

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM
SEGURANÇA PÚBLICA

REFORMATIO IN PEJUS NOS ATOS DE SANÇÃO DISCIPLINAR NA
POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

SILMA REGINA GOMES DA ROCHA OLIVEIRA

Belo Horizonte

2011

Silma Regina Gomes da Rocha Oliveira

REFORMATIO IN PEJUS NOS ATOS DE SANÇÃO DISCIPLINAR NA
POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar e a Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública sob a orientação do Cel. PM QOR Isaac Martins da Silva.

Belo Horizonte

2011

Dedico este trabalho a minha filha, Mariana, que ainda tão pequenina já enche minha vida de alegria e amor, me incentivando-me a aprender para ensinar.

Ao meu esposo, Marcelo, que durante nosso período de curso caminhou ao meu lado e me fez ver que momentos difíceis são superáveis com dedicação e equilíbrio.

A minha irmã, Maria Helena, que dedicou seu precioso tempo a cuidar da Mariana com carinho, quando estive ausente, proporcionando-me tranquilidade para dedicação ao curso.

Agradeço a Deus, que sempre esteve comigo, em especial nesta caminhada, iluminando meu caminho.

Ao Cel. PM QOR Isaac Martins da Silva, pela paciência, dedicação e ensinamentos na orientação do presente trabalho.

Às professoras Helena Schirm e Maria Helena Rossi Vallon, pelo esmero na orientação metodológica.

Ao professor Hugo de Moura, titular da cadeira de Língua Portuguesa do Centro de Ensino e Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, pela contribuição na correção gramatical e ortográfica.

“Em todas as coisas, e principalmente naquelas mais difíceis, não devemos esperar semear e colher ao mesmo tempo, mas é necessária uma lenta preparação para que elas amadureçam.”

Bacon

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar com respaldo legal – científico a reforma para pior das sanções disciplinares previstas no art. 24 da Lei Estadual n. 14.310 de 19 de junho de 2002 aplicadas aos policiais militares da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Com a afirmação do estado democrático de direito e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, as garantias constitucionais passaram a fazer parte, também, dos processos administrativos disciplinares, oportunizando ao acusado o devido processo legal. O instituto da *reformatio in pejus*, ou seja, reforma para pior tem vedação expressa no processo penal, e com isso passou a ser questionada a sua aplicação na seara administrativa, principalmente, nos processos administrativos que resultam em imposição de uma sanção disciplinar. Diante dessa perspectiva, os objetivos específicos da pesquisa consistiram na conceituação do instituto da *reformatio in pejus* dentro das teorias existentes no direito brasileiro, a identificação dos princípios constitucionais e princípios reconhecidos a serem observados pela autoridade no exercício de sua função como revisora do ato de sanção disciplinar, descrição do ato de sanção disciplinar e indicação das fases do processo administrativo disciplinar. O tipo de pesquisa utilizada foi a bibliográfica e documental, buscando-se fundamentação teórico-doutrinária para o desenvolvimento do objeto de estudo. Desta forma, procurou-se com a pesquisa definir o ato de sanção disciplinar para responder a pergunta de pesquisa, norteadora deste estudo que consiste em verificar se poderá haver reforma do ato de sanção disciplinar com agravamento da sanção recorrida. A conclusão é que atualmente deve ser realizada a *reformatio in pejus* do ato de sanção disciplinar, quando esse indicar alguma ilegalidade, vez a administração pública militar tem o dever de autotutela de seus atos sempre visando ao interesse público, mas remete aos princípios éticos da Instituição PMMG.

Palavras-chave: Administração Pública. *Reformatio in pejus*. Sanção disciplinar. Processo administrativo disciplinar. Ato administrativo.

ABSTRACT

The general objective of this research is to analyse, based on legal-scientific criteria, the reform for the worse, as it is called, of the disciplinary sanctions contained in Art. 24 of state Law n. 14.310 19 June of 2002, applied to the Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). With the affirmation of the democratic state of law and the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988, constitutional rights have become part also of the disciplinary administrative proceedings. This enabled the accused the rightful legal prosecution. The frase *reformation in pejus*, meaning reform for the worse, was completely banned in criminal proceedings. After that, it's use started to be questioned in the administrative proceedings that result in the imposition of a disciplinary sanction. Based on this perspective, the specific purpose of this research consists in defining the concept of *reformation in pejus* existing on the Brazilian law theories, the identification of the constitutional and recognized principles to be observed by the authorities responsible for the disciplinary sanction, description for the disciplinary sanction and indication of disciplinary administrative proceedings stages. This is a bibliographic and documentary research. The development of the study object was based on a theoretical foundation. Thus, we sought to define the research with the act of disciplinary action to answer the question guiding this study, which is whether the act of disciplining can be reformed with increase in penalty defendant. The conclusion is that currently, the *reformation in pejus* must be performed regarding the act of disciplinary sanction, when that action points to any illegality. Since the military public administration has the duty of self tutelage of its own acts, and refers to the ethical principles of PMMG institution.

Keywords: Public administration. *Reformation in pejus*. Disciplinary sanction. Disciplinary administrative process. Administrative act.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 13 |
| 2.1 Caracterização da Administração Pública | 13 |
| 2.2 Princípios que regem a administração pública | 16 |
| 2.2.1 Princípios constitucionais explícitos | 17 |
| 2.2.2 Princípios reconhecidos | 21 |
| 2.3 Poderes da Administração Pública | 24 |
| 2.3.1 Poder Normativo | 25 |
| 2.3.2 Poder Disciplinar | 25 |
| 2.3.3 Poder Hierárquico..... | 26 |
| 3 ATO ADMINISTRATIVO | 27 |
| 3.1 Conceito de ato administrativo | 28 |
| 3.2 Requisitos do ato administrativo | 29 |
| 3.3 Espécies de ato administrativo | 34 |
| 2.3.1 Quanto à forma de exteriorização:..... | 34 |
| 2.3.2 Quanto ao conteúdo: | 35 |
| 2.4 Ato de sanção disciplinar | 36 |
| 4 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR | 39 |
| 4.1 Conceito de Processo Administrativo Disciplinar | 39 |
| 4.2 Fases do Processo Administrativo Disciplinar | 40 |
| 4.2.1 Instauração..... | 41 |
| 4.2.2 Instrução | 42 |
| 4.2.3 Defesa | 43 |
| 4.2.4 Relatório | 43 |
| 4.2.5 Julgamento..... | 44 |
| 4.3 Espécies de Processos Administrativos Disciplinares da PMMG | 45 |
| 4.4 Ampla defesa e contraditório no Processo Administrativo Disciplinar | 47 |

| | |
|--|----|
| 5 INSTITUTO DA REFORMATIO IN PEJUS | 49 |
| 5.1 Conceito de <i>Reformatio in pejus</i> | 49 |
| 5.2 <i>Reformatio in pejus</i> no Direito Processual Penal | 50 |
| 5.3 <i>Reformatio in pejus</i> no Processo Administrativo Disciplinar | 54 |
| | |
| 6 REFORMATIO IN PEJUS E O CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO DE SANÇÃO DISCIPLINAR | 66 |
| 6.1 Aspectos principais do agravamento do ato de sanção disciplinar recorrido | 66 |
| 6.2 A situação do ato de sanção disciplinar e sua reforma para pior e o suporte teórico de estudo | 70 |
| 6.2.1 Direito Processual Penal..... | 70 |
| 6.2.2 Direito Administrativo..... | 72 |
| | |
| 7 CONCLUSÃO | 79 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 83 |

1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa constitui-se na *reformatio in pejus* nos atos de sanção disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

Para o Direito Processual Penal *reformatio in pejus* é a reforma da sentença penal de modo a proceder a tratamento penal mais severo do que o estabelecido na decisão recorrida. O sentido da expressão *reformatio in pejus* usado para o Direito Processual Penal é o mesmo utilizado no Direito Administrativo, no qual está inserida a Administração Pública Militar.

A Polícia Militar de Minas Gerais para cumprir a missão que lhe foi atribuída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu art. 144, § 5º, implementou uma dinâmica e um rito peculiar para atender à demanda da sociedade.

Dentre os vários objetivos propostos, a PMMG, por intermédio do Plano Estratégico 2009-2011, fez constar em seu programa a implantação de uma estratégia visando à prevenção e ao controle dos desvios de conduta dos policiais militares. Isto decorre da necessidade de se ter uma conduta exemplar por parte do policial militar para estar em sintonia com os valores institucionais que compreendem o respeito aos direitos fundamentais e valorização das pessoas, ética e transparência, excelência e representatividade institucional, disciplina e inovação, liderança e participação, coragem e justiça (MINAS GERAIS, 2009).

Para o fiel cumprimento dos valores institucionais, foram estabelecidas normas, as quais orientam as condutas dos policiais militares. Assim, aqueles militares que deixam de observar os preceitos éticos de sua profissão podem sofrer uma sanção disciplinar.

Porém, antes de se aplicar qualquer sanção disciplinar ao policial militar, deve ser-lhe garantido o exercício dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, por intermédio de um processo administrativo.

Os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório asseguram ao militar o direito de participar de todo o processo de apuração dos fatos, bem como de produzir e contestar as provas produzidas nos autos do processo.

Dessa forma, depois de uma apuração dos fatos, em tese, tidos como aéticos praticados por um militar e, ser comprovada a conduta irregular, a Administração Pública Militar poderá aplicar-lhe uma sanção, por intermédio de um ato administrativo.

Na Administração Pública Militar, tem-se um ato administrativo específico para a aplicação da sanção, o qual se denomina ato de sanção disciplinar que tem como finalidade principal a preservação da disciplina, mas também tem um caráter preventivo e educativo.

O ato de sanção disciplinar, não raras vezes, é contestado pelo militar sancionado, por intermédio de um recurso disciplinar, dirigido à autoridade superior àquela que aplicou a sanção. Quando o policial militar recorre da decisão, tem a pretensão de anular ou atenuar a sanção disciplinar aplicada.

A Administração Pública Militar, por intermédio da autoridade superior à aquela que aplicou a sanção disciplinar, faz uma análise das alegações apresentadas pelo militar estadual, bem como de todo o processo administrativo e profere uma decisão, podendo manter a sanção aplicada, sem qualquer mudança, ou reformando-a. Cabe verificar se a decisão a ser proferida pode ser mais gravosa que a sanção disciplinar recorrida.

Delimitou o presente trabalho ao âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais, tomando-se como base o que prevê o 5º, LV da Constituição da República Federativa do Brasil, o que preconiza os art. 64 e 65 da Lei Federal n. 9784 de 29 de janeiro de 1999 e art. 68 § 2º da Lei Estadual n. 14.184 de 30 de janeiro de 2002, haja vista que autoridades, em vários níveis hierárquicos da PMMG, conforme previsto no art. 45 c/ o art. 60 da Lei Estadual n. 14.310 de 19 de junho de 2002, têm a competência legal para fazer a revisão da sanção disciplinar, podendo proceder à reforma do ato de sanção disciplinar.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar com respaldo legal científico a possibilidade de reforma para pior das sanções disciplinares previstas no art. 24 da Lei Estadual n. 14.310/02, aplicadas aos policiais militares da PMMG.

São objetivos específicos da pesquisa identificar os princípios constitucionais explícitos e reconhecidos os quais o administrador deve observar no exercício de sua função como revisor do ato de sanção disciplinar; descrever o que é ato de sanção disciplinar, listar as fases do processo administrativo que culmina na aplicação da sanção disciplinar e conceituar o instituto da *reformatio in pejus* dentro das teorias existentes no direito brasileiro.

Justifica-se esse estudo pela necessidade de se estabelecer critério embasador, para a autoridade revisora de ato de sanção disciplinar, em sede de recurso, nos casos em que decorra reforma do ato de sanção disciplinar com possibilidade de agravamento, haja vista não haver norma específica na Instituição que regulamente a questão.

A pergunta norteadora desta pesquisa foi no sentido de investigar se poderá haver reforma do ato de sanção disciplinar com agravamento da sanção recorrida. Formulou-se como hipótese básica que a reforma do ato de sanção disciplinar com agravamento da sanção pode ocorrer quando o processo administrativo for realizado sem observância da legalidade. Salienta-se que a hipótese foi estabelecida para orientar o estudo e direcionar o embasamento teórico, não sendo formulada para comprovação.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Como técnica de pesquisa, utilizou-se da pesquisa documental e bibliográfica.

Na pesquisa documental buscou-se como fontes primárias a Constituição da República Federativa do Brasil, Lei Federal n. 9784 de 19 de janeiro de 1999 que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito federal, Lei Estadual n. 14.310 de 19 de junho de 2002 que dispõe sobre o código de ética e disciplina dos militares (CEDM); Lei Estadual n. 14.184 de 31 janeiro de 2002 que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito estadual, Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal de 3 de dezembro de 1969 e Resolução n. 3.666 que dispõe sobre o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos da Polícia Militar de Minas Gerais, de 02 de agosto de 2002 (MAPPAD/PM).

Como fontes secundárias, buscaram-se doutrinadores, tais como: Meirelles (1998), Grinover, Gomes Filho e Fernandes (2001), Capez (2002), Carvalho Filho (2006), Di Pietro (2010), Mello (2010), Justen Filho (2010) e outros, para que houvesse uma reflexão com posicionamentos recentes sobre a questão.

Essa última teve como ênfase uma abordagem recente das teorias da Administração Pública, do ato administrativo e do processo administrativo disciplinar, o que permitiu esclarecer qual é a função da Administração Pública Militar no contexto da aplicação de sanção disciplinar aos seus servidores e aplicação do instituto da *reformatio in pejus*, nesse processo.

Para a compreensão do tema proposto, dividiu-se o presente trabalho em sete seções: na primeira seção está a introdução, que é o princípio do estudo.

Na segunda, faz-se a abordagem sobre a Administração Pública inserida no poder executivo e os princípios norteadores da atividade administrativa; na terceira seção, abordam-se o ato administrativo, seus requisitos, a classificação dada pela doutrina e o ato de sanção disciplinar; na quarta, define-se processo administrativo disciplinar e descrevem-se as fases e os tipos de processos existentes na PMMG; na quinta seção, dão-se ênfase ao instituto da *reformatio in pejus* e sua compreensão no direito penal e direito administrativo; na sexta seção, analisa-se a possibilidade de aplicação do instituto da *reformatio in pejus* aos atos de sanção disciplinar; na sétima seção, por fim, tem-se a conclusão do presente estudo, bem como sugestão.

A pesquisa encerra-se com as referências sobre as obras pesquisadas.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objeto de pesquisa deste trabalho científico consiste na análise da aplicação do instituto da *reformatio in pejus* ao ato de sanção disciplinar, ou seja, a análise com respaldo legal – científico da aplicação da reforma para pior às sanções disciplinares previstas no art. 24 da Lei Estadual n. 14.310/02 aos policiais militares da PMMG.

Dentro desse contexto, é necessário entender a importância de estabelecer noções referentes a pontos concernentes à teoria da separação de poderes e aos limites de atuação do poder executivo, como embasamento teórico deste trabalho científico, objetivando, assim, o atingimento da meta principal que é analisar a reforma para pior do ato de sanção disciplinar aplicado pela Administração Pública Militar.

Nesta pesquisa optou-se em trabalhar com autores contemporâneos para se travar um debate recente sobre a questão e dar um foco atual sobre o tema.

2.1 Caracterização da Administração Pública

Desde que o homem passou do estado naturalista para o contratualista, ou seja, passou do estado natural para o estado social, iniciaram-se as relações e os movimentos de liderança. Assim, surgiu a necessidade de serem estabelecidas regras para se ter um sistema social organizado. Os costumes e leis começaram a aparecer como forma de organização do povo.

O Estado¹ aparece, neste contexto, com as cidades-estado em que há a formação das comunidades no Século XVI (CARVALHO FILHO, 2006). Contudo, o que marca o início da atuação do Estado na sociedade é a capacidade de adquirir direitos e ter obrigações na ordem jurídica.

¹ Segundo Silva (2008, p.555) Estado é “[...] derivado do latim status (estado, posição, ordem, condição) é vocábulo que possui sentidos próprios no Direito Público e no Direito Privado. No sentido do Direito Público [...] é o agrupamento de indivíduos, estabelecidos ou fixados em um território determinado e submetidos à autoridade de um poder público soberano, que lhes dá autoridade orgânica.”

Segundo Azambuja (1990, p.2), o Estado “[...] se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o *bem público*.”

Para atingir a finalidade do bem público, alguns pensadores desenvolveram teorias que, mesmo com propósitos distintos, tiveram o mesmo resultado, qual seja, a separação dos poderes do estado, retirando das mãos de um único governante o poder estatal. Primeiro Locke, com foco na divisão de tarefas, descreve que: “uma vez que as leis, que são elaboradas de uma vez e em um prazo curto, têm força permanente e duradoura e precisam de constante execução ou fiscalização, é necessária a existência de um poder constante que acompanhe a execução das leis, que se elaboram e ficam em vigor.” (LOCKE², 1690, p.144 *apud* FLEINER-GERSTER, 2006, p. 478)

Também tratou sobre a separação dos poderes do Estado o jurista e filósofo Montesquieu, que deu um foco voltado para a garantia da liberdade dos cidadãos, sendo um ponto central para o progresso do estado liberal e de uma constituição liberal. O modelo tripartite de Montesquieu, no qual contempla os poderes judiciário, legislativo e executivo foi primeiro adotado na Europa (França) e na América (Estados Unidos da América), este último com ressalvas, mas com o fim de impedir o abuso de poder e proteger a liberdade dos cidadãos (FLEINER-GERSTER, 2006).

