

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

**ESTUDO DA NECESSIDADE DE AÇÕES BÁSICAS VOLTADAS À PREVENÇÃO
DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE
MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2018

JÚLIO CÉSAR TÓFFOLI

**ESTUDO DA NECESSIDADE DE AÇÕES BÁSICAS VOLTADAS À PREVENÇÃO
DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE
MINAS GERAIS**

Monografia elaborada como requisito parcial
para obtenção do título de Especialista em
Gestão Estratégica e Políticas Públicas da
Fundação João Pinheiro.

Orientador: Marcus José Tibúrcio Lima

Belo Horizonte

2018

Autor: Júlio César Tóffoli.

Título: Estudo da necessidade de ações básicas voltadas à prevenção de ilícitos administrativos no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

Natureza: Monografia.

Objetivo: Título de Especialista em Gestão Estratégica e Políticas Públicas.

Instituição: Fundação João Pinheiro.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Aprovado na Banca Examinadora

Marcus José Tibúrcio Lima, Especialista, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (orientador)

Belo Horizonte 08 de outubro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela vida em plenitude;

A meus pais, Brand (*in memoriam*) e Neiva pelo exemplo de vida e apoio incondicional, sem o qual não seria possível alcançar meus sonhos.

A minha amada esposa Maria Inês, pelo companheirismo e parceria nesta jornada.

Às minhas filhas, Juliana e Júlia, que tanto me inspiram nas ações de toda vida.

Aos meus irmãos, Jackson e Jussara, verdadeiros amigos e referência de ente familiar.

A meu orientador, Coronel BM Tibúrcio, pelo exemplo de profissionalismo e justiça na condução de seu *múnus público*, luz que nos guia no labor do dia a dia.

Ao CBMMG, venerada instituição, que muito me orgulha de pertencer a seus quadros, pela oportunidade de continuamente me aperfeiçoar como ser humano.

Finalmente, agradeço aos militares companheiros de trabalho na Corregedoria pela oportunidade da convivência e aprendizado.

“Age sempre de tal modo que o teu comportamento possa vir a ser princípio de uma lei universal”.

Immanuel Kant

RESUMO

O presente estudo trata de apontamentos sobre a administração pública e o controle interno no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. A pesquisa realiza uma breve revisão legal e doutrinária acerca das normas que direcionam a atuação da administração pública, seus princípios, poderes e deveres com ênfase na gestão voltada para uma maior eficiência e otimização dos recursos públicos. Investiga a necessidade de se implementar ações básicas orientadas à prevenção de ilícitos administrativos e integridade pública, tendo em vista que diante de irregularidades surge o poder-dever da administração de apurar as faltas e imputar responsabilidades por meio do devido processo legal. As diversas modalidades dos processos administrativos representam uma metodologia burocrática que apesar de buscar a preservação das garantias Constitucionais, se torna dispendiosa ao Erário. Posteriormente estuda a tendência mundial e brasileira de valorização das ações preventivas distribuídas no arcabouço da legislação atinente a atuação da administração pública e específica do Corpo de Bombeiros no cumprimento da sua missão Constitucional. Por fim, buscou-se demonstrar a atuação das Controladorias da União e de Minas Gerais na gestão pública, com incentivo à promoção, fortalecimento e desenvolvimento de mecanismos necessários a prevenir, detectar e reprimir a corrupção, sempre com vistas a implementação de ações de caráter preventivo em detrimento às ações restaurativas. Concluindo pela importância de utilizar o controle interno como meio de prevenção das irregularidades administrativas através de ações coordenadas e planejadas no âmbito da Corporação para disseminar a cultura da licitude, transparência, otimização dos recursos e eficiência na prestação de serviços públicos.

Palavra-chave: Corpo de Bombeiros Militar, ilícitos administrativos, integridade, prevenção, ações básicas.

