre Lei das XII Tábuas e predominou na sociedade romana entre os séculos VIII ao V a.C. Diante do proeminente apego ao tradicionalismo, tal modelo de resolução de conflitos coexistia com o do período sacerdotal.

Em face da conjuntura histórica vivenciada no interregno em epígrafe, o demandante, no ato de direcionar sua pretensão, deveria se preocupar mais com a sacramentalidade contida na dicção precisa das *legis actiones*, que necessariamente com os argumentos a serem apresentados, pois, do contrário, jamais teria uma decisão favorável.

Leal (2008, p. 24), assevera as três principais marcas peculiares do procedimento da *legis actiones*, em preciso retrospecto histórico:

¹⁰ *Ágora* era a praça pública em que se reuniam os cidadãos gregos que estivessem de posse de seus direitos políticos e com idade superior a vinte anos.

¹¹ Para os efeitos desse estudo, o termo sofocracia deve ser entendido como o sistema de poder em que a autoridade era conferida àqueles considerados como os mais sábios da sociedade.

[...] tem-se notícia, no Direito Romano, de um sistema chamado de *legis actiones*, que apresentava três características: judicial, legal e formalista. **A judicial**, porque iniciava-se perante o magistrado (*in jure*), e, em seguida, perante o árbitro particular (*apud judicem*); **legal**, porque prevista em **regras do magistrado**; e, **formalista** por se vincular a formas e a palavras sacramentais (*verba certa*). Na solução dos litígios [...], foi consolidado o direito então vigente pela publicação da Lei das XII Tábuas [...] (destaques no texto original).

Infere-se que, naquela ocasião, havia a existência simultânea de atos privados, públicos e sacramentalidade. Diante da forte influência religiosa no Direito, as palavras específicas traziam em seu bojo o atributo divinatório e, deste modo, o rito era o mais relevante e bastava-se a si próprio. Ademais, deve-se salientar que as regras proferidas pelos magistrados somente foram consolidadas no período formular (sistema que substituiu o da *legis actiones*), na introdução das ações pelos pretores, via editos¹².

Com o avanço das conquistas militares do Império Romano, na subjugação dos povos inimigos, com o conseqüente aumento da complexidade nos choques de interesses internos e estrangeiros (população bárbara dos territórios anexados), a sistemática processual vigente na *legis actiones* impingiu sofrer reformulações para fazer frente às novas demandas sociais. Contudo, diante do conservadorismo exacerbado da sociedade romana da época, demorou séculos para seu efetivo remodelamento e abandono da sacralidade.

Destarte, esse Direito primitivo já representava um avanço significativo para a sua época (em cotejo ao sistema anterior), mas com o decorrer do tempo e mudanças conjunturais, tornou-se obsoleto e insuficiente (sobretudo por desconsiderar os argumentos apresentados pelas partes), em face do novo cenário que se descortinava no horizonte, momento em que o império romano aproximava-se de seu apogeu.

Diante dessa perspectiva, a sociedade romana passou a clamar por um Direito que fosse mais consentâneo com as suas necessidades e, deste modo, vislumbrou-se a abertura para o surgimento da sistemática do período formular, que vigorou nos períodos denominados arcaico e clássicos.

¹² Os editos constituíam as decisões proferidas pelos pretores, que tinham força de lei.

3.3 O sistema formular: Direito Romano Arcaico e Clássico

O sistema formular (ou *per formulas*) ocorreu num cenário em que o Império Romano atingiu o ápice de seu poderio militar, acompanhado das conquistas territoriais mais significativas e o máximo de sua influência política; correspondeu à fase em que a Autoridade Romana experimentou sua maior força e expressão.

O período formular é didaticamente subdividido pelos historiadores em dois momentos: o Direito Romano Arcaico (que vigorou entre os séculos V ao II a.C.) e o Direito Romano Clássico (predominante nos séculos II a.C. ao III d.C.). Embora destinadas a facilitar a percepção cronológica evolucionar, devem-se ressaltar as dificuldades em se estabelecer as distinções entre tais paradigmas (os quais frequentemente *inter* relacionavam-se), uma vez que o desenvolvimento do macro sistema jurídico romano não ocorreu de forma linear. Em termos conjunturais, Roma teve que adaptar abruptamente sua primitiva estrutura de Cidade-Estado (de pouca expressividade) para se tornar um dos mais vastos impérios que se tem conhecimento na história da humanidade.

Nessa senda, a sistemática de resolução de conflitos foi elaborada para fazer frente às novas demandas sociais, marcada pelo aumento significativo de sua complexidade. Percebe-se que no direito romano arcaico coexistia a mediação facultativa e a arbitragem pública, onde a pretensão iniciava-se perante o pretor (ou magistrado) e continuava junto ao árbitro particular (jurisconsulto), cujo rito procedimental apresentava dois momentos distintos: o primeiro era junto ao pretor (esfera pública), que tinha a “competência” de confeccionar a fórmula (orientação escrita) e o segundo originava-se com o encaminhamento de tais orientações ao árbitro indicado pelo particular (esfera privada), que tinha a atribuição de decidir o conflito.

Noutra vertente, alusiva ao direito romano clássico (que representou a segunda fase do processo formular), a arbitragem passou a ser pública (oficial), pelo fato do jurisconsulto passar a ser nomeado pelo pretor. Com isso, pôs-se fim à fase da justiça privada (também conhecida por *ordo judiciorum privatorum*), momento em que a arbitragem assumiu definitivamente a índole de instituto jurídico de caráter público, cuja indicação do árbitro (juiz de fato) tornou-se cogente às atribuições expressas do pretor. Registre-se que a publicização atingida nesse período não foi integral, mas ateve-se à nomeação do árbitro pelo pretor, o que não implicou a mudança de legitimidade no julgamento (que permaneceu na esfera privada).

Madeira (2008, p. 68-69) descortinou a evolução jurídica, em termos procedimentais, ocorrida no sistema formular, ao atestar que:

O procedimento formulário passou a abrigar a escrita [...]. Tal introdução [...] ajudou a minorar a carga sacramental do procedimento romano [...].

Como se pode notar, não obstante as inúmeras incompatibilidades frente ao Direito atual, o sistema *per formulas* romano possibilitou grande avanço ao seu tempo no que tange ao modo de construção das decisões. Primeiro, porque deu maior publicidade aos julgamentos (o pretor, no direito romano clássico, passou a nomear árbitros), segundo, porque as fórmulas, não obstante seu formalismo, eram de tempos em tempos alteradas, sendo que o julgador ainda detinha certa liberdade frente às mesmas, ou melhor, na análise dos casos concretos. “As fórmulas detinham certa dose de abstração, desvinculando-se, gradativamente, o direito processual do direito material”.

Nesse período, houve maior dose de sistematização e normatização das formas de resolução dos conflitos e, não bastasse, o sistema *per formulas*, intencionalmente ou não, proporcionou certa evolução do direito romano, que não mais se petrificou.

Por outra face, justamente pela excessiva liberdade que se conferia ao julgador, não existiam um debate amplo das matérias de fato e de direito suscitadas (não havia contraditório nos moldes que hoje conhecemos), ao menos, com caráter vinculante entre a matéria debatida e o provimento. O julgador poderia, muito bem, desprezar as alegações e provas das partes, julgando oralmente e segundo sua consciência [...].

Destarte, a experiência romana no período *per formulas* representou a gênese do princípio contemporâneo da reserva legal, uma vez que as regras escritas (editos) passaram a estabelecer os padrões de condutas considerados adequados ao convívio em sociedade.

No assunto seguinte, diante dos primeiros indicativos de enfraquecimento do Império Romano, pretende-se discorrer sobre o fim da ingerência privada na jurisdição, manifestado na necessidade de centralização do Direito na figura do Imperador.

3.4 O sistema da *cognitio extra ordinem*: Direito Romano Pós-Clássico

O cenário em que vigorou a sistemática da *cognitio extra ordinem* foi demarcado pelo enfraquecimento do Império Romano, o que justificou a necessidade da centralização do Direito na figura do Imperador e, por delegação deste, aumentou-se significativamente o poder conferido aos Pretores¹³. Este lapso histórico ficou conhecido como Pós-Clássico, caracterizado pela estrutura monárquica absoluta (compreendida entre os anos de 284 d.C. a 565 d. C).

Nesse contexto, competia ao Imperador a edição das *leges*, que nada mais era que o conjunto de leis de ordem material e procedimental a ser aplicada ao caso concreto. Diante disso, percebem-se mudanças consideráveis tanto no procedimento, quanto no rol de atribuições do julgador, haja vista que este passou a ter suas decisões

¹³ No procedimento da *cognitio extra ordinem* (ou extraordinário), cabia ao magistrado conhecer, instruir e julgar. Definitivamente, encerrou-se a ingerência privada na jurisdição, onde esta passou a ser integralmente pública.

vinculadas aos ditames legais (e não mais às fórmulas) e a sentença deveria ser obrigatoriamente escrita (na língua latina ou no grego).

Ademais, a decisão prolatada pelo pretor deveria ser lida na presença das partes, onde estas recebiam uma cópia. Com isso, a sentença foi despida de sua divinização e os fundamentos utilizados pelo julgador passaram a ser susceptíveis de serem criticados pelos interessados no provimento - eis a origem rudimentar do recurso.

Madeira (2008, p. 75-77), destaca a origem embrionária do princípio do contraditório e o tabelamento das provas, que se consolidou no período pós-clássico, ao certificar que:

Como semente do atual princípio do contraditório, as partes compareciam perante o juiz e iniciavam os debates, chamados de *cognitiones*. O autor manifestava sua *narratio (postulatio)*, e o réu, a *contradictio*, formando-se a *litis contestatio*. Justamente nesse momento poderiam opor as exceções. Se uma parte apresentasse uma testemunha ou prestasse um depoimento, a outra podia, por sua vez, apresentar outros, como prova contrária, podendo formular exceções contra os testemunhos, demonstrando que não condiziam com a verdade.

No mesmo sentido, as partes podiam impugnar um documento juntado pela outra parte por dois modos: demonstrando que era falso ou que seu conteúdo não correspondia à realidade.

As provas admitidas eram, à semelhança dos tempos atuais, a testemunhal, a documental e a pericial, com o acréscimo do juramento e das presunções. [...] no sistema romano, a prova escrita valia mais que a prova testemunhal [...], ou seja, não se produzirá uma prova testemunhal contra outra, de carácter documental.

Tendo em vista que o direito romano [...] assegurava privilégios a alguns de seus cidadãos, caso existisse confronto entre duas testemunhas, prevalecia o depoimento daquela que gozava de maior *status* social.

Destaque-se que as presunções factuais, relativas e absolutas¹⁴, alcançaram a atualidade com significação diferente, haja vista que, no período pós-clássico, constituíam espécies probatórias. Além disso, infere-se que o sistema extraordinário trouxe inovações relevantes à evolução procedimental em todas suas fases (conhecimento, instrução, decisão e recurso).

Destarte, por se tratar de um sistema bimilenar, sobressai o peso de racionalidade, técnica e sistematização desenvolvido na *cognitio extra ordinem*, que não necessariamente foram seguidos nos modelos jurisdicionais posteriores à queda do Império Romano (basta rememorar os retrocessos vivenciados nos procedimentos inquisitoriais da Idade Média, bem como nos regimes autocráticos na contemporaneidade).

¹⁴ Os glosadores, na Idade Média, passaram a denominá-las, respectivamente, de presunções *juris tantum* e *juris et de jure*.

No segmento imediato, será contemplada a cognição pós-romana (que sucedeu à derrocada do Império no oriente), com relevo às remodelações conceituais do Princípio do Contraditório, cujo marco inauguratório fixado na Idade Média ecoou até alcançar a atualidade.

3.5 Do período pós-romano: esboço histórico do procedimento medieval à contemporaneidade

No presente subitem, buscar-se-á discorrer acerca das peculiaridades dos novos paradigmas de solução de conflitos, surgido após a ruína do Império Romano.

Por meio de indubitável esforço de síntese, pode-se asseverar que o resgate do silogismo retórico-dialético, na fase renascentista, reinstalou o contraditório como o alicerce jurídico para a busca da verdade. Lado outro, os excessos verificados no absolutismo monárquico da Idade Moderna reduziu o contraditório ao direito de ser ouvido em audiência bilateral, o que debilitou sobremaneira a paridade de armas no *iter* procedimental.

Já na Idade Contemporânea, com o surgimento do positivismo jurídico (que vigorou entre a segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX), constatou-se o esvaziamento da função valorativa do contraditório, que se restringia às regras técnicas de ordem formal. Tal situação foi revista no segundo pós-guerra, diante das diversas atrocidades praticadas por regimes falsamente democráticos, de modo a demarcar o ressurgimento principiológico do contraditório, que passou a constar expressamente nas Leis Fundamentais de várias nações com *status* de garantia individual¹⁵.

Destarte, nos próximos excertos, pretende-se discorrer em detalhes os precípuos eventos históricos e seus reflexos no estudo evolutivo do princípio do contraditório, nas frações cronológicas denominadas de Idade Média, Idade Moderna e Idade Contemporânea.

¹⁵ Conforme se discorrerá oportunamente, no ordenamento constitucional pátrio, a garantia individual do contraditório encontra-se insculpida no art. 5º, inciso LV, da CRFB/88, *verbis*:

[...]

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

3.5.1 Incursão histórica do contraditório na Idade Média

A Idade Média (ou período Bizantino) compreendeu o interregno entre os anos de 476 a 1.453 da Era Cristã¹⁶. Correspondeu, respectivamente, às quedas do Império Romano ocidental e oriental.

As principais causas que podem ser apontadas para o desmoronamento do império são atribuídas aos constantes ataques dos povos bárbaros em áreas de fronteiras (com destaque aos germânicos), à sucessão de imperadores medíocres (divididos em triunviratos¹⁷ e tetrarquias¹⁸), a corrupção burocrática (fiscal e administrativa) e à insatisfação das elites militares com as mudanças estratégicas no emprego das legiões (estas, habituadas com as conquistas territoriais e subjugação de povos bárbaros, passaram a desempenhar papel defensivo nas regiões lindeiras).

Madeira (2008, p. 81-83) aponta as características do sistema de cognição romana, em confronto aos retrocessos verificados com o surgimento do novo modelo germânico, cuja mescla fez nascer o sistema romano-germânico na solução de conflitos:

Fácil perceber que, com a derrocada do Império Romano, surge o confronto (mais do que entre dois povos ou raças) entre dois sistemas de julgamento: o **romano**, sistematizado e racional, e o **germânico**, desorganizado e irracional. Por certo, desse choque, perderam-se muitas conquistas dos romanos quanto à cognição jurisdicional.

Para os germanos, o processo era apenas mais uma guerra (braçal, violenta, fática, duelar), não concebendo a jurisdição como uma função estatal.

Ademais, muitas das formalidades, rituais e gestos que só existiam no sistema pré-romano e nas *legis actiones* voltaram com vigor no procedimento germânico-medieval, a ponto de um simples erro no pronunciar o juramento, o não se ajoelhar perante o relicário, não colocar o corpo na posição prescrita gerar a improcedência do pedido.

Tem-se o embrião do sistema romano-germânico.

Destaca-se ainda que o procedimento germânico, à semelhança das formas decisórias do período sacerdotal, baseava-se na oralidade. Recorde-se que o processo romano, à medida que evoluía, foi se tornando cada vez menos oral e cada vez mais escrito, bastando fazer uma comparação entre o procedimento das *legis actiones* e o da *cognitio extra ordinem*. Assim, conclui-se que grande parte da conquista dos romanos no que tange à escrituração perdeu-se com a invasão dos bárbaros, que privilegiavam a oralidade.

¹⁶ Os historiadores subdividem a Idade Média em dois períodos: Alta Idade Média (476 a 1.100) e Baixa Idade Média (1.101 a 1.453).

¹⁷ Triunvirato, ou triarquia, correspondia à magistratura exercida por três cidadãos.

¹⁸ Tetrarquia, na decadência do Império Romano, era cada uma das quatro partes em que se dividiam a administração do Poder.

Conforme Fiúza (2003), na alta Idade Média, o aprimorado Direito Processual Romano e sua respectiva estruturação jurisdicional foram relegados. Ademais, os magistrados deixaram de ser profissionais, onde nem sequer lhes era exigido saber jurídico, e a justiça, em regra, tornou-se fragmentada, cujo Direito passou a ser aplicado conforme a origem dos contendores. O processo era desencadeado ao ar livre, junto ao povo, e oralmente (com raros documentos escritos). As provas deixaram de ser científicas e passaram a consistir nas ordálias, lastreadas em juízos divinos ou duelos. Nessa perspectiva, o papel das autoridades era o de confirmar a vitória de uma das partes.

Já na Baixa Idade Média, com a pacificação e reorganização da Europa, ocorreram mudanças significativas de cenário, com destaque ao desenvolvimento da economia de mercado (graças ao surgimento da indústria e proliferação comercial entre os povos), o nascimento do sistema bancário, com a consequente circulação monetária, e ao processo de urbanização. Nesse contexto, o Direito Consuetudinário deixou de atender à demanda jurídica de uma sociedade que se tornou mais complexa, de modo a ceder espaço ao retorno da racionalidade: daí, o reinício do estudo dos clássicos romanos, principalmente o Direito *Justinianeu* (este período ficou historicamente conhecido como Renascimento)¹⁹.

Os estudiosos renascentistas não se limitaram a copiar o Direito Romano, mas a reinterpretá-lo de acordo com a nova realidade social. As razões para o resgate das antigas compilações justinianéias dispunham de cunho político e econômico: no aspecto político, o Direito Romano atingiu seu apogeu *pari passo* à época de maior poder do Império Romano. Quanto ao enfoque econômico, o Direito Romano, por ser dotado de maior racionalidade e sistematização, apresentava-se mais adequado aos interesses da classe burguesa que se consolidava.

No episódio seguinte, serão abordadas as consequências da tomada de Constantinopla pelos Otomanos, que simbolizou a inauguração da Idade Moderna, com ênfase à necessidade de desenvolvimento das grandes navegações e ao fortalecimento do Estado Nacional Absolutista.

¹⁹ Foram três as escolas de estudo do Direito Romano: Glosadores (Séculos XII e XIII); Comentadores, ou Pós-glosadores (Séculos XIV e XV) e, já na Idade Moderna, os Humanistas, ou Escola Culta (Século XVI).

3.5.2 Idade Moderna: o fortalecimento do Estado Nacional Absolutista e seus reflexos no Princípio do Contraditório

A Idade Moderna corresponde ao interlúdio da tomada de Constantinopla pelos Otomanos até a Revolução Francesa (1.453 d.C. a 1.789 d.C.).

Após o fechamento do Bósforo, que correspondia à via terrestre de ligação da Europa ao Oriente, pelos turcos islâmicos, teve início o desenvolvimento da navegação como rota alternativa. As grandes navegações, por sua vez, propiciaram o descobrimento de novas civilizações, cujos territórios dominados futuramente serviriam às metrópoles europeias como colônias de exploração ou de povoamento.

Diante desse panorama, surge o sistema político-econômico denominado mercantilismo, que consistia na política de acúmulo de divisas em metais preciosos pelo Estado, oriundos da exploração das jazidas recém-descobertas nas novas terras conquistadas. Tais reservas metálicas, aliadas à postura comercial exterior marcada pelo protecionismo, cujos resultados foram consideravelmente promissores à lucratividade oriunda das balanças comerciais, contribuíram para o fortalecimento do colonialismo e proporcionou o florescimento industrial.

Com a consolidação do sistema mercantilista, a classe burguesa tornou-se ascendente, diante dos vultosos lucros provindos da expansão das rotas comerciais. Em que pese à disponibilidade do poder econômico, a burguesia passou a necessitar da participação nas decisões mais significativas de caráter político, o que justificou o seu apoio financeiro à centralização do poder nas mãos dos reis, que culminou no fortalecimento do Estado Nacional Absolutista.

Fiúza (2003, p. 63) expõe os principais reflexos da centralização do poder no Estado Nacional Absolutista nas atividades de produção legislativa e no processo jurisdicional, nos seguintes termos:

Na Idade Moderna, a atividade legislativa se intensificou. São exemplos as grandes Ordenanças de Luís XIV e de Luís XV.

De Luís XIV, temos a Ordenança Civil para a Reforma da Justiça, a Ordenança sobre o Comércio Terrestre e a Ordenança sobre o Comércio Marítimo. De Luís XV, a Ordenança sobre Doações, a Ordenança sobre Testamentos e a Ordenança sobre as Substituições Fideicomissárias.

Por fim, com o Estado Nacional, tanto o processo quanto a Justiça começaram a se centralizar. Surgiram os tribunais centrais e regionais. Reintroduziu-se o princípio do duplo grau de jurisdição. Aos poucos, os juízes foram se profissionalizando. Já na Baixa Idade Média, a partir do século XII, o sistema das ordálias foi, progressivamente, substituído por um sistema baseado em meios racionais de prova.