Para Justen Filho (2010, p.10), houve uma evolução com o Estado de Direito³ que ocasionou em uma prevalência das normas jurídicas abstratas e gerais em relação à vontade do governante, o qual proporcionou ao conceito de Estado de Direito dois elementos “que são a superioridade da Constituição e a supremacia dos direitos fundamentais.”

Tem-se na atualidade que, mesmo existindo a divisão dos poderes, não podem ser considerados de forma estanque, pois não há como se fazer uma separação absoluta de funções e, também, é de levar em conta a necessidade do controle de um poder sobre o outro para não ocorrer abusos.

² LOCKE, John. **Segundo Tratado**, Cap. XII, p. 144

³ Silva (2008, p.557) define Estado de Direito como: “organização de poder que se submete à regra genérica e abstrata das normas jurídicas e aos comandos decorrentes das funções estatais separadas embora harmônicas. A expressão ‘Estado Democrático de Direito’ significa não só a prevalência do regime democrático, como também a destinação do Poder à garantia dos direitos [...]”.

Para se concretizar a divisão dos poderes, faz-se necessária estabelecer uma diferenciação das funções exercidas pelo Estado. Assim, há uma divisão clássica que trata as funções como legislativa, judiciária e executiva. Na função legislativa, o Estado elabora leis e normas gerais e abstratas; na função judiciária, o Estado aplica as leis para resolver as contendas e na função executiva, o Estado executa atividades concretas aos interesses coletivos.

Salienta-se que, mesmo as funções estando bem definidas, o Estado não exercita seus poderes de forma isolada, pois cada poder (executivo, legislativo e judiciário) tem sua função preponderante, mas não exclusiva, pois executa de forma secundária as demais funções, principalmente a executiva.

A função executiva, também denominada administrativa, é definida por Justen Filho (2010, p. 39) como:

[...] conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exhibe uma organização estável e permanente e que se faz sob regime jurídico infralegal e submetido ao controle jurisdicional.

Neste contexto, surge o Direito Administrativo que, como ramo do Direito Público⁴, vem para disciplinar o exercício da função pública e os órgãos que a executam (MELLO, 2010).

Administrar segundo Mello⁵ (2007 *apud* Di Pietro, 2010) tem duas versões sobre a sua origem: uma vem da preposição *ad* mais *ministro, as, are* (verbo) que significa servir, executar, e outra vem de *ad manus trahere*, que tem uma ideia de direção ou gestão. Em razão dessas versões, foram estabelecidos os sentidos objetivo e subjetivo da Administração Pública.

⁴ Segundo Mello (2010) o “Direito Público se ocupa de interesses da Sociedade como um todo, interesses públicos, cujo atendimento não é um problema pessoal de quem os esteja a curar, mas um dever jurídico inescusável. Assim, não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela idéia de *função*, de dever de atendimento do interesse público.”

⁵ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

A Administração Pública quando referida no sentido objetivo trata-se da designação da atividade exercida pelos órgãos, ou seja, a incumbência para o exercício da função administrativa. Já no sentido subjetivo quer dizer pessoa jurídica, órgãos e agentes públicos investidos para executar as atribuições da atividade estatal.

Salienta-se que há vários tipos de funções administrativas tais como: ordenadora, regulatória, prestacional e de controle. Destaca-se a função administrativa de controle que se caracteriza por verificar a forma de atuação dos próprios órgãos estatais, caracterizando a *accountability* horizontal⁶.

Neste contexto, tem-se a Polícia Militar de Minas Gerais que faz parte do poder executivo do Estado como órgão da Administração Pública. A instituição possui atribuição específica de manutenção da ordem pública, estando, assim, inserida na função prestacional do Estado.

2.2 Princípios que regem a Administração Pública

A Administração Pública tem seu modo de atuar pautado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) que dedicou o Capítulo VII, do Título I para direcionar as atividades a serem executadas pela Administração. Para lastrear a condução da função administrativa foram instituídos princípios que são verdadeiros postulados para a Administração Pública considerados como regra geral dos quais se inferem as demais regras.

Para Carvalho Filho (2006), os princípios poderão ser aplicados sem que um exclua o outro, porém o que pode ocorrer é que os princípios dotados de determinado valor ou razão admitem o critério de escolha pela ponderação de valores ou interesses. Assim, caberá ao agente verificar qual grau de preponderância irá atribuir a cada princípio, baseando-se no caso concreto, de forma que um princípio não anule o outro, mas apenas afaste o conflito existente.

⁶ Para O'Donnell (1998) *accountability* horizontal é: “[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de torina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.”

2.2.1 Princípios constitucionais explícitos

Na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 37, *Caput*, os princípios a serem observados pela administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (grifo nosso)

Tais princípios são considerados expressos em razão da menção constitucional como princípios da Administração Pública em detrimento de outros que são considerados também princípios, mas que não são, assim, especificados na carta magna.

A importância dos princípios explícitos é notória, vez que uma conduta administrativa sem a observância de tais princípios não é válida⁷. Assim, cabe ao administrador no cumprimento de suas funções administrativas considerar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

a) Princípio da Legalidade

A Constituição da República Federativa do Brasil em seu art. 5º inciso II descreve que: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Tal dispositivo enuncia o princípio da legalidade, *mutatis mutandi*, somente se pode fazer aquilo que está previsto em lei.

Na Administração Pública, o administrador só pode fazer ou deixar de fazer algo, caso haja previsão legal. Neste sentido, Di Pietro (2010, p. 63) ressalta que: "[...] na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre de Lei."

⁷ Para Silva (2008 p. 1459) a palavra válida vem do substantivo validade que, no sentido jurídico, quer dizer: "[...] qualidade de todo ato, não viciado, nem atacado de defeito, que o torne nulo, ou ineficaz.[...] a validade do ato decorre, invariavelmente, de haver sido executado com a satisfação de todas as exigências legais[...]".

No mesmo sentido, Mello (2010, p.101) afirma que: “[...] o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.” Assim, tem-se que a inobservância da lei pela Administração Pública pode tornar atos administrativos emanados pela Administração Pública nulos. Esta anulação pode ser definitiva, não carecendo de reparo, mas em outros casos pode haver uma convalidação de forma que o ato se torne legal.

O princípio da legalidade invoca a obediência à lei. Assim esta passou a ser o principal aporte para os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, vez que o papel do Estado de tutelar o bem público perpassa pela proteção dos direitos de cada um e Di Pietro (2010, p. 63) descreve essa característica do princípio da legalidade que “[...] juntamente com o de controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.”

Desta forma, tem-se que esse princípio é a base para o agente administrativo exercer a sua função administrativa em razão de dois aspectos: o primeiro é que qualquer ato que não esteja em conformidade com a lei é inválido e segundo que certas matérias só podem ser reguladas por lei, não cabendo outra espécie de ato normativo.

b) Princípio da Impessoalidade

Para Houaiss (2007, p.1581), impessoal significa que: “[...] não pertence ou não se refere a uma pessoa em particular, [...] desprovido de qualquer traço pessoal com vista a uma maior objetividade e imparcialidade.” Assim, verifica-se que o princípio da impessoalidade se pauta na atividade do administrador dar igual tratamento para os administrados que estiverem na mesma situação jurídica.

Pode-se fazer uma correlação desse princípio com o princípio da isonomia, posto que também trata de observar a aplicação dos mesmos direitos àqueles que estão em uma mesma condição, conforme afirma Carvalho Filho (2006, p.17): “o princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se

encontrem em idêntica situação jurídica. Neste, ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia.”

Outro ponto a ser considerado nesse princípio é que a atuação da Administração Pública sempre deve ser no interesse público e não no interesse privado, cabendo à atividade administrativa ser estritamente voltada para a coletividade, sem qualquer favoritismo ao particular. Nesse sentido, o princípio da impessoalidade está ligado ao princípio da finalidade que tem como escopo sempre o interesse público, que estabelece que o administrador não deve atuar de forma a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas.

Sobressai-se que o princípio da impessoalidade em qualquer de seus sentidos, trata-se de instituto a ser considerado pela Administração Pública no exercício de sua atividade, principalmente pelo foco do interesse público que deve ser considerado pelo administrador.

c) Princípio da Moralidade

O administrador público no exercício de sua função administrativa deve ter um comportamento ilibado e ético vez que, se assim não o fizer, irá incorrer em improbidade administrativa.

Para Di Pietro (2010), a imoralidade administrativa está na intenção do agente, e, foi instituída em razão do desvio de poder para atingir finalidades irregulares.

Para o controle desse princípio a própria CRFB/88 no art. 5º LXXIII previu uma ação chamada de ação popular a qual pode ser impetrada por qualquer cidadão na esfera judicial para anular ato administrativo em que estiver maculado com a imoralidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2006).

Outras leis infraconstitucionais também tratam de coibir condutas imorais a serem praticadas pelos administradores e também pelos administrados, como, por exemplo, na Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993 que instituiu normas para licitações e contratos da

Administração Pública e na Lei Federal n. 8429 de 02 de junho de 1992 que 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.

Desta forma, tem-se que o princípio da moralidade está também ligado ao princípio da legalidade, vez que a inobservância da lei pode levar o administrador a praticar um ato ilegal e, também, a praticar uma conduta imoral.

d) Princípio da Publicidade

Os atos administrativos emanados pela Administração devem ser públicos para que tenham a transparência necessária para obter a legitimidade dos atos dos administradores e também ser possível a conferência, por todos, da legalidade desses atos. Assim, os atos devem ser publicados em periódicos ou afixados em local público ao acesso de todos.

Para Mello (2010), em casos específicos se admite o sigilo na Administração Pública quando estiver em risco a segurança da sociedade e do Estado, mas a regra é a publicidade. Para garantir a acessibilidade de todas as informações aos cidadãos, a Constituição da República Federativa do Brasil prevê dispositivos específicos para se ter direito à informação (art. 5º, XXXIII, da CRFB/88), direito à certidão (art. 5º, XXXIV, “b” da CRFB/88) e a medida judicial do *habeas data* (art. 5º, LXXII da CRFB/88) para assegurar o conhecimento de informações.

Salienta-se que a aplicação do princípio da publicidade é uma necessidade, atualmente, face aos diversos casos de corrupção nas funções executiva, legislativa e judiciária. Assim, a Administração Pública não pode se eximir de revelar ou deixar transparente suas ações, até mesmo como forma de facilitar os controles externo e interno.

e) Princípio da Eficiência

A eficiência se distingue da eficácia e da efetividade. A primeira diz respeito ao

modo pelo qual os agentes desempenham a atividade administrativa. Já a eficácia é o instrumento empregado pelo agente para exercer a função administrativa. A efetividade é o resultado obtido com as condutas praticadas.

O princípio da eficiência foi inserido de forma expressa no art. 37 da CRFB/88 para garantir uma melhor prestação de serviço ao cidadão. Segundo Carvalho Filho (2006), o princípio da eficiência tem como escopo a produtividade e a economicidade. Assim tem-se a necessidade de diminuir o gasto excessivo do dinheiro público, sem que haja qualquer prejuízo para uma prestação de serviço com qualidade, agilidade e rendimento funcional.

O princípio da eficiência está relacionado diretamente com a qualidade no serviço prestado e a Administração Pública deve ter essa preocupação com a utilização dos meios necessários, de forma racional, na busca de sua premissa maior que é o interesse público.

2.2.2 Princípios reconhecidos

Os princípios constitucionais expressos não são os únicos que lastream a atividade da Administração Pública. O Estado de Direito, por si só, implica a consideração de outros princípios que são importantes tanto quanto àqueles elencados no art. 37, *Caput* da CRFB/88.

Os princípios reconhecidos, também chamados de implícitos, podem ser encontrados na própria CRFB/88, mas também estão previstos em algumas leis infraconstitucionais como é o caso da Lei Federal n. 9784/99 que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da administração Pública Federal que elenca vários princípios e outras.

Passa-se a tratar alguns desses princípios reconhecidos que importam para o objeto da pesquisa, posto que, pela doutrina, muitos outros princípios foram assim considerados.

a) Princípio da Supremacia do Interesse Público

A Administração Pública por ter como finalidade o interesse público, atua voltada para atender tal interesse, vez que deve atender à coletividade, aos anseios da sociedade buscando-se o bem público.

Segundo Mello (2010, p.96), “[...] supremacia do interesse público sobre o interesse particular é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência.” Para tanto, se existe um conflito entre interesse público e interesse privado, há prevalência do interesse público.

Desta forma, o administrador público não tem autonomia de vontade, nem a liberdade de escolher a um interesse particular em detrimento de um interesse público.

b) Princípio da Autotutela

A Administração Pública, por intermédio de seus agentes, pode incorrer em erros no exercício de suas atividades. Assim, quando esses equívocos forem identificados, a própria Administração pode rever o ato com o fim de torná-lo válido.

Mello (2010) afirma que a Administração pode revogar, anular ou convalidar seus próprios atos quando foram executados de forma inconveniente, inoportuna ou praticados de forma inválida. Esse entendimento já foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal na edição da Súmula n. 473 na qual dispõe:

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.

Ressalta-se que, no princípio da autotutela, dois pontos são observados, quais sejam: o da legalidade, quando se examina um ato ilegal e o de mérito, em que se verifica a conveniência e a oportunidade para a revisão ou não do ato administrativo.

c) Princípio da Segurança Jurídica

No Estado de Direito são previstas normas gerais de direito que têm a previsão de dar um mínimo de certeza de organização na vida em sociedade. É neste ponto que está inserido o princípio da segurança jurídica que inspira nos cidadãos estabilidade e confiança nas situações constituídas (MELLO, 2010).

Vários são os institutos utilizados no ramo do direito para dar a segurança necessária às relações, tais como a prescrição, decadência, irretroatividade da lei, direito adquirido e outros. A Administração Pública com foco no interesse coletivo também tem a necessidade de observar o princípio da segurança jurídica, a qual só pode rever seus atos no prazo máximo de cinco anos.

d) Princípio da Razoabilidade

A Administração Pública, além da observância de outros princípios para exercer a função administrativa, deve, também, atentar para o princípio da razoabilidade que tem como premissa praticar condutas em sintonia com o senso comum, de forma aceitável do ponto de vista racional.

Carvalho Filho (2006) afirma que o princípio da razoabilidade está atrelado ao princípio da legalidade, vez que é necessária uma congruência lógica nas decisões administrativas e a falta de congruência implica uma violação da lei. Assim, a ausência de razoabilidade é nada menos que a inobservância dos requisitos necessários para a validade da decisão ou ato.

Entende-se que a discricionariedade conferida à Administração Pública para decidir no caso concreto, não significa que pode fazer o que quer, mas, sim, verificar dentre as possibilidades legais, aquela que melhor e de forma mais aceitável possa ser aplicada.

e) Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade está intimamente ligado ao princípio da razoabilidade, vez que ambos tratam de controlar atos abusivos dos administradores.

Esse princípio se consagrou, segundo a doutrina alemã, baseado em três fundamentos que é a adequação, no qual tem aporte na compatibilidade do meio empregado com o fim pretendido; na exigibilidade, no qual se funda que o meio escolhido é o menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público; e a proporcionalidade em sentido estrito, em que se considera que as vantagens adquiridas superam as desvantagens (CARVALHO FILHO, 2006).

A necessidade de observância do princípio da proporcionalidade pela administração pública está em evitar atos, decisões e condutas procedidas por agentes públicos, excedendo seu poder, no exercício da função administrativa.

2.3 Poderes da Administração Pública

Para aplicar os princípios explícitos e reconhecidos, na atividade administrativa, a Administração Pública está investida de poderes que lhe permitem sobrepor a vontade da lei à vontade individual e o interesse coletivo ao interesse particular.

Salienta-se que, apesar do sentido da palavra poder inferir uma faculdade da Administração, na verdade, trata-se de um poder-dever, vez que o exercício do poder público deve ser usado em benefício da sociedade.

Dentre os poderes da Administração destacam-se três, os quais o agente público deve estar investido para a execução de sua atividade administrativa: poder normativo, poder disciplinar e poder hierárquico.

2.3.1 Poder Normativo

Para Reale⁸ (1980 *apud* Di Pietro, 2010) o poder normativo pode ser dividido em ato normativo originário e ato normativo derivado. O primeiro é exarado por órgão estatal em razão de previsão direta e imediata na CRFB/88. Já o segundo trata-se de ato com o objetivo de especificar um conteúdo preexistente visando a sua execução, sendo na sua essência um regulamento.

O poder normativo está inserido no âmbito do executivo como instituto primordial pelo qual os chefes do executivo da União, dos Estados e dos Municípios editam normas complementares à lei, para o seu integral cumprimento.

2.3.2 Poder Disciplinar

A função administrativa carece de uma disciplina que deve ser observada e seguida pelos servidores públicos. Quando há uma inobservância da regra, a Administração Pública tem o dever de apurar a infração e sancionar o servidor público ou pessoa sujeita à disciplina administrativa (DI PIETRO, 2010).

O poder disciplinar é discricionário, contudo essa discricionariedade é limitada, pois a Administração Pública não pode escolher se aplica ou não alguma penalidade. A discricionariedade está na escolha de qual sanção aplicar em razão da gravidade ou não da conduta do servidor público e ainda se causou ou não dano ao serviço público.