ABSTRACT

This study deals with notes on public administration and the internal control in the Minas Gerais Military Fire Brigade. The research conducts a brief legal and doctrinal review about the norms that guide the performance of the public administration, its principles, powers and duties, with emphasis on management aimed at greater efficiency and optimization of public resources. Also investigates the requirement to implement oriented basic actions aimed at preventing administrative misconduct and public integrity, given that in the face of irregularities arises the power-duty of the administration to investigate absences and assign responsibilities through due process of law. The various modalities of the administrative processes represent a bureaucratic methodology that despite seeking the preservation of the Constitutional guarantees, becomes expensive to the Treasury. Subsequently, it studies the world and Brazilian trend of valorization of the preventive actions distributed in the framework of the legislation pertaining to the performance of the public administration and specific of the Fire Department in the fulfillment of its Constitutional mission. Finally, it was tried to demonstrate the performance of the Controls of the Union and of Minas Gerais, in the public management, with the incentive to promotion, strengthening and development of mechanisms necessary to prevent, detect and repress the corruption always with a view to the implementation of actions of character preventive to the detriment of restorative actions. Concluding with the importance of using internal control as a mechanism to prevent administrative irregularities through coordinated and planned actions within the Corporation to disseminate the culture of lawfulness, transparency and resources optimization also improve the efficiency in the provision of public services.

Keyword: Military Fire Brigade, administrative illicit, integrity, prevention, basic actions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CCBM	Corregedoria do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CE-MG	Constituição do Estado de Minas Gerais
CEDM	Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais
CEDMU	Conselho de Ética e Disciplina dos Militares da Unidade
CGE-MG	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CPPM	Código de Processo Penal Militar
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DAT	Diretoria de Atividades Técnicas
EC	Emenda Constitucional
ICC	Instrução Conjunta de Corregedorias
IME	Instituição Militar Estadual
MAPPA	Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PI-CGE	Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado
PMIP	Plano Mineiro de Integridade Pública
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
SIGP	Sistema Integrado de Gestão de Pessoas
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SSCIP	Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico
STF	Supremo Tribunal Federal
TAD	Termo de Ajustamento Disciplinar
TJMMG	Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 METODOLOGIA	18
3 REVISÃO DE LITERATURA	19
4 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	23
5 AGENTES PÚBLICOS.....	24
6 SERVIÇOS PÚBLICOS	26
6.1 Serviços Públicos de competência do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais	26
7 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
7.1 Princípio da Legalidade	33
7.2 Princípio da Moralidade	34
7.3 Princípio da Impessoalidade	35
7.4 Princípio da Publicidade.....	35
7.5 Princípio da Eficiência	36
7.6 Princípios aplicados às atividades correcionais.....	38
8 PODERES E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	40
8.1 Deveres da administração pública	40
8.1.1 Poder dever de agir.....	40
8.1.2 Dever de eficiência.....	41
8.1.3 Dever de probidade.....	41
8.1.4 Dever de prestar contas.....	42
8.2 Poderes da Administração pública.....	42
8.2.1 Poder vinculado e poder discricionário	43
8.2.2 Poder regulamentar ou poder normativo.....	44
8.2.3 Poder hierárquico.....	45
8.2.4 Poder Disciplinar.....	45
8.2.5 Poder de Polícia	47
9 TRANSGRESSÕES, INFRAÇÕES OU ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS	49
10 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	52
10.1 Controle Externo	53
10.2 Controle Interno	55
10.2.1 Controle interno do CBMMG e seu poder disciplinar	56

11 GESTÃO PÚBLICA E NECESSIDADE DE PREVENÇÃO A ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS	60
11.1 Manual de Prevenção a Ilícitos Administrativos.	67
11.2 Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI).....	71
11.2.1 Plano de Integridade CGE (PI-CGE).....	72
11.2.2 Guia de Integridade Pública CGE-MG.....	74
12 CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

A qualidade nos serviços é questão primordial que garante a competitividade e a sobrevivência das empresas privadas no mercado. Para isso busca-se a cada dia superar as expectativas de seus clientes, aprimorando seus processos na prestação dos serviços e produtos oferecidos.

A ideia de qualidade nos serviços públicos também é imperativa na medida em que os cidadãos estão mais exigentes em relação aos serviços prestados pela administração, somando-se ao fato de que se espera dos seus agentes maior profissionalismo e correção no desempenho de suas competências funcionais.

A busca da satisfação do usuário dos serviços integra nosso ordenamento jurídico desde a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, quando surge a figura do Servidor Público e suas responsabilidades.

Expressamente, a eficiência como princípio da Administração Pública, foi positivada no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998, que deu nova redação ao artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88):

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:

Desde a Constituição do Império (1824), em cada Lei Maior subsequente há a previsão de se responsabilizar o agente público pelas suas falhas na prestação dos serviços públicos. Meirelles (2003, p.102), definiu assim o princípio da eficiência:

[...] o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros [...] o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração.

Ainda em relação ao princípio da eficiência, Di Pietro (2011, p. 84), assim define:

[...] o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.