No Direito, nasceu a Escola Humanista (ou Escola Culta) dentro do contexto renascentista (Séculos XV e XVI), em substituição aos Comentadores. Enquanto estes adaptavam as compilações eruditas de Justiniano, acompanhadas das glosas, à realidade e necessidades de sua época, aqueles foram além, no sentido de passarem a utilizar os métodos hermenêuticos histórico, sociológico e linguístico na interpretação dos textos romanos.

Ademais, ao avançar na Idade Moderna, o Direito nacional se desenvolveu e, com o seu fortalecimento, passou a prescindir das meras reproduções normativas romanas, de sorte a admitir uma interpretação contextualizada do *Corpus Juris Civilis*²⁰. Foi exatamente a pretensão de atualização do Direito, com vistas ao atendimento das incipientes demandas sociais, que se intensificou a atividade legislativa aristocrática nesse período, com destaque às inúmeras ordenanças *supra* referenciadas. A resultante desse conjunto de práticas foi à manipulação do Direito para atender aos interesses dos Reis.

Sob essa perspectiva, no absolutismo monárquico do século XVI, o processo passou a ser regulado pelo Rei, que culminou no declínio da regra igualdade, bem como a redução do contraditório ao “direito” de simplesmente ser ouvido em audiência bilateral. Destarte, em face dos interesses econômicos e políticos da burguesia em ascensão, o modelo de justiça idealizado pela Escola Humanista, fortemente comprometido com o regime absolutista, necessitou ser revisto.

Nesse cenário, a marcha histórica segue o seu curso com vistas ao alvorecer de uma nova era, cujos ideais franceses de liberdade, igualdade e fraternidade constituíram as sementes que foram lançadas em solo revolucionário fértil, de modo a deflagrar-se no levante que conduziu à queda da Bastilha²¹. Tal desenlace simbolizou o ocaso do antigo regime absolutista monárquico francês, que encerrou a Idade Moderna e trouxe o raiar da Idade Contemporânea.

²⁰ Refere-se à compilação das quatro obras produzidas pela comissão nomeada pelo Imperador Justiniano, alusiva à sistematização do Direito Romano. O fruto desse trabalho (concluído em 529, d.C.) resultou na elaboração dos seguintes livros: Instituições de Justiniano; Digesto ou Pandectas; o Código Novo e as Novelas ou Autênticas. No Século XVI, o jurista francês Denis Godefroy reuniu os quatro referidos livros num só volume, que passou a ser conhecido como o célebre *Corpus Juris Civilis*.

²¹ A tomada da Bastilha, em 14 de julho de 1789, foi o ato revolucionário que se tornou símbolo histórico do fim da monarquia francesa. Marcou o início do movimento pelo qual a burguesia francesa, consciente de seu papel preponderante na vida econômica, tirou do poder a aristocracia e monarquia absolutista. A revolução francesa constituiu um importante referencial histórico da transição do mundo para a idade contemporânea e para a sociedade capitalista baseada na economia de mercado.

3.5.3 Breviário da Idade Contemporânea: análise das mutações funcionais do contraditório num cenário de instabilidades

Conforme discorrido no subitem anterior, o referencial histórico inauguratório da Idade Contemporânea foi a Revolução Francesa. Entrementes, sob o aspecto ideológico, pode-se inferir que a fase hodierna iniciou-se com o movimento iluminista do século XVII e em especial do século XVIII.

No Direito, o Iluminismo deflagrou manifesta mudança de percepção da realidade, que culminou na Escola *Jusnaturalista* e nas grandes codificações. Ressalte-se que todas as críticas ao *Ancien Régime* foram difundidas com lastro no ponto de vista iluminista, fruto do Renascimento, do capitalismo mercantil e da criação do Estado Nacional central.

Resumidamente, as principais censuras propagadas nesse período foram: o tratamento desigual perante as leis; as restrições à livre iniciativa e à propriedade; as intervenções arbitrárias do Estado Monárquico na esfera privada; o alijamento da participação popular nas decisões de caráter político; o excessivo poder da Igreja (que se manifestava com maior ímpeto na forma de intolerância religiosa); enfim, tudo aquilo que representava entrave aos interesses burgueses.

Nesse contexto, o novo Direito que se apresenta seria engendrado e legitimado pelo homem contemporâneo, com base na razão e deveria ser inteligível para os seus destinatários, qual seja: o povo. O Direito Natural passou a assumir nova roupagem, no sentido de deixar de ser identificado com as leis da natureza (concepção romana), ou com a lei divina (percepção medieval), e passou a buscar lastro no conjunto de princípios básicos, cuja fonte passa a ser a própria natureza humana, da qual emanaria o Direito Positivo a ser perpetuado na figura dos códigos.

Fiúza (2003, p. 64-65) recobra a influência das correntes *Jusnaturalista* e *Positivista* na tendência de codificação no primórdio contemporâneo, ao assinalar que:

Os códigos deveriam ser perfeitos, completos, sem lacunas. Vários reis, dentre eles Napoleão, proibiram comentários e interpretações doutrinárias a seus códigos. Os juízes deveriam se ater a aplicá-los literalmente. Tentava-se, pois, pôr fim à era do arbítrio.

Os principais códigos foram, na Baviera, o *Codex Bavaricus Civilis*, de 1756; na Prússia, o *Allgemeine Landrecht*, de 1794; na França, os códigos napoleônicos, de 1804 a 1808; na Áustria o *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, de 1811; no Brasil, o Código Comercial, de 1850.

Nem todos esses códigos podem dizer-se jusnaturalistas. Os códigos franceses, por exemplo, eram positivistas. O mesmo se dá com o Código Comercial Brasileiro, o Código Austríaco e outros.

Em termos conjunturais, o Iluminismo passou a privilegiar a liberdade individual, o que fez erigir a concepção liberal de Estado. Nesse cenário, o juiz deveria aplicar a lei em sua literalidade, diante da crença na perfeição dos códigos, bem como pelo receio da classe burguesa em ainda haver juízes comprometidos com os valores do regime recém suplantado.

Ademais, o julgador, como a *boca da lei* (expressão cunhada pelos liberais), passa a edificar sua atuação pautada na intervenção mínima, de sorte a privilegiar a iniciativa das partes em relação à produção probatória e argumentativa; o princípio processual dispositivo e o da inércia; o recurso voluntário; o *pacta sunt servanda*²²; dentre outros.

Destarte, no Estado Liberal, o juiz era um mero espectador do duelo travado entre as partes, cuja função cognitiva (que culminaria na prolação da sentença), deveria se restringir a uma atividade lógico-dedutiva²³, por não haver espaço para a interpretação das leis, quando de sua aplicação ao caso concreto.

Noutro giro, a revolução industrial dos séculos XVIII e XIX corroborou no sentido de entrever as imperfeições do modelo liberal que, contrariamente aos ideais apregoados de liberdade, igualdade e fraternidade, na realidade trouxe consigo o aumento da exploração do homem pelo próprio homem, além de dissimular seus verdadeiros interesses de cunho exclusivamente econômico. Por conseguinte, não tardou para que o pêndulo da história das interações humanas em sociedade almejasse um sistema substituto, com valores diametralmente opostos: surge o Estado social.

Esse novo paradigma de Estado, também conhecido pelos epítetos de Estado do bem-estar social, Estado Republicano ou *Welfare State*, visou desconstituir o mito da codificação perfeita e retirar o julgador da indolência de tão somente repetir irrefletidamente os ditames legais. Apesar de promissoras as intenções, o conjunto de acontecimentos subsequentes demonstrou o desvirtuamento de sua implementação no cenário social. Isto porque que o excesso de poderes agora conferidos ao julgador, na interpretação da lei, fez ressurgir o arbítrio nas decisões judiciais (princípio do livre

²² No sentido de que os pactos livremente firmados entre as partes faziam leis entre elas.

²³ Aristóteles (385-322 a.C.), dentre suas excepcionais contribuições filosóficas, arquitetou os axiomas elementares da lógica e extraiu as regras mais especiais do silogismo. Nesse aspecto, a lógica aristotélica (ou dedutiva) apresentava a seguinte estrutura:

- a) Premissa maior: regra geral;
- b) Premissa menor: situação particular;
- c) Conclusão: silogismo extraído do confronto entre as premissas.

Importante ressaltar que, sob o aspecto judicacional, vigente no Estado liberal, a Lei exercia o papel de premissa maior; o caso concreto, submetido à análise do Judiciário, ocupava o *status* de premissa menor e da subsunção factual à regra geral resultava-se no silogismo (sentença).

convencimento do juiz) e à falsa crença em seu refinado senso de justiça, tudo a serviço do bem comum.

Madeira (2008, p. 95) confrontou os modelos de Estado liberal e social, apresentou as primeiras constituições contemporâneas a adotar o *Welfare State*, além de acentuar o mecanismo pelo qual essa nova sistemática contribuiu para o surgimento de regimes autocráticos, nos termos do seguinte excerto:

O julgador, que no Estado liberal nada fazia, no Estado social, passa a exercer papel central na *cognição jurisdicional*, ganhando poderes ilimitados na apreciação das provas e argumentos constantes nos autos.

É com a Constituição Mexicana de 1917 e a Alemã de Weimar (1919) que esse modelo estatal é alçado à normatividade. [...] Foi justamente essa crescente força do Estado e a possibilidade de se afastar a normatividade para atendimento de um (obscuro) bem-estar social é que ocasionaram a eclosão de modelos ditatoriais como o socialista soviético, o fascista italiano e o nazista alemão, todos eles baseados na idéia de *interesses de todos* que, ontem e hoje, em realidade, escondem os *interesses de poucos*. [...].

No Estado social da primeira metade do século XX, a cognição jurisdicional era uma atividade que pertencia exclusivamente ao juiz, que poderia livremente valorar e valorizar as provas, ainda que em prejuízo das partes, bastando apenas que se apoiasse na mítica idéia de interesse público.

Se o Estado liberal se encarregou de mitificar a lei, o Estado social *mitificou o julgador*.

[...]

A cognição jurisdicional passa a estar a serviço do Estado, para que esse, representado pela pessoa do juiz, diga o que é bom, ou não; que instrumento de prova pode, ou não, ser valorizado; que argumento pode, ou não ser aceito; tudo isso, para atendimento do nunca alcançado bem comum.

Após a Segunda Grande Guerra Mundial (1939 a 1945), viu-se que a coesão ética do Estado social (especialmente, do socialismo, do nazismo e do fascismo), em realidade, nunca existiu.

Diante dos argumentos expostos, torna-se inexorável o reconhecimento de que o princípio do contraditório foi drasticamente reduzido em sua importância em ambos os paradigmas de Estado delineados. Percebe-se que, no modelo liberal, os argumentos colacionados pelas partes eram ofuscados em face da convicção acerca da perfeição legal, que cerceava drasticamente a atividade jurisprudencial. Já no Estado social, no extremo diametralmente oposto, tal fato se dava pelo excesso de poderes conferidos ao julgador, que poderia até mesmo desconsiderar as provas carreadas aos autos e decidir com base em sua inusitada perspicácia.

Por razões didáticas, antes de avançar no estudo do Estado Democrático de Direito (modelo sucessor do Estado Social) e abordar os novos contornos jurídicos que o contraditório passou a assumir nos dias atuais, impinge colacionar à pesquisa os principais aspectos do pensamento positivista, cuja crença exacerbada na razão favoreceu a ascensão ao poder dos regimes falsamente democráticos e conduziu a humanidade às maiores atrocidades jamais vistas na história: a Segunda Guerra Mundial.

3.5.3.1 Do positivismo jurídico ao desfecho da II Guerra Mundial

Sob o aspecto jurídico, o positivismo constituiu o esforço de configurar o Direito como fenômeno social objetivo. Representou a corrente filosófica que foi concebida em reação ao jusnaturalismo, no sentido de renegar qualquer lastro existencial do Direito aos juízos de conteúdos morais particulares.

No século XX, o positivismo epistemológico encontrou nas obras de Hans Kelsen (seu principal expoente), que definia o Direito como sistema de normas impostas coercitivamente por ato de poder do Estado, dispostas de modo hierarquizado. Percebe-se nesse posicionamento a tentativa de construir o conhecimento jurídico como saber baseado na experiência das relações sociais, dissociado de avaliações de cunho axiológico.

Barreto (2009, p. 645) oferece a síntese da estrutura normativa proposta por Hans Kelsen, ao consolidar a seguinte assertiva:

Em Hans Kelsen, o Direito é definido como um sistema de normas válidas que dizem respeito ao uso da coerção em uma sociedade. A validade é o conceito que permite ao jurista configurar o seu objeto: pertencem a um ordenamento jurídico positivo somente as normas válidas. Estas podem ser identificadas por recurso a uma norma [...] fundamental, cujo teor poderia ser assim expresso: “Deve-se obedecer à Constituição e as normas produzidas em conformidade com ela”. A Constituição deve ser efetiva, isto é, aqueles que detêm o poder em uma determinada sociedade comportam-se em conformidade com seus preceitos. Deste modo, o Direito apresenta-se como “a organização do poder” (Kelsen, *A Teoria Pura do Direito*). O jurista deve descrever esta organização, que assumindo uma forma escalonada, culmina em uma Constituição, justificada pela norma suprema, a norma fundamental.

Dessume-se, no escólio de Barreto (2009), que o núcleo da sistemática teórica Kelseniana foi fundado no conceito de validade normativa, no sentido da norma se encontrar em conformidade com os respectivos procedimentos formais de sua criação, dispostos em determinado ordenamento jurídico. Sob esse enfoque, a validade se submete apenas a enunciados de ordem jurídica que alicerçam a sua existência (ou pertinência a um sistema jurídico-formal). Quanto ao aspecto de eficácia da norma, Kelsen concluiu não haver espaço na ciência jurídica para juízos de justiça, mas somente para juízos de Direito.

Diante do exaurimento dos parâmetros ético, moral e de justiça, na teoria de Kelsen, infere-se o quanto seus argumentos atenderam às aspirações dos regimes revolucionários totalitários²⁴ que se ascenderam ao poder, com destaque ao nazifascismo

²⁴ O Estado totalitário se caracteriza pela tentativa de regular toda a sociedade civil, com a exclusão das liberdades individuais. DINIZ (2005e, p. 484) sintetizou seus traços mais significativos: a) partido único de massa; b) ideologia oficial; c) monopólio estatal dos meios de força e de persuasão; d) direção central das atividades econômicas e profissionais pelo Estado; e) politização ideológica e sistema de terrorismo policial que apoia e controla o partido.

Europeu. Isto porque o conteúdo ético-normativo foi relegado ao segundo plano, em face da relevância dos preceitos formais na criação da norma.

A aplicação radicalizada de um sistema normativo com tais atributos de validade e eficácia tornou-se perceptível à humanidade diante das consequências nefastas da II Guerra Mundial, cujos maiores símbolos foram os campos de concentrações nazistas e o ataque nuclear ao arquipélago japonês.

Bittar (2005, p. 466-467) resumidamente proporciona uma visão panorâmica de tais ignomínias históricas e suas consequências, na qual a barbárie incomensurável vivenciada serviu de elemento catalisador para a construção da Declaração Universal dos Direitos do Homem no segundo pós-guerra, ao certificar que:

O campo de concentração é o fato-histórico emblemático do totalitarismo. [...], por desconsiderar a dignidade da pessoa humana e criar uma forma até então inédita de governo, foi um evento de ruptura [...].

A transformação concreta dos seres humanos em objetos descartáveis, ocorrida nos campos de concentração, visa à completa eliminação dos direitos de cidadania. Já não existe a clássica divisão entre governantes e governados [...]. O que há é uma máquina de terror, dispondo dos homens [...] como se fossem coisas, sem nenhuma espécie de critério. É o primado do arbítrio absoluto.

[...]

No dia 6 de agosto de 1945 (explosão da bomba atômica em Hiroxima), a humanidade entrou na era nuclear. Passamos a viver num universo que convive com sua concreta possibilidade de destruição.

[...] O estado de paz torna-se o único viável para conservação da vida no planeta Terra, pois, no caso de uma guerra travada com armas atômicas, o completo aniquilamento planetário é algo viável, não meramente virtual.

A era nuclear e junto com ela a possibilidade de conflito termonuclear mudam o próprio significado do conceito de guerra. A Guerra Fria, iniciada logo após o término da Segunda Guerra, é um exemplo dessa mudança. Foi uma guerra que não teve nenhuma batalha concreta, mas que contou com o armazenamento de material atômico capaz de destruir a Terra centenas de vezes.

Ressalte-se que, na perspectiva procedimental de resolução de conflitos, o positivismo jurídico da segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX, também se encarregou de esvaziar a função axiológica da audiência bilateral e do próprio contraditório, de modo a excluí-lo da principiologia imanente ao processo judicial, vindo a persistir apenas de forma ocasional e facultativa em alguns procedimentos. Exemplificativamente, na Alemanha nazista, houve proposta de eliminação definitiva do contraditório e absorção das demandas individuais pela jurisdição voluntária.

Após a vitória das forças aliadas na II Guerra Mundial e o julgamento dos líderes nazifascistas sobreviventes, pelo Tribunal (de exceção) de Nurembergue, a Comunidade Internacional tornou-se mais organizada e foram criados mecanismos jurídicos transnacionais assecuratórios de uma ética inerente a todos os homens (tudo para que a humanidade jamais tornasse a assistir passivamente as crueldades escudadas no conceito

de soberania estatal absoluta, que concebia o Estado como ente de poderes ilimitados, tanto interna como internacionalmente). Com isso, a dignidade da pessoa humana passou a constituir o cerne intangível do ordenamento jurídico de diversas nações, em especial o da Alemanha.

Destarte, nesse cenário de ruptura e rearticulação do Direito, abre-se espaço para a formulação de um novo modelo de Estado, compromissado na proteção dos valores intrínsecos e inerentes a todos os seres humanos indistintamente: nasce formalmente o Estado Democrático de Direito.

3.5.3.2 A nova função do contraditório no Estado Democrático de Direito

A concepção do Estado Democrático de Direito retratou a superação dos modelos liberal e social. Nesse aspecto, desmoronou-se tanto o mito da lei infalível (difundido pelo Estado liberal), quanto o da autoridade sábia (com apoio no Estado social), haja vista que o novo paradigma estatal rechaça as decisões de cunho arbitrário.

Madeira (2008, p. 97) condensou os aspectos distintivos dos referenciais de Estado liberal e social, em cotejo às inovações procedimentais surgidas a partir do nascimento formal do Estado Democrático de Direito, *in litteris*:

A lei e os fatos, agora, podem ser interpretados de forma compartilhada, diferentemente do que ocorria no liberalismo clássico, sendo que, pela mesma face, tal interpretação não pode mais se apoiar em juízos de equidade ou no bem-estar social, expressões tão gratas ao *Welfare State*.

A hermenêutica decisional, principiológica por excelência, passa a ser regida pelos direitos fundamentais, e não mais pela letra fria da lei (Estado liberal) ou pela pressuposta sensibilidade social do agente governativo (Estado social).

No Direito Democrático, o juiz possui um papel importantíssimo para a formação do provimento, mas não mais importante do que o papel das partes. O provimento é fruto de um debate amplo, ocorrido entre as partes, sendo que o decisor deve julgar com as partes, e não, apesar delas.

Tal mudança paradigmática de modelo de Estado, que resultou no novo Estado Democrático contemporâneo, fez-se presente com maior intensidade na Europa continental, em decorrência da jurisprudência das Cortes Constitucionais instituídas em diversos países, com destaque à Alemanha e Itália (com orientações jurídicas diametralmente opostas ao radicalismo vivenciado na fase nazifascista). Ademais, assumiram papel de relevo as orientações jurisprudenciais da Corte Europeia de Direitos Humanos, reveladoras do alcance principiológico do contraditório participativo, o que contribuiu para uniformizar o nível de proteção da dignidade da pessoa humana perante a justiça nacional e internacional.

Barreto (2009, p. 155), explicitou a nova roupagem assumida pelo contraditório na segunda metade do século XX, como resultado de seu autêntico renascimento principiológico do segundo pós-guerra, no momento em que o homem reassumiu o centro do ordenamento jurídico, cujos argumentos merecem transcrição literal:

Instaura-se, na segunda metade do século XX, o [...] *contraditório participativo*, ou seja, o contraditório que não só alarga todas as faculdades de as partes atuarem no processo em favor dos seus interesses, mas que impõe ao juiz o dever de abandonar a postura burocrática e meramente receptícia, para ativamente envolver as partes num diálogo humano construtivo, em que o julgador não se limite a ouvir, e as partes não se limitem a falar sem saber se estão sendo ouvidas, mas em que uns e outros, em comunicação de dupla via, construam juntos a solução da causa. [...] o contraditório deixou de ser um simples instrumento de luta entre as partes para transformar-se num instrumento operacional [...] um pressuposto fundamental do próprio julgamento.

[...]

O segundo pós-guerra marcou o renascimento do princípio do contraditório. O Estado de Direito que se reconstruiu após os nefastos regimes autoritários redefiniu as suas relações com os cidadãos, firmando o primado da dignidade humana e a eficácia concreta dos direitos fundamentais, assegurada pelo amplo acesso à sua tutela por intermédio da justiça. Readquiriram relevância o método dialético de solução de conflitos e a paridade de tratamento dos litigantes, componentes essenciais do princípio do contraditório, como fatores indispensáveis à concretização no processo judicial dos valores humanitários nacional e internacionalmente reconhecidos como inerentes ao estágio de civilização atingido pela sociedade humana.