A discricionariedade da Administração também reside no procedimento pelo qual será utilizado para apurar a falta, desde que sejam observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

⁸ REALE, Miguel. **Revogação e anulamento do ato administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

2.3.3 Poder Hierárquico

A Administração Pública é organizada considerando dois institutos, quais sejam, a competência e a hierarquia. A competência está descrita nas normas por meio de atribuições dos órgãos administrativos, cargos e funções. A hierarquia é, também, prevista na legislação por intermédio da coordenação e subordinação entre os diversos órgãos da Administração Pública (DI PIETRO, 2010).

O poder decorrente da hierarquia é necessário na Administração Pública para estabelecer uma relação jurídica entre os servidores públicos que pode ser chamada de relação hierárquica. Essa relação, segundo Masagão⁹ (1968, p 55 *apud* Di Pietro, 2010, p.97) consegue definir hierarquia como “[...] o vínculo que coordena e subordina uns aos outros os órgãos do Poder Executivo, graduando a autoridade de cada um.”

A Administração Pública, para exercer sua função administrativa, por intermédio dos órgãos e agentes públicos, e impor seus poderes, utiliza-se de vários meios para se manifestar. Dentre esses meios utilizados, está o ato administrativo o qual tem importante papel na execução das várias atribuições que lhe compete. Assim, na próxima seção será explicitada de forma detalhada a constituição do ato administrativo.

⁹ MASAGÃO, Mário. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

3 ATO ADMINISTRATIVO

O ato administrativo é um instituto muito importante para o Direito Administrativo, mas, antes de iniciar o seu estudo propriamente dito, fazem-se necessários alguns apontamentos relevantes correlatos para que não haja um imbróglio terminológico e uma aplicação errônea do instituto.

O Direito Civil brasileiro¹⁰ diferencia ato de fato, sendo o primeiro exercido pelo homem e o segundo acontece em razão de eventos naturais, que não dependem da ação humana.

Segundo Di Pietro (2010) aquele fato descrito na lei é denominado fato jurídico e tem seus efeitos no ramo do direito. Quando o fato descrito na norma tem efeitos na seara administrativa, é chamado de fato administrativo, como, por exemplo, a prescrição pelo decurso do tempo.

Para Carvalho Filho (2006), o fato administrativo não tem semelhança com o fato jurídico e, sim, tem o sentido de atividade material na execução da função administrativa como uma desapropriação de bens privados ou a dispersão de manifestantes.

Desta forma, verifica-se que o conceito de fato administrativo é mais amplo que o de fato jurídico, pois tem uma atuação não só na esfera jurídica, mas também em fatos simples, fora da seara do direito.

Verifica-se, também, que os atos da Administração podem ser interpretados como “[...] todo ato praticado no exercício da função pública [...]” (DI PIETRO, 2010, p. 190). Assim, estão inseridos nos atos da Administração os atos de Direito Privado (doação, permuta, locação), atos materiais (sem manifestação de vontade, somente execução – demolição de imóvel), atos de conhecimento, juízo de valor (atestado, certidão, parecer), atos políticos, contratos, atos normativos e atos administrativos propriamente ditos.

¹⁰ Segundo Silva (2008, p.466) Direito Civil é o ramo do direito que “[...] mostra-se como um conjunto de leis que tem por finalidade regular os interesses dos cidadãos entre si ou entre eles e as entidades coletivas, concernentes à sua capacidade, à família, a seu estado, a seus bens e as suas convenções, considerados, no entanto, como direitos e obrigações de ordem civil.”

Desta feita, está esclarecido que o ato administrativo é um ato da Administração e não se confunde com fato jurídico ou fato administrativo, pois cada instituto tem o seu modo e sua forma de atuar no mundo, seja jurídica ou não, na esfera privada ou pública.

3.1 Conceito de ato administrativo

A definição de ato administrativo não é pacífica e uniforme entre os doutrinadores, pois perpassa por mais de um critério para entender o referido instituto.

O primeiro critério utilizado é o objetivo, também denominado funcional, em que o ato administrativo é emanado apenas no efetivo exercício da função administrativa, independente do órgão ser administrativo, judiciário ou legislativo. Esse critério se caracteriza por ser emanado em razão da função e para atender de forma concreta e imediata demanda administrativa.

Para Justen Filho (2010), o critério funcional é o melhor para ser considerado, vez que o ato administrativo é uma manifestação da vontade funcional e não uma manifestação da vontade autônoma, como ocorre no ato jurídico de Direito Privado.

Outro critério utilizado é o subjetivo, em que fica evidenciado que o órgão administrativo é que emana o ato administrativo, ficando excluídos, dessa atividade, os órgãos legislativo e judiciário. Esse critério não é muito aceito, pois os órgãos do poder legislativo e judiciário, também, exercem a função administrativa e emanam atos administrativos da mesma forma que o órgão administrativo (DI PIETRO, 2010).

Também pode ser considerado como critério a caracterização do ato administrativo pautado em três pontos essenciais que perpassam pela vontade emanada por agente da Administração Pública, pelo conteúdo do ato que deve produzir efeitos com finalidade pública e, por último, que o ato emanado seja regido por Direito Público (CARVALHO FILHO, 2006).

Dentre os critérios que lastream o ato administrativo, pode-se dizer que o mais adequado é o critério objetivo. Nesse critério, tem-se como conceito de ato administrativo uma manifestação da vontade da Administração Pública, por intermédio de seus agentes, para atender à satisfação da coletividade, de forma eficaz, concreta e imediata.

3.2 Requisitos do ato administrativo

A Lei Federal n. 4717 de 29 de junho de 1965 que regula a ação popular estabelece em seu artigo 2º os requisitos que tornam os atos nulos:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Tais requisitos a *contrario sensu* são necessários para que o ato seja considerado válido, pois a ausência ou vício em algum deles faz com que o ato fique inválido para manifestar a vontade da Administração Pública de forma legal e legítima¹¹.

Assim, tem-se como requisitos do ato administrativo o sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade. A compreensão dos requisitos do ato administrativo é necessária para o esclarecimento do problema da pesquisa, que é a possibilidade de agravamento da sanção disciplinar recorrida.

a) Sujeito

No Direito Civil o sujeito deve ter capacidade para ser titular de direitos e

¹¹ Legitimar para Silva (2008, p. 828) é “[...] cercar o ato das formalidades legais, ou atender às que não tinham sido atendidas, para que torne legítimo, e possa surtir os efeitos legais.”

obrigações podendo exercê-la por si ou por terceiros. Já no Direito Administrativo, o sujeito além da capacidade, deve ter competência (DI PIETRO, 2010).

Para Carvalho Filho (2006, 93) “capacidade [...] é a idoneidade de atribuir-se a alguém a titularidade de relações jurídicas.” No Direito Público há uma ampliação desse conceito, vez que, além de condições normais necessárias, deve ser verificada a vontade do agente dentro da esfera que a lei prevê. Assim deve ser averiguada a competência administrativa do sujeito.

Na Administração Pública verifica-se que sujeito é aquele que a norma atribui competência para o exercício da função administrativa.

A competência administrativa se resume na soma de poderes que as leis outorgam à autoridade administrativa para que possa administrar e gerenciar as questões públicas (SILVA, 2008). Assim, a competência dá ao sujeito uma atribuição prevista em lei para praticar atos administrativos.

Da mesma forma que a lei prevê a competência para certo sujeito, ela também pode prever a delegação de competência, mas para isso a lei já define com exatidão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições do objeto de delegação. Ressalta-se que a atribuição é compartilhada com a autoridade delegada pois a autoridade delegante continua com a competência para aquele ato delegado (CAETANO¹², 1973 *apud* CARVALHO FILHO, 2006).

Há possibilidade, também, do sujeito avocar atos atraindo para si a competência de decisão quando se verificar a possibilidade de serem exaradas decisões concorrentes ou contraditórias.

Destaca-se que a delegação e a avocação da competência ocorre de forma excepcional, e, quando a lei prever exclusividade de competência não é cabível a delegação ou avocação sob pena do ato praticado ser inválido por ter sido exarado por sujeito incompetente.

¹² CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. II. Lisboa: Coimbra Editora, 1973.

b) Objeto

Outro requisito do ato administrativo é o objeto que também pode ser denominado como conteúdo. Esse requisito se exprime pela produção dos efeitos quando causa uma mudança no mundo jurídico, ou seja, em razão do objeto pode nascer, extinguir ou transformar determinado direito.

De acordo com Carvalho Filho (2006), para que o objeto tenha validade deve ser lícito (em conformidade com a lei), possível (suscetível de ser realizado no mundo jurídico) e determinado (em que se pode definir quanto ao destinatário, tempo e lugar). Di Pietro (2010) acrescenta um quarto elemento de validade, qual seja, a moral, em que o objeto deve estar em consonância com os padrões de comportamento aceitos como corretos, justos e éticos.

Destaca-se a importância do objeto como requisito do ato administrativo, posto que incide na materialidade do ato proporcionando mudanças significativas no mundo jurídico.

O objetivo geral da presente pesquisa tem uma influência direta deste requisito visto que a reforma do ato de sanção disciplinar implica mudança no objeto do ato administrativo.

c) Forma

A Administração Pública para expressar sua vontade necessita de um meio adequado para se fazer entender. Assim, surge o terceiro requisito do ato, qual seja, a forma que se caracteriza por ser o meio pelo qual é exteriorizada a vontade da Administração Pública.

Segundo Di Pietro (2010), existem duas acepções para a forma como requisito do ato administrativo. A primeira acepção se pauta no modo pelo qual a declaração se

exterioriza, ou seja, de forma escrita, verbal, por decreto, resolução, entre outros. Já a segunda acepção é ampla em que é somado também ao primeiro significado as formalidades a serem observadas no processo de formação da exteriorização da vontade da Administração Pública.

Para determinada forma ser considerada válida, não basta ocorrer a exteriorização da vontade, mas também deve estar em conformidade com a previsão legal, pois se houver inobservância da lei, ocorrerá vício de legalidade culminando na invalidação do ato (CARVALHO FILHO, 2006).

O processo administrativo tem uma direta relação com esse requisito, pois, usualmente, são determinadas, por lei, as formas legais para a realização dos atos, e, considerando que a sucessão de atos administrativos é que formam o processo, caso haja alguma inobservância da forma em algum deles, poderá ocorrer a ilegalidade de todo o processo.

Salienta-se que a forma do ato administrativo pode ser por meio de gestos, sinais e palavras, mas a regra, é a forma escrita, porque os atos da Administração Pública, em razão de atender ao interesse público, devem ser solenes, registrados, publicados e arquivados.

d) Motivo

Para Carvalho Filho (2006, p. 99), motivo é “[...] a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo.” O pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se apoia o ato e o pressuposto de fato se baseia nas circunstâncias, acontecimentos e situações que fazem com que a administração pública pratique o ato.

O motivo pode ser previsto em lei ou não. Quando a lei prevê expressamente o motivo, diz-se que é ato vinculado, mas quando a lei não descreve a situação fática deixando

para o agente decidir os critérios de caráter administrativo, qual sejam a conveniência¹³ e a oportunidade¹⁴, diz-se que o ato é discricionário.

Nos atos discricionários, verifica-se a aplicação da teoria dos motivos determinantes¹⁵ que é considerada essencial para a validade do ato administrativo, vez que depois de demonstrados pelo agente os motivos no qual se pautou, mesmo que não previsto em lei, o ato só será válido se realmente ocorreram os motivos. Neste sentido afirma Mello (2010, p. 404):

[...] os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de “motivos de fato” falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato.

Desta forma, verifica-se que o requisito motivo deve ser observado pelo agente público na exarcação do ato, principalmente nos atos discricionários, em que cabe ao servidor, com fulcro na oportunidade e conveniência, definir o motivo para expedir o ato.

e) Finalidade

A Administração Pública atua na esfera pública. Assim, os atos administrativos emanados devem atender ao interesse público. Trata-se do requisito finalidade do ato administrativo no qual deve sempre ser observado o bem comum, geral e público.

Cada ato administrativo tem um resultado a produzir de acordo com o que estiver

¹³ Conveniência, segundo Silva (2008) “derivado do latim *convenientia*, de *convenire*, é o vocábulo tido no sentido de acordo, harmonia, conformidade. [...] na linguagem corrente da técnica de direito, é designativa da qualidade de tudo o que convém, porque satisfaz o interesse, a comodidade, o conforto de alguém, porque lhe traga um proveito ou uma utilidade.”

¹⁴ O conceito de oportunidade, para Silva (2008, p. 985) é “[...] ocasião própria, o momento favorável, o instante apropriado, para que se faça alguma coisa. No sentido jurídico, [...] mostra-se o tempo próprio, ou indicado regularmente para que certos atos se pratiquem, a fim de que possam ser apoiados por lei ou mereçam sua aprovação.”

¹⁵ A teoria dos motivos determinantes segundo Carvalho Filho (2006, p.103) é desenvolvida no direito francês e “baseia-se no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade.”

definido em lei. Desta forma, para cada finalidade que a Administração Pública quer alcançar, há um ato especificado em lei.

Afirma Carvalho Filho (2006) que a finalidade diversa da que está prevista constitui em abuso de poder além de ofender os princípios da impessoalidade e da moralidade. Nota-se que ocorre aqui uma invalidade do ato administrativo por satisfazer finalidade diferente da natureza do ato utilizado.

3.3 Espécies de ato administrativo

A Administração Pública, a fim de atender ao fim público, possui diversas atribuições e, para exercê-las, por intermédio de seus agentes, utiliza-se dos atos administrativos.

Carvalho Filho (2006) estabelece uma distinção das espécies de atos administrativos considerando o aspecto formal e de conteúdo. O primeiro aspecto diz respeito ao nome pelo qual o ato é conhecido no mundo jurídico. O segundo aspecto diz respeito à proposta que o agente pretendeu externar no ato.

Apresenta-se de forma sistêmica as espécies de atos administrativos com uma breve explicitação de cada um, haja vista que interessa para o objetivo específico proposto na pesquisa a espécie quanto ao conteúdo denominada ato sancionatório que será apresentado na seção **2.4**, mas antes é necessário situar o objeto da pesquisa na macro classificação dos atos administrativos.

2.3.1 Quanto à forma de exteriorização:

a) Decreto: é o ato pelo qual ocorre a manifestação do Chefe do Executivo em razão de competência administrativa conferida em lei.

b) Resolução e deliberação: são atos exarados por autoridades com alto grau hierárquico na Administração Pública e que tem previsão de competência específica para a expedição do ato.

c) Instrução, circular, portaria, ordem de serviço, provimento e aviso: atos que organizam a atividade interna dos órgãos da Administração Pública.

d) Alvará: é o meio formal pelo qual a Administração Pública autoriza o particular a desenvolver ou desempenhar certa atividade.

e) Ofício: instrumento formal pelo qual as autoridades administrativas se comunicam entre si ou com terceiros.

f) Parecer: opinião ou entendimento de algum agente público sobre assunto levado à sua apreciação ou análise.

g) Certidão, atestado e declaração: são atos declaratórios emanados pelos agentes administrativos sobre a existência de certo fato jurídico.

h) Despacho: ato administrativo exarado no decorrer de um processo administrativo.

2.3.2 Quanto ao conteúdo:

a) Licença: é um ato administrativo que permite ao interessado o desempenho de certa atividade. Este ato se caracteriza por ser vinculado. Isto quer dizer que para exercer certas atividades deve preencher alguns requisitos legais e neste caso a Administração Pública não pode negar a licença.

b) Permissão: é o ato pelo qual a Administração Pública consente que o particular exerça serviço de utilidade pública ou utilize privativamente o bem público. Trata-se de permissão a título precário e é concedida de forma discricionária, pois o agente administrativo pode avaliar critérios administrativos para sua expedição.

c) Autorização: é o ato administrativo que autoriza o particular a exercer uma atividade ou um bem público para interesse próprio. Ocorre de forma discricionária e a título precário.

d) Admissão: é o ato que confere ao particular o direito de receber o serviço oferecido em certo estabelecimento oficial, desde que preencha os requisitos.

e) Aprovação, homologação e visto: trata-se de atos que têm a manifestação considerando a existência de outro ato administrativo.

f) Ato sancionatório: ato que aplica sanção aos que transgridem normas administrativas. As sanções se classificam em sanções internas, quando são aplicadas aos agentes administrativos em decorrência do regime funcional, ou externa quando um particular infringe uma norma administrativa.

g) Ato funcional: é o ato originado da relação funcional que tem previsão nos estatutos.

2.4 Ato de sanção disciplinar

A Administração Pública, conforme, citado alhures, emana atos sancionatórios, podendo ser direcionados ao agente público ou ao particular.

O ato de sanção no qual o agente público é sancionado é o que interessa para a presente pesquisa, pois se trata de ato exarado em razão de conduta irregular, ilegal ou desconforme com o estatuto ou código de ética do qual o agente administrativo está sujeito.

É necessária a previsão de ato sancionatório ao servidor, pois estando investido em um cargo público e praticando atos em nome da Administração Pública, assim tem o dever funcional de agir conforme prescreve a lei, a norma e o estatuto ao qual está submetido.