Em atendimento a essa predisposição internacional, onde o contraditório passou a constar implícita ou explicitamente nas Cartas Fundamentais de várias nações como expressão do princípio político de participação democrática, o Poder Constituinte Originário da República Federativa do Brasil fez previsão expressa da obrigatoriedade de sua observância.

Desse modo, contemplou todas as atividades dos poderes públicos susceptíveis de resultar em decisões que atinjam a liberdade, o patrimônio ou a esfera de interesses individuais e coletivos, nos termos do art. 5º, inciso LV, da CRFB/88²⁵, *in verbis*:

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:

[...]

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

²⁵ Para maiores detalhes, referentes ao retrospecto histórico do princípio do contraditório nas Constituições brasileiras anteriores à de 1988, vide o levantamento realizado no quadro 1 apêndice A.

Nessa senda, forte em Barreto (2009), pode-se discorrer sobre a abrangência do Princípio Constitucional do Contraditório dos nossos tempos, de modo a desdobrá-lo em quatro aspectos:

- O primeiro é referente à tradicional audiência bilateral, que se remonta à necessidade de se proceder à adequada e tempestiva notificação do fechamento da relação jurídica processual e de todos os atos daí decorrentes, com a concessão dos instrumentos de impugnação pertinentes.

- O segundo diz respeito ao conjunto de prerrogativas procedimentais abarcadas no conceito jurídico de ampla defesa, que pode ser resumido ao direito das partes de apresentar alegações, propor e produzir provas (defensivas ou acusatórias).

- O terceiro é pertinente à flexibilização prazal, onde caberá ao julgador ponderá-los em conformidade às necessidades defensivas da parte (cambiantes pelas circunstâncias causais, bem como pelas imposições do direito material em lide), sem prejuízos ao princípio da celeridade.

- O quarto aspecto versa sobre a isonomia material entre os litigantes, de modo que ao julgador incumbir-se-á o dever de suprir as deficiências defensivas de uma parte que a coloque em posição de inferioridade em relação à outra (o responsável pelo provimento não poderá ser mero espectador indiferente ao entrecchoque dos litigantes).

Em última análise, pode-se inferir que o contraditório se reveste do excelso propósito representativo instituído com o nascimento do Estado Democrático de Direito, haja vista que a verdadeira democracia distingue-se por ser essencialmente participativa, onde aos indivíduos, nos limites de seus respectivos interesses, seja assegurado indistintamente o direito de influenciar argumentativamente na formação da vontade estatal.

Dessume-se, o grande salto qualitativo do princípio²⁶ do contraditório contemporâneo consistiu em elevá-lo ao *status* de garantia fundamental, de sorte a culminar na projeção do primado da dignidade da pessoa humana na esfera procedimental, diante do poder conferido às partes em influenciar concretamente na construção do provimento.

Depois da apresentação detalhada do retrospecto histórico referente ao estudo do contraditório, desde suas mais rudimentares manifestações sociais até seu atual significado no cenário contemporâneo, torna-se possível lançar o olhar devidamente aferido ao cerne da presente pesquisa, qual seja: a abordagem do princípio constitucional do contraditório nos Processos Administrativos Disciplinares instaurados na 1ª RPM, no triênio

²⁶ Através das reflexões filosóficas de Dworkin e Alexy, insignes representantes do pós-positivismo, o Direito é caracterizado não somente como um conjunto de normas-regras, mas também por englobar as normas-princípios.

2008-2010, mormente como mecanismo assecuratório da garantia dos direitos fundamentais dos militares acusados em procedimentos de natureza demissionária.

Na próxima seção, pretende-se abordar as particularidades inerentes ao Processo Administrativo Disciplinar na PMMG, com ênfase ao estudo da transgressão disciplinar e aos casos legais de submissão do militar à PAD; os riscos inerentes ao excesso de discricionariedade na interpretação das normas jurídicas abertas, acompanhado dos requisitos essenciais para a inviolabilidade do processo constitucional democrático.

4 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Por definição legal, o Processo Administrativo-Disciplinar trata-se de um procedimento especial, destinado a emitir parecer sobre a conveniência da permanência do militar (Oficial e Praça), na situação de atividade ou inatividade na Instituição Militar Estadual (IME/MG), com observância dos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa.

A previsão normativa do PAD encontra-se disposta no Título VI, artigos 63 a 77, da Lei n. 14 310, de 19 de junho de 2002, que contém o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais (CEDM/MG). O respectivo *iter* procedimental foi regulamentado por meio da Resolução do Comando-Geral n. 3 666, de 2 de agosto de 2002, que versa sobre o Manual de Processos e Procedimentos Administrativo-Disciplinares da Polícia militar de Minas Gerais (MAPPAD/PM), nos termos de sua Seção XIII, artigos 149 a 185.

Nesse prisma, os casos de submissão do Militar Estadual ao PAD encontram-se capitulados no artigo 64, incisos I e II, do CEDM, *in litteris*:

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 decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado.

Por oportuno, deve-se salientar o Processo Administrativo-Disciplinar Sumário (PADS), destinado ao militar que tenha menos de três anos de efetivo serviço (não estável), bem como o Processo Administrativo de Exoneração (PAE), para os casos que não envolvam aplicação de sanção disciplinar, não constituem objetos do presente estudo, embora guardem similaridade com o PAD, em termos de previsão normativa inerente às garantias constitucionais do devido processo.

A essas considerações, devem-se acrescentar as particularidades previstas ao PAD que envolvam Oficiais²⁷. Nesses termos, os militares integrantes do Quadro de Oficiais da IME/MG somente poderão ser demitidos por decisão irrecorrível do Tribunal de Justiça Militar do Estado de MG - TJM/MG -, conforme o disposto no artigo 42, § 1º, c/c o artigo 142,

²⁷ Os militares que integram o ciclo das Praças poderão ser demitidos imediatamente por meio do PAD, sem a necessidade de encaminhamento dos autos à Justiça Militar Estadual, por decisão exclusiva do Comandante-Geral da PMMG, nos termos do art. 74, § 1º, do CEDM, *in litteris*:

§ 1º - Os autos que concluírem pela demissão ou reforma disciplinar compulsória de militar da ativa serão encaminhados ao Comandante-Geral para decisão.

§ 3º, inciso VI, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/1988²⁸.

4.1 Da transgressão disciplinar e os casos legais de submissão à PAD

O instituto jurídico-administrativo denominado “transgressão disciplinar” refere-se a toda ofensa concreta aos princípios da ética e aos deveres inerentes às atividades da IME/MG, em sua manifestação elementar e simples, objetivamente especificada no CEDM/MG.

Conforme a gravidade da lesão aos referidos valores juridicamente tutelados, as condutas praticadas serão classificadas como de natureza grave, média ou leve, de acordo com os tipos transgressivos previstos de forma taxativa, respectivamente, nos artigos 13, 14 e 15 do referido diploma administrativo-repressivo castrense²⁹.

Nesses termos, após o militar atingir mais de cinquenta pontos negativos, ingressará no conceito “C” e, a partir do instante em que for constatada essa situação, a IME/MG deverá cientificá-lo formalmente, com publicação no boletim interno, por força do artigo 43 do CEDM/MG.

²⁸ Tal situação encontra-se disposta no artigo 74, § 3º, do CEDM/MG, *in litteris*:

[...]

§ 3º - Quando for o caso de cumprimento do disposto no § 1º do art. 42, combinado com o inciso VI do § 3º do art. 142 da Constituição da República, o Comandante-Geral remeterá o processo, no prazo de três dias, à Justiça Militar, para decisão.

CRFB/1988:

Art. 42 – *Omissis*.

§ 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15/12/98).

Art. 142 – *Omissis*.

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 18, de 1998).

[...]

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; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 18, de 1998).

²⁹ A sistemática concernente ao julgamento da transgressão e à aplicação das sanções disciplinares aos militares estaduais pela autoridade administrativamente competente, após a comprovação da falta, encontra-se disposta nos Artigos 16 a 25, do CEDM.

Diante do exposto, pode-se inferir que toda a estrutura procedimental foi idealizada com vistas a assegurar segurança jurídica³⁰ aos integrantes da IME/MG, por atender aos princípios constitucionais da reserva legal e da publicidade. O primeiro verifica-se através da taxatividade das condutas transgressivas; já o último, mediante a publicação da notificação formal do militar faltoso de seu ingresso no conceito “C”.

Destarte, atendidos cumulativamente a ambos os requisitos formais em epígrafe, o militar será submetido ao PAD, caso venha a cometer outra transgressão disciplinar de natureza grave, com espeque no artigo 64, inciso I, do CEDM/MG.

Noutro giro, a segunda modalidade normativa, capaz de ensejar a submissão do militar a PAD, encontra-se disposta no artigo 64, inciso II, do CEDM, onde preconiza que caso o militar estável venha a praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado, responderá a PAD.

Verifica-se, pois, que o legislador ordinário não se preocupou em esclarecer os contornos das elementares do tipo, de modo a deixar a cargo da IME/MG tal incumbência, com base nos usos e costumes militares. Tal técnica legislativa denomina-se norma jurídica aberta.

Nessa perspectiva, o MAPPAD, em seu Anexo I (que trata dos conceitos e definições aplicáveis à Resolução em epígrafe), apresenta as definições acerca dos elementos “honra pessoal” e “decoro da classe”, *in litteris*:

Honra pessoal - sentimento de dignidade própria, como apreço e o respeito de que é objeto, ou se torna merecedor o indivíduo, perante os concidadãos.

Decoro da classe - Trata-se de uma repercussão do valor dos indivíduos e classes profissionais. Não se trata do valor da organização, e sim da classe de indivíduos que a compõem.

A partir dessas concepções, verdadeira interpretação autêntica³¹, infere-se que o espectro de discricionariedade concedido à Autoridade Convocante da CPAD é sobremaneira dilatado.

³⁰ Para os fins desta pesquisa, segurança jurídica deve ser entendida como o princípio decorrente da determinabilidade das leis e da proteção da confiança, corporificado em normas estáveis e de efeitos previsíveis. Refere-se à garantia de aplicação objetiva da lei, de maneira que seus destinatários possam saber quais são as suas obrigações e seus direitos.

³¹ Interpretação autêntica é aquela em que os contornos jurídicos de determinado instituto são definidos por meio da própria norma.

Ademais, a questão da previsibilidade (ou não surpresa), inerente à situação funcional do militar, torna-se ainda mais fragilizada em decorrência da desconsideração de seu conceito institucional, regulamentado pelo artigo 5º, do CEDM/MG³².

Circunstância igualmente relevante associa-se à impossibilidade de suspensão da aplicação da pena demissionária pelo Comandante-Geral da IME/MG, em acolhimento à sugestão da CPAD e após a manifestação favorável do Conselho de Ética e Disciplina dos Militares da Unidade (CEDMU), quando o motivo de instauração do PAD sustentar-se na imputação transgressiva de ofensa à honra pessoal e ao decoro da classe. Tal óbice se deve à restrição legal disposta no art. 71 e §§, c/c art. 74, § 2º, tudo do CEDM/MG³³.

Outra matéria que merece destaque, pela representativa inovação legislativa, cinge-se à entrada em vigência do artigo 240-A, da Lei n. 5 301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto do Pessoal da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - EME/MG -, alterado pela Lei Complementar n. 95, de 17 de janeiro de 2007, em que passou a assumir a seguinte redação:

Art. 240-A: O desertor comete ato atentatório à honra pessoal e ao decoro da classe.

Parágrafo único - O prazo para submissão do militar a processo administrativo-disciplinar é de, no máximo, cinco anos, contado da data em que ele foi capturado ou se apresentar.

A relevância desse novo dispositivo constitui objeto de algumas observações nucleares, a saber:

- A uma, por trazer a única situação objetiva, em todo o ordenamento jurídico aplicável à IME/MG, de conduta ofensiva à honra pessoal e ao decoro de classe;

³²Art. 5º - Será classificado com um dos seguintes conceitos o militar que, no período de doze meses, tiver registrado em seus assentamentos funcionais a pontuação adiante especificada:

I – conceito “A” - cinquenta pontos positivos;

II – conceito “B” - cinquenta pontos negativos, no máximo;

III – conceito “C” - mais de cinquenta pontos negativos.

§ 1º - Ao ingressar nas Instituições Militares Estaduais – IMEs - o militar será classificado no conceito “B”, com zero ponto.

§ 2º - A cada ano sem punição, o militar receberá dez pontos positivos, até atingir o conceito “A”.

³³ Art. 71 – Na situação prevista no inciso I do art. 64, a Comissão, atendendo a circunstâncias especiais de caso concreto e reconhecendo a possibilidade de recuperar o acusado, poderá sugerir, ouvido o CEDMU, a aplicação do disposto no § 2º do art. 74.

§ 1º – Se, no prazo estabelecido no artigo, o militar cometer transgressão disciplinar, será efetivada a sua demissão.

§ 2º – O benefício a que se refere este artigo será concedido apenas uma vez ao mesmo militar.

Art. 74 – Encerrados os trabalhos, o presidente remeterá os autos do processo ao CEDMU, que emitirá o seu parecer, no prazo de dez dias úteis, e encaminhará os autos do processo à autoridade convocante, que proferirá, nos limites de sua competência e no prazo de dez dias úteis, decisão fundamentada, que será publicada em boletim, concordando ou não com os pareceres da CPAD e do CEDMU:

§ 2º – O Comandante-Geral poderá conceder o benefício da suspensão da demissão pelo período de um ano, caso o militar tenha sido submetido a processo com base no inciso I do art. 64.

- A duas, por explicitar as consequências administrativas advindas pelo cometimento do crime militar de deserção³⁴.

4.2 Dos riscos inerentes ao excesso de discricionariedade na interpretação das normas jurídicas abertas

O argumento jurídico, frequentemente invocado pelos titulares da função estatal legiferante, para elaboração de projetos de leis que apresentem conteúdo jurídico aberto, destinados à Administração Pública, fundamenta-se na observância do Princípio da Atipicidade.

Di Pietro (2003, p. 515), de maneira didática e proficiente, esclarece os contornos do princípio da atipicidade no Direito Administrativo, em contraponto ao que ocorre no Direito Penal:

Ao contrário do direito penal, em que a tipicidade é um dos princípios fundamentais, decorrente do postulado segundo o qual não há crime sem lei que o preveja (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), no direito administrativo prevalece a atipicidade; são muito poucas as infrações descritas na lei [...]. A maior parte delas fica sujeita à discricionariedade administrativa diante de cada caso concreto [...]; é a autoridade julgadora que vai enquadrar as infrações previstas de modo indefinido na legislação estatutária. Para esse fim, deve ser levada em consideração a gravidade do ilícito e as consequências para o serviço público.

Entretanto, o excesso de discricionariedade conferida a Autoridade Convocante da CPAD³⁵, na interpretação dos motivos ensejadores da submissão do militar estadual a PAD, pode tornar-se pernicioso. Isto porque os parâmetros referentes à gravidade do ilícito administrativo imputado, juntamente com as consequências para a IME/MG (no que diz respeito ao cumprimento de sua missão constitucional), podem sofrer variações diatópicas³⁶, além de correrem o risco de serem desconsiderados no caso

³⁴ O crime militar de deserção encontra-se tipificado no artigo 187, do Código Penal Militar (CPM), cujos casos assimilados estão dispostos nas situações descritas no artigo 188, do mesmo diploma repressivo. Trata-se, pois, da ausência injustificada do militar da Unidade em que serve, ou do lugar em que deve permanecer, por mais de oito dias (esse prazo de carência é conhecido como *período de graça*).

Saliente-se que o *iter* procedimental do crime militar em comento está previsto no artigo 452, s/s, do Código de Processo Penal Militar (CPPM).

³⁵ O artigo 65, incisos I, II e III, do CEDM, apresenta o rol das autoridades administrativamente competentes para nomear e convocar a CPAD. São elas: o Comandante Regional (ou Autoridade com atribuição equivalente), o Chefe do Estado-Maior (ou por sua determinação) e o Corregedor da IME/MG.

³⁶ O termo refere-se às questões de ordem geográfica. Nesse sentido, a mesma conduta imputada a um militar poderá ensejar interpretações diversas a depender do local onde tenha sido praticada.

concreto, por ceder espaço a argumentos subjetivos de cunho moralista³⁷, comprometedor, inclusive, da imparcialidade no primeiro ato administrativo de solução procedimental.

Registre-se que a conjuntura atual da sistemática de instauração do PAD, baseada na norma jurídica aberta do art. 64, inciso II, do CEDM, não assegura a imparcialidade do esboço decisório construído pela Autoridade Convocante. Esta poderá inaugurar o procedimento demissionário *ex officio*, com base em critérios eminentemente subjetivos, com forte tendência moralista, e mesmo assim não haverá qualquer impedimento legal em apresentar a respectiva solução procedimental condenatória³⁸.

Diante disso, ao se analisarem as elementares contidas no artigo 64, inciso II, do CEDM/MG, percebem-se a dimensão dos riscos inerentes à situação funcional do militar, diante da atipicidade de inumeráveis condutas potencialmente ofensivas ao decoro de classe, acrescida da ausência de mecanismos processuais destinados a assegurar a imparcialidade da Autoridade Convocante.

Destarte, para que o PAD esteja consentâneo ao ordenamento jurídico contemporâneo, a linha hermenêutica a ser implementada pela IME/MG, diante dos casos concretos de submissão do militar ao procedimento demissionário, deverá satisfazer aos requisitos essenciais que assegurem a inviolabilidade do processo constitucional, através da observância da garantia do contraditório, conforme intenta-se examinar a seguir.

4.3 Dos requisitos essenciais para a inviolabilidade do processo constitucional democrático no PAD

A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, tanto na seara judicacional, quanto em âmbito estritamente administrativo, pressupõe, para fins de legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, por parte do Poder Público, à garantia indisponível do contraditório.

³⁷ Convém destacar incontinente a diferença essencial entre moralidade e moralismo. A primeira refere-se a um dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, civil e militar, e liga-se ao conjunto de valores morais, individuais e coletivos, desejáveis pela sociedade em determinada época, tais como a probidade. O último, por sua vez, diz respeito à consideração moral inconsistente por estar separada do sentimento moral, por ser baseada em preceitos tradicionais irrefletidos ou por ignorar a particularidade e a complexidade da situação julgada.

³⁸ Em que pese a aplicação da pena administrativa de demissão ser de atribuição do Comandante-Geral da PMMG, a instauração, instrução e primeira abordagem merital do PAD ficam a cargo da Autoridade Convocante. Ademais, mesmo diante do disposto no art. 77, do CEDM, que prevê a possibilidade do Comandante-Geral modificar motivadamente a decisão da Autoridade Convocante da CPAD, os dados colacionados nesta pesquisa, compilados nos Apêndices B e C, demonstram que a decisão do Comandante-Geral limita-se a verificar aspectos de legalidade procedimental e análise probatória, de modo a não enfrentar questões atinentes à razoabilidade e proporcionalidade da solução proferida pela Autoridade Convocante.

Nesse contexto, para que o Estado, nas três funções essenciais (legiferante, executiva e judicial), não exerça a sua autoridade de forma abusiva e arbitrária, em assunto de limitação ou de supressão de direitos, a esfera protetiva que contempla todos os processos judiciais ou administrativos não se resume ao simples direito de manifestação nos autos.

Além disso, deve envolver o direito do acusado de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador, externado na fundamentação contida no ato decisório, por força do artigo 93, inciso IX, da CRFB/1988³⁹. Trata-se, pois, da aplicação da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado Democrático de Direito.

Em termos jurisprudenciais, constata-se a orientação do Supremo Tribunal Federal - STF - ⁴⁰, no sentido de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura aos litigantes, em regra, sem distinção entre civis e militares, as garantias do devido processo, em âmbito judicial ou administrativo.

Ademais, em decorrência da não definitividade decisória na seara administrativa, será possível ao Judiciário o reexame do ato, sob o prisma da observância obrigatória dos princípios institutivos do processo, mesmo sem adentrar o mérito da atuação administrativa.

Medauar (2003, p. 225-227) apresenta a base principiológica de ordem constitucional, que deve permear toda a estrutura administrativo-procedimental, ao lecionar que:

O processo administrativo encontra respaldo expresso e direto no inc. LV do art. 5º da CF de 1988, que impõe o contraditório e a ampla defesa, [...] em situações de controvérsia e conflitos de interesse ante a Administração e em [...] atividades suscetíveis de sanções (acusados). [...] representa garantia de direitos, [...] associa-se à concepção de Estado democrático de direito, aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais da Administração, como corolário e veículo de sua expressão.

Insta enfatizar na pesquisa a contraposição normativa sistêmica referente ao tratamento jurídico das causas de submissão do militar estadual ao PAD. Senão vejamos: - no caso de o militar encontrar-se classificado no conceito funcional "C", cuja formalidade

³⁹ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Ressalte-se que a obrigatoriedade de fundamentação decisória imposta às Autoridades Judiciárias, é extensiva às Autoridades Administrativas.

⁴⁰ Vide, *v.g.*, STF – RE 165.680-SC, DJU 15.09.1995, *c/c* STF – RE-AgR 492.985/MG, j. 06.02.2007.

essencial de publicação de sua notificação tenha sido cumprida pela IME/MG e em que tenha havido a prática de conduta transgressiva de natureza grave *a posteriori*, a respectiva Comissão, ao final do PAD, poderá sugerir à autoridade julgadora a concessão do benefício da suspensão da aplicação da pena administrativa de demissão.

Para tanto, deve-se atender às circunstâncias especiais do caso concreto, bem como haver o reconhecimento da possibilidade de recuperação do acusado, nos termos do artigo 71 e §§, c/c o artigo 74, § 2º, ambos do CEDM/ MG.⁴¹

Quanto à segunda hipótese prevista na norma, no que concerne à imputação de grave ofensa à honra pessoal e ao decoro de classe, nos termos previstos no art. 64, inciso II, do CEDM/MG, a ausência de delimitação legislativa do tipo transgressivo debilita o Princípio da Segurança Jurídica. Noutra vertente, as inovações trazidas pela Lei Complementar n. 95/2007, quanto ao cometimento do crime militar de deserção, passou a constituir a única justa causa expressa para fins de submissão do militar estadual ao PADs.

Nessa senda, para que seja resguardada a inviolabilidade da Garantia Constitucional do Contraditório, os argumentos carreados aos autos procedimentais pela defesa deverão ser contrapostos pormenorizadamente ao *libelo* acusatório (onde se presumirá a situação jurídica de inocência do acusado, por força do art. 5º, inciso LVII, da CRFB/1988⁴², aplicável extensivamente na seara administrativa), cujo arrazoado defensivo potencialmente poderá influenciar na decisão da Autoridade Convocante⁴³. Isto porque, com o nascimento do Estado Democrático de Direito, sepultou-se a decisão solipsista do julgador Hércules⁴⁴.

Este seção versou sobre os aspectos de maior destaque no PAD na PMMG, onde se procurou apresentar uma visão panorâmica das particularidades inerentes às hipóteses de submissão do militar estadual ao processo demissionário. O próximo assunto cuidará de exhibir a metodologia orientadora da corporificação da presente pesquisa.

⁴¹ O embasamento legal de referência foi apresentado na seção 3.1.

⁴² [...]

LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

⁴³ Na atual sistemática processual do PAD, a Autoridade Convocante assemelha-se à figura do Juiz Inquisidor, por ser o responsável pela instauração do procedimento (com excessivo espectro de discricionariedade, disposto na parte normativa aberta do art. 64, inciso II, do CEDM) e respectiva solução. Este ato administrativo, apesar de não decidir acerca da aplicação da pena demissionária, pode influenciar sobremaneira a futura decisão do Comandante-Geral da PMMG (que, em regra, não adentra no mérito da solução da Autoridade Convocante, de sorte a se limitar na verificação de aspectos relacionados à legalidade e às garantias Constitucionais do *devido processo*, no desenvolvimento dos trabalhos investigativos).

⁴⁴ Forte em Brêtas (2004) torna-se possível inferir que o julgador Hércules, de Ronald Dworkin, simbolizou a importância extremada do ato decisório em si, de sorte a desprezar a indispensável contribuição argumentativa das partes no processo, que nos termos concebido por Fazzalari significa o procedimento em contraditório.

5 ANÁLISE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONTRADITÓRIO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES INSTAURADOS NA PRIMEIRA REGIÃO DE POLÍCIA MILITAR NO TRIÊNIO 2008-2010

Nesta seção, serão expostos os resultados colhidos através das pesquisas de campo realizadas, cujos exames pautaram-se nos objetivos preliminarmente estabelecidos no intróito deste estudo, com vistas a validar ou refutar a hipótese apresentada. O assunto deste trabalho, o Princípio Constitucional do Contraditório nos Processos Administrativos Disciplinares (PADs), como mecanismo assecuratório da garantia dos direitos fundamentais dos militares acusados em procedimentos de natureza demissionária, impingiu a necessidade de delimitar a amplitude da pesquisa, de modo a contemplar as portarias instauradas pelo Comandante da 1ª RPM, no triênio 2008-2010.

Nesse sentido, mormente com o escopo de desvendar se tais processos disciplinares foram conduzidos pelas CPADs em respeito à participação simetricamente igualitária das partes, destinatárias do pronunciamento decisório final da Autoridade Convocante, outra não poderia ser a forma senão através das análises de todos os PADs instaurados no interregno susomencionado⁴⁵. Ademais, foram realizadas entrevistas de forma estruturada com os principais “atores” Institucionais envolvidos na fiscalização dos requisitos de validade e eficácia procedimental, a saber: o Comandante da 1ª RPM, o Corregedor e o Diretor de Recursos Humanos da PMMG (apêndice E).

Mencionadas Autoridades foram, em síntese, por meio de perguntas abertas e correlatas às suas respectivas atribuições institucionais, questionadas acerca do nível de assessoramento técnico-jurídico dos integrantes das CPADs na condução dos trabalhos correlatos ao PADs; à técnica legislativa de criação de normas jurídicas abertas, em relação à prática de condutas transgressivas potencialmente tendentes a ofender a honra pessoal e ao decoro de classe na PMMG⁴⁶; e à necessidade de elaboração de nova instrução que vise a assegurar a observância do contraditório material, especificamente em sede de PAD.

As proposições da pesquisa de campo, depois de comentadas individualmente, serão demonstradas através de tabelas. Marconi e Lakatos (2002, p. 196, 199) explicam que “[...] Tabela é uma forma de disposição gráfica das séries, de acordo com determinada ordem de classificação. Seu objetivo é sintetizar os dados de observação, tornando-os mais compreensivos”.

⁴⁵ Os resultados obtidos foram integralmente tabulados e encontram-se disponíveis no quadro 2 apêndice B.

⁴⁶ A pesquisa demonstrou que o art. 64, inciso II, do CEDM, representou a quase totalidade dos PADs instaurados no triênio de referência, nos termos do quadro 3 apêndice C.

Esses levantamentos, de natureza quantitativa, foram obtidos junto à Seção de Recursos Humanos da 1ª RPM, através dos registros dispostos no livro de controle de tramitação procedimental dos PADs instaurados pelo Comando da Unidade de Direção Intermediária; pela pesquisa no Sistema Informatizado de Recursos Humanos / SIRH; e através das informações constantes dos documentos informatizados, produzidos pela Assessoria jurídica da 1ª RPM, atualmente responsável pela análise e apresentação de propostas de soluções dos procedimentos demissionários à Autoridade Convocante.

Todas essas fontes permitiram localizar os PADs instaurados no período delimitado nesta pesquisa, o que proporcionou certificar a idoneidade dos lançamentos registrais, mantidos em arquivo na sede administrativa da 1ª RPM. Noutro giro, as entrevistas serão também abordadas nesta seção, transversalmente às constatações verificadas nas análises dos dados coletados na pesquisa de campo.

Por derradeiro, procurar-se-á constatar a pertinência do embasamento teórico adotado neste trabalho, no que se refere à construção doutrinária que a Garantia Constitucional do Contraditório passou a encampar na contemporaneidade, apensado ao estudo da legislação institucional vigente, alusiva aos casos de submissão a PAD do Militar integrante da PMMG, em cotejo à sondagem estatística carreada nesta seção.

5.1 Análise da tramitação procedimental dos PADs

Nesta seção, procurar-se-á verificar as tramitações individualizadas dos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio de referência, com o objetivo de diagnosticar a distribuição anual dos procedimentos e respectivas soluções; a repartição dos militares acusados por UEOp. integrantes desta Região; o número de anulações administrativas⁴⁷ (integral / parcial) e o conseqüente retorno dos autos à comissão processante; a quantidade de vezes em que os procedimentos demissionários retornaram às CPADs para fins de se proceder a diligências complementares e/ou de saneamentos; e os seus inexoráveis reflexos na dilatação do tempo médio gasto entre as datas de instaurações das portarias dos PADs e as atinentes soluções procedimentais realizadas pela Autoridade Convocante, contados em dias corridos.

⁴⁷ Anulação de ato administrativo é a invalidação de ato administrativo ilegal, por ter sido praticado em desobediência a uma norma jurídica, decretada pela Administração, hipótese em que se terá anulação *ex officio* ou pelo Poder Judiciário, caso em que se configurará a anulação provocada ou por sentença, desfazendo seus efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativamente. Difere-se, portanto, da revogação do ato administrativo, que se funda em motivos de mérito, ou seja, na sua inoportunidade ou inconveniência (DINIZ, 2005a, p. 255-256).

Ressalte-se que não houve anulação de origem jurisdicional nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, conforme pode ser verificado no quadro 2 apêndice B.

Ressalte-se que os três últimos indicadores permitirão aferir o nível técnico de assessoramento das CPADs à Autoridade Convocante, em relação à concretização da Garantia Constitucional do Contraditório no deslindar das apurações, com vistas à construção em simétrica paridade do provimento decisório. Ademais, como instrumento a ser empregado para pôr à prova a primeira parte da hipótese liminarmente apresentada neste estudo, qual seja, a de que o contraditório, nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, assegurado pelas CPADs aos militares acusados, não estaria sendo respeitado em sua totalidade, será engendrada uma tabela analítica para apontar a incidência dos vícios caracterizadores de nulidades absolutas e relativas.

Pela tabela 5.1, constata-se que, no triênio delimitado pelos anos de 2008, 2009 e 2010, a Autoridade Convocante da 1ª RPM instaurou 31 portarias de nomeação e convocação de CPADs.

No ano de 2008, foram instauradas 10 portarias de nomeação e convocação de CPAD. No ano imediatamente posterior, esse número foi de 11 portarias instauradas, o que representou um acréscimo da ordem de 10%. Já no transcorrer do exercício de 2010, verificou-se a instauração de 10 portarias, que significou a redução de 9% em relação ao número de portarias instauradas em 2009.

TABELA 5.1: Quantidade de portarias de Processos Administrativos Disciplinares instaurados pelo Comandante da 1ª Região de Polícia Militar – Belo Horizonte - 2008-2010

Ano	Portaria	
	Quantidade	Varição (%)
2008	10	..
2009	11	10
2010	10	-9
Total	31	..

Fonte: dados da pesquisa

Nota: sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico

No tocante ao confronto do número total de portarias de PADs instauradas, em relação aos autos ainda não solucionados no mesmo período, verifica-se ainda haver pendência de quatro procedimentos.

Em relação ao biênio 2008-2009, a integralidade dos PADs instaurados, cujo acumulado perfaz a cifra de 21 portarias, foram devidamente solucionados. Entrementes, no

ano de 2010, dos 10 procedimentos inaugurados, restam quatro em aberto, o que redundou no expressivo aumento de 40%, em relação a 2009 (tabela 5.2).

Observa-se que até o encerramento desta pesquisa, dos 04 PADs não solucionados, 02 encontram-se sobrestados (Portarias n. 12 279 e 4 658), 01 está à disposição do CEDMU para análise e parecer (Portaria n. 10 624) e 01 retornou à CPAD para fins de saneamento (Portaria n. 12 270) (quadro 2 apêndice B).

TABELA 5.2: Número de portarias de Processos Administrativos Disciplinares solucionados pelo Comandante da 1ª Região de Polícia Militar, no triênio 2008-2010

Ano	Número Total de PADs instaurados	Portarias não solucionadas	
		Quantidade	%
2008	10	0	0
2009	11	0	0
2010	10	4	40,00
Total	31	4	12,90

Fonte: dados da pesquisa

Nota-se que as maiores concentrações de portarias de PADs instaurados empataram entre o 1º BPM e 16º BPM, com 7 (22,58%) respectivamente. Isto perfaz o montante de 14 (45,16%) portarias, de modo a se aproximarem da metade de todos os procedimentos demissionários apurados no período analisado (tabela 5.3).

TABELA 5.3: Número de portarias de Processos Administrativos Disciplinares instaurados por Unidade de Execução Operacional (UEOp) integrantes da 1ª Região de Polícia Militar, no triênio 2008-2010

UEOp	Quantidade	Percentual (%)
1º BPM	7	22,58
5º BPM	3	9,68
13º BPM	1	3,23
16º BPM	7	22,58
22ºBPM	4	12,90
34º BPM	5	16,13
41º BPM	4	12,90
Total	31	100,00

Fonte: dados da pesquisa

Quanto ao nível de assessoramento técnico-jurídico da comissão processante, no que diz respeito à materialização da Garantia Constitucional do Contraditório, que deve permear todos os trabalhos desenvolvidos no PAD, constata-se que

em 2008, 10 (32,26%) PADs instaurados, 05 (38,46%) deles foram objetos de anulações administrativas e, no conjunto, ocorreram 06 (37,50%) anulações administrativas totais / parciais, pelo Comandante da 1ª RPM (tabela 5.4).

Ressalta-se que o PAD n. 8789/08, além de ser anulado parcialmente pela Autoridade Convocante, posteriormente também foi anulado integralmente pelo Comandante-Geral da PMMG, por conter vício insanável na portaria de instauração (cerceamento defensivo pela não especificação da conduta do acusado que ensejou a sua submissão à PAD), situação não detectada pela CPAD durante todo o transcurso temporal das apurações (quadro 2 apêndice B).

A situação evidenciada no procedimento n. 8789/08 demonstra a existência do duplo “filtro” analítico, nas quais os PADs instaurados na IME necessariamente são submetidos, antes de serem solucionados definitivamente pelo Comandante-Geral da PMMG, quais sejam: em âmbito da própria RPM (que realiza a primeira abordagem merital) e, na sequência, pela DRH (ao propor o respectivo ato de solução procedimental definitivo).

Nesse sentido, diante do expressivo número de retorno dos autos à CPAD, com vistas à realização de diligências e/ou saneamento do procedimento demissionário, realizado pela Autoridade Convocante, evitaram-se que tais devoluções dos PADs fossem realizados em sede revisional, quando da análise procedida pela DRH.

Quanto aos PADs oriundos da 1ª RPM, que se encontra em condições de receber solução de mérito do Comandante-Geral, o Diretor de Recursos Humanos da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) afirma que:

Em regra geral, tanto os PAD da 1ª RPM quanto de outras Unidades de Direção Intermediária sempre se encontram em perfeitas condições para serem solucionados definitivamente pelo Comandante-Geral. Em sentido contrário, não podemos deixar de destacar de que um pequeno percentual de todos os PAD encaminhados a esta Diretoria não se encontram em condições de serem solucionados, o que tem acarretado no retorno do processo a sua origem para que a Autoridade Convocante providencie o saneamento dos vícios apontados pela nossa assessoria técnica.

No ano de 2009, verifica-se que dos 11 (35,48%) PADs instaurados, 5 (38,46%) deles constituíram objetos de anulações administrativas e, reunidos, atingiram 7 (43,75%) anulações administrativas totais / parciais, pela Autoridade Convocante (tabela 5.4).

Destaca-se que a maior incidência de retornos dos autos à CPAD, com vistas à realização de diligências complementares e/ou saneamentos, foi verificada no Procedimento n. 6971/09 (com uma diligência complementar de dois objetos e duas

anulações administrativas parciais), em face do manifesto cerceamento defensivo constatado em fase de análise (quadro 2 apêndice B).

Por fim, no exercício de 2010, dos 10 (32,26%) procedimentos demissionários apurados, 3 (23,08%) retornaram à CPAD para fins correccionais, com a cifra de 3 (18,75%) anulações totais / parciais (cada um deles voltou uma vez), determinada pelo Comandante da 1ª RPM (tabela 5.4).

Já em entrevista, a Autoridade Convocante da CPAD na 1ª RPM destacou a relevância do assessoramento proporcionado pelas Comissões Processantes no oferecimento de subsídios à tomada de decisão, quando da elaboração do ato administrativo de solução do PAD instaurado.

Nessa ordem de argumentos, em face da relevância do assunto, o Comandante da 1ª RPM destacou que a Adjuntoria de Ensino e Treinamento (AET) desta RPM detém o controle numérico de todos os Oficiais sob o seu Comando que possuem formação jurídica.

Entrementes, quando questionado se tais informações são transmitidas à SRH \ 1ª RPM, de modo que pelo menos um dos membros da CPAD convocada seja bacharel em Direito, o Comandante da 1ª RPM deixou claro que devido à questão de disponibilidade dos Oficiais que irão compor a futura Comissão Processante, a formação jurídica não é requisito básico para a referida escolha. Com vistas a atenuar os efeitos dessa deficiência, todos os PADs instaurados são revisados pelo assessor jurídico da RPM em epígrafe, antes de serem solucionados.

Ainda em entrevista salientou que no triênio 2008 – 2010, cerca de 9,50% (nove inteiros e cinquenta centésimos percentuais) dos PADs instaurados na 1ª RPM foram anulados parcialmente em face da constatação do desrespeito à Garantia Constitucional do Contraditório. Outrossim, afirmou que a maioria dos retornos dos autos dos procedimentos demissionários às CPADs foram decorrentes da inobservância da ampla defesa.

A propósito da relação existente entre as garantias Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa, Moraes (2006, p. 369), de forma didática, apresenta o seguinte arrazoado, cuja transcrição literal merece destaque:

Por ampla defesa entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (*par conditio*), pois a todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.

Nesses termos, dessume-se que a maioria das devoluções dos PADs procedidas pela Autoridade Convocante, para fins diligenciais ou saneatórios, foi decorrente do desrespeito à garantia Constitucional do devido processo, cujos consectários são o contraditório e a ampla defesa.

Em resposta aos questionamentos apresentados ao Diretor de Recursos Humanos da PMMG, alusivos ao nível de respeitabilidade da Garantia Constitucional do Contraditório material e à incidência de anulação administrativa (total ou parcial) dos PADs instaurados na 1ª RPM, diante da necessidade em se proceder às diligências complementares e/ou de saneamentos, com vistas a assegurar o exercício do contraditório, a referida Autoridade corroborou os dados expostos na tabela 5.4.

Sob tal enfoque, o Diretor de Recursos Humanos da PMMG, cuja Diretoria detém a atribuição de analisar e propor solução aos PADs instaurados em âmbito Institucional observa que:

Todos os PAD decididos definitivamente pelo Comandante-Geral respeitaram o contraditório material, sendo aqueles que inobservaram a citada garantia constitucional foram devolvidos as suas respectivas Regiões para correção.

Não conseguimos extrair do Protocolo Informatizado da DRH.1 o nr de processos que retornaram para a 1ª RPM. No entanto, temos o dado geral de que 24,7% de todos os PAD que adentraram a DRH.1 no ano de 2010 retornaram para correção.

TABELA 5.4: Quantidade de revogações dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados na 1ª Região de Polícia Militar, no triênio 2008-2010

Ano	PADs instaurados		PADs anulados (via administrativa)		Anulações administrativas (Total/Parcial)	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	10	32,26	5	38,46	6	37,50
2009	11	35,48	5	38,46	7	43,75
2010	10	32,26	3	23,08	3	18,75
Total	31	100,00	13	100,00	16	100,00

Fonte: dados da pesquisa

Nota: Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos

Torna-se possível pormenorizar a quantidade de vezes em que os autos dos PADs instaurados pela 1ª RPM, no triênio 2008-2010, retornaram à CPAD para a realização de diligências e/ou saneamentos (tabela 5.5).

Constata-se que no ano de 2008, 4 (66,67%) procedimentos retornaram 1 vez e 2 (33,33%) PADs foram devolvidos às CPADs 2 vezes; Já no exercício de 2009, 3 (60%)

procedimentos retornaram 1 vez, 1 (20%) procedimento retornou duas vezes e 1 (20%); por último, em 2010, ocorreram 5 (100%) retornos dos autos às CPADs por uma vez.

Destarte, conforme demonstrado alhures, no triênio 2008-2010, 16 autos de PADs foram devolvidos às CPADs para a implementação de providências (seja a realização de diligências complementares, seja para fins de saneamento). Desse total, 12 procedimentos retornaram uma vez; 3 regressaram duas vezes e 1 voltou três vezes, de modo a permitir computar em 21 o número de vezes que os autos fizeram-se revolver as comissões processantes da 1ª RPM.⁴⁸

Questionado em entrevista se as CPADs da 1ª RPM, convocadas no triênio 2008 – 2010, encontram-se qualificadas para assegurar a Garantia Constitucional do Contraditório material na instrução procedimental, a Autoridade Convocante registrou que a resposta é positiva em parte.

Noutro giro, em relação à frequência com que os PADs são retornados à CPAD para a realização de diligências complementares, que visem à colmatação de lacunas tendentes a ofender a concretização do contraditório, o Comandante da 1ª RPM fez alusão ao trabalho monográfico elaborado no ano de 2010, pelo Capitão Jeremias (atual Chefe da SRH / 1ª RPM), onde foi constatado que no quadriênio 2006 - 2009, dos procedimentos demissionários instaurados na mesma RPM, 42,60% retornaram às CPADs pelo menos uma vez para a realização de diligências complementares e/ou correções de vícios.