Carvalho Filho (2006) afirma que: “os estatutos funcionais apresentam um elenco de deveres e vedações para os servidores, e o ilícito administrativo vai configurar-se exatamente quando tais deveres e vedações forem inobservados.”

Cada ente possui uma norma que vai disciplinar as condutas dos servidores públicos na sua esfera. Assim, há uma norma na esfera federal, na estadual e na municipal. Pode haver também normas específicas para alguns órgãos em que possuem uma característica específica como é, por exemplo, o caso dos militares estaduais.

Desta forma, o órgão Polícia Militar de Minas Gerais, por seu caráter militar, possui estatuto próprio e código de ética específico que disciplina e direciona a conduta dos policiais militares, no exercício da função pública. Assim, o militar que não observar as normas *interna corporis* incorre em prática de transgressão disciplinar a qual pode culminar em um ato sancionatório denominado ato de sanção disciplinar.

O conceito de transgressão disciplinar é estabelecido no art. 11 da Lei Estadual n. 14.310 de 19 de junho de 2002 que dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares, qual seja:

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.

As transgressões disciplinares são classificadas em grave, média e leve, conforme especificado nos artigos 13, 14 e 15 da Lei Estadual n. 14.310/02 e, em decorrência dessa classificação, podem ser aplicadas as sanções disciplinares descritas no art. 24 da mesma norma:

Art. 24 – Conforme a natureza, a gradação e as circunstâncias da transgressão, serão aplicáveis as seguintes sanções disciplinares:

I – advertência;

II – repreensão;

III – prestação de serviços de natureza preferencialmente operacional, correspondente a um turno de serviço semanal, que não exceda a oito horas;

IV – suspensão, de até dez dias;

V – reforma disciplinar compulsória;

VI – demissão;

VII – perda do posto, patente ou graduação do militar da reserva.

Após a especificação legal de transgressão disciplinar e a descrição das sanções disciplinares, verifica-se que a definição de ato de sanção disciplinar descrita por Assis (2010, p. 161) é adequada para o objeto de estudo desta pesquisa, a qual é assim reproduzida:

O ato administrativo militar é uma manifestação de vontade da administração pública militar que, nesta qualidade, tenha por fim imediato impor uma sanção disciplinar ao servidor militar em face do cometimento de uma infração disciplinar preestabelecida, e ao fim de um processo apuratório em que se lhe faculte a ampla defesa.

Salienta-se que o ato de sanção disciplinar tem como objetivo principal garantir a preservação da disciplina, mas, possui, também, de forma secundária, o caráter preventivo e educativo, com vistas a inibir cometimento de outras transgressões disciplinares pelo sancionado e pelos demais policiais militares da Instituição PMMG.

Destaca-se que o ato de sanção disciplinar, por ser um ato administrativo, deve conter todos os elementos do ato administrativo quais sejam: sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade. Caso tenha vício em algum desses requisitos, o ato de sanção disciplinar pode tornar-se inválido.

A seção 4 trata do processo administrativo, o qual é imprescindível para a aplicação do ato de sanção disciplinar, posto que cabe ao servidor militar a defesa da acusação, antes de ser-lhe imposta qualquer ato administrativo sancionatório.

4 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Nesta seção estuda-se o Processo administrativo disciplinar (PAD) o qual é o instrumento legal para apurar o cometimento das transgressões disciplinares dos militares estaduais, com observância das formalidades necessárias para a elucidação do fato e ao mesmo tempo garantir o devido processo legal ao processado.

Primeiro, expõe-se o conceito de processo administrativo disciplinar. Adiante elenca-se as fases do processo, os tipos de processos utilizados pela PMMG para a apuração dos fatos e, por último, analisa-se os postulados constitucionais da ampla defesa e do contraditório que asseguram a legalidade do processo administrativo disciplinar.

4.1 Conceito de Processo Administrativo Disciplinar

A palavra processo remete à idéia de dinamismo, de uma atividade para frente, voltada a determinado objetivo e é nesse sentido que Carvalho Filho (2006, p. 811) define processo como sendo uma “[...] relação jurídica integrada por algumas pessoas, que nela exercem várias atividades direcionadas para determinado fim.”

Quando se fala em processo, logo se pensa no processo judicial, pois é o mais comum e mais conhecido, mas existem outros processos que também são importantes no mundo jurídico como o processo legislativo e o processo administrativo.

O processo administrativo o qual é objeto dessa pesquisa é definido por Carvalho Filho (2006) como meio que formaliza uma sucessão ordenada de atos e atividades da Administração Pública e de particulares para ser ao final exarada uma vontade da Administração.

Faz-se necessário destacar a diferença entre processo e procedimento. O primeiro é o meio pelo qual se exerce a função administrativa, e o segundo é o modo pelo qual os

variados atos se interagem na cadeia constitutiva do processo. Essa distinção é definida por Assis (2010, p.200):

PROCESSO é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo.
PROCEDIMENTO é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual; a seqüência de atos preordenados de modo que o anterior pressuponha o posterior. (destaque do autor)

Salienta-se que esses institutos estão intrinsecamente ligados, pois todo processo requer um procedimento que é a série de atos coordenados e sequenciais.

Para a apuração de condutas administrativas irregulares praticadas pelo agente administrativo é necessário o instrumento processo administrativo o qual é denominado processo administrativo disciplinar (PAD) que irá investigar a respeito dos fatos que, em tese, caracterizam-se como ilícitos administrativos.

Segundo Meirelles (1998, p.133), o conceito de processo administrativo disciplinar é:

[...] o meio regular de apuração e punição de faltas funcionais no âmbito interno da administração. Expressa-se no conjunto coordenado de atos investigatórios, e provas coligadas para demonstrar a acusação inicial.

Conforme afirma Meirelles (1998), esse tipo de processo pode culminar em aplicação de uma sanção disciplinar ao servidor e, no caso da PMMG, ao policial militar. Assim, é necessário observar as fases do processo administrativo disciplinar para que o ato exarado, ao final do processo, seja legal. A seguir, apresenta-se as fases do processo.

4.2 Fases do Processo Administrativo Disciplinar

O rito¹⁶ dos Processos Administrativos Disciplinares, geralmente, são determinados em normas gerais direcionadas aos órgãos das esferas federal e estadual. No âmbito federal, tem-se a Lei Federal n. 9784 de 29 de janeiro de 1999 que regula o processo

¹⁶ Rito segundo Silva (2008, p. 1241) vem do “ latim *ritus* (modo, forma, maneira), no sentido jurídico entende-se o conjunto de formalidades ou de regras instituídas para que sirvam de forma ou de modelo à execução de um ato ou de uma diligência.”

administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. No âmbito estadual, foi editada a Lei Estadual n. 14.184 de 31 de janeiro de 2002 que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Mas, alguns órgãos possuem normatização própria, como é o caso da PMMG que possui a Lei Estadual n. 14.310 de 19 de junho de 2002 que contém o Código de Ética e Disciplina dos Militares e a Resolução 3.666 de 02 de agosto de 2002 que aprova o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos Disciplinares da Polícia Militar de Minas Gerais (MAPPAD/PM), para direcionar a apuração de ilícitos administrativos.

Para atender ao objetivo específico desta pesquisa, apresenta-se a divisão das fases do processo adotadas por Costa (2005), que são as seguintes: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

4.2.1 Instauração

A instauração do processo administrativo disciplinar deverá ser procedida somente quando houver uma fundada notícia de irregularidade, que poderá vir precedida de uma investigação preliminar ou diretamente pela notícia do fato.

A portaria é o instrumento que formaliza a instauração do processo e deve conter a descrição do fato como, por exemplo, o dia, a hora, o local, a ação ou omissão e a indicação do servidor envolvido no fato.

Destaca-se a importância da competência para a instauração do processo. Segundo Costa (2005, p. 201), a competência “[...] se limita aos servidores que estão sob o comando funcional direto da autoridade, mas pode também ser instaurado por autoridade superior, quando envolver pessoas de níveis diferentes de subordinação [...]”.

Especificamente no órgão PMMG, o CEDM faz previsão da competência para a instauração dos Processos Administrativos Disciplinares demissionários no art. 65 da Lei Estadual n. 14.310/02 e para a instauração dos Processos Administrativos Disciplinares não

demissionários, a competência é especificada no art. 45 da Lei Estadual n. 14.310/02 c/c art. 34 da Resolução n. 3.666/02.

A autoridade instauradora, na portaria de instauração, pode designar uma comissão ou uma única autoridade processante, dependendo do tipo de processo e faz a delegação de sua competência para a apuração dos fatos.

4.2.2 Instrução

Segundo Costa (2005), instrução, na linguagem forense significa “[...] série de atos e diligências que são realizados no processo com vistas a esclarecer os fatos que constituem o conteúdo da questão ajuizada.” É nessa fase que serão produzidos todos os elementos probatórios indispensáveis para serem dirimidas as controvérsias do fato indicado na portaria de instauração.

As provas produzidas no processo poderão advir de oitivas de testemunhas, acareações, carta precatória, perícias e outras que irão propiciar a elucidação dos fatos.

Ressalta-se que nesta fase do processo a participação do acusado é importante, pois poderá exercer o direito do contraditório em todas as provas produzidas. Assim, cabe à comissão ou servidor processante cientificar o acusado de todos os atos a serem realizados.

No processo administrativo disciplinar não há o formalismo exigido no processo judicial, mas a presença do processado nos atos instrutórios é conveniente, para que seja lhe ofertado o devido processo legal, podendo estar acompanhado de advogado regularmente inscrito na OAB ou defensor não técnico.

Esse informalismo no processo administrativo disciplinar já está pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com a edição da Súmula Vinculante n. 5, em 16 de maio de 2008, a qual prescreve: “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.”

Especificamente nos Processos Administrativos Disciplinares demissionários da PMMG verificam-se, dispositivos legais, como o art. 34 § 2º e art. 68, III da Lei Estadual n. 14.310/02, que preveem a participação do defensor constituído em todos os atos instrutórios, mas tal dispositivo ficou tacitamente revogado com edição da Súmula Vinculante n. 5 do STF.

4.2.3 Defesa

Para Carvalho Filho (2006), terminada a fase de instrução, abre-se a fase de defesa propriamente dita ao servidor, ocasião em que poderá apresentar razões escritas e requerer novas diligências, caso julgue necessário. Verifica-se que esse entendimento é restrito, pois se trata de um determinado momento no processo em que a defesa se manifesta. Contudo, pode ser feito um entendimento amplo, em que o acusado tem direito de defesa no decorrer de todo o processo, que se inicia pela ciência da acusação, citação para defesa prévia, oferecimento e contestação das provas dos autos, até a oportunidade de apresentar a defesa final.

Ressalta-se que o direito de defesa é indisponível. Assim, caso o acusado não apresente a defesa final, a comissão ou autoridade processante deverá nomear um defensor para atuar no processo apresentando as razões escritas de defesa, conforme afirma Costa (2005, p. 150): “findo o prazo para a apresentação da defesa, sem que tenha sido esta apresentada, será o indiciado considerado revel, sendo-lhe nomeado, em seguida, defensor dativo, para que, em igual prazo, exercite o direito de defesa daquele.”

Desta forma, verifica-se que a participação do acusado é necessária para a garantia do devido processo legal no processo administrativo disciplinar.

4.2.4 Relatório

O relatório trata-se de uma formalização, pela comissão ou autoridade processante, de tudo que aconteceu no processo. Faz-se uma análise das provas produzidas e das razões

escritas de defesa do acusado, com a apresentação das conclusões finais, bem como uma opinião inferindo a responsabilidade do ato constante na portaria ao acusado ou reconhecendo a sua inocência, conforme enfatiza Menegale¹⁷ (1962, p. 658 *apud* Costa 2005, p.254):

[...]peça capital para a decisão – equivale à notícia circunstanciada e completa dos passos do processo, desde a instauração até a defesa; tem, no entanto, outra função, do maior relevo: o de parecer conclusivo, no qual se funda a autoridade julgadora, para se pronunciar, posto que não se lhe vincule obrigatoriamente.

Cabe ressaltar que a opinião da comissão ou autoridade processante não vincula a decisão da autoridade julgadora. Entretanto, Carvalho Filho (2006) afirma que os fundamentos utilizados no relatório são de suma importância para a formação da convicção da autoridade julgadora para a aplicação ou não de sanção ao acusado.

4.2.5 Julgamento

Em regra, o julgamento é realizado pela autoridade instauradora do processo administrativo disciplinar a qual, também, é competente para decidir o processo.

Essa decisão é proferida por intermédio de um ato administrativo, que deve possuir todos os requisitos de validade do ato, ou seja, sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade.

A autoridade julgadora busca os motivos para a exarcação do ato no relatório do processo, quando concorda com a opinião da comissão ou autoridade processante. Caso, não haja acatamento da opinião da comissão ou autoridade processante, a autoridade julgadora pode proceder à discordância, detalhando no ato os motivos de sua decisão, mas deve buscar esses motivos no bojo do processo, pois os motivos do relatório não poderão ser os mesmos do ato decisório.

Segundo Di Pietro (2010, p. 640), antes de julgar, a autoridade deve fazer uma análise de todo o processo a fim de verificar a sua legalidade, podendo inclusive “declarar sua

¹⁷ MENEGALE, J. Guimarães. **O Estatuto dos Funcionários**. v.2, 1962.

nulidade, determinar o saneamento do processo ou a realização de diligências que considere essenciais a prova.” Assim, verifica-se que nessa fase do processo é que devem ser sanados todos os vícios que forem identificados.

A decisão exarada por intermédio do ato administrativo pode incorrer em aplicação de uma sanção disciplinar ao acusado, que irá concordar ou não com o ato sancionatório lhe imposto. A lei faculta ao acusado contestar a sanção disciplinar em seu desfavor por intermédio de um recurso disciplinar direcionado à autoridade superior àquela que lhe aplicou a sanção.

Nesse ponto, assenta-se o objeto de pesquisa pois, a Administração Pública é provocada pelo acusado a rever um ato administrativo exarado, e, quando realizar a nova análise do ato e do processo administrativo disciplinar, pode ensejar em uma mudança no ato administrativo exarado.

4.3 Espécies de Processos Administrativos Disciplinares da PMMG

A PMMG optou por estabelecer vários tipos de Processos Administrativos Disciplinares para a apuração de condutas irregulares de seus servidores. Há uma divisão em Processos Administrativos Disciplinares não demissionários e Processos Administrativos Disciplinares demissionários. Essa divisão pautou-se primeiramente no rigor do formalismo do segundo tipo de processo, haja vista possibilitar a aplicação da sanção disciplinar mais grave prevista no Código de Ética e Disciplina dos Militares, ou seja, a demissão.

Salienta-se, porém, que na apuração dos ilícitos administrativos, por intermédio dos Processos Administrativos Disciplinares não demissionários, deve ser observado o devido processo legal, oportunizando ao acusado a exercer seu direito de defesa conforme dispõe o art. 5º, inc. LV da CRFB/88.

O quadro 1 elenca os tipos de Processos Administrativos Disciplinares da PMMG e uma breve explicação do seu caráter apuratório, o qual poderá culminar em aplicação de

sanção disciplinar ao policial militar processado. Estes processos estão previstos na Lei Estadual n. 14.310/02 e na Resolução n. 3.666/02:

QUADRO 1

Processos Administrativos Disciplinares (PAD) existentes na Polícia Militar de Minas Gerais
(continua)

| Processo Administrativo Disciplinar | Tipo | Observação |
|---|-------------------|---|
| Comunicação Disciplinar | não demissionário | Formalização escrita, assinada por militar e dirigida à autoridade competente, acerca de ato ou fato contrário à disciplina praticada por subordinado que serve para iniciar o processo administrativo disciplinar. |
| Procedimento Sumário | não demissionário | Processo inicialmente de caráter meramente investigatório, com o objetivo apurar, sem rígidas formalidades, qualquer ato ou fato aparentemente irregular. Caso haja indícios de transgressão disciplinar, poderá ser iniciado no mesmo processo a fase acusatória em que o investigado terá direito ao contraditório e ampla defesa. |
| Sindicância Regular | não demissionário | Apuração, de maneira rápida e padronizada, de atos e fatos indicativos de irregularidades, que envolvam servidores da Instituição antecedendo a outras providências cíveis, criminais ou administrativas. |
| Relatório Reservado | não demissionário | O militar que presenciar ou tomar conhecimento de ato ou fato contrário à moralidade ou à legalidade, praticado por outro militar mais antigo ou de maior grau hierárquico, poderá encaminhar relatório reservado à autoridade imediatamente superior ou à Corregedoria da Polícia Militar que irá iniciar o processo administrativo disciplinar. |
| Queixa Disciplinar | não demissionário | Comunicação interposta pelo militar diretamente atingido por ato pessoal que repute irregular ou injusto praticado por superior que também inicia o processo administrativo disciplinar. |
| Processo Administrativo Disciplinar Sumário (sentido estrito) | demissionário | Apuração de fato de militar, com menos de três anos de efetivo serviço, que comete reincidência de falta disciplinar de natureza grave, se classificado no conceito "C" ou pratica ato que afete a honra pessoal ou o decore da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado. |

(Conclusão)

| Processo Administrativo Disciplinar | Tipo | Observação |
|---|---------------|--|
| Processo Administrativo Disciplinar (sentido estrito) | demissionário | Apuração de fato de militar, com no mínimo três anos de efetivo serviço, que comete nova falta disciplinar grave, se classificado no conceito “C” ou pratica ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado. |

Fonte: Baseado em: MINAS GERAIS. Lei 14.310 de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002b
 MINAS GERAIS. Polícia Militar de. Resolução n. 3666 de 2 de agosto de 2002. Aprova o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos Disciplinares da Polícia Militar de Minas Gerais (MAPPAD/PM), para primeira edição. Belo Horizonte, 2002c

4.4 Ampla defesa e contraditório no Processo Administrativo Disciplinar

Faz-se necessário dedicar esta seção ao estudo da ampla defesa e contraditório, vez que são postulados essenciais para a validade do processo administrativo disciplinar que culmina em aplicação de um ato de sanção disciplinar.