TABELA 5.5: Frequência em que os autos dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados na 1ª Região de Polícia Militar retornaram à Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, no triênio 2008-2010

Frequência	Ano						Total	
	2008		2009		2010		Abs.	%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%		
1 Vez	4	66,67	3	60,00	5	100,00	12	75,00
2 Vezes	2	33,33	1	20,00	0	0	3	18,75
3 Vezes	0	0	1	20,00	0	0	1	6,25
Total	6	100,00	5	100,00	5	100,00	16	100,00

Fonte: dados da pesquisa

Nota: Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos

Em relação ao tempo médio gasto entre as datas de instaurações das portarias dos PADs e as atinentes soluções procedimentais realizadas pela Autoridade

⁴⁸ Retornos dos autos de PAD: 01 vez = 12; 02 vezes = 3 (3 X 2 = 6) e 03 vezes = 1 (1 X 3 = 3). Infere-se que o resultado do somatório será igual a 21 (12+6+3).

Convocante, calculados em dias corridos⁴⁹, constata-se que em 2008 a média apurada na quantificação do tempo gasto para que os PADs instaurados na 1ª RPM fossem solucionados, atingiu a marca de 455 dias (tabela 5.6).

Preliminarmente, pode-se inferir que este prazo corrobora no sentido de demonstrar que a Administração Militar Estadual deixou de observar os Princípios Constitucionais regentes da Administração Pública em geral, dispostos no art. 37, *caput*, da CRFB/88, em especial o da Eficiência.

Isso porque o parâmetro normativo estabelece que o prazo para a conclusão dos trabalhos apuratórios no PAD é de 40 dias, o qual somente por motivos excepcionais poderá ser prorrogado pela Autoridade Convocante por até 20 dias, contados de forma contínua e peremptória.

É o que se encontra disposto no art. 70, inciso II, do CEDM⁵⁰, c/c art. 165, *caput* e parágrafo único, do MAPPAD⁵¹ (MINAS GERAIS, 2002a, 2002b).

Deve-se salientar não haver delimitação prazal estabelecida expressamente, nas normas Institucionais vigentes, para que a Autoridade Convocante examine os autos do PAD e profira a sua decisão (trata-se, pois, de prazo impróprio), cujo único balizador reconhecido Institucionalmente diz respeito à prescrição administrativa quinquenal. Entrementes, o art. 213 do MAPPAD permite a aplicação subsidiária de outros diplomas normativos, dentre os quais o art. art. 2º, *caput*, da Lei Federal n. 9 784, de 29 de janeiro de 1 999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Diante do excesso temporal transcorrido para que as portarias de PADs da 1ª RPM, instauradas no período de referência, fossem solucionadas pela Autoridade

⁴⁹ As datas de instaurações dos PADs e as respectivas soluções exaradas pela Autoridade Convocante, utilizadas para a realização do cômputo do tempo médio envidado nos procedimentos, encontram-se discriminadas no quadro 2 apêndice B.

⁵⁰ **Art. 70** – A CPAD, no funcionamento do processo, atenderá ao seguinte:

[...]

II – examinará e emitirá seu parecer, no prazo de quarenta dias, o qual, somente por motivos excepcionais, poderá ser prorrogado pela autoridade convocante, por até vinte dias;

⁵¹ **Art. 165** – O prazo para a conclusão dos trabalhos da CPAD é de 40 dias, podendo, em casos excepcionais ser prorrogado pela autoridade convocante, por até 20 dias.

Parágrafo único – A contagem dos prazos previstos nesta Seção é regulada pelo art. 86, do CEDM.

Art. 86 (CEDM) – Os prazos previstos neste Código são contínuos e peremptórios, salvo quando vencerem em dia em que não houver expediente na IME, caso em que serão considerados prorrogados até o primeiro dia útil imediato.

Parágrafo único – A contagem do prazo inicia-se no dia útil seguinte ao da prática do ato.

Convocante, infere-se que houve manifesta ofensa aos princípios susomencionados, mormente o da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Ao analisar o período seguinte, ano de 2009, comprova-se um recuo de 7,47% na média do tempo gasto para que as portarias de PADs instauradas no período fossem solucionadas, de modo a retroceder para 421. Apesar de ainda estar longe do ideal, tal informação é positiva, pois demonstra certa melhora no aspecto de celeridade na duração do procedimento, quando comparado ao intervalo anterior.

Por fim, no exercício de 2010, atesta-se a significativa redução de 23,28%, em comparação ao ano de 2009 (que já havia diminuído o prazo em relação a 2008), cuja média temporal gasta para a solução das portarias de PADs instauradas, no intervalo em comento, caiu para 323 dias corridos. Tal fato sinaliza o esforço da Administração Militar Estadual, no sentido paulatinamente se adequar às novas exigências constitucionais, advindas pela vigência da Emenda Constitucional n. 45/2004, que, dentre outras inovações, acrescentou o inciso LXVIII ao art. 5º, da CRFB/88, *in litteris*:

A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Destarte, os dados consolidados no triênio 2008-2010, concernentes à média do tempo gasto para que as portarias de PADs instauradas na 1ª RPM fossem solucionadas pela Autoridade Convocante, corroboram no sentido de demonstrar a redução gradual e expressiva na transposição de um ano para outro.

Essa constatação é reflexo direto da retração verificada no mesmo período da frequência em que os autos dos procedimentos demissionários retornaram às CPADs para fins de realização de diligências complementares e/ou de saneamentos (tabela 5.5).

TABELA 5.6: Decurso temporal médio entre as datas de instaurações e respectivas soluções dos Processos Administrativos Disciplinares da 1ª Região de Polícia Militar, no triênio 2008-2010

Ano	Número de dias gastos	%
2008	455	..
2009	421	-7,47
2010	323	-23,28

Fonte: dados da pesquisa

Nota: sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico

Pela tabela 5.7, verifica-se a ocorrência de 34 motivos caracterizadores de anulações administrativas que ensejaram o retorno dos autos de PADs às respectivas CPADs, para fins de implementações de diligências complementares e/ou saneamentos, por conterem vícios procedimentais ofensivos à Garantia Constitucional do Contraditório nos trabalhos apuratórios desenvolvidos, com destaque aos seguintes itens:

a) Oito incidências para a elaboração do Termo de Abertura de Vistas (TAV) ao acusado desprovido do *libelo* acusatório, ou seja, a síntese factual da imputação transgressiva desfavorável, com a indicação expressa do suposto artigo (e desdobramentos) infringido.⁵²

b) Quatro devoluções dos autos às CPADs pela ausência de juntada e/ou confecção de peças fundamentais no processo, previstas no art. 68, do CEDM, c/c art. 160, do MAPPAD.

c) Três retornos procedimentais decorrentes dos indeferimentos sem motivações das CAPDs de diligências e/ou oitivas testemunhais requeridas pela defesa do acusado.

A Autoridade Convocante da 1ª RPM manifesta o seu ponto de vista acerca das principais situações que incidem diretamente na qualidade dos trabalhos desenvolvidos pela CPAD, nos seguintes termos:

Este Comandante Regional entende que a qualidade dos trabalhos apresentados pelas CPAD é influenciada diretamente pelo fato da atividade ser exercida como encargo pelos oficiais que, na maioria das vezes, já se encontram sobrecarregados com outras atividades administrativas e operacionais, bem como, pela falta de formação jurídica por parte da maioria dos membros das CPAD.

Outra situação que influencia na qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelos membros das CPAD é o fato da defesa dos acusados ser patrocinada por advogados experientes, ligados às associações de classe, que, em contrapartida à inexperiência dos oficiais membros das CPAD, se tornaram especializados em atuar nas reuniões das Comissões de Processo Administrativo Disciplinar.

Destarte, a inobservância dos dispositivos legais *supra* analisados trouxe reflexos perniciosos à concretização da Garantia Constitucional do Contraditório nos PADs instaurados na 1ª RPM, além de comprometer a celeridade procedimental, que inexoravelmente fragilizou o princípio da eficiência na Administração Pública Militar Estadual, também insculpido na Lei Fundamental vigente na República Federativa Brasileira.

⁵² Destaque-se que o modelo para lavratura de TAV (n. 42), disposto no MAPPAD, é omissivo quanto à exigência de se fazer constar o lastro factual em tese ofensivo ao diploma administrativo-repressivo castrense. Entrementes, tal lacuna atualmente encontra-se colmatada pela expedição da Instrução de Recursos Humanos n. 310, de 1 de dezembro de 2004.

TABELA 5.7: Vícios procedimentais caracterizadores de nulidades absolutas e relativas que ensejaram no retorno dos autos à Comissão Processante, no triênio de 2008-2010

(Continua)

Modalidades de vícios procedimentais	2008	2009	2010	Total
Cerceamento defensivo pela não especificação na Portaria do PAD da conduta imputada ao acusado que ensejou a sua submissão à PAD (ofensa ao art. 68, § 2º, c/c art. 69, § 1º, ambos do CEDM, c/c art. 161, do MAPPAD; itens 4 e 6, do Ofício Circular n. 437/04 – DRH1 e inobservância do Boletim técnico n. 1/10, subitem 2.4.13).	1	-	-	1
Ausência de notificação do acusado acerca da reunião de instalação do PAD (art. 70, inciso IV, CEDM).	2	-	-	2
Ausência de compromisso de membro substituto na CPAD (ofensa ao art. 68, inciso V, do CEDM, c/c art. 160, inciso VI, do MAPPAD).	-	2	-	2
Termo de Abertura de Vistas em desacordo com o art. 93, da resolução n. 3666/02 - MAPPAD/PM e item 2.4.13 do Boletim Técnico Informatizado n. 1/10-DRH - (ausência do <i>libelo</i> acusatório no TAV da Defesa Prévia e Razões Finais de Defesa).	4	2	2	8
Juntada do ERF do acusado em momento posterior à lavratura do Termo de Abertura de Vistas para apresentação das Razões Finais de Defesa (ofensa ao art. 68, § 2º, do CEDM).	-	1	-	1
Ausência de juntada / confecção de peças fundamentais no processo, previstas no art. 68, do CEDM, c/c art. 160, do MAPPAD.	3	1	-	4
Omissão na entrega de peças já produzidas do PAD à defesa, quando da lavratura do TAV para apresentação de Defesa Prévia.	2	-	-	2
Não cumprimento imotivado de diligências / oitivas testemunhais solicitadas pela defesa.	1	2	-	3
Oitiva de testemunha na ordem inversa (testemunha do processo após a da defesa. Ofensa ao art. 70, VIII, alínea “d”, do CEDM).	-	1	-	1
Ausência de notificação pessoal do defensor do acusado para as reuniões da CPAD (art. 70, inciso VIII, alínea “a”, do CEDM).	1	-	-	1
Nomeação irregular de defensor <i>ad hoc</i> (sem observar as formalidades dispostas no art. 18 da Resolução 3 801/05-CG).	1	1	-	2
Não facultar à defesa elaboração de quesitos complementares para perícias e exames em geral (o que contraria o Ofício Circular n. 437/04 – DRH1).	1	-	-	1
Ausência de lavratura do Termo de Juntada das Razões Finais de Defesa.	1	-	-	1
Ausência de novas Razões Escritas de Defesa depois de juntada de novos documentos aos autos (ofensa ao art. 208, do MAPPAD).	-	1	-	1

TABELA 5.7: Vícios procedimentais caracterizadores de nulidades absolutas e relativas que ensejaram no retorno dos autos à Comissão Processante, no triênio de 2008-2010

(Conclusão)

Modalidades de vícios procedimentais	2008	2009	2010	Total
Inobservância do art. 70, XVI, do CEDM, c/c art. 173, MAPPAD, referente à ausência de notificação do defensor do acusado para exercer a faculdade de assistir à reunião deliberativa da CPAD.	1	-	1	2
Inobservância do art. 81, parágrafo único, do CEDM, no tocante, ao desrespeito à ordem de votação dos membros da CPAD.	1	-	-	1
Vícios formais atinentes à cronologia documental carregada aos autos (ofensa ao art. 70, inciso XVIII, do CEDM).	1	-	-	1
Total	20	11	3	34

Fonte: dados da pesquisa

Nota: sinal convencional: - dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento

Em entrevista, o Coronel DRH ratifica a sua postura eminentemente preventiva no sentido de editar documentos normativos voltados à orientação das falhas procedimentais mais frequentes nos PADs instaurados na IME, a exemplo do Boletim Técnico Informatizado da Diretoria de Recursos Humanos (DRH) n. 1, de 30 de junho de 2010.

Quando questionado se considera relevante empenhar-se na elaboração de nova instrução que vise a assegurar a observância do contraditório material especificamente em sede de PAD, uma vez que o Boletim Técnico Informatizado n. 01/DRH destina-se a procedimentos administrativos de natureza não demissionária, a referida Autoridade referenda o seguinte entendimento:

Não, o que realmente falta é o empenho das CPAD em procurar conhecer as legislações/instruções já existentes e que abordam de maneira inequívoca a matéria “contraditório material” (CEDM, Instrução n. 01/CPM, Boletim Técnico Informatizado n. 01/DRH, etc).

Concluída a análise e interpretação dos dados expostos nesta seção, que em conjunto à abordagem realizada na construção histórica da Garantia Constitucional do Contraditório e estudo dos casos de submissão do militar integrante da PMMG a Processo Administrativo Disciplinar, possibilita inferir a existência de subsídios robustos que sugerem a confirmação da primeira parte da hipótese formulada para esta pesquisa.

A conjectura inicialmente pronunciada para a condução das investigações foi de que o contraditório, nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, assegurado

pela CPAD ao militar acusado, não estaria sendo respeitado em sua totalidade, fazendo-se necessário proceder a várias anulações administrativas, pela Autoridade Convocante, após a manifestação jurídica do setor de análise responsável.

Ademais, vislumbra-se que vários dos motivos ensejadores da submissão do militar à PAD, por serem oriundos do tipo transgressivo aberto, previsto no art. 64, inciso II, do CEDM, não se mostrariam razoáveis para culminar a instauração de PAD, além dos riscos da ocorrência de desvirtuamentos na Garantia Constitucional do Contraditório, transformado em mera formalidade estéril, inapto a influenciar na construção do provimento administrativo, diante do comprometimento da garantia de imparcialidade no primeiro ato de julgamento da lide administrativa demissionária.

Nesse sentido, na seção 5.2, buscar-se-á discorrer sobre os motivos ensejadores da submissão do militar à PAD na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, em confronto com a sistemática de instauração e solução procedimental da Autoridade Convocante.

5.2 Da análise dos motivos que ensejaram a submissão do militar à PAD na 1ª RPM em confronto com as respectivas soluções procedimentais, no triênio 2008-2010

Esta seção destina-se a perscrutar se as condutas transgressivas imputadas aos acusados nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, atenderam aos critérios de razoabilidade/proporcionalidade, quando em cotejo ao correlato tratamento jurídico contemporâneo realizado nas esferas cível e penal, cujas interpretações de seus dispositivos necessariamente são submetidas ao filtro normativo/principiológico de ordem Constitucional.

Em que pese a corriqueira argumentação referente à independência das esferas administrativa, cível e penal, percebe-se que esta aparente autonomia, na realidade, não pode ser considerada de natureza absoluta, por haver pontos tangenciais entre suas áreas de domínio.⁵³

À guisa de exemplo aponta-se o crime de bigamia onde, havendo discussão no juízo cível acerca da validade do casamento anterior, constituirá situação a ensejar a suspensão processual e prescricional na seara penal.

⁵³ Não se pretende com tal assertiva deixar de reconhecer que o direito administrativo disciplinar militar constitui um ramo autônomo do Direito, não vinculado ao direito penal. Entrementes, almeja-se nesse estudo indicar o mecanismo aferidor objetivo do nível de gravidade da imputação ofensiva à honra pessoal e ao decoro da classe, com base na interpretação sistêmica do ordenamento Constitucional, em cotejo às penas cominadas nos tipos penais aplicáveis ao caso concreto.

No mesmo sentido, comprovada a ocorrência das causas de absolvição dispostas no art. 439, alíneas “a” e “d”, do Código de Processo Penal Militar (CPPM)⁵⁴, necessariamente derruir-se-á a acusação na via administrativa, pelo mesmo supedâneo factual⁵⁵ (questão extremamente delicada, quando se discute o instituto da prescrição, em face da não previsão legislativa de suspensão/interrupção prazal do PAD instaurado).

Ademais, em face das dimensões territoriais do Estado de Minas Gerais, conforme percorrido alhures, cuja circunscrição da PMMG abrange a totalidade dos municípios mineiros, não se podem descuidar das sensíveis variações diatópicas na aceitabilidade e/ou censura sociais de determinadas condutas, potencialmente ofensivas à honra pessoal e ao decoro da classe. Isso representou, como se verá no transcorrer deste diagnóstico, a principal causa de submissão do Militar Estadual à PADs na 1ª RPM, no triênio 2008-2010.

Dentre as autoridades entrevistadas, o Corregedor da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais (Corregedor da CPM) não vislumbrou que as particularidades diatópicas sejam capazes de influenciar na interpretação dos referidos elementos normativos, de modo a permitir que uma mesma conduta praticada em determinado município seja objeto de PADs e em outro não o seja.

A referida autoridade embasou o seu posicionamento na estrutura normativa vigente no CEDM e MAPPAD:

Ressalta-se *[sic]* que, visando evitar tais distorções, o CEDM excluiu do rol das autoridades competentes para a instauração de PADs/PADS os Comandantes de Unidade, Chefes de Centro e Chefes de Seção do Estado-Maior, permitindo uma interpretação mais uniforme e num âmbito, no mínimo, regional.

⁵⁴ **Art. 439, CPPM** – O Conselho de Justiça absolverá o acusado, mencionando os motivos na parte expositiva da sentença, desde que reconheça:

a) estar provada a inexistência do fato, ou não haver prova da sua existência;

[...]

d) existir circunstância que exclua a ilicitude do fato ou a culpabilidade ou imputabilidade do agente (arts. 38, 39, 42, 48 e 52 do Código Penal Militar);

Rubricas marginais das remissões do art. 439, alínea “d”, do CPPM:

- Art. 38: coação irresistível e obediência hierárquica.

- Art. 42: exclusão de crime.

- Art. 48: inimputáveis.

- Art. 52: equiparação a maiores.

⁵⁵ No mesmo sentido, corrobora o art. 126, da Lei n. 8 112, de 11 de dezembro de 1 990, ao dispor que: “A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”.

Em sede de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, pode-se mencionar o Recurso Especial (RESP) n. 249 411/SP, com a seguinte ementa: “A repercussão da absolvição criminal na instância administrativa somente quando a sentença proferida no juízo criminal nega a existência do fato (Art. 386, I, do Código de Processo Penal), ou afasta a sua autoria (Art. 386, V, do Código de Processo Penal)”.

Outrossim, em que pese a conceituação trazida pelo MAPPAD/PM e a vinculação das autoridade ao art. 13 do CEDM, não afastamos a possibilidade de ocorrer algumas pequenas distorções na interpretação dos referidos elementos normativos, não por questões diatópicas, mas por equívoco ou até omissão por parte da autoridade competente, o que muito raramente já foi vislumbrado nas atividades de supervisão desenvolvidas por esta Corregedoria, sendo alvo de ações corretivas.

Diante da insuficiência de parâmetros hermenêuticos para o art. 64, inciso II, do CEDM, tal lacuna normativa poderá ofender aos preceitos Constitucionais de isonomia, razoabilidade/proporcionalidade e segurança jurídica dos militares Estaduais que eventualmente venham a se figurar na condição de acusado, quando da instauração do procedimento demissionário.⁵⁶

Em sentido distinto, o Corregedor da CPM sustentou que a análise isolada do artigo 34, inciso II, c/c art. 64, inciso II, ambos do CEDM, que dispõem, respectivamente, acerca da submissão do militar estadual à PADS e PAD, poderia induzir à interpretação equivocada de que se trata de dispositivos totalmente abertos ou vagos.

No ponto de vista do Corregedor da CPM, embora lastreados numa certa amplitude interpretativa, tais dispositivos devem ser compreendidos de forma sistêmica e na ótica dos princípios que fundamentam o CEDM que, de modo não tão vago, prega o princípio da legalidade da falta disciplinar, conforme se depreende do seu art. 11⁵⁷.

Nesses termos, o Corregedor da CPM consolida o seguinte entendimento:

Nesse sentido, o “ato” a que se refere [*sic*] os arts. 64, II, e art. 34, II, do CEDM (considerados normativos procedimentais) deve constituir (*sic*) uma transgressão disciplinar objetivamente descrita no CEDM e, tratando-se o PADS/PADS de processos tendentes a aplicar as sanções mais gravosas do nosso ordenamento (reforma disciplinar compulsória, demissão e perda do posto, patente ou graduação do militar da reserva), por questão de proporcionalidade e razoabilidade, a transgressão disciplinar que os originar deve encontrar amoldamento em um dos incisos do art. 13 do CEDM, ou seja, deve ser de natureza grave.

Posicionamento diversificado pode ser encontrado entre os doutrinadores constitucionalistas. Moraes (2006, p. 328) explicita o significado da garantia do devido processo no âmbito criminal, cível e administrativo, nos seguintes termos:

⁵⁶ Exceção feita ao cometimento do crime militar de deserção, por força do art. 240-A, do EMEMG (alteração introduzida pela Lei Complementar n. 95/07), assunto já contemplado na seção 3.3 desta pesquisa.

⁵⁷ **Art. 11** – Transgressão disciplinar é 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.

O devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial criminal e civil ou em procedimento administrativo, inclusive nos militares, e aos acusados em geral, conforme o texto constitucional expresso. Assim, embora no campo administrativo não exista necessidade de tipificação estrita que subsuma rigorosamente a conduta à norma, a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa, pois nenhuma penalidade poderá ser imposta, tanto no campo judicial quanto nos campos administrativos ou disciplinares, sem a necessária amplitude de defesa⁵⁸.

Lado outro, em decorrência da própria sistemática procedimental do PAD atualmente adotada na IME/MG, onde se concentra na Autoridade Convocante da CPAD tanto a responsabilidade pela instauração do procedimento demissionário, quanto o poder de proferir a primeira análise de mérito acerca da imputação correlata, deve-se registrar os riscos de ocorrer o desvirtuamento da Garantia Constitucional do Contraditório, de modo a transformá-lo em mera formalidade estéril, inapto a influenciar na construção do provimento administrativo, conforme se busca investigar nas modalidades decisórias proferidas nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio em análise.⁵⁹

Em perspectiva divergente, o Corregedor da CPM depreende que eventuais excessos verificados nos PADs, sejam atinentes aos motivos da instauração, sejam decorrentes do excesso de rigor no ato administrativo de solução da Autoridade Convocante, em última análise poderão ser corrigidos na fase decisória, ao afirmar que:

[...] visando evitar qualquer discrepância ou desproporcionalidade na aplicação da sanção de reforma disciplinar compulsória, demissão e perda do posto, patente ou graduação do militar da reserva, o CEDM estabeleceu ainda como única autoridade competente o Exmo. Sr. Comandante-Geral, de modo que isso tendência a uma decisão mais lógica e uniforme dos casos que lhe são postos à análise, proporcionando, pois, maior adequação e justiça dos atos.

Assim, determinada postura eventualmente não muito acertada da autoridade que vier submeter um militar a PAD/PADS por conduta que, avaliando a circunstâncias em que se deram caso concreto, não afetou a honra pessoal ou o decore da classe, não encontrará convalidação por parte da autoridade competente para aplicar a sanção demissionária.

Sob outro ponto de vista, num primeiro momento vislumbra-se a viabilidade em instituir, através de nova instrução da CPM, o estabelecimento de referenciais normativos exemplificativos com o propósito de esclarecer os contornos jurídicos das

⁵⁸ Tal posicionamento recebeu a chancela da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, conforme registrado na seguinte ementa:

Aplicação dos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório na esfera administrativa e militar: Esses princípios constitucionais deverão ser garantidos aos litigantes, em processo judicial criminal e civil ou em procedimento administrativo (*RTJ 83/385; RJTJSP 14/219*), inclusive nos militares (STF – 2ª T. – Agravo regimental em agravo de instrumento nº 142.847/SP – Rel. Min. Marco Aurélio, *Diário da Justiça*, Seção I, 5 fev. 1993, p. 849), [...].

⁵⁹ A exposição dos motivos ensejadores da submissão dos militares à PAD na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, e as respectivas soluções procedimentais foram integralmente compiladas no quadro 3 apêndice C.

condutas potencialmente ofensivas à honra pessoal ou o decoro da classe, de modo a servir de critério orientador das Autoridades Convocantes das CPADs, distribuídas nas diversas RPM em todo o território do Estado de Minas Gerais.

Entretantes, tal proposta não recebeu o acolhimento do Corregedor da CPM, sob o seguinte arrazoado:

Não se verifica a necessidade de estabelecer referenciais normativos exemplificativos do que seriam condutas potencialmente ofensivas à honra pessoal ou o decoro da classe, sob pena de correremos o risco de engessarmos, mais que o necessário, a interpretação da autoridade competente diante de um caso concreto, pois, plagiando o voto condutor da Apelação Cível n. 417 “é materialmente e juridicamente impossível tipificar todas as condutas em tese transgressivas”⁶⁰.

A mitigação da discricionariedade da autoridade militar, ao recomendar o amoldamento da conduta antiética ofensiva à honra pessoal ou o decoro da classe a um tipo transgressivo de natureza grave e ainda a observância dos conceitos constantes do MPAAD/PM, tem sido suficiente a padronizar a aplicação dos dispositivos em discussão.

Ressalta-se, outrossim, que os documentos normativos não constituem fonte única de consulta e balizamento para as autoridades militares. Em regra, as Portarias de PAD/PADS instaurados pela Corregedoria, bem como os respectivos atos de solução, são publicados (*sic*) em BGPM e devem servir como referencial exemplificativo institucional diante de casos concretos.

Sequencialmente deve-se destacar que a pena administrativa demissionária constitui a espécie de sanção de maior gravidade prevista no ordenamento institucional vigente, com reflexos da maior severidade para o acusado e seus familiares⁶¹. Diante disso, almeja-se confrontar a imputação transgressiva ensejadora do PAD na 1ª RPM, no triênio de referência, com as tipificações previstas nos diplomas repressivos castrense, comum, legislação penal extravagante e lei das contravenções penais.

No mesmo sentido, realizar-se-ão algumas incursões nos ditames da Lei Federal n. 8 429, de 2 de junho de 1 992, que estabelece a gradação punitiva dos atos de

⁶⁰ Registre-se que questionamentos idênticos, alusivos à amplitude conceitual do CEDM, foram realizados junto à Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, cuja jurisprudência assentada é integralmente seguida pela CPM, a saber:

[...] Não é juridicamente possível tipificar todas as condutas, em tese, transgressivas que atentam contra a honra e o decoro da classe.

Exatamente por não existir rol taxativo ou exemplificativo de tais condutas, o legislador se utilizou de tipos abertos, como os previstos e no art. 13, III, e art. 64, II, ambos da Lei nº 14.310/2002, para atribuir à Administração Militar a prerrogativa de valorar a conduta e caracterizá-la como ofensiva à honra pessoal e ao decoro da classe. (Apelação Cível n. 417, relator Juiz Cel BM Osmar Duarte Marcelino, publicado no Diário do Judiciário, de 1 de abril de 2009).

[...] Não é inconstitucional a previsão de transgressão disciplinar constante do art. 13, inciso III, da Lei Estadual nº 14.310/02, pois as expressões honra pessoal e decoro da classe constituem elementos normativos cujas noções são bem consolidadas no ambiente militar. A necessidade de interpretação quanto ao sentido e alcance dos elementos normativos não torna a previsão legal que os utiliza inconstitucional. (Apelação Cível n. 114, relator Juiz Fernando Galvão da Rocha, publicado no Diário do Judiciário de 16 de maio de 2007).

⁶¹ Nunca é extemporâneo trazer à memória o tratamento especial dedicado à família, prenunciado no art. 226, *caput*, da CRFB/88: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”.

improbidade administrativa dos agentes públicos (legislação de natureza político-civil, com coexistência de sanção administrativo-disciplinar), tudo voltado para aferir os requisitos de razoabilidade/proporcionalidade na instauração do PAD.

No triênio demarcado pelos anos de 2008, 2009 e 2010, das 31 portarias de nomeação e convocação de CPAD instauradas pelo Comandante da 1ª RPM, somente 1 foi originada com espeque no art. 64, inciso I, do CEDM⁶² (tabela 5.8).

No ano de 2008, todas as 10 (32,26%) portarias de nomeação e convocação de CPAD instauradas procederam dos indícios da prática de conduta ofensiva à honra pessoal e ao decoro da classe.

Já em 2009, 1 PAD teve seu fundamento no art. 64, inciso I, do CEDM, e os outros 10 no art. 64, inciso II, do CEDM (Destaque-se que as 11 portarias instauradas responderam por 35,48% do somatório verificado no triênio).

Por fim, no exercício de 2010, constata-se haver repetido o resultado registrado no ano de 2008.

TABELA 5.8: Embasamento legal dos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio de 2008-2010

Ano	Embasamento Legal dos Processos Administrativos Disciplinares Instaurados					
	Art. 64, Inciso I, do CEDM (1)		Art. 64, Inciso II, do CEDM		Total	
	Abs. (2)	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	0	0	10	33,33	10	32,26
2009	1	100,00	10	33,33	11	35,48
2010	0	0	10	33,33	10	32,26
Total	1	100,00	30	100,00 (3)	31	100,00

Fonte: dados da pesquisa

(1) CEDM é a sigla de Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais (2) Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos (3) considerar o arredondamento

Verifica-se que no triênio 2008-2010 ocorreram 29 tramitações procedimentais dos PADs instaurados na 1ª RPM (com a declaração de insubsistência de uma portaria), baseadas no tipo administrativo aberto disposto no art. 64, inciso II, do CEDM. Destas acusações, a prática do crime militar de deserção ensejou 9 (31,04%)

⁶² Cujas instauração dá-se do seguinte modo: o militar atingiu o conceito "C", foi advertido de que caso venha a cometer nova transgressão disciplinar de natureza grave será submetido a PAD (esta advertência deverá ser publicada em Boletim Interno da UEOp., com cientificação formalizada do referido militar e arquivada em sua pasta funcional) e veio a infringir qualquer dos incisos do art. 13, do CEDM.

Obs.: Já nos casos em que a origem do PAD referir-se à imputação de conduta ofensiva à honra pessoal e ao decoro da classe, nos termos do art. 64, inciso II, do CEDM, não há vinculação ao conceito disciplinar (o militar poderá se encontrar em qualquer conceito: A, B, ou C) e, com exceção ao cometimento do crime militar de deserção, não há qualquer referencial normativo Institucional vigente apto a balizar quais seriam os comportamentos cuja prática ensejaria a submissão do militar à PAD.

portarias e todas as outras imputações reunidas, de diversificadas matizes criminais, originaram 20 (68,96%) procedimentos demissionários.⁶³ (tabela 5.9).

TABELA 5.9: Imputações ofensivas à honra pessoal e ao decoro da classe nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio de 2008-2010

Ano	Artigo 64, Inciso II, do CEDM (1)					
	Deserção		Outras Imputações		Total	
	Abs. (2)	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	2	22,22	7 (3)	35,00	9	31,04
2009	2	22,22	8	40,00	10	34,48
2010	5	55,56	5	25,00	10	34,48
Total	9	100,00	20	100,00	29	100,00

Fonte: dados da pesquisa

(1) CEDM é a sigla de Código de Ética dos Militares de Minas Gerais (2) Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos (3) Registra-se a ocorrência de um procedimento demissionário tornado insubsistente pela Autoridade Convocante (PAD n. 6195)

Atesta-se que no triênio 2008-2010, das 31 portarias de PADs instauradas na 1ª RPM, 6 perderam os respectivos objetos de apurações; 1 prescreveu⁶⁴; 4 ainda se encontram em tramitação, até a finalização desta pesquisa; 8 receberam solução terminativa e 12 tiveram julgamento merital pela Autoridade Convocante (tabela 5.10).

No ano de 2008, foram registradas 2 (33,33%) perdas de objetos que ensejaram as instaurações de procedimentos demissionários; não houve a ocorrência de prescrição procedimental declarada pela Autoridade Convocante e todas as portarias de PADs instauradas no ano foram encerradas, em âmbito de atribuição do Comandante da 1ª RPM; lado outro, comprovou-se que 4 (50%) procedimentos obtiveram soluções que não adentraram no mérito da causa e 4 (33,33%) PADs receberam soluções meritais. Em conjunto, atesta-se 10 (32,26%) portarias de PADs instauradas.

⁶³ A projeção criminal, disposta na legislação penal comum e militar, das imputações baseadas no art. 64, Inciso II, do CEDM, que ensejaram a submissão dos militares à PAD na 1ª RPM, no triênio 2008 – 2010, encontra-se compilada no quadro 4 apêndice D.

⁶⁴ Nos termos da Uniformização de Jurisprudência n. 1, de 8 de setembro de 2008, do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, aplicam-se os prazos adotados pela Lei Estadual n. 869, de 5 de julho de 1952, que estabelece a prescrição de 2 anos, para as sanções disciplinares que não acarretem a exclusão do serviço público; 4 anos, para os casos em que a exclusão decorrer de abandono de cargo, e de 5 anos para os demais casos de exclusão.

Apesar de não constituir objeto de aprofundamento na presente pesquisa, registre-se que a PMMG ainda adota o prazo de 5 anos como regra geral para a prescrição da pretensão punitiva da Administração Militar Estadual, cujo argumento frequentemente invocado pela Diretoria de Recursos Humanos para indeferir as alegações prescricionais dos acusados é o seguinte: "A Lei Estadual n. 14 184/02, que dispõe sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, em seu art. 3º prevê que *a norma administrativa será interpretada da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige*. O Decreto Federal n. 20 910/32 impõe o prazo prescricional de 5 anos para o exercício de *todo direito público* (destaques no original)".

No exercício de 2009, 3 (50%) PADs perderam seus objetos; houve o registro de 01 (100%) prescrição temporal reconhecida pela Autoridade Convocante⁶⁵; não há PAD em tramitação; 2 (25%) portarias foram solucionadas apenas de forma terminativa; já no que se diz respeito às soluções de mérito, 5 (41,67%) procedimentos demissionários foram solucionados de maneira definitiva. Reunidos, registra-se 11 (35,48%) procedimentos demissionários instaurados.

Por fim, em 2010, 1 (16,67%) portaria de PAD perdeu seu objeto; não houve ocorrência de prescrição procedimental; ainda existem 4 (100%) em andamento; 2 (28,57%) procedimentos demissionários foram solucionados apenas de modo terminativo; quanto às decisões que conseguiram solucionar o mérito das lides administrativas demissionárias instauradas, têm-se nota da existência de 3 (23,08%) soluções meritais. Juntos, foram 10 (32,26%) PADs encetados.

TABELA 5.10: Situação procedimental dos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio de 2008-2010

Ano	Perda do Objeto		Prescrição		Em Trâmite		Solução Terminativa		Solução Merital		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	2	33,33	0	0	0	0	4	50,00	4	33,33	10	32,26
2009	3	50,00	1	100,00	0	0	2	25,00	5	41,67	11	35,48
2010	1	16,67	0	0	4	100,00	2	25,00	3	25,00	10	32,26
Total	6	100,00	1	100,00	4	100,00	8	100,00	12	100,00	31	100,00

Fonte: dados da pesquisa

Nota: Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos

Demonstra-se que no triênio 2008-2010, advieram 12 soluções proferidas nos PADs instaurados na 1ª RPM, que conseguiram julgar o mérito da demanda administrativa irrompida, com 10 demissões, 1 aplicação de sanção não demissionária e 1 absolvição.⁶⁶ (tabela 5.11).

⁶⁵ Em decisão recente do Comandante-Geral da PMMG, proferida em data de 16 de junho de 2011, foi declarada a prescrição da pretensão punitiva da Administração Militar, pelo decurso do tempo de apuração ter excedido de 5 anos, do PAD n. 718/08, do 13º BPM.

Ressalte-se que a solução terminativa da Autoridade Convocante da 1ª RPM, que promoveu os autos ao Cel Chefe do Estado-Maior da PMMG, ocorreu em 15 de setembro de 2008, razão pela qual o posterior reconhecimento da prescrição pelo Comandante-Geral da PMMG não foi computada para efeitos da presente pesquisa.

⁶⁶ Conforme discorrido na tabela 5.8, no triênio 2008-2010, na 1ª RPM, foram instauradas 31 (trinta e uma) portarias de PADs, onde se faz necessário atentar para o detalhe de que o número total de militares acusados foi de 34 (trinta e quatro). Isto se deve ao fato de que na portaria n. 7843/09, 4 militares foram submetidos à PADs; situação semelhante ocorreu na portaria n. 10624/10, onde 2 militares figuraram-se como acusados no procedimento demissionário em comento. Entretanto, tal pormenor não influenciou no número de soluções meritais proferidas pela Autoridade Convocante, uma vez que para aquela portaria houve solução terminativa; já o último procedimento demissionário, até o encerramento desta pesquisa, encontrava-se em tramitação.

No ano de 2008, foram registradas 3 (30%) demissões; não houve o registro da imposição de punição administrativa de natureza diversa da demissão e assinala-se 1 (100%) decisão absolutória. O conjunto decisório totaliza 4 (33,33%) das soluções de mérito do triênio.

No exercício de 2009 evidencia-se 4 (40%) demissões; houve a imposição de 1 (100%) sanção de natureza diversa da demissão e não ocorreu absolvição anual. Reunidas, constata-se 5 (41,67%) decisões meritas.

Por último, em 2010, ocorreram 3 (30%) demissões; não houve o registro da aplicação de pena administrativa de natureza diversa da demissão, como também não se verificou a ocorrência de absolvição neste ano. Percebe-se 3 (25%) decisões definitivas no período.

TABELA 5.11: Modalidades decisórias do Comandante da 1ª RPM nos PADs instaurados, no triênio de 2008-2010

Ano	Modalidades Decisórias do Comandante da 1ª Região de Polícia Militar							
	Demissão		Sanção não Demissionária		Absolvição		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	3	30,00	0	0	1	100,00	4	33,33
2009	4	40,00	1	100,00	0	0	5	41,67
2010	3	30,00	0	0	0	0	3	25,00
Total	10	100,00	1	100,00	1	100,00	12	100,00

Fonte: dados da pesquisa

Nota: Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos

Corroborar-se que no triênio 2008-2010, dos 34 militares submetidos à PADs na 1ª RPM, 2 acusados contavam com o tempo de serviço na PMMG compreendido entre 3 a 5 anos, na data da instauração do procedimento demissionário; 5 acusados tinham entre 5 anos e 1 dia a 10 anos; 10 acusados dispunham de 10 anos e 1 dia a 15 anos; 9 acusados delineavam o tempo de serviço entre 15 anos e 1 dia a 20 anos e 8 acusados situavam-se entre 20 anos e 1 dia a 25 anos (tabela 5.12).

No ano de 2008, 1 (20%) acusado tinha entre 5 anos e 1 dia a 10 anos; 5 (50%) acusados contavam com 10 anos e 1 dia a 15 anos; 3 (33,33%) acusados enquadraram-se no intervalo de 15 anos e 1 dia a 20 anos. Em conjunto, 9 (26,47%) militares figuraram-se como acusados nos procedimentos demissionários instaurados.

No exercício de 2009, 2 (100%) acusados contavam com o tempo de serviço na Instituição compreendido entre 3 a 5 anos; 2 (40%) acusados tinham entre 5 anos e 1 dia

a 10 anos; 3 (30%) acusados apresentavam tempo de serviço compreendido no intervalo de 10 anos e 1 dia a 15 anos; 3 (33,33%) acusados dispunham de 15 anos e 1 dia a 20 anos de tempo de serviço; finalmente, 4 (50%) acusados possuíam entre 20 anos e 1 dia a 25 anos. Reunidos, a soma dos acusados resulta em 14 (41,18%) militares do período acumulado.

Por fim, em 2010, 2 (40%) acusados tinham entre 5 anos e 1 dia a 10 anos; 2 (20%) acusados apresentavam tempo de serviço compreendido no intervalo de 10 anos e 1 dia a 15 anos; 3 (33,33%) acusados dispunham de 15 anos e 1 dia a 20 anos e 4 (50%) acusados possuíam entre 20 anos e 1 dia a 25 anos. O somatório dos acusados no ano foi de 11 (32,35%) militares no intervalo considerado.

TABELA 5.12: Tempo de serviço do acusado computado na instauração do PAD na 1ª RPM, no triênio de 2008-2010

Ano	Tempo de Serviço do Acusado Computado na Instauração do PAD											
	03 a 05 anos		05 anos e 01 dia a 10 anos		10 anos e 01 dia a 15 anos		15 anos e 01 dia a 20 anos		20 anos e 01 dia a 25 anos		Total	
	Abs. (1)	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	0	0,00	1	20,00	5	50,00	3	33,33	0	0,00	9	26,47
2009	2	100,00	2	40,00	3	30,00	3	33,33	4	50,00	14	41,18
2010	0	0,00	2	40,00	2	20,00	3	33,33	4	50,00	11	32,35
Total	2	100,00	5	100,00	10	100,00	9	100,00 (2)	8	100,00	34	100,00

Fonte: consulta no Sistema Informatizado de Recursos Humanos da Polícia Militar de Minas Gerais

(1) Abs. Corresponde à abreviatura utilizada para os indicar valores absolutos (2) valor arredondado

Certifica-se que no triênio 2008-2010, na data da instauração do procedimento demissionário, dos 34 militares submetidos à PAD na 1ª RPM, 21 acusados encontravam-se classificados no conceito A; 10 no conceito B e 03 no conceito C (tabela 5.13).