Os princípios da ampla defesa e do contraditório estão descritos no inciso LV do art. 5º da CRFB/88 que dispõe:

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 ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[...].

O princípio do contraditório, conforme afirma Di Pietro (2010, p. 631), “[...] é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta.” Assim, cabe à comissão ou à autoridade processante a notificação do acusado de todos os atos a ser praticados, o exame das provas produzidas nos autos, a participação na oitiva das testemunhas e a apresentação da defesa final, para exercer o direito de contraditar.

Neste mesmo sentido, Medauar (2003, p.96) apresenta o binômio informação – reação, para o exercício do contraditório:

Em essência, o contraditório significa a faculdade de manifestar o próprio ponto de vista ou argumentos próprios ante fatos, documentos ou pontos de vista apresentados por outrem. O contraditório possibilita ‘tecnicamente contradizer a posição contrária’. Fundamentalmente o contraditório quer dizer ‘informação necessária’ e ‘reação possível’. Elemento ínsito à caracterização da processualidade, o contraditório propicia ao sujeito a ciência de dados, fatos, argumentos, documentos, a cujo teor ou interpretação pode reagir, apresentando, por seu lado, outros dados, fatos, argumentos, documentos.

O princípio da ampla defesa engloba também o princípio do contraditório, contudo é mais abrangente, pois abarca não só os atos os quais são formalizados no processo, mas qualquer situação atinente a uma possível defesa do acusado, ou seja, qualquer forma de contestar o fato descrito na portaria do processo, inclusive o recurso contra a decisão exarada pela autoridade julgadora.

A legalidade do processo fundamenta-se na observância desses dois princípios constitucionais, os quais dão garantia ao acusado do devido processo legal, bem como permite à Administração Pública exarar um ato administrativo devidamente motivado ao final do processo.

Nesta seção estuda-se o caminho do processo administrativo disciplinar até se chegar à possível aplicação de um ato de sanção disciplinar que é o objeto de estudo a ser analisado.

Na seção **5**, estuda-se a possibilidade de revisão do ato de sanção disciplinar aplicado, e, para isso, tem-se que conceituar o instituto do *reformatio in pejus* e a sua aplicação no processo penal e no processo administrativo.

5 INSTITUTO DA *REFORMATIO IN PEJUS*

A fim de atender ao objetivo da pesquisa, qual seja, analisar com respaldo legal científico a possibilidade de reforma para pior das sanções disciplinares previstas no art. 24 da Lei Estadual n. 14.310/02, aplicadas aos policiais militares da PMMG, nesta seção estuda-se o conceito da *reformatio in pejus*, a aplicação desse instituto no processo penal e, por fim, faz-se a descrição da utilização deste instituto no Direito Administrativo.

5.1 Conceito de *Reformatio in pejus*

Segundo Ferreira (1999), a expressão *reformatio in pejus* vem do latim e quer dizer reforma para pior. É usada comumente na ciência do direito, principalmente no Direito Processual Penal no qual teve a sua origem, e, mais recentemente é discutida na seara do direito administrativo.

Em um conceito estratificado da expressão reforma para pior, tem-se que reforma para Houaiss e Villar (2001, p. 2413) é “[...] mudança introduzida em algo para fins de aprimoramento e obtenção de melhores resultados; nova organização, nova forma [...]”. Assim, pode-se afirmar que a reforma trata-se de uma modificação, restauração ou emenda.

No sentido jurídico, para Silva (2008, p.1182) reforma é:

[...] a modificação ou alteração de despacho ou de sentença anterior, seja pelo próprio juiz prolator, seja pelo juiz de superior instância. Nesta razão, a reforma importa na prolação de novo despacho, decisão ou sentença que altera ou modifica o decisório anterior, para que não seja atendido ou cumprido.

Para o objeto desta pesquisa, o conceito jurídico de reforma é o que mais se assemelha à expectativa do trabalho, pois fazendo uma analogia da sentença judicial com o ato de sanção disciplinar exarado ao final do processo administrativo disciplinar, o conceito pode ser utilizado com o mesmo sentido.

Já a palavra pior, segundo Houaiss e Villar (2001), significa que excede em maldade ou ruindade, quando ocorre uma relação de comparação. Este sentido é aplicável ao objeto de estudo, pois existe uma comparação da sanção disciplinar aplicada e a sanção disciplinar reformada, podendo esta última ser agravada, em relação a primeira.

Para o Direito Processual Penal *reformatio in pejus* é a modificação da sentença penal de modo a proceder a tratamento penal mais severo do que o estabelecido na decisão reformada. O sentido da expressão *reformatio in pejus* usado para o Direito Processual Penal é o mesmo entendido para o direito administrativo, no qual está inserida a Administração Pública Militar.

5.2 *Reformatio in pejus* no Direito Processual Penal

O Direito Penal é o ramo do direito que protege os bens jurídicos mais importantes para a sociedade, mas a sua atuação ocorre quando os demais ramos do direito (Administrativo, Civil, Trabalhista, entre outros), não conseguiram resolver a contenda ou litígio. (GRECO, 2003).

Após a intervenção do Direito Penal, em razão da lesividade do bem jurídico tutelado na esfera penal, percorre-se um caminho processual formal e técnico até chegar-se à aplicação de uma pena. O processo judicial na seara penal é revestido de formalidades que devem ser severamente observadas pelo judiciário para a validade do processo e da pena imposta ao réu.

Primeiramente, deve ser destacado que o processo judicial tem uma característica triangular dos sujeitos processuais em que há a participação de um acusador, que é, normalmente, representado pelo representante do Ministério Público; de um réu, o qual está sendo acusado de algum fato que constitui um ilícito penal e do julgador, sendo representado pelo juiz de direito.

Ressalta-se que a figura do juiz no processo penal é apenas de julgador, ele não é parte no processo, mas, tão somente, conduz a instrução do processo na busca da verdade real para ao final exarar uma sentença penal, pautando-se sempre pela imparcialidade.

O sistema utilizado no processo penal atualmente é o acusatório em que há a garantia de todos os direitos ao réu em consideração ao Estado Democrático de Direito adotado no país e positivado na CRFB/88. Neste sentido, Rangel (2005, p. 49) aponta que “em um Estado Democrático de Direito, o sistema acusatório é a garantia do cidadão contra qualquer arbítrio do Estado.”

Após a instrução do processo e a observância do devido processo legal, o juiz proclama a sentença penal a qual poderá incorrer em aplicação de uma pena ao réu. O apenado insatisfeito e desejando mudar a pena que lhe foi imposta, poderá interpor recurso ao tribunal.

O Código de Processo Penal prevê vários tipos de recursos a serem interpostos pelo réu, sendo que quando do julgamento desses recursos não poderá haver agravamento da pena, quando somente o réu houver apelado da sentença, conforme prescreve o art. 617 do Decreto-Lei n. 3689/41 de 3 de outubro de 1941:

Art. 617. O tribunal, câmara ou turma atenderá nas suas decisões ao disposto nos arts. 383, 386 e 387, no que for aplicável, não podendo, porém, ser agravada a pena, quando somente o réu houver apelado da sentença.

Desta forma, tem-se que no Direito Processual Penal¹⁸ a interposição de recurso pelo réu, sem que haja também recurso pelo Ministério Público implica à proibição da aplicação da *reformatio in pejus* quando houver análise do recurso pelo tribunal. Assim afirma Grinover, Gomes Filho e Fernandes (2001, p. 45): “Não se admite a *reformatio in pejus*, entendida como reforma para pior, entre a decisão recorrida e a decisão no recurso [...]”.

No mesmo sentido, assinala Capez (2002, p. 427): “o art. 617 do CPP proíbe a *reformatio in pejus*, ao dispor que o Tribunal não pode agravar a pena quando só o réu tiver apelado.”

¹⁸ Capez (2005, p.1) conceitua o Direito Processual Penal como: “[...] conjunto de princípios e normas que disciplinam a composição das lides penais, por meio da aplicação do Direito Penal objetivo.”

Ainda, nesta mesma linha, Rangel (2005, p. 747) ressalta que o agravamento da pena implica julgamento fora do pedido do réu:

Vejam que o legislador proíbe a agravação da pena, ou seja, a piora da situação processual do réu e, ao mesmo tempo, quando somente ele houver apelado, pois se houver recurso do Ministério Público é porque há pedido para se agravar a situação do réu. A proibição da *reformatio in pejus* é a consagração da vedação do julgamento *ultra e extra petita* (...)
Por último, devemos salientar que qualquer gravame na situação do réu, havendo recurso exclusivo, é vedado.

Desta forma, verifica-se que está pacificada a proibição da reforma para pior de pena recorrida somente pelo réu no Direito Processual Penal.

Contudo, já houve um imbróglio quanto a aplicação da *reformatio in pejus* indireta que quer dizer que quando somente o réu interpõe recurso e acarreta em anulação da sentença judicial condenatória, o juiz que proferir a nova sentença, substituindo a decisão anulada, ficará vinculado a aplicar o máximo da pena anteriormente imposta.

A contenda se pautou na falta de previsão legal para o impedimento da reforma para pior da pena recorrida, pois, assim, tecnicamente, é possível a exarcação de nova sentença com agravamento da pena em relação à decisão anulada. (GRINOVER; GOMES FILHO; FERNANDES, 2001)

Com o Estado Democrático de Direito estabelecido no país, em que se asseguram, nos ordenamentos jurídicos vigentes, principalmente a carta magna, as garantias individuais, não é mais cabível a aplicação do sistema inquisitivo, mas tão somente o sistema acusatório, o qual privilegia a ampla defesa e o contraditório.

Após vários julgados pelo Supremo Tribunal Federal, o entendimento foi pacificado no sentido de que é proibida a *reformatio in pejus* indireta, conforme afirma Grinover, Gomes Filho e Fernandes (2001, p.47):

Os julgados mais antigos não reconheciam qualquer influência da sentença nula sobre a que viesse a ser proferida: STF, RT 179/998, RF 114/486. Mas a posição mudou a partir do *Habeas Corpus* n. 48.998 (RTJ 60/348), em que o STF entendeu, para a revisão criminal, que o art. 626, parágrafo único, CPP proíbe a agravação da pena, mesmo que a primeira sentença tenha sido anulada; e, se assim é para a revisão criminal – o que, observe-se, também é

discutível – o mesmo raciocínio deve aplicar-se ao art. 617, atinente à apelação.

Em julgado recente do Supremo Tribunal Federal no recurso ordinário em *habeas corpus* n. 107381, verificou-se a aplicação da proibição da *reformatio in pejus* indireta:

RHC 107381 / DF - DISTRITO FEDERAL
 RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS
 Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA
 Julgamento: 31/05/2011 Órgão Julgador: Primeira Turma
 EMENTA: HABEAS CORPUS. CONSTITUCIONAL, PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIMES DE MAUS-TRATOS. DOSIMETRIA DA PENA. FIXAÇÃO DA PENA-BASE ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. POSSIBILIDADE. MAUS ANTECEDENTES. LIMITES INSTRUTÓRIOS DO HABEAS CORPUS. CONTINUIDADE DELITIVA. CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DA MAJORANTE IMPRÓPRIA. [...] 5. Em habeas corpus, é defeso ao Superior Tribunal de Justiça alicerçar sua decisão em regra mais gravosa, sequer cogitada pelo Ministério Público nas instâncias estaduais, sob pena de se cancelar uma reformatio in pejus indireta. 6. Recurso parcialmente provido.(grifo nosso)

Desta forma, o entendimento da doutrina majoritária passou a ser de que o juiz estaria impedido de prolatar uma decisão com condenação superior à que foi dada no primeiro julgamento, pois se assim o fizer haveria uma *reformatio in pejus* indireta.

Salienta-se, porém, que não é este o entendimento jurisprudencial quando se trata de sentença anulada no Tribunal do Júri¹⁹, sob o argumento de que não se pode limitar a soberania do tribunal popular que volte a julgar a causa. (GRINOVER; GOMES FILHO; FERNANDES, 2001)

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal assim decidiu no recurso de *habeas corpus* n. 85514:

RHC 85514 / RJ - RIO DE JANEIRO
 RECURSO EM HABEAS CORPUS
 Relator(a): Min. CEZAR PELUSO
 Julgamento: 02/02/2010 Órgão Julgador: Segunda Turma
 EMENTA: AÇÃO PENAL. Homicídio qualificado. Júri. Sentença de pronúncia. Reconhecimento de qualificadora na motivação. Continuação

¹⁹ Tribunal do Júri segundo Silva (2008, p. 1434) é “[...] denominação vulgarmente atribuída à instituição do júri, igualmente qualificada de Tribunal Popular. Presidido por um *juiz togado*, o Tribunal do Júri é constituído por juízes de fato, sorteados no momento, tendo a função de julgar criminosos, cujos delitos devam ser submetidos ao veredicto desse colégio de magistrados ocasionais, de acordo com os preceitos legais constituídos. Os membros componentes do Tribunal do Júri classificam-se de jurados, sorteados dentre os cidadãos que tenham sido regularmente alistados e integrantes da lista geral organizada nos termos do Cód. De Proc. Penal.”

pelo Tribunal, em recurso de defesa. *Reformatio in pejus*. Inexistência. Erro formal do dispositivo da sentença. Acolhimento expresso da qualificadora relativa ao motivo fútil. Recurso a que se nega provimento. Não incorre em *reformatio in pejus* o Tribunal que, em recurso da defesa, mantém a imposição de qualificadora expressamente reconhecida na sentença de pronúncia, mas ausente do seu dispositivo por evidente erro material. (grifo nosso)

Também não há que se falar em proibição de agravamento da pena quando o processo for anulado por incompetência absoluta do julgador vez que é caso de inexistência jurídica da sentença, pois a decisão foi prolatada por pessoa não investida no poder de julgar.

Merece, ainda, ser destacado o fato de que não ocorre a proibição do agravamento da pena nas sentenças que estão sujeitas automaticamente ao duplo grau de jurisdição, conforme afirma Didier Júnior²⁰ (2006, p. 62 *apud* Romão, 2011):

A proibição da *reformatio in pejus* não afasta de modo algum a possibilidade de o tribunal revisar aquilo que *ex vi legis* se sujeita ao duplo grau de jurisdição, como por exemplo as questões de ordem pública que, se acolhida em detrimento do interesse do recorrente, poderão, de certo modo, levar a uma reforma para pior.

Sobressai-se dessa seção que o instituto da *reformatio in pejus* é, em regra, proibido no Direito Processual Penal. Há algumas exceções em que é permitida a reforma para pior da sentença penal condenatória. A presente análise é fundamental para o estudo da próxima seção que tem como foco o Direito Administrativo e a possibilidade da aplicação do instituto da *reformatio in pejus* na esfera administrativa, especificamente no ato de sanção disciplinar.

5.3 *Reformatio in pejus* no Processo Administrativo Disciplinar

O processo administrativo disciplinar, conforme visto na seção 3, decorre de uma sucessão de fases até se chegar à aplicação de sanção disciplinar ao acusado.

²⁰ DIDIER JR, Fredie. **Direito Processual Civil**: meios de impugnação às decisões judiciais. Salvador: JusPodivm, 2006.

Ressalta-se que a imposição de uma punição na esfera administrativa é estabelecida por critérios distintos daqueles existentes na esfera penal. No Direito Penal para cada crime praticado, a lei comina uma pena específica a qual o julgador está vinculado para a aplicação da pena. No Direito Administrativo as condutas irregulares não estão diretamente atreladas às sanções disciplinares previstas, tendo que ser verificado pelo julgador critérios para se chegar ao tipo de sanção a ser aplicada.

Carvalho Filho (2006) afirma que no âmbito administrativo há um código ou estatuto que descreve os direitos e deveres dos servidores e a conduta irregular se caracterizará quando não houver observância desses deveres. A autoridade tem o poder discricionário de compatibilizar a conduta descrita no código como dever e assim aplicar uma sanção disciplinar.

Outra diferença do Processo Penal se assenta nos sujeitos da relação processual. Enquanto no processo penal há uma relação triangular dos sujeitos, no processo administrativo há apenas dois sujeitos, sendo o acusado de um lado e a Administração Pública de outro. Salienta-se que a Administração tem duplo papel, primeiro de acusadora e depois de julgadora.

O acusado, insatisfeito com a decisão exarada poderá interpor recurso administrativo contra a sanção disciplinar lhe imposta.

Tem-se que o recurso administrativo é um meio legal de controle interno dos atos administrativos exarados pela Administração Pública. Trata-se de uma solicitação formal do acusado à Administração para reexaminar o ato administrativo prolatado, podendo ser em relação ao aspecto formal ou de mérito.