Rememore-se que a submissão do militar à PAD com lastro no art. 64, inciso II, do CEDM, independe do conceito disciplinar do acusado, nos termos da parte final do dispositivo. Entretanto, como o procedimento demissionário visa ao exame acerca da conveniência da permanência do acusado nas fileiras Institucionais, além da aplicação do mandamento Constitucional da individualização da pena⁶⁷, sua trajetória edificada ao longo

⁶⁷ Dispõe o art. 5º, inciso XLVI, da CRFB/88:

[...]

XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos.

da carreira deverá ser levada em consideração nos pareceres da Comissão Processante e Conselho de Ética dos Militares da Unidade (CEDMU) e contemplada no ato administrativo de solução merital da Autoridade Convocante.⁶⁸

No ano de 2008, 5 (23,81%) acusados encontravam-se classificados no conceito A e 4 (40%) ocupavam o conceito B. Nesses termos, verifica-se 9 (26,47%) militares submetidos a PAD.

No exercício de 2009, 8 (38,10%) acusados estavam no conceito A; 04 (40%) situavam-se no conceito B e 2 (66,67%) posicionavam-se no conceito C. O conjunto foi de 14 (41,18%) militares que responderam a procedimento demissionário.

Já em 2010, 8 (38,10%) acusados estabeleciam-se no conceito A; 2 (20%) classificavam-se no conceito B e 1 (33,33%) acusado enquadrava-se no conceito C. Reunidos, foram 11 (32,35%) militares submetidos a PADs no período em análise.

TABELA 5.13: Conceito disciplinar do acusado verificado na instauração do PAD na 1ª RPM, no triênio de 2008-2010

Ano	Conceito Disciplinar do Acusado Verificado na Instauração do PAD							
	A		B		C		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	5	23,81	4	40	0	0	9	26,47
2009	8	38,10	4	40,00	2	66,67	14	41,18
2010	8	38,10	2	20	1	33,33	11	32,35
Total	21	100,00	10	100,00	3	100,00	34	100,00

Fonte: dados do Sistema Informatizado de Recursos Humanos da Polícia Militar de Minas Gerais

Nota: Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos

A interpretação normativa sistêmica do ordenamento jurídico aplicável ao militar, a partir da leitura do dispositivo constitucional vigente, permite corporificar a projeção criminal nos principais diplomas repressivos vigentes, das imputações ofensivas à honra pessoal e ao decore da classe nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio de 2008-2010 (tabela 5.14).

Nesse sentido, as acusações que serviram de supedâneo às instaurações procedimentais demissionárias em pauta, incidem abstratamente em trinta e cinco espécies infracionais, identificadas e distribuídas do seguinte modo: 20 crimes militares; 8 crimes

⁶⁸ A definição legal do PAD encontra-se disposta no art. 149, do MAPPAD: "O Processo Administrativo-Disciplinar (PAD) é um Processo especial destinado a examinar e dar parecer sobre a conveniência da permanência do militar (Oficial e Praça), na situação de atividade ou inatividade na PMMG, tendo como princípios o contraditório e a ampla defesa."

tipificados na legislação penal comum; 6 crimes previstos em diferentes leis penais extravagantes e 1 contravenção penal.⁶⁹

No ano de 2008, 6 (30%) condutas atribuídas aos acusados têm projeção nos tipos penais castrense; 4 (50%) encontram reflexos no diploma penal comum e 3 (50%) impactam diversificadas leis penais extravagantes. Constata-se 13 (37,14%) correspondências delitivas no acumulado trienal.

No exercício de 2009, 7 (35%) imputações transgressivas encontram similaridade nas tipificações penais militar vigentes; 3 (37,50%) obtém correspondências na codificação penal comum⁷⁰; 1 (16,67%) acusação ofende a legislação penal extravagante e 1 (100%) ofende a Lei das Contravenções Penais. Atesta-se o montante de 12 (34,29%) repercussões infracionais.

Por fim, em 2010, 7 (35%) situações ensejadoras da instauração de PAD na 1ª RPM, enquadraram-se na tipificação penal castrícia; 1 (12,50%) projeção no diploma repressivo Comum e 2 (33,33%) imputações infringiram disposições típicas na legislação penal extravagante. Reunidos, registra-se 10 (28,57%) correspondentes delitivos.

TABELA 5.14: Projeção criminal das imputações ofensivas à honra pessoal e ao decoro da classe nos PADs instaurados na 1ª RPM, por diplomas repressivos vigentes, no triênio de 2008-2010

Ano	Diplomas Repressivos Vigentes (1)									
	Código Penal Militar		Código Penal		Leis Penais Extravagantes		Lei das Contravenções Penais		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	6	30,00	4	50,00	3	50,00	0	0	13	37,14
2009	7	35,00	3	37,50	1	16,67	1	100,00	12	34,29
2010	7	35,00	1	12,50	2	33,33	0	0	10	28,57
Total	20	100,00	8	100,00	6	100,00	1	100,00	35	100,00

Fonte: dados da pesquisa

(1) Foi considerada a consunção penal

Revela-se 20 imputações transgressivas abertas, dispostas no art. 64, inciso II, do CEDM, que deram ensejo às instaurações de PADs na 1ª RPM, no triênio 2008-2010,

⁶⁹ Atentar para a aplicação do instituto jurídico da Consunção Penal: conforme explicação de Diniz (2005c, p. 1000) refere-se à situação em que, havendo crime progressivo, o mais grave vem a absorver o de menor gravidade.

⁷⁰ Deve-se registrar que a conduta imputada ao acusado na Portaria do PAD n. 7 676/09 - 34ª BPM, além do correspondente criminal tipificado no art. 146, do CPB, também infringiu os ditames da Lei Federal n. 8 429, de 2 de junho de 1992, por afrontar os princípios regentes da Administração Pública, mormente o dever de honestidade, legalidade e lealdade às Instituições.

conforme a ordem classificatória decrescente de intensidade das projeções infracionais penais que lhes foram correlatas.⁷¹ (tabela 5.15).

Os critérios de classificação das infrações penais, de acordo com a sua gravidade, nos termos atualmente assentados na doutrina e jurisprudência nacional, são os seguintes:

a) Infração hedionda: apesar de haver alguns julgados que admitem a aplicação de penas alternativas, constituem a modalidade delitiva em que o ordenamento jurídico aplica maior severidade de tratamento. Referem-se aos atos consumados ou tentados, estabelecidos taxativamente pelo art. 1º, da Lei Federal n. 8 072, de 25 de julho de 1990 (cujos crimes equiparados a hediondos encontram-se dispostos no art. 2º, da mesma lei), em consideração de seu caráter repulsivo ou sórdido.

b) Infração de grande potencial ofensivo: não admite alternativa à pena (mas reconhece a aplicação de penas alternativas). Para fins de identificação, deve-se verificar o preceito secundário (pena abstrata) determinada no tipo penal, em que a pena mínima supera um ano e a pena máxima excede de dois anos.

c) Infração de médio potencial ofensivo: admite alternativa à pena, na modalidade suspensão condicional do processo, nos termos do art. 89, e §§, da Lei Federal n. 9 099, de 26 de setembro de 1 995; também é permitida a aplicação de pena alternativa. Engloba os crimes cuja pena mínima cominada não supera de um ano.

d) Infração de menor potencial ofensivo: Admite-se alternativa à pena, nas modalidades transação penal e suspensão condicional do processo, e pena alternativa. Conforme preceitua o art. 61, da Lei Federal n. 9 099/95, compreendem as contravenções penais e os crimes que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa.

Em relação aos crimes militares, algumas considerações se fazem necessárias, senão vejamos:

- A uma, entende-se por crime militar como sendo toda violação perpetrada ao dever militar e aos valores cultuados nas Instituições Militares. Divide-se em crimes militares próprios, também denominados de crimes propriamente militares (delitos que só podem ser praticados por militares) e crimes militares impróprios, que são aqueles que encontram previsão tanto no diploma repressivo militar, quanto na codificação penal comum

⁷¹ De acordo com a tabela 5.9, foram instauradas 29 portarias de PADs baseadas no art. 64, inciso II, do CEDM. Dessas, 9 procedimentos foram decorrentes da prática do crime militar próprio de deserção que, nos termos do art. 240-A, do EMEG (alterado pela LC n. 95/07), apresenta regramento específico. Destarte, a deserção não foi computada para efeito de análise da gravidade infracional, em face da gradação estipulada pelo dispositivo estatutário em epígrafe.

(neste caso, para ser considerado crime militar, deverá enquadrar-se em alguma hipótese arrolada no art. 9º, incisos I a III, do Código Penal Militar).

- A duas, assinala-se que, diante dos bens juridicamente tutelados na seara castrense, mormente os pilares Institucionais da hierarquia e disciplina, prenunciados no art. 42, *caput*, da CRFB/88⁷², não há aplicação dos institutos jurídicos da Lei Federal n. 9 099/95 em âmbito da justiça militar, nos termos do art. 90-A, deste diploma legal.⁷³

- A três, os atuais parâmetros adotados para aferir a gravidade da ofensa infligida pela prática criminosa, encontra amparo no texto Constitucional, por força do art. 42, § 1º, c/c art. 142, § 3º, incisos VI e VII, da CRFB/88, ao dispor que o Oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido a julgamento para perda do posto e da patente⁷⁴.

- Por último, e não menos importante, deve-se esclarecer que quando se projetam as condutas transgressivas imputadas aos acusados nas portarias de PADs, lastreadas na norma jurídica aberta do art. 64, inciso II, do CEDM, nos diversos diplomas penais vigentes, as infrações de natureza comum⁷⁵ deverão receber o tratamento jurídico que lhe for inerente.⁷⁶

Destarte, com exceção da acusação ofensiva à codificação penal militar, por vedação expressa do art. 90-A, da Lei n. 9 099/95, para as demais legislações criminais

⁷² **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.

⁷³ Apesar da existência de previsão legal expressa, o assunto não se encontra pacificado na jurisprudência. Isto porque há juízes que entendem que a vedação trazida pelo art. 90-A, da Lei n. 9 099/95, restringe-se aos crimes propriamente militares, de modo a não haver justificativas plausíveis para a sua não aplicação aos crimes militares impróprios, por ferir o princípio Constitucional de isonomia. Embora se admita que o tema seja palpitante, seu aprofundamento extrapolaria sobremaneira o objeto de estudo proposto na presente pesquisa.

⁷⁴ O dispositivo Constitucional em comento também é aplicado de forma extensiva às Praças, por razões de isonomia ao Oficialato (isto por não haver motivos plausíveis para justificar o tratamento diferenciado entre os ciclos de Oficiais e Praças), cuja condenação na justiça comum ou militar à pena privativa de liberdade superior a dois anos, também ensejará o julgamento para perda da graduação. Em relação às regras de competência, dispõe o art. 125, § 4º, da CRFB/88 (alterado pela Emenda Constitucional n. 45/2004), *in litteris*:
[...]

§ 4º - Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

Destarte, atualmente encontra-se ab-rogado o art. 102, do CPM, até então era aplicado analogicamente às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, que dispunha que a condenação da Praça a pena privativa de liberdade, por tempo superior a dois anos, importaria em sua exclusão incontinenter das Forças Armadas.

⁷⁵ Aquela em que não se exige qualidade especial do agente, de modo a poder ser praticada por qualquer pessoa. Para efeitos da presente pesquisa, verificou-se que o agente (militar acusado no PAD) não se encontrava no exercício das funções inerentes ao seu cargo de militar Estadual, quando da prática da conduta que ao mesmo tempo ofendeu a esfera criminal e administrativa.

⁷⁶ Vide as projeções criminais das condutas transgressivas imputadas aos acusados nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, no quadro 4 apêndice D.

maculadas será possível fazer incidir todos os institutos processuais regulamentados pela Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Após tais esclarecimentos jurídicos necessários, torna-se possível apresentar os resultados obtidos. Nesse sentido, verifica-se que 2 imputações transgressivas, enquadram-se nas infrações consideradas hediondas pelo ordenamento jurídico pátrio; 15 apresentam-se como infrações de grande potencial ofensivo e 3 caracterizam-se como infrações de menor potencial ofensivo.

No ano de 2008, 1 (50%) conduta imputada ao acusado enquadrou-se na Lei n. 8 072/90, que estabelece o rol taxativo dos crimes hediondos e 6 (40%) são consideradas infrações de grande potencial ofensivo, que em valores relativos equivaleu a (quarenta pontos percentuais) da delimitação trienal. Reunidas, as projeções infracionais totalizam-se 7 (35%) ofensas delitivas de diferentes intensidades.

No exercício de 2009, 6 (40%) imputações transgressivas correspondem a infrações de grande potencial ofensivo e 02 (66,67%) acusações enquadram-se na definição legal de infração de menor potencial ofensivo. Observa-se o montante de 8 (40%) afrontas perpetradas pelas projeções infracionais.

Por fim, em 2010, 1 (50%) imputação administrativa teve reflexo na lei dos crimes hediondos; 3 (20%) encontram correspondentes nas infrações de grande potencial ofensivo e percebe-se 1 (33,33%) correspondência transgressional refletida na Lei Federal n. 9 099/95. Em conjunto, certifica-se 5 (25%) ofensas transgressivas em prospecção infracional no período em estudo.

TABELA 5.15: Classificação dos PADs instaurados na 1ª RPM, com base na norma jurídica aberta do art. art. 64, inciso II, do CEDM, conforme a gravidade das infrações penais correlatas, no triênio de 2008-2010

Ano	Classificação dos PADs Conforme a Gravidade das Infrações Penais Correlatas							
	Infração Hedionda / Equiparada		Infração de Grande Potencial Ofensivo		Infração de Menor Potencial Ofensivo		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2008	1	50,00	6	40,00	0	0	7	35,00
2009	0	0	6	40,00	2	66,67	8	40,00
2010	1	50,00	3	20,00	1	33,33	5	25,00
Total	2	100,00	15	100,00	3	100,00	20	100,00

Fonte: dados da pesquisa

Nota: Abs. corresponde à abreviatura utilizada para indicar os valores absolutos

Com fundamento na análise e interpretação dos dados cotejados nesta seção, tomados em conjunto a todo escorço histórico abordado na construção da Garantia Constitucional do Contraditório e estudo crítico das situações ensejadoras de submissão do militar Estadual a PAD, tornou-se possível apresentar subsídios concretos que indicam a confirmação parcial da segunda parte da hipótese da pesquisa, mormente após a constatação de que a base factual ensejadora de três PADs, quando projetada na esfera criminal, configurou infração de menor potencial ofensivo.

Na parte final da hipótese em epígrafe, pressupôs-se que vários dos motivos ensejadores da submissão do militar à PAD, por serem oriundos da norma jurídica aberta, disposta no art. 64, inciso II, do CEDM, não se mostrariam razoáveis para culminar a instauração de procedimento demissionário, além dos riscos da ocorrência de desvirtuamentos na Garantia Constitucional do Contraditório, transformado em mera formalidade estéril, inapto a influenciar na construção do provimento administrativo, diante do comprometimento da garantia de imparcialidade no primeiro ato de julgamento da lide administrativa demissionária.

Concluída a discussão e exame dos elementos de convicção coletados na pesquisa, sequencialmente apresentar-se-á a conclusão, que se fará acompanhada de breves sugestões, sempre com o escopo de contribuir para que se tenha uma visão científica no que concerne a concretização da Garantia Constitucional do Contraditório em todo o *iter* procedimental do PAD.

Por último, buscar-se-á edificar critérios normativos objetivos, extraídos da interpretação sistêmica do ordenamento jurídico vigente, com vistas a corporificar as garantias processuais de razoabilidade / proporcionalidade e segurança jurídica, na instauração do PAD, além de preservar a imparcialidade necessária para a construção do provimento decisório respectivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção, pretende-se discorrer acerca das conclusões alcançadas ao longo da pesquisa empreendida, de modo a oferecer breves sugestões contributivas à materialização da hodierna concepção constitucional da garantia do contraditório nos Processos Administrativos Disciplinares.

A hipótese apresentada liminarmente neste estudo foi de que o contraditório, nos PADs instaurados na 1ª RPM, no triênio 2008-2010, assegurado pela CPAD ao militar acusado, não estaria sendo respeitado em sua totalidade, fazendo-se necessário proceder a várias anulações administrativas, pela Autoridade Convocante, após a manifestação jurídica do setor de análise responsável.

Ademais, vislumbra-se que vários dos motivos ensejadores da submissão do militar à PAD, por serem oriundos da norma jurídica aberta do art. 64, inciso II, do CEDM, quando confrontados às diretrizes dispostas no ordenamento jurídico vigente, não se mostrariam razoáveis para culminar a instauração de PAD. Essa situação é potencialmente agravada pelos riscos da ocorrência de desvirtuamentos na Garantia Constitucional do Contraditório, transformado em mera formalidade estéril, inapto a influenciar na construção do provimento administrativo, diante do comprometimento da imparcialidade no primeiro ato de julgamento da lide administrativa de natureza demissionária.

Com o propósito de arrostar a pertinência de tais conjecturas, foi examinada a integralidade das portarias de PADs instauradas, em cotejo à interpretação sistêmica dos preceitos constitucionais aplicáveis e à projeção das respectivas imputações transgressivas aos militares acusados nos principais diplomas repressivos infraconstitucionais, incidentes na mesma base factual. As ilações obtidas por meio de tais referenciais de confronto constituem os baldrames do epílogo desta obra acadêmica.

O presente trabalho monográfico teve como objetivo geral avaliar se os procedimentos demissionários foram conduzidos e solucionados em respeito à participação simetricamente igualitária das partes destinatárias do pronunciamento decisório final. Nessa perspectiva, a pesquisa propicia alcançar os objetivos delineados, na medida em que oferece a oportunidade de investigar como a Garantia do Devido Processo e seus consectários - Ampla Defesa e Contraditório - incorporados ao ordenamento constitucional brasileiro, passam a influenciar os processos judiciais e administrativos, como designativo de um novo modelo de Estado, inaugurado formalmente com a promulgação da CRFB/88.

Inicialmente, a busca pela compreensão das principais fases de elaboração do Princípio do Contraditório, desde os primeiros registros históricos da Antiguidade, com ênfase no estudo do sistema jurídico romano (origem, apogeu e declínio), em face de sua notável influência na cultura ocidental. Posteriormente atravessando todo o período da Idade Média, ao se analisar a derrocada do Império diante das invasões bárbaras, o advento da Idade Moderna, onde se examina o fortalecimento do Estado Nacional Absolutista e seus reflexos na ciência do Direito, até culminar na Idade Contemporânea, cujo cenário marcado por duas grandes guerras e delineado pelas instabilidades políticas, *pari passu* às mutações principiológicas vivenciadas, redundando no reconhecimento da necessidade de se estabelecer garantias procedimentais mínimas à universalidade dos acusados, por carecerem da proteção Estatal.

Estabelecidas as bases constitucionais, sob as quais o contraditório transmuta-se de princípio à garantia (que em última análise significa a projeção dos direitos fundamentais do acusado dentro do processo), com a observância obrigatória nos processos judiciais e administrativos, passa-se a estudar pormenorizadamente as normas atinentes ao Processo Administrativo Disciplinar na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, discorre-se acerca da transgressão disciplinar e dos casos legais de submissão do militar à PAD, abordam-se os riscos inerentes ao excesso de discricionariedade na interpretação das normas jurídicas abertas, diante da ausência de parâmetros de confrontos reconhecidos pela IME, balizadores das condutas potencialmente ofensivas à honra pessoal e ao decoro da classe. Por fim, apresentam-se os requisitos essenciais para que os trabalhos desencadeados em sede de PAD encontrem amparo no processo constitucional democrático contemporâneo.

No que se refere à metodologia implementada, utilizou-se do tipo de pesquisa descritiva, de natureza quantitativa e com o emprego do método comparativo. Em relação às técnicas adotadas, fez-se uso da documentação indireta (documental e bibliográfica), na qual o tratamento dos dados coletados serviu-se da estatística descritiva, valendo-se de tabelas para apresentar em valores as informações obtidas. Isto permitiu realizar sua análise e interpretação em cotejo à hipótese apresentado no presente trabalho científico.

Ademais, foram realizadas entrevistas estruturadas que envolveram o Comandante da 1ª RPM, o Corregedor da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais e o Diretor de Recursos Humanos da PMMG, de modo a permitir conhecer os respectivos posicionamentos de tais autoridades, no âmbito de suas atribuições Institucionais, em relação ao tema monográfico apresentado.

O instrumental empregado para desafiar a primeira parte da hipótese formulada a este estudo foi aferido através da análise minudenciada da tramitação dos PADs, desde o ato administrativo de instauração até seu decorrente desenlace, cujos resultados passa-se a discorrer:

Através das tabelas 5.1 e 5.2, constata-se que no triênio delimitado pelos anos de 2008, 2009 e 2010, a Autoridade Convocante da 1ª RPM instaurou 31 portarias de nomeação e convocação de CPADs, das quais 4 procedimentos ainda não foram solucionados.

A tabela 5.3, permite atestar que as maiores concentrações de portarias ocorreram no 1º BPM e 16º BPM, cujo somatório dessas Unidades aproxima-se da metade de todos os procedimentos demissionários apurados.