Segundo Costa (2005, p. 448), recurso disciplinar “é a franquia legal que confere ao servidor a chance de provocar, na via administrativa, o reexame do ato punitivo constituído contra ele.” Assim, o recurso administrativo, também decorre de um mandamento legal, o qual assegura o devido processo legal na seara administrativa ao acusado.

No âmbito da Administração Pública Federal está previsto nos art. 64 e 65 da Lei Federal n. 9784/99 o julgamento do recurso disciplinar pelo órgão competente:

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

[...]

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.(grifo nosso)

Isso demonstra que, na esfera federal, por expressa disposição de lei, poderá ocorrer a reforma para pior, desde que seja garantido ao acusado o exercício do contraditório e ampla defesa. Mas, em caso de revisão²¹ de processo que resulte em sanção disciplinar, não caberá agravamento da sanção.

Cabe ressaltar que no Direito Processual Penal o instituto da revisão é considerado como uma ação penal rescisória de um processo já terminado por uma sentença penal transitada em julgado.

Neste sentido, afirma Milton²² (1898, p. 481 *apud* Capez, 2002, p. 467) que no processo penal a revisão não é “[...] simplesmente um recurso; é antes uma ação *sui generis*; tanto assim que ela só tem lugar com referência a processos findos, isto é, processos que não pendem mais de recurso algum, que já foram decididos em última instância [...]”.

No Direito Administrativo, tem-se o mesmo entendimento, quanto a revisão com proibição de agravamento da sanção, em casos de processos administrativos com decisão transitada em julgado conforme afirma Carvalho Filho (2006, p. 807):

[...] a lei vedou o agravamento da situação do interessado na hipótese do processo de revisão, caracterizado pelo fato de que o interessado intenta reduzir ou suprimir sanção aplicada em processo já findo, mediante a apresentação de fatos novos ou circunstâncias relevantes.(grifo nosso)

²¹ Segundo Silva (2008, p. 1237) revisão vem “do latim *revisio*, de *revisare* (rever, voltar a ver ou ver de novo), em sentido vulgar entende-se o exame, o estudo ou a análise acerca de alguma coisa, para que se corrija ou se modifiquem os enganos ou erros, que nele encontram. Em sentido jurídico, a revisão possui análoga significação: é o exame ou estudo de alguma coisa para expurgar dela o que não estiver de acordo ou em harmonia com o direito ou verdade.”

²² MILTON, Aristides. A Constituição do Brasil; notícia histórica, texto e comentário, 1898.

Verifica-se também a previsão do julgamento do recurso interposto em face de decisão em processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual nos artigos 51, 52 e 68 da Lei Estadual n. 14.184/02:

Art. 51 Das decisões cabe recurso envolvendo toda a matéria objeto do processo.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar a decisão no prazo de cinco dias, encaminhá-lo-á à autoridade imediatamente superior.

§ 2º A interposição de recurso independe de caução, salvo exigência legal.

§ 3º Quando a decisão for contra o Estado, seu prolator recorrerá de ofício para a autoridade que lhe for imediatamente superior.

Art. 52 O recurso não será conhecido quando interposto:

I fora do prazo;

II perante órgão incompetente;

III por quem não tenha legitimação;

IV depois de exaurida a esfera administrativa.

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

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

[...]

Art. 68 O processo de que resultar sanção ou indeferimento pode ser revisto a pedido ou de ofício quando for alegado fato novo ou circunstância que justifique a revisão.

§ 1º O prazo para revisão é de cinco anos contados da decisão definitiva.

§ 2º Da revisão não pode decorrer agravamento de punição.(grifo nosso)

No âmbito federal, a Lei Federal n. 9784/99 dispõe que a norma geral deverá ser observada nos processos administrativos da Administração Pública. Contudo, a própria norma do art. 69 prevê que nos casos de processos administrativos específicos, regidos por lei própria, deverá se aplicada a norma geral de forma subsidiária²³:

Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Da mesma forma, a Lei Estadual n. 14.184/02 em seu artigo 1º estabelece a aplicação da regra geral aos processos administrativos da Administração Pública Estadual, mas faz ressalva de uso, de forma subsidiária, da lei nos casos de processos administrativos específicos que possuem lei própria:

²³ Subsidiário segundo Silva (2008 p. 1334) é “Do latim *subsidiarius* (que é de reserva, que é de reforço), na linguagem vulgar designa o que vem em segundo lugar, isto é, é secundário, auxiliar, ou supletivo. Nesta razão, o que se mostra subsidiário, como secundário, revela, ou pressupõe, o principal, a que vem, conforme às circunstâncias, auxiliar, apoiar ou reforçar.”

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Estado, visando à proteção de direito das pessoas e ao atendimento do interesse público pela Administração.

[...]

§ 2º Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta lei.

Ressalta-se que o processo administrativo disciplinar, objeto desta pesquisa, possui uma legislação específica para o rito processual que orienta e conduz os procedimentos a serem seguidos pela autoridade instauradora. Trata-se da Lei Estadual n. 14.310/02 a qual já foi citada anteriormente como o Código de Ética e Disciplina dos Militares da PMMG.

Em relação ao recurso disciplinar interposto contra a sanção disciplinar aplicada ao acusado, verifica-se que há previsão na Lei Estadual n. 14.310/02, nos art. 59 a 62, no capítulo III do título V:

TÍTULO V

CAPÍTULO III

Recurso Disciplinar

Art. 59 – Interpor, na esfera administrativa, recurso disciplinar é direito do militar que se sentir prejudicado, ofendido ou injustiçado por qualquer ato ou decisão administrativa.

Art. 60 – Da decisão que aplicar sanção disciplinar caberá recurso à autoridade superior, com efeito suspensivo, no prazo de cinco dias úteis, contados a partir do primeiro dia útil posterior ao recebimento da notificação pelo militar.

Parágrafo único - Da decisão que avaliar o recurso caberá novo recurso no prazo de cinco dias úteis.

Art. 61 – O recurso disciplinar, encaminhado por intermédio da autoridade que aplicou a sanção, será dirigido à autoridade imediatamente superior àquela, por meio de petição ou requerimento, contendo os seguintes requisitos:

I – exposição do fato e do direito;

II – as razões do pedido de reforma da decisão.

Parágrafo único – Recebido o recurso disciplinar, a autoridade que aplicou a sanção poderá reconsiderar a sua decisão, no prazo de cinco dias, ouvido o CEDMU, se entender procedente o pedido, e, caso contrário, encaminhá-lo-á ao destinatário, instruído com os argumentos e documentação necessários.

Art. 62 – A autoridade imediatamente superior proferirá decisão em cinco dias úteis, explicitando o fundamento legal, fático e a finalidade.

A Lei Estadual n. 14.310/02, nos art. 48 e 49 do capítulo VI do título III traz, também, a possibilidade de anulação do ato de sanção disciplinar no caso de ilegalidade:

TÍTULO III
CAPÍTULO VI

Anulação

Art. 48 – A anulação da punição consiste em tornar totalmente sem efeito o ato punitivo, desde sua publicação, ouvido o Conselho de Ética e Disciplina da Unidade.

§ 1º – Na hipótese de comprovação de ilegalidade ou injustiça, no prazo máximo de cinco anos da aplicação da sanção, o ato punitivo será anulado.

§ 2º – A anulação da punição eliminará todas as anotações nos assentamentos funcionais relativos à sua aplicação.

Art. 49 – São competentes para anular as sanções impostas por elas mesmas ou por seus subordinados as autoridades discriminadas no art. 45.

Na Instituição PMMG, também, há previsão legal sobre a possibilidade de aplicar a sanção disciplinar mais gravosa na solução do processo administrativo disciplinar conforme art. 74 da Lei Estadual n. 14.310/02:

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:

[...]

III – aplicando, agravando, atenuando ou anulando sanção disciplinar, na esfera de sua competência;

[...].

Consta, ainda, no art. 77 da Lei Estadual n. 14.310/02 um dispositivo legal que permite a avocação por autoridade superior da decisão exarada por autoridade julgadora que tenha prolatado decisão contrária às provas dos autos.

Art. 77 – O Comandante-Geral poderá modificar motivadamente as decisões da autoridade convocante da CPAD, quando ilegais ou flagrantemente contrárias às provas dos autos.

Contudo, em sede de recurso, não há previsão expressa de reforma da sanção disciplinar com possibilidade de aplicação de outra mais gravosa que a recorrida na Lei Estadual n. 14.310/02 e a problemática está exatamente em qual norma aplicar por analogia²⁴

²⁴Analogia segundo Capez (2002, p. 65) “[...] é a atividade consistente em aplicar a uma hipótese não regulada por lei disposição relativa a um caso semelhante.” Isto significa que é uma forma de preencher uma lacuna. A analogia pode ser *legis* ou *juris*. A analogia *legis* consiste na aplicação de uma regra jurídica existente a caso semelhante, não previsto pelo legislador; já a analogia *juris* sugere um processo mais amplo, porque não encontrando regra jurídica que regulamente caso semelhante, ao julgador se permite extrair filosoficamente o axioma predominante de um conjunto de regras.

ou de forma subsidiária, vez que existem posicionamentos divergentes na lei, doutrina e jurisprudência do Direito Administrativo a respeito.

Verifica-se na Lei Federal 9784/99 que há dispositivo legal autorizando a reforma para pior, mas com a ressalva que deve ser dada a garantia ao acusado para nova defesa. Na mesma lei, outro dispositivo legal proíbe a revisão com agravamento da sanção aplicada.

Na jurisprudência, é verificada a Súmula 473²⁵ editada pelo Supremo Tribunal Federal a possibilidade da Administração Pública reformar o ato administrativo exarado. Destaca-se que as súmulas editadas pelo STF devem ser observadas pela Administração Pública, conforme previsão no art. 103-A da CRFB/88, que dispõe que:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

Da mesma forma, há decisões jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sendo algumas antigas e outras recentes que admitem a aplicação da *reformatio in pejus* na esfera administrativa. Destaca-se o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 21981/RJ:

ROMS 21.981/RJ – RIO DE JANEIRO
 RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA
 Relator (a): ELIANA CALMON
 Julgamento: 22/06/2010, Segunda Turma
 EMENTA: ADMINISTRATIVO. PENA DE SUSPENSÃO. “REFORMATIO IN PEJUS”. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR. Não se aplica ao procedimento disciplinar a vedação da “reformatio in pejus”, pelo que pode a autoridade hierarquicamente superior aplicar pena mais gravosa do que a imposta pelo inferior (STJ, ROMS 29/RJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (1989/0009260-0), rel. Min. Américo Luz, j. 25.10.1994, 2ª T., DJ 21.11.1994, p. 31.742).
 ADMINISTRATIVO - FUNCIONAMENTO DOS BANCOS - EXIGÊNCIAS CONTIDAS EM LEI ESTADUAL E MUNICIPAL - LEGALIDADE.

²⁵ “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.”

1. A jurisprudência do STF e do STJ reconheceu como possível lei estadual e municipal fazerem exigências quanto ao funcionamento das agências bancárias, em tudo que não houver interferência com a atividade financeira do estabelecimento (precedentes).
2. Leis estadual e municipal cuja argüição de inconstitucionalidade não logrou êxito perante o Tribunal de Justiça do Estado do RJ.
3. Em processo administrativo não se observa o princípio da "non reformatio in pejus" como corolário do poder de auto tutela da administração, traduzido no princípio de que a administração pode anular os seus próprios atos. As exceções devem vir expressas em lei.
4. Recurso ordinário desprovido. (grifo nosso)

Já a doutrina se divide em três posicionamentos distintos em relação ao agravamento da sanção disciplinar recorrida, quais sejam: doutrinadores que admitem a aplicação da *reformatio in pejus*, doutrinadores que são contra o agravamento da sanção disciplinar recorrida e ainda outros que entendem ser aplicável a reforma para pior, contudo com algumas restrições.

Entre os doutrinadores que acreditam ser possível a aplicação do instituto da *reformatio in pejus*, está o consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles o qual assevera que é possível a aplicação da reforma com agravamento da sanção recorrida na seara administrativa: “em qualquer modalidade de recurso, a autoridade ou o tribunal administrativo tem ampla liberdade de revisão do ato recorrido, [...], sendo admissível até a *reformatio in pejus*, em discordância com o pedido do recorrente.”(MEIRELLES 2003, p.576)

No mesmo sentido, afirma Sundfeld²⁶ (*apud* Ferreira, 2001, p.130):

É necessário atentar em que os procedimentos administrativos normalmente não imitam os judiciais, inexistindo um agente encarregado de formular recursos pela Administração. Assim, se inadmitida a *reformatio in pejus*, a primeira autoridade a decidir seria absoluta, quando favorecesse o acusado. De outro lado, recurso – bem como o próprio procedimento – não existe exclusivamente para garantia do administrado, mas também para assegurar que a decisão seja o mais possível ajustada à lei, o que é o único interesse da Administração. Por fim, se é verdadeiro que a *reformatio in pejus* pode ser usada para indiretamente constranger o acusado a não recorrer, é certo igualmente que, se a revisão resultar em ilegalidade, sempre haverá o recurso ao Judiciário. Portanto, este constrangimento só poderá ser eficaz contra quem sabe que o Judiciário não alterará a decisão, por ser ela válida. Em outras palavras, o constrangimento só pode atingir quem foi sancionado de forma mais branda que o correto, de maneira que a interdição da *reformatio in pejus*, se a aceitássemos, viria em benefício exclusivo das decisões ilegais.

²⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. **A defesa nas sanções administrativas**. RF 298. Rio de Janeiro, Forense, 1987.

Desta forma, tem-se como permitido o agravamento da sanção disciplinar recorrida na seara administrativa, com fundamento na relação de princípios que lastream a Administração pública, bem como o processo administrativo.

O primeiro princípio considerado é o da legalidade, o segundo é a supremacia do interesse público, ver seção 2. Os demais princípios considerados, quais sejam: inquisitivo, oficialidade e verdade material têm direta sintonia com os dois princípios anteriores.

O princípio inquisitivo informa que a Administração Pública tem o dever legal de apurar os fatos, em tese, irregulares que chegam ao seu conhecimento, por intermédio de processo administrativo, bem como cuidar para que o processo tenha o seu andamento até a decisão final, com as provas necessárias e suficientes para o julgamento.

O princípio da oficialidade tem características semelhantes ao princípio inquisitivo, pois trata do andamento do processo pela administração pública e assim descreve Gasparini (2010, p.1064): "[...] cabe à Administração Pública, e somente a ela, a movimentação do processo administrativo, ainda que instaurado por provocação de particular, e adotar tudo o que for necessário e adequado à sua instrução."

O princípio da verdade real está inserido no princípio da oficialidade, pois o dever de dar andamento ao processo administrativo inclui a necessidade de produção de provas e aí está a busca da verdade material. Nesse sentido, afirma Medauar (1993, p. 198):

Esse princípio, também denominado verdade real, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos suscitados pelos sujeitos.

Desta feita, para os doutrinadores que se apoiam nesses princípios para defender a possibilidade do agravamento da sanção disciplinar recorrida tem como argumento que, tais princípios, dão poderes à administração pública para a aplicação da lei de forma adequada para assim atender ao interesse público.

Salientam, ainda, os doutrinadores, que o agravamento da sanção disciplinar recorrida, em conformidade com a previsão legal, não ofende os princípios do contraditório e à ampla defesa, vez que a administração pública não está adstrita às razões do recurso, mas à lei e ao interesse público.

Em entendimento contrário, ou seja, não admitem a aplicação da *reformatio in pejus*, estão outros doutrinadores que têm como características serem contemporâneos.

Destaca-se o posicionamento de Costa (2005, p.63) que afirma ser proibida a reforma para pior da sanção disciplinar recorrida:

[...] a *reformatio in pejus*, consoante a compreensão resultante da boa lógica jurídica que norteia o relacionamento existente entre as normas e os princípios que constituem o nosso *jus positum*, não encontra o menor eco na nossa processualística disciplinar.

Com fulcro na Lei Estatutária Federal e a Lei Estadual de São Paulo, Di Pietro (2010) afirma que a revisão não autoriza a agravação da pena, mas tão somente pela redução ou cancelamento da pena.

Para esse grupo de doutrinadores, a não aplicação da reforma para pior assenta-se em alguns princípios, os quais dão garantia ao acusado de participar e conhecer o processo em todas as suas fases, sendo os princípios da ampla defesa, do contraditório, já estudados na seção 3. Outro princípio também suscitado pela doutrina é a segurança jurídica, que também já foi objeto de estudo na seção 2 que dá suporte para não haver mudança nas decisões exaradas pela Administração.

Isto demonstra que os doutrinadores que se baseiam nesses princípios, para não admitir a aplicação da *reformatio in pejus*, consideram o processo administrativo disciplinar muito semelhante ao processo penal em que tem prevalência, sempre, o devido processo legal. Ainda, é afirmado por esses doutrinadores que, caso se admitisse a reforma para pior, estar-se-ia cerceando um direito de defesa do acusado, que sabedor que a sua situação poderia piorar com a interposição do recurso disciplinar, deixaria de utilizar desse instrumento para não correr o risco de haver prejuízo.

Uma terceira corrente de doutrinadores entende de forma distinta das anteriores, posto que admitem a aplicação do instituto da *reformatio in pejus*, mas com restrição.