Os dados dispostos na tabela 5.4 corroboram no sentido de se avaliar o nível de assessoramento técnico-jurídico das comissões processantes, no que diz respeito à materialização da Garantia Constitucional do Contraditório, nos trabalhos. Sob tal enfoque, verifica-se que das 31 portarias instauradas, 13 foram anuladas parcialmente no âmbito administrativo e ainda ocorreram 16 anulações (totais / parciais), haja vista que alguns procedimentos demissionários foram invalidados por mais de uma vez.

A tabela 5.5 quantifica a frequência em que os autos dos PADs retornaram às CPADs para a realização de diligências e/ou saneamentos. Nesse sentido, 16 procedimentos foram devolvidos à CPAD, onde, desse total, 12 retornaram 1 vez; 3 regressaram 2 vezes e 1 voltou 3 vezes, de modo a permitir computar em 21 o acumulado das devoluções procedimentais.

Resta comprovada a relação inexorável entre a qualidade do assessoramento técnico-jurídico nos trabalhos desenvolvidos pela CPAD e o número de retornos dos referidos procedimentos demissionários à comissão processante, com reflexo imediato no tempo médio gasto entre as datas de instaurações das portarias dos PADs e as respectivas soluções procedimentais realizadas pela Autoridade Convocante, calculados em dias corridos.

Nesses termos, os dados consolidados na tabela 5.6 corroboraram no sentido de demonstrar a redução gradual e expressiva na transposição de um ano para outro. Dessume-se que tal constatação foi consequência necessária da retração verificada no mesmo período da quantidade de vezes em que os autos dos procedimentos retornaram às CPADs para fins de realização de diligências complementares e/ou de saneamentos.

A finalização analítica do mecanismo de confronto da primeira parte da hipótese apresentada neste estudo foi obtida por meio da catalogação e incidência acumulada de todos os vícios procedimentais que ensejaram o retorno dos autos de PADs às respectivas CPADs diante da ofensa à Garantia Constitucional do Contraditório nos trabalhos apuratórios desenvolvidos.

Dentro do exposto, a tabela 5.7 aponta a ocorrência de 34 motivos caracterizadores de anulações administrativas (integrais/ parciais), por violarem a Garantia Constitucional do Contraditório, com destaque às mais freqüentes, a saber:

a) Oito devoluções dos autos às CPADs diante da elaboração deficiente do Termo de Abertura de Vistas (TAV) ao acusado, por encontrar-se desprovido do libelo acusatório, ou seja, a síntese factual da imputação transgressiva desfavorável, com a indicação expressa do artigo e desdobramentos supostamente infringidos;

b) Quatro retornos dos procedimentos às comissões processantes em face da ausência de juntada e/ou confecção de peças fundamentais no processo;

c) Três restituições procedimentais às CPADs pelo indeferimento imotivado de diligências e/ou oitivas testemunhais requeridas pela defesa do acusado;

Concluída a análise e interpretação dos dados susomencionados, em conjunto à abordagem realizada na construção histórica da Garantia Constitucional do Contraditório e com o estudo dos casos legais de submissão do militar integrante da PMMG a Processo Administrativo Disciplinar, possibilita-se apresentar subsídios concretos que sugerem a confirmação da primeira parte da hipótese formulada para esta pesquisa.

Em continuidade ao estudo, com espeque na pesquisa de campo realizada, procurou-se confrontar os resultados obtidos à segunda parte da hipótese formulada, onde se buscou discorrer acerca dos motivos ensejadores da submissão dos militares a PAD e suas correlatas projeções nos principais diplomas repressivos vigentes, em contraste à sistemática de instauração e solução procedimental da Autoridade Convocante. Tal parâmetro de confronto foi estabelecido através do processo hermenêutico das normas constitucionais aplicáveis aos militares, com vista a desafiar a parte final da hipótese suprarreferenciada.

Estabelecidas as balizas necessárias à investigação, os registros apresentados na tabela 5.8 demonstram que das 31 portarias de nomeação e convocação de CPAD, somente 1 foi originada com lastro no art. 64, inciso I, do CEDM.

Lado outro, a tabela 5.9 permite constatar que no mesmo período de análise ocorreram 29 tramitações procedimentais dos PADs instaurados na 1ª RPM (com a declaração de insubsistência de uma portaria), baseadas no tipo administrativo aberto disposto no art. 64, inciso II, do CEDM. Dessas acusações, a prática do crime militar de deserção ensejou 9 portarias e todas as outras imputações reunidas, de diversificadas matizes criminais, originaram 20 procedimentos demissionários.

Quanto aos resultados angariados através do exame dos procedimentos demissionários instaurados, nota-se que, até o encerramento da pesquisa, os dados colacionados na tabela 5.10 possibilita atestar que, das 31 portarias, 6 perderam os respectivos objetos de apurações; 1 prescreveu, 4 ainda se encontravam em tramitação, 8 receberam solução terminativa e 12 tiveram julgamento merital pela Autoridade Convocante.

Em relação à natureza das decisões meritaes proferidas pela Autoridade Convocante, ocorreram 10 demissões, 1 aplicação de sanção não demissionária e 1 absolvição, nos termos assinalados na tabela e gráfico 5.11.

Referente ao tempo de serviço prestado na IME, contado na data de instauração procedimental, dos militares que ocuparam o polo passivo das demandas demissionárias, comprova-se por meio da tabela 5.12 que a maior concentração situou no intervalo compreendido entre 10 anos e 1 dia a 15 anos. Dessume-se que se tratava de militares que apresentavam considerável experiência no exercício do cargo.

Já no que concerne ao conceito funcional dos militares acusados, também verificado na data da instauração do procedimento demissionário, consolida-se na tabela 5.13 que a maioria encontrava-se classificada no conceito máximo previsto na Instituição. Entrementes, por razões de ordem legislativa, a submissão a PAD lastreada na norma jurídica aberta disposta no art. 64, inciso II, do CEDM, independe da situação conceitual ocupada pelo militar.

Situação bastante curiosa foi verificada em relação aos três acusados que se encontravam classificados no conceito "C". Todos estes militares, após terem cometido uma transgressão disciplinar de natureza grave (depois de serem formalmente advertidos), deveriam ser submetidos à PAD com base no art. 64, inciso I, do CEDM. Entrementes, dois desses militares responderam ao procedimento demissionário sob a égide do Art. 64, inciso II, do CEDM, de modo a contrariar as normas Institucionais vigentes.

Com o desígnio de se estabelecer parâmetros normativos de confronto, valorados sistemicamente de forma objetiva pelo ordenamento constitucional aplicável aos militares, perquiriu-se acerca da projeção criminal, nos principais diplomas repressivos

vigentes, das imputações ofensivas à honra pessoal e ao decoro da classe, que ensejaram as instaurações procedimentais de natureza demissionária.

Desta maneira, as acusações que serviram de supedâneo às instaurações procedimentais demissionárias em pauta incidiram abstratamente em trinta e cinco espécies infracionais, identificadas e distribuídas do seguinte modo: 20 crimes militares; 8 crimes tipificados na legislação penal comum; 6 crimes previstos em diferentes leis penais extravagantes e 1 contravenção penal.

Com isso, visou-se assegurar o mínimo de segurança jurídica aos integrantes da IME, de sorte a reduzir o exorbitante grau de subjetividade atualmente conferido à Autoridade Convocante da CPAD, por meio da norma jurídica aberta do art. 64, inciso II, do CEDM. Os resultados logrados através da interconexão das imputações transgressivas e tipos penais (comuns e militares) foram corporificados na tabela e gráfico 5.14.

Por derradeiro, foram distribuídas 20 imputações transgressivas abertas, dispostas no art. 64, inciso II, do CEDM, que deram ensejo às instaurações dos PADs analisados, conforme a ordem classificatória decrescente de intensidade das projeções infracionais penais que lhes foram correlatas, conforme assinalado na tabela e gráfico 5.15.

Nesse sentido, verificou-se que 2 imputações transgressivas enquadraram-se nas infrações consideradas hediondas pelo ordenamento jurídico pátrio, 15 acusações administrativas apresentam-se como infrações de grande potencial ofensivo, não houve o registro de projeções transgressivas caracterizadoras de infrações de médio potencial ofensivo e 3 condutas consideradas ofensivas à honra pessoal e ao decoro da classe adequaram-se às infrações de menor potencial ofensivo.

Diante de tais constatações, referente à gravidade das condutas imputadas aos militares acusados, tornou-se possível cotejá-las ao ordenamento constitucional vigente, aplicável comumente aos militares Federais e Estaduais, de modo a se fixar objetivamente os parâmetros de razoabilidade / proporcionalidade e segurança jurídica aos integrantes da IME.

Desse modo, o art. 42, § 1º, da CRFB/88, aplicável aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, faz remissão expressa ao art. 142, §§ 2º e 3º, da mesma Carta Política, que versa sobre as Forças Armadas Nacional.

Dentre outros dispositivos, o art. 142, § 2º, incisos VI e VII, da Lei Fundamental, estabelece que o Oficial somente estará sujeito a perder seu posto / patente se for julgado indigno do Oficialato ou com ele incompatível e que, no caso do Oficial for condenado na justiça comum ou militar à pena privativa de liberdade superior a dois anos,

por sentença transitada em julgado, será submetido a julgamento com vistas à sua exclusão das fileiras Institucionais.

Dessume-se poder extrair diretamente da Norma Fundamental o elemento necessário à construção do paradigma hermenêutico objetivo capaz de assegurar a razoabilidade / proporcionalidade e segurança jurídica à previsão normativa infraconstitucional disposta no art. 64, inciso II, do CEDM, qual seja, a de que a conduta imputada ao militar acusado no PAD, supostamente ofensiva à honra pessoal e ao decoro de classe, quando projetada em âmbito criminal, estabeleça em seu preceito secundário uma pena privativa de liberdade abstrata superior a dois anos.

Na mesma linha argumentativa, impinge-se que se proceda a uma revisão da sistemática de instauração do PAD, de sorte a se preservar a imparcialidade da Autoridade Convocante, por ser o responsável pela primeira análise merital do procedimento demissionário. Tal isenção decisória poderá ser atingida através do rearranjo na estrutura administrativa organizacional, de modo a se instituir um setor específico de análise dos fatos imputados na acusação, lastreada no art. 64, inciso II, do CEDM, com o propósito aferir seu potencial nível ofensivo, embasado nos referenciais jurídicos indicados pela própria CRFB/88.

Com fundamento na análise e interpretação dos dados apresentados, há indicação de que a parte final da hipótese de pesquisa formulada foi parcialmente confirmada. Isto porque 3 dos motivos ensejadores da submissão a PAD, quando projetados na esfera criminal, foram classificados como infração de menor potencial ofensivo. Ademais, verificou-se que a mesma autoridade responsável pela instauração do procedimento demissionário (com base em critérios totalmente subjetivos) também realiza a primeira análise merital dos fatos apurados.

Em face das conclusões alcançadas com a realização da presente pesquisa, torna-se relevante apresentar breves sugestões com o propósito de colaborar para que se tenha uma visão científica no que concerne à corporificação da Garantia Constitucional do Contraditório em todo o trâmite procedimental do PAD, com respeito aos critérios de razoabilidade / proporcionalidade e segurança jurídica aos acusados, criação de mecanismos assecuratórios da imparcialidade da Autoridade Convocante da CPAD e efetiva participação das partes, em simétrica paridade de mecanismos, para a construção conjunta do decorrente provimento administrativo nos processos demissionários da IME.

Rememore-se que o modelo de Estado inaugurado formalmente com a promulgação da CRFB/88 – O Estado Democrático de Direito – determina que haja a efetiva participação das partes, em simétrica paridade de mecanismos, na construção conjunta do

provimento, para que se tenha reconhecida como existente a Garantia Constitucional do Contraditório material nos processos judiciais e/ou administrativos.

Nessa senda, o contraditório deverá permear todo o *iter* procedimental do PAD, desde seu nascedouro (com a análise objetiva dos motivos determinantes de sua instauração), desenvolvimento (nos trabalhos instrutórios desempenhados pela CPAD), até o consequente ato administrativo de solução (com o exaurimento da atribuição da Autoridade Convocante e decisão proferida pelo Comandante-Geral da PMMG).

Desse modo, como coroamento de toda a pesquisa implementada, apresenta-se o seguinte rol propositivo:

I – utilização da técnica de ponderação de valores pela PMMG para a integração dos princípios constitucionais da hierarquia e disciplina nas Instituições militares, quando em cotejo à razoabilidade / proporcionalidade e segurança jurídica dos acusados em procedimentos demissionários. Isto porque, através da aplicação do filtro constitucional às normas jurídicas abertas (como foi verificado no art. 64, inciso II, do CEDM) será possível extrair a melhor hermenêutica aplicável à definição de seus contornos jurídicos, com vistas a reduzir o nível de subjetividade da Autoridade Convocante na instauração do PAD;

II – adoção dos parâmetros de confronto objetivos determinados pelo art. 42, § 1º, c/c art. 142, §§ 2º, incisos VI e VII, tudo da CRFB/88, para a submissão do militar a PAD. Nesse sentido, a conduta imputada ao militar acusado no PAD, supostamente ofensiva à honra pessoal e ao decoro de classe, quando projetada em âmbito criminal, o tipo penal correspondente deverá estabelecer em seu preceito secundário uma pena privativa de liberdade abstrata superior a dois anos;

III – criação de um setor específico na estrutura organizacional da 1ª RPM para a análise dos fatos imputados na acusação, lastreada na parte aberta do art. 64, inciso II, do CEDM, com o propósito de aferir seu potencial ofensivo, embasado nos referenciais jurídicos indicados pela própria CRFB/88, abordados no item anterior. Com isso, almeja-se preservar a imparcialidade da Autoridade Convocante da CPAD, quando da primeira análise merital do procedimento demissionário;

IV – nomeação de pelo menos um membro da CPAD com formação jurídica, por ter restado suficientemente comprovado a relação direta entre a qualidade do assessoramento fornecido à Autoridade Convocante, com a redução do número de anulações administrativas (integral / parcial), e a redução no tempo gasto na solução do PAD;

V – que as atribuições inerentes ao desempenho das atividades na CPAD deixem de ser encargo e passem a constituir função do militar nomeado, de modo que este fique à disposição dos trabalhos instrutórios desenvolvidos no procedimento demissionário (nos moldes do que atualmente ocorre em âmbito da Justiça Militar Estadual, quando da participação do Oficial nos Conselhos Permanente e Especial de Justiça);

VI - adequação / flexibilização do plano anual de férias dos militares nomeados para comporem a CPAD, de modo que todos os seus membros iniciem e terminem o gozo de férias anuais no mesmo período, a fim de se evitar que os trabalhos desenvolvidos pela comissão processante sejam sobrestados desnecessariamente;

VII - providenciar para que seja acrescida à atual Resolução Conjunta de Saúde da Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar do Estado de Minas Gerais a determinação para que a Junta Central de Saúde priorize a elaboração dos laudos de perícia psicopatológica dos militares submetidos à PADs. Impinge ressaltar que, diante da ausência de previsão normativa referente à suspensão / interrupção prazal em sede de procedimento demissionário, todo esforço Institucional deverá ser envidado para se obter a máxima efetividade, no menor intervalo de tempo possível;

VIII – acréscimo à atual Resolução que trata da Diretriz de Educação da Polícia Militar a obrigatoriedade de se abordar assuntos ligados ao devido processo constitucional no *iter* procedimental do PAD, durante o treinamento extensivo dos militares;

IX – inserção na grade curricular do Treinamento Policial Básico para o ciclo de militares mais indicados a comporem as CPADs, instruções correlatas às peculiaridades a serem observadas na instrução procedimental inerente ao PAD.

Destarte, afastada a pretensão de exaurimento do assunto pesquisado, ambiciona-se que este trabalho acadêmico futuramente possa suscitar o imprescindível debate em torno da concretização da Garantia Constitucional do Contraditório nos procedimentos demissionários adotados pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

No mesmo sentido, almeja-se que a semente da curiosidade científica tenha acolhida e possa germinar em solo intelectual fértil ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da abordagem até aqui realizada.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). Contraditório. In: Dicionário de filosofia do direito. São Leopoldo: Usininos, 2009.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Curso de filosofia do direito. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 out. 1988. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação/const>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. Decreto-Lei n. 1 001, 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre o Código Penal Militar. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Decreto-Lei n. 1 002, 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre o Código de Processo Penal Militar. Brasília, DF, 1970. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Decreto-Lei n. 2 848, 7 de dezembro de 1940. Dispõe sobre o Código Penal. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Decreto-Lei n. 3 688, 3 de outubro de 1941. Dispõe sobre a lei das contravenções Penais. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 8 072, 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 8 112, 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 8 429, 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. Lei Federal n. 9 069, 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 9 099, 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 9 613, 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 9 784, 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo em âmbito da administração pública federal. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 10 826, 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM define crimes e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei Federal n. 11 343, 23 de agosto de 2006. Institui o sistema nacional de políticas públicas sobre drogas – SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 249 411. Achilles Craveiro e outros contra a Fazenda do Estado de São Paulo. Relator Ministro Vicente Leal. A repercussão da absolvição criminal na instância administrativa somente ocorre quando a sentença proferida no Juízo criminal nega a existência do fato ou afasta a sua autoria. Brasília, DF, 2000. Disponível em <www.stj.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 142 847-3. Roberto Bóssio contra o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Relator Ministro Marco Aurélio. Não resultam em violência ao inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal decisão no sentido de que o militar foi punido de acordo com procedimento sumário, tendo-lhe sido assegurados a audição e o pedido de reconsideração. A ampla defesa prevista no texto constitucional ocorre nas circunstâncias estabelecidas em lei e, a menos que esta última acabe por inviabilizá-la, não se tem como concluir pela transgressão ao preceito. Brasília, DF, 1993. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula da jurisprudência predominante n. 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Brasília, DF, 1964. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

_____. Súmula da jurisprudência predominante n. 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF, 1969. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n. 5. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. Brasília, DF, 2008. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Responsabilidade do Estado pela função jurisdicional. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DINIZ, Maria Helena. Anulação. In: _____. Dicionário jurídico. 2. ed. rev. atual. aum. obra em 4 vol. São Paulo: Saraiva, 2005a. p. 257.

_____. Cláusula pétrea. In: _____. Dicionário jurídico. 2. ed. rev. atual. aum. obra em 4 vol. São Paulo: Saraiva, 2005b. p. 735.

_____. Consunção penal. In: _____. Dicionário jurídico. 2. ed. rev. atual. aum. obra em 4 vol. São Paulo: Saraiva, 2005c. p. 1000.

_____. Contraditório. In: _____. Dicionário jurídico. 2. ed. rev. atual. aum. obra em 4 vol. São Paulo: Saraiva, 2005d. p. 1015.

_____. Estado totalitário. In: _____. Dicionário jurídico. 2. ed. rev. atual. aum. obra em 4 vol. São Paulo: Saraiva, 2005e. p. 484.

FAZZALARI, Elio. Instituições de direito processual. Campinas: Bookseller, 2006.

FERREIRA, Vanderlei de Oliveira. Metodologia do trabalho científico. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002.

FIUZA, César. Direito civil: curso completo. 6. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com o Código Civil de 2002. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HOUAISS, Antônio. Contraditório. In: _____. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 537.

LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MADEIRA, Dhenis Cruz. Processo de conhecimento & cognição: uma inserção no Estado Democrático de Direito. Curitiba: Juruá, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa. 5. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 2002.

MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 95, 17 de janeiro de 2007. Altera a Lei n. 5 301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto do Pessoal da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte, jan. 2007. Disponível <www.almg.gov.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

_____. Lei Estadual n. 14 310, 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, jul. 2002a. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. Diretoria de Recursos Humanos. Instrução de recursos humanos n. 310, 1 de dezembro de 2004. Dispõe sobre os procedimentos para o exercício do Contraditório e da Ampla Defesa em Sindicâncias e Procedimentos Disciplinares no âmbito da PMMG. [Belo Horizonte], 2004. Disponível em: <<http://www.pmmg.mg.gov.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

_____. Comando Geral. Resolução n. 3 666, 2 de agosto de 2002. Manual de processos e procedimentos administrativos disciplinares da Polícia Militar de Minas Gerais (MAPPAD). Belo Horizonte, 2002b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça Militar. Uniformização de Jurisprudência n. 1, 08 de setembro de 2008. Aplicam-se os prazos adotados pela Lei Estadual n. 869, de 05 de julho de 1952, que estabelece a prescrição de 02 (dois) anos, para as sanções disciplinares que não acarretem a exclusão do serviço público; 04 (quatro) anos, para os casos em que a exclusão decorrer de abandono de cargo, e de 05 (cinco) anos para os demais casos de exclusão. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://www.tjmmg.jus.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=107>. Acesso em: 30 ago. 2011.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 6. ed. atual. até a EC n. 52/06. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, De Plácido e. Contraditório. In: _____. Vocabulário jurídico. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 371.

VALLE, Gabriel. Contradictórius. In: _____. Dicionário latim-português. São Paulo: IOB-Thomson, 2004. p. 178