Dentre os doutrinadores com esse posicionamento, destaca-se José dos Santos Carvalho Filho que, como administrativista, entende que pode haver a reforma quando a matéria for de legalidade estrita, na “hipótese em que o ato administrativo da autoridade inferior tenha sido praticado em desconformidade com a lei, conclusão extraída mediante critérios objetivos.” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 806)

A restrição reside na situação de que não pode haver reforma de ato discricionário da autoridade, ou seja, de ato subjetivo da administração, vez que “não poderá a autoridade de instância superior proceder à nova avaliação subjetiva dos elementos do processo.” (CARVALHO FILHO, 2006, p.806)

No mesmo sentido, os doutrinadores Ferraz e Dallari (2007, 196) afirmam que o agravamento da sanção pode ocorrer, contudo em caso de vício jurídico ou ilicitude da decisão recorrida:

Não é possível agravar discricionariamente a situação do recorrente; somente pode haver agravamento por considerações de direito, em virtude de algum vício jurídico, de alguma ilicitude na decisão recorrida. Havendo esse pressuposto, antes da decisão, deverá ser proporcionada ao recorrente a oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa. Dessa maneira, fica preservado o princípio da legalidade, que é fundamental no regime jurídico-administrativo, e ficam ressalvadas as garantias constitucionais do cidadão.

Essa terceira corrente tem como ponto principal harmonizar os princípios que lastream as duas correntes anteriores. Destaca-se, assim, a importância do devido processo legal, mas, em caso de ilegalidade, a administração Pública tem o dever poder de reformar o ato administrativo para a correta aplicação da lei.

Trata-se do dever de autotutela da Administração Pública sobre seus próprios atos, que devem sempre estar em conformidade com a lei. Assim, quando eivados de vícios, os atos devem ser reformados, conforme já pacificado no STF, com a Súmula 473.

Ressalta-se que alguns desses doutrinadores entendem ser o caso de controle de legalidade e não de *reformatio in pejus*. Assim se há a aplicação de alguma sanção em desconformidade com a lei, esta deve ser reformada, mesmo que para pior, em observância com os ditames legais.

Após o estudo do ato de sanção disciplinar e todo o processo em que é percorrido para a sua aplicação e, também, depois de procedida a caracterização do instituto da *reformatio in pejus*, na seção 6, analisa-se a possibilidade da reforma para pior do ato de sanção disciplinar exarado, especificamente, com a decisão do processo administrativo disciplinar realizado na PMMG, com fulcro no controle de legalidade.

6 REFORMATIO IN PEJUS E O CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO DE SANÇÃO DISCIPLINAR

Nesta seção, verifica-se a pertinência da fundamentação teórica deste estudo para a compreensão do instituto da *reformatio in pejus* nos atos de sanção disciplinar exarados por autoridades administrativas na PMMG.

Inicialmente retomam-se elementos principais do ato de sanção disciplinar, conforme mostrado na seção 3, ressaltando seus aspectos principais; em seguida procede-se a análise do ato de sanção disciplinar através de suportes teóricos que permitem interpretá-lo buscando as evidências que se apresentarem.

6.1 Aspectos principais do agravamento do ato de sanção disciplinar recorrido

Verifica-se que o ato de sanção disciplinar é oriundo do poder disciplinar da administração Pública que, mediante a apuração por meio de um processo administrativo disciplinar, poderá culminar na aplicação de uma sanção disciplinar. Esse ato pode ser contestado pelo sancionado com o fim de modificar o veredicto exarado. Assim, têm-se como pontos principais: poder disciplinar, processo administrativo disciplinar, ato administrativo disciplinar e recurso disciplinar.

Ressalta-se que a PMMG, também, é órgão da Administração Pública, e, assim, lhe cabe a aplicação de todos os poderes/deveres inerentes à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e princípios reconhecidos vistos na seção 2.

Dentre os poderes da Administração Pública, evidencia-se o poder disciplinar, o qual para a PMMG tem valor destacado, pois se trata de um dos pilares que a caracteriza como instituição militar.

Para a manutenção dos princípios basilares da Instituição PMMG que são a hierarquia e a disciplina, é necessário ter um efetivo poder disciplinar que sempre deve estar pautado na legalidade e justiça.

O Código de Ética e Disciplina do Estado de Minas Gerais, em seu art. 6º, traz esse dispositivo de forma expressa para que seja observado por todos os policiais militares sujeitos a esse código:

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

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

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

I – pronta obediência às ordens legais;

II – observância às prescrições regulamentares;

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

IV – correção de atitudes;

V – colaboração espontânea com a disciplina coletiva e com a efetividade dos resultados pretendidos pelas IMEs.(grifo nosso)

Verifica-se que a PMMG é um órgão com característica particular, que o diferencia da Administração Pública pelo dever de obediência e subordinação nas relações entre os seus integrantes. A própria natureza militar impõe que o superior hierárquico tenha poderes para ordenar, mas, também, a faculdade de sancionar aquelas condutas contrárias à disciplina.

Assim, decorre do poder disciplinar da Administração Pública Militar a possibilidade de aplicação de sanção disciplinar ao policial militar. Desta forma, a autoridade administrativa, dentro de sua competência legal, pode aplicar a sanção disciplinar ao policial militar, contudo esta imposição de punição deve obedecer a critérios, partindo-se de uma base legal, mas, também da observância de regras e princípios que lastream a Administração Pública.

Dentre os princípios que devem se observados pela Administração Pública, destaca-se o princípio constitucional da legalidade que, conforme afirmam Di Pietro (2010) e

Mello (2010), norteia a atuação da Administração Pública, não podendo haver atividade administrativa em desconformidade com a lei.

Isto demonstra que o princípio da legalidade é o eixo que vai orientar e direcionar a aplicação da sanção disciplinar, pois a lei efetivamente limita o poder disciplinar do Estado.

Pela Lei Estadual n. 14.310/02, deve ser realizada a apuração do fato tido, em tese, como irregular, por intermédio de um processo administrativo disciplinar no qual será oportunizado ao policial militar o devido processo legal para, posteriormente, ser-lhe aplicada uma sanção disciplinar. A matéria, também, é regulamentada pelo Manual de Processo e Procedimentos Administrativos Disciplinares da Polícia Militar que estabelece, em conformidade com a lei, o rito para as apurações, bem como os tipos de processos administrativos existentes na Instituição PMMG.

Para Carvalho Filho (2006), o processo é uma relação jurídica em que há diversidade de pessoas na busca de um fim. Esse entendimento é necessário, haja vista que a instauração do processo é procedida pela Administração Pública, mas a sua continuidade necessita da participação de outros atores, sendo o principal deles o acusado. O estabelecimento da relação jurídica é condição necessária em todo processo litigioso, não sendo possível a sua marcha sem esse liame entre as partes.

O processo, conforme indicado por Carvalho Filho (2006) e Assis (2010), é uma sucessão ou conjunto de atos coordenados. Esses atos compõem as fases do processo administrativo disciplinar que são a instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

É de ressaltar que cada fase do processo deve se realizada com observância ao princípio da legalidade para assim atingir ao fim do processo com a exarção de um ato administrativo legal. Em todas as fases do processo, é importante a participação do acusado, mas, nas fases de instrução e defesa, é essencial o envolvimento do militar para a validade do ato a ser posteriormente exarado.

Essa necessidade de participação do acusado se dá em razão dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório que asseguram ao acusado a oportunidade

de conhecer, participar e produzir provas durante a realização do processo administrativo disciplinar.

As autoras Di Pietro (2008) e Medauar (2008) enfatizam que o contraditório é decorrente da bilateralidade do processo e possibilita contradizer a posição contrária, e para isso deve-se ter a informação necessária para a reação possível pela parte.

Outra fase a destacar no processo administrativo disciplinar é o julgamento conforme afirma Di Pietro (2010) na seção 4. Nessa fase do processo, é feita a verificação de legalidade do processo, podendo inclusive resultar em anulação do processo, ou realização de diligências. Sanadas as questões de nulidade, caso tenham, o julgamento é procedido pela autoridade competente exarando-se uma decisão.

A decisão prolatada pela autoridade poderá acarretar, até mesmo pela natureza do processo administrativo disciplinar, em imposição de uma sanção, por intermédio de um ato administrativo disciplinar.

Na Administração Pública militar tem-se o ato administrativo específico para a aplicação da sanção, o qual se denomina ato de sanção disciplinar que tem como finalidade principal a preservação da disciplina, mas também tem um caráter preventivo e educativo.

A sanção disciplinar é um tipo de ato de administrativo disciplinar que está inserto na classificação dos atos administrativos sancionatórios.

O ato de sanção disciplinar como ato administrativo deve possuir todos os requisitos do ato administrativo para ser válido e produzir seus efeitos legais.

Cabe à autoridade julgadora do processo administrativo disciplinar zelar para que o ato de sanção disciplinar não seja prolatado por autoridade incompetente, com vício de forma, com ilegalidade do objeto, com inexistência de motivos e com desvio de finalidade, o que torna o ato nulo conforme ressaí do art. 2º da Lei Estadual n. 4717/65.

O ato de sanção disciplinar emanado pela Administração Pública que expressa a vontade da administração, não raras vezes é contestado pelo militar sancionado, por

intermédio de um recurso disciplinar, dirigido à autoridade superior àquela que aplicou a sanção.

O recurso disciplinar é a contestação da decisão proferida pela autoridade administrativa, em que o sancionado requer o reexame, no aspecto formal material, do ato de sanção disciplinar lhe foi aplicado, ao final de um processo administrativo disciplinar, conforme visto na seção 5.

Assim, cabe à Administração Pública, por intermédio da autoridade competente para apreciar o recurso disciplinar, proceder à análise do ato exarado, ocasião em que será proferido novo ato mantendo a decisão anterior, anulando a sanção disciplinar ou agravando a sanção aplicada.

O objeto de pesquisa compreende a possibilidade da autoridade revisora aplicar uma sanção mais grave que a recorrida ou não. Assim segue análise dos pontos principais do embasamento teórico estudado para se chegar à conclusão da pesquisa.

6.2 A situação do ato de sanção disciplinar e sua reforma para pior e o suporte teórico de estudo

A conclusão sobre a possibilidade de aplicação da reforma para pior no ato de sanção disciplinar passa pela sistematização do embasamento teórico, vez que a estrutura da administração pública, bem como os ritos que devem ser observados por lei, estão diretamente relacionados com o resultado do processo administrativo e, conseqüentemente, com o ato de sanção disciplinar.

6.2.1 Direito Processual Penal

O instituto da *reformatio in pejus* foi mencionado primeiro no sistema jurídico brasileiro pelo direito processual penal o qual expressamente proibiu a sua aplicação.

Deve ser destacado que o art. 617 do Decreto-Lei n. 3689/41, que dispõe sobre o Código de Processo Penal, veda o agravamento da pena, quando somente o réu houver apelado da sentença, ou seja, quando houver recurso exclusivo do réu. Isto indica que se houver interposição de recurso, também pela parte acusadora, poderá ocorrer reforma para pior da pena recorrida.

Este entendimento é pacífico na doutrina, sendo que os autores Capez (2002) e Rangel (2005) afirmam que não é autorizado o agravamento da pena do réu, quando somente esse interpuser recurso, pois, se assim ocorrer, haverá decisão fora do pedido. Obviamente, o réu não requer em seu recurso o agravamento da pena, mas, ao contrário, solicita a diminuição da pena ou até mesmo a sua absolvição. Assim, se o juiz decide agravando a pena recorrida está emanando uma decisão que não foi pedida em sede de recurso pelo réu.

Salienta-se que essa vedação no processo penal emerge como resultado direto do sistema acusatório em que são contemplados os princípios da ampla defesa e do contraditório como meios de defesa do acusado no curso de todo o processo, com aplicação, inclusive, no recurso.

Outra questão também pacificada no Direito Processual Penal é a *reformatio in pejus* indireta, que apesar de ausência de previsão legal, correntes doutrinárias e jurisprudenciais, convergiram o entendimento para a não aplicação da reforma para pior em casos de sentenças anuladas, devendo a sentença posterior ter o limite máximo na pena exarada na sentença anterior.

Entretanto, há algumas exceções em que se permite a reforma para pior da sentença penal recorrida, como nos casos de incompetência absoluta do julgador, nas sentenças que se sujeitam ao duplo grau de jurisdição e nas sentenças decorrentes de julgamento pelo tribunal do júri.

Destaca-se que quando as duas partes envolvidas no processo penal, réu e acusador, interpõem recurso, não há que se falar em vedação da reforma para pior, pois há pedido para diminuir a pena, mas há também pedido para aumentar a pena. Assim, a decisão pode ser pelo aumento ou diminuição da pena.

No Direito Administrativo, é diferente pois o processo possui como envolvidos apenas o sancionado e a Administração Pública, tendo como possibilidade apenas o sancionado recorrer da decisão, posto que a Administração Pública é parte, mas também é órgão julgador. Assim, a seguir, analisa-se como se passa a situação da reforma para pior no direito administrativo.

6.2.2 Direito Administrativo

Na seara administrativa, a aplicação do instituto da *reformatio in pejus* é ainda divergente, contrariamente ao que ocorre no Direito Processual Penal em que está pacificada a vedação do agravamento da pena quando houver recurso, exclusivamente, pelo réu.

Sobressai do Direito Administrativo que os bens jurídicos tutelados pela Administração Pública são diversos daqueles tutelados pelo Direito Penal. Assim, a aplicação das normas, regras e princípios são direcionados a atividade e competência de cada ramo do direito.

Primeiramente, em uma análise da norma, verifica-se que a Lei Federal n. 9784/99 contempla no art. 64 a possibilidade da reforma para pior da decisão exarada pela Administração Pública, desde que seja conferido ao administrado o direito à defesa e ao contraditório, mediante uma ciência prévia à decisão do recurso, conforme visto na seção 5.

O referido artigo trata de forma genérica sobre processo administrativo no âmbito da esfera federal. Assim, pode-se inferir que está incluído, também, o processo administrativo disciplinar.

Aparentemente contrapondo a este dispositivo, o parágrafo único art. 65 da Lei Federal n. 9784/99 descreve que no caso de revisão de processo que resulte em sanção disciplinar não caberá agravamento da sanção.

Cabe ressaltar que a revisão, no Direito Processual Penal, trata-se de uma ação *sui generis*, denominada revisão criminal, que só tem cabimento para os processos findos, os

quais podem se revistos caso haja fato novo ou circunstância que justifiquem a revisão de processo já transitado em julgado.

Esse entendimento deve ser o mesmo para o Direito Administrativo, posto que o próprio dispositivo legal do art. 65 da Lei Federal n. 9784/99 assim o considera, quando prevê que a revisão pode ser realizada a qualquer tempo:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.(grifo nosso)

Desta forma, não há que se falar em contradição entre os artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 9784/99, pois os dois dispositivos legais tratam de regulamentar momentos distintos do processo administrativo.

O art. 64 da Lei Federal n. 9784/99 deve ser aplicado ao processo administrativo ainda em andamento, ou seja, antes do trânsito em julgado da decisão, posto que o próprio dispositivo prevê ser devida a participação do sancionado no processo, antes da decisão do recurso disciplinar interposto, quando ensejar a reforma para pior do ato de sanção recorrido.

Já o parágrafo único do artigo 65 deve ser considerado para os processos administrativos cujas decisões já tenham passado em julgado, uma vez que trata de revisão de processos findos, que não caibam mais recurso disciplinar.

Na esfera estadual, verifica-se dispositivo semelhante ao existente no art. 65 da lei federal. No art. 68, *caput* e § § 1º e 2º da Lei Estadual n. 14.184/02 está prevista a revisão do processo:

Art. 68 O processo de que resultar sanção ou indeferimento pode ser revisto a pedido ou de ofício quando for alegado fato novo ou circunstância que justifique a revisão.

§ 1º O prazo para revisão é de cinco anos contados da decisão definitiva.

§ 2º Da revisão não pode decorrer agravamento de punição.(grifo nosso)

Destaca-se na Lei Estadual n. 14.184/02 o § 1º do art. 68 que estabelece o prazo de cinco anos para que possa ocorrer a revisão do processo administrativo, contados da decisão definitiva. Esse dispositivo confirma o entendimento de aplicação do instituto da revisão nos processos administrativos findos, posto que, quando usa a expressão *decisão definitiva*, quer dizer, em sentido jurídico, decisão transitada em julgado.

Esse entendimento é reconhecido, também, pela doutrina administrativista, conforme Carvalho Filho (2006).

Isto demonstra que o art. 65 da Lei Federal n. 9784/99 e o art. 68 da Lei Estadual n. 14.184/02 não são adequados para serem aplicados, por analogia, ao objeto de estudo desta pesquisa, vez que o ato de sanção disciplinar analisado para fins de reforma para pior, é resultado de um processo em andamento, vez que não houve ainda trânsito em julgado da decisão exarada, não se tratando assim de caso semelhante ao que prevê as referidas normas.

Já o dispositivo do art. 64, *caput*, e parágrafo único da Lei Federal n. 9784/99 assemelha-se ao objeto de estudo desta pesquisa, posto que faz alusão ao recurso administrativo, ou seja, contestação de um processo administrativo que ainda não teve decisão definitiva:

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão. (grifo nosso)

Este dispositivo é reconhecido por parte da doutrina que entende ser possível a aplicação da *reformatio in pejus*, mas algumas restrições devem ser estabelecidas para o uso adequado do referido instituto.

Segundo Ferraz e Dallari (2007) ocorrendo algum vício ou ilicitude no ato administrativo, ele pode ser reformado para pior, mas, antes da decisão, deve ser oportunizado ao sancionado o exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme visto na seção 5.

Ainda, Ferraz e Dallari (2007), em concordância com Carvalho Filho (2006), salientam que não pode haver discricionariedade na reforma do ato, e sua reforma deve pautar-se em critérios objetivos os quais devem motivar o agravamento da sanção disciplinar aplicada.

Como critério objetivo é destacada a legalidade do ato, ou seja, ato exarado em conformidade com a lei. A observância do princípio da legalidade é o primeiro pressuposto a ser considerado pela Administração Pública na manifestação de sua vontade, devendo prevalecer sobre qualquer vontade individual.

Nesse ponto, salienta-se que a administração pública, em observância ao princípio da autotutela, tem o dever de reformar o ato administrativo ilegal.

Em consonância com esse princípio a Súmula 473 do STF prescreve a necessidade de a Administração rever seus atos, quando eivados de vícios. Assim, a Administração pode reformar seus atos administrativos.

A lei específica da PMMG, qual seja, Lei Estadual n. 14.310/02, não tem previsão de reforma para pior dos atos de sanção disciplinar aplicados pela autoridade administrativa competente, que sejam contestados, por intermédio de recurso disciplinar.

Contudo, a referida lei faz referência, no inc. III do art.74, da possibilidade de agravamento a sanção disciplinar, pela autoridade julgadora nos casos de processos administrativos disciplinares demissionários, em relação à opinião consignada no relatório dos autos pela comissão processante ou autoridade processante.

Ainda, o art. 77 da citada lei estabelece a possibilidade de avocação da decisão exarada pela autoridade julgadora, quando esta houver decidido contrariamente à prova dos autos. Verifica-se aqui a aplicação da autotutela da Administração Pública que verificando a exaração de um ato ilegal, pode proceder à reforma.

Considerando a ausência de norma específica, para responder ao problema proposto nesta pesquisa, qual seja, se poderá haver reforma do ato de sanção disciplinar com

agravamento da sanção recorrida, analisam-se as correntes doutrinárias que trazem três posicionamentos distintos a respeito.

A primeira corrente entende que é possível a aplicação do instituto da *reformatio in pejus* aos atos de sanções disciplinares. Os autores que defendem esse posicionamento se apoiam nos princípios da legalidade, supremacia do interesse público, inquisitivo, oficialidade e verdade real.

Ressalta-se que os valores desses princípios são destacados dos demais na administração pública. Cabe reforçar os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

O Estado de Direito trouxe a positivação das condutas e a Administração Pública tem o dever de cumprir o que está descrito na lei. Assim, o princípio da legalidade é norteador das ações da Administração Pública.

Já o princípio da supremacia do interesse público tem como pressuposto cuidar dos interesses da coletividade, e, para isso, o administrador não pode agir por interesse particular, mas com uma finalidade coletiva a qual está prevista na lei.

A segunda corrente doutrinária é contrária à aplicação da reforma para pior do ato de sanção disciplinar. Esses doutrinadores se pautam nos princípios da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica.

Nessa linha, verifica-se que o interesse público em sancionar o processado se afasta e cede espaço aos direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório, que compreendem, também, a recorribilidade. Desta feita, essa corrente entende que a *reformatio in pejus* é um impedimento ao direito de recorrer do processado porque este deixaria de contestar a sanção disciplinar, para não correr o risco de ter sua sanção agravada.

A terceira corrente doutrinária entende ser possível o agravamento da sanção disciplinar recorrida, porém com algumas restrições, por isso é denominada mista.

Os doutrinadores que defendem esse entendimento são partidários de que pode haver a *reformatio in pejus*, quando se verificar ilegalidade no ato de sanção disciplinar aplicado ao sancionado. Essa reforma deve ser verificada de maneira objetiva pela autoridade que estiver revisando o ato de sanção o qual não poderá se pautar em subjetividade para reformar a sentença.

Destaca-se nesse posicionamento o poder conferido à Administração Pública como guardiã e mantedora do interesse público. Desta forma, havendo a exarcação de um ato de sanção disciplinar ilegal, a administração Pública Militar, em nome da coletividade, tem o poder dever de revê-lo e reformá-lo tornando-o legal, mesmo que ocorra prejuízo para o sancionado.

Dentre as três correntes doutrinárias existentes, a que melhor dá entendimento ao tema *reformatio in pejus* dos atos de sanção disciplinar na PMMG, no limite em que foi procedida a pesquisa, é a terceira corrente que observa e aplica os princípios da administração pública, mas, ao mesmo tempo, observa os preceitos constitucionais conferidos ao indivíduo.

Isso demonstra que a PMMG como órgão da Administração Pública não pode deixar de observar os princípios constitucionais que lastream a atividade administrativa, principalmente o princípio da legalidade que norteia e conduz todos os atos emanados pela autoridade administrativa.

Verifica-se que o poder dever da Administração Pública Militar de buscar a verdade material, implica a observância do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Assim, a relação do dever no exercício da atividade administrativa dá ampla liberdade na decisão da matéria, mesmo em sede recursal, quando pautada na legalidade.

O agravamento da sanção disciplinar recorrida é circunstância que deve ser compreendida pelo policial militar acusado que requer a reforma da decisão, vez que a aplicação do princípio da legalidade representa o cumprimento à lei, dever este a ser observado pela Administração Pública Militar.

Nestes termos, admite-se a reforma para pior do ato de sanção disciplinar o qual especifica o cumprimento de uma das sanções disciplinares previstas no art. 24 da Lei Estadual 14.310/02. Salienta-se que deve haver uma análise objetiva, ou seja, impessoal, legal para essa reforma. Isto quer dizer que a autoridade revisora não pode se ater a critérios subjetivos utilizados pela autoridade sancionadora para a aplicação da sanção, para reformar o ato para pior, mas deve se ater aos aspectos formais e legais do processo administrativo disciplinar e do ato de sanção disciplinar.

Lado outro, a PMMG não pode ficar alheia ao estado de direito que prestigia a democracia, garantindo os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa ao acusado em processo administrativo disciplinar, oportunizando-o o devido processo legal.

Desta maneira, o refazimento de atos considerados ilegais no processo administrativo disciplinar deve ser comunicado ao sancionado para o exercício do contraditório e ampla defesa, caso queira.

7 CONCLUSÃO

Para a compreensão deste objeto de estudo, a *reformatio in pejus* no ato de sanção disciplinar na PMMG buscou-se rever esse conceito. O problema central traçado consistia em verificar a possibilidade de reforma para pior no ato de sanção disciplinar recorrido.

Para alcançar os objetivos propostos e chegar a uma conclusão sobre o assunto, buscou-se parâmetro na Teoria Geral do Estado. O ponto principal foi a teoria da separação dos poderes, idealizada pelos pensadores Locke e Montesquieu, consistia na divisão de poderes como forma de maior controle do governo pelos governados.

Com a teoria da separação dos poderes conseguiu-se acabar com o absolutismo que imperava nos governos, tirando-se assim o poder das mãos de uma só pessoa. Dentro dessa premissa, o poder do Estado, em que pese ter continuado uno e indivisível, passou a ser governado com três funções distintas quais sejam: legislativa, judiciária e executiva.

A função executiva do Estado, também denominada administrativa, é que interessou para a fundamentação teórica, pois é a função responsável em cuidar tutelar o interesse público.

Nesse contexto, foi demonstrada na seção **2**, a estrutura da Administração Pública e ainda se identificaram os princípios constitucionais e reconhecidos a serem observados pela Administração Pública por intermédio de seus servidores na execução de suas atividades, bem como os poderes que são conferidos ao Estado, por intermédio de seus órgãos e agentes, para legitimar a sobreposição do interesse público em relação ao interesse particular.

Na seção **2**, ainda, foi demonstrada a PMMG como parte da Administração Pública e, por conseguinte, como órgão que executa suas atividades internas, dentre elas, a emissão de atos administrativos.

Na seção **3**, descreveu-se o ato administrativo, com vista a clarificar que o ato de sanção disciplinar é uma espécie de ato administrativo. Demonstrou-se que para sua formação

e validade devem ser observados todos os elementos que compõe um ato administrativo, ou seja, competência, finalidade, forma, objeto e motivo.

O ato de sanção disciplinar é o resultado de um conjunto de procedimentos que se denomina processo administrativo disciplinar. A CRFB/88, em seu artigo 5º LV, garante ao administrado a participação no processo, assegurando-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa.

A PMMG possui muitos processos administrativo-disciplinares que podem culminar em aplicação de uma sanção disciplinar, conforme relacionado no quadro n. 1 da seção 4. Verificou-se que, em que pese a variedade de processos, todos devem possuir as fases, descritas na seção 4, para atender ao mandamento constitucional de assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa ao policial militar acusado, proporcionando-lhe o devido processo legal.

O devido processo legal, inclui, também, a possibilidade de o policial militar contestar a respeito da sanção disciplinar lhe imposta na decisão do processo administrativo disciplinar. Assim, quando o policial militar sancionado interpõe recurso disciplinar contra a sanção disciplinar aplicada a ele, tem-se a possibilidade da autoridade superior àquela que aplicou a sanção disciplinar modificar a decisão anterior.

A seção 5 tratou de verificar no ordenamento jurídico vigente, na doutrina e na jurisprudência a possibilidade de se proceder à *reformatio in pejus* da sanção recorrida. Primeiramente, houve a necessidade de conceituar a expressão *reformatio in pejus*, bem como proceder a uma definição estratificada, analisando cada palavra.

Verificou-se que no Decreto Lei n. 3689 de 3 de outubro de 1941, que contém o Código de Processo Penal e na doutrina processual penal, está pacificado o entendimento de que é vedada a reforma da sentença penal em que há recurso apenas interposto pelo réu.

No Direito Administrativo, concluiu-se, após o estudo das normas, jurisprudência e doutrina, que o art. 64 da Lei Federal n. 9784/99 possibilita a aplicação do instituto da *reformatio in pejus* à sanção disciplinar recorrida, desde que seja dada a ampla defesa ao

recorrente. Há jurisprudência recente do STJ e entendimento de parte de doutrinadores no mesmo sentido.

Não há dúvida da constitucionalidade dessa reforma, vez que a própria Carta Magna estabelece os princípios a serem observados pela Administração Pública em suas atividades administrativas.

Ainda, verificou-se que a possibilidade do agravamento da sanção disciplinar recorrida funda-se no dever da Administração em zelar pelo interesse público, que passa pela busca da verdade real no processos administrativos.

O alcance dessa reforma deve ser em relação aos aspectos formais do ato, ou seja, verificar sua adequação à norma que o rege, com base no princípio da legalidade. Esta é a posição doutrinária e jurisprudencial que prevaleceu a respeito do assunto, malgrado ter entendimento de parte da doutrina que não caberia reforma para pior do ato de sanção disciplinar, conforme esposado na seção 5.

Diante das posições existentes, concluiu-se que a PMMG, como órgão da Administração, não estaria reformando para pior a sanção disciplinar aplicada, mas, sim, realizando um dever legal imposto pela lei, a qual lhe confere poderes para a execução da atividade administrativa. Ademais, tem-se o princípio do interesse público que sempre irá direcionar a atuação administrativa no julgamento do recurso, com vista à busca da verdade real.

Dessa forma, todos os objetivos propostos foram alcançados, ou seja:

- identificaram-se os princípios constitucionais explícitos e princípios reconhecidos pela doutrina os quais o administrador deve observar no exercício de sua função como revisor do ato de sanção disciplinar.

- descreveu-se o que é ato de sanção disciplinar e seus elementos.

- listaram-se as fases do processo administrativo que culmina na aplicação da sanção disciplinar.

- conceituou-se o instituto da *reformatio in pejus* dentro das teorias existentes no direito brasileiro.

- analisou-se com respaldo legal científico a reforma para pior das sanções disciplinares previstas no art. 24 da Lei Estadual n. 14.310/02 aplicadas aos militares da PMMG.

Ressalta-se que a hipótese aventada para o trabalho foi comprovada, com o entendimento de parte da doutrina, da jurisprudência e da Lei Federal n. 9784/99, que a reforma do ato de sanção disciplinar com agravamento da sanção pode ocorrer quando o processo administrativo disciplinar for realizado sem observância da legalidade.

Diante do exposto, apresentam-se como sugestões:

- a inserção do tema no Manual de Processos e Procedimentos Administrativos Disciplinares da Instituição PMMG, como forma de acesso e fonte de pesquisa a todos os integrantes da Polícia Militar.

- a edição de um Boletim Técnico da Diretoria de Recursos Humanos e Corregedoria da Polícia Militar com o estabelecimento da possibilidade do agravamento da sanção disciplinar recorrida nas situações de erro de forma, tipificação errônea do fato irregular, cerceamento de defesa e autoridade incompetente para aplicar a sanção disciplinar, haja vista serem as Unidades que possuem competência técnica para tratar da matéria.

- a inserção do tema como quesito a ser considerado pela Corregedoria de Polícia Militar e Diretoria de Recursos Humanos nas supervisões técnicas às Unidades da Instituição PMMG.

- a inclusão do tema como assunto a ser ministrado no Curso de Justiça e Disciplina organizado pela Corregedoria de Polícia Militar, juntamente com o tema recurso disciplinar.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar**: da simples transgressão ao processo administrativo. 2. ed. 1. reimp. Curitiba: Juruá, 2010.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 28 ed. São Paulo:Globo, 1990.

BRASIL. Decreto lei n. 3689 de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Brasília, DF, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del3689.htm> Acesso em: 29 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 4717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, DF, 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm> Acesso em: 19 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 8429 de 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.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm> Acesso em: 19 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm> Acesso em: 19 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 9784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> Acesso em: 24 jul. 2011.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 2010. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_144_.shtm> Acesso em: 7 abr. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso ordinário em mandado de segurança n. 21981/RJ**. Brasília, DF, 22 de junho de 2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%22reformatio+in+pejus%22%29+E+%28%22ELIANA+CALMON%22%29.min.+&b=ACOR> Acesso em: 6 ago. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em habeas corpus n. 85514**. Brasília, DF, 2 de fevereiro de 2010. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/ListarJurisprudencia.asp?s1=%22reformatio+in+pejus%&base=baseAcordaos>> Acesso em 1º ago. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Brasília, DF, de 3 de dezembro de 1969 Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500> Acesso em: 6 ago. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 5**. Brasília, DF, de 16 de maio de 2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=88437>> Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso ordinário em habeas corpus n. 107381**. Brasília, DF, 31 de maio de 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%22reformatio+in+pejus%&base=baseAcordaos>> Acesso em: 1º ago. 2011.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 8 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16 ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 5 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Gomes António. In: In:_____. **Dicionário de Latim Português**. Porto: Porto Editora, 1999a. p .576.

FERREIRA, Gomes António. Pejus. In:_____. **Dicionário de Latim Português**. Porto: Porto Editora, 1999b. p. 841.

FERREIRA, Gomes António. Reformatio. In: _____. **Dicionário de Latim Português**. Porto: Porto Editora, 1999c. p. 993.

FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 15 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 3. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

GRINOVER, Ada Pelegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance. **Recursos no Processo Penal**. 3. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Impessoal. In: _____. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 2 reimp. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001a. p. 1581

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Reforma. In: _____. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 2 reimp. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001b. p. 2413.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Pior. In: _____. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 2 reimp. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001c. p. 2219.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.184 de 31 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Belo Horizonte, 2002a Disponível em <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=14184&s3=2002&s4=&s5=>> Acesso em: 7 abr. 2011.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.310 de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002b. Disponível em <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=14310&s3=2002&s4=&s5=>> Acesso em: 7 abr. 2011.

MINAS GERAIS, Polícia Militar de. Comando Geral. **Plano Estratégico 2009-2011**. [Belo Horizonte, 2009].

MINAS GERAIS, Polícia Militar de. **Resolução n. 3666 de 02 de agosto de 2002**. Aprova o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos Disciplinares da Polícia Militar de Minas Gerais (MAPPAD/PM), para primeira edição. Belo Horizonte, 2002c.

O'DONELL, Guilherme. Accountability horizontal e as novas poligarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política São Paulo, n. 44, p. 27 a 54, 1998.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ROMÃO, Ernando José de Queiroz. Análise da aplicabilidade do princípio da vedação à “reformatio in pejus” no processo administrativo. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 16. n. 2898, 8 jun.2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19282>> Acesso em: 11 jun. 2011.

SILVA, De Plácido e. Estado. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008a. p. 555.

SILVA, De Plácido e. Estado de direito. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008b. p. 557.

SILVA, De Plácido e. Competência Administrativa. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008c. p.319.

SILVA, De Plácido e. Conveniência. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008d. p.382.

SILVA, De Plácido e. Direito civil. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008e. p. 466.

SILVA, De Plácido e. Legitimar. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008f. p. 828.

SILVA, De Plácido e. Oportunidade. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008g. p. 985.

SILVA, De Plácido e. Reforma. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008h. p. 1182.

SILVA, De Plácido e. Revisão. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008i. p. 1237.

SILVA, De Plácido e. Rito. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008j. p. 1241.

SILVA, De Plácido e. Tribunal do júri. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008k. p. 1434.

SILVA, De Plácido e. Válida. In:_____. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2008l. p. 1459.