No Direto Administrativo, as falhas ou irregularidades na prestação do serviço público podem ser referenciadas como ilícitos administrativos ou transgressões disciplinares a depender do estatuto ético considerado. O Código Civil brasileiro define o ato ilícito:

Art. 186 – Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral comete ato ilícito.

A Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, no seu artigo 121, infere que o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular (ilícito) de suas funções. As irregularidades consistem nas ações ou omissões que deixam de observar os deveres e as obrigações legais inerentes ao exercício da função pública.

O Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), como órgão da administração pública direta, está inserido neste cenário e deve direcionar suas ações conforme os princípios inerentes à administração pública, principalmente os esculpidos no *caput* artigo 37 da CR/88.

Além disso, por ser uma instituição militar, o CBMMG está alicerçado nos pilares da hierarquia e disciplina conforme disposto no artigo 42 da CR/88:

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

O regime disciplinar do CBMMG foi instituído pelo Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais (CEDM), através da Lei nº 14.310/2002, diploma

legal que estabelece os padrões de conduta e ética militar, com previsão dos tipos de ilícitos administrativos disciplinares, seu processamento e sanções aplicáveis.

O CEDM (2002) denomina os atos irregulares, ou ilícitos administrativos, como transgressão disciplinar, assim definida:

Art. 11 – Transgressão disciplinar é toda ofensa concreta aos princípios da ética e aos deveres inerentes às atividades das IMEs em sua manifestação elementar e simples, objetivamente especificada neste Código, distinguindo-se da infração penal, considerada violação dos bens juridicamente tutelados pelo Código Penal Militar ou comum.

O Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais, (MAPPA), aprovado pela Resolução Conjunta nº 4.220 de 28 de junho de 2012, ao dispor no seu art. 27 sobre o dever de comunicar e de investigar, enfatiza que é dever de todos os integrantes da Instituição Militar Estadual (IME) zelar pela manutenção da disciplina cumprindo as normas e princípios da ética militar, e caso ocorra atos irregulares ou transgressão disciplinar o fato deve ser levado ao conhecimento da autoridade competente para sua apuração e imputação de responsabilidades:

Art. 28. Todo militar que presenciar ou tomar conhecimento da prática de transgressão disciplinar ou qualquer outro ato irregular deverá levar o fato ao conhecimento da autoridade competente por meio de Comunicação Disciplinar ou Relatório Reservado, observando-se os requisitos legais acerca de cada documento.

§1º. Transgressão disciplinar é toda ofensa concreta aos princípios da ética e aos deveres inerentes às atividades da IME em sua manifestação elementar e simples, objetivamente especificadas no Código de Ética e Disciplina dos Militares (CEDM).

§2º. Ato irregular é toda conduta, ainda que não tipificada objetivamente no CEDM, contrária às normas ou à justiça.

No CEDM (2002), as transgressões disciplinares estão estruturadas em graves (artigo 13), médias (artigo 14) e leves (artigo 15).

No Poder Executivo Federal, ao analisar o regime disciplinar do servidor civil (Lei nº 8.112/1990), bem como o sistema disciplinar estabelecido pelo CEDM (2002) para os militares do Estado de Minas Gerais, percebe-se que não há claramente menção a ações preventivas, com vistas a se evitar a ocorrência de irregularidades (transgressões disciplinares).

A primeira referência que o CEDM (2002) faz em relação à prevenção de transgressões disciplinares ocorre em seu artigo 23, quando trata da aplicação das sanções disciplinares¹: “Art. 23 – A sanção disciplinar objetiva preservar a disciplina e tem caráter preventivo e educativo” (MINAS GERAIS, 2002).

O CEDM (2002), apesar de reconhecer a importância da questão preventiva à ocorrência de transgressões disciplinares, emprega o termo de forma a se presumir que os efeitos da aplicação das sanções disciplinares ou o simples fato da sua previsão legal pressupõe a prevenção.

Tal entendimento reforça a tendência de uma ação reativa, que pressupõe a ocorrência anterior do ilícito administrativo (transgressão disciplinar) e demonstra desta forma, uma atuação voltada mais ao modelo burocrático tradicional, deixando de exasperar a necessidade e importância de se desenvolver ações preventivas à ocorrência da transgressão disciplinar ou atos irregulares.

Crosby (1979, apud SOUZA, 2009, p. 15) argumenta que os custos da prevenção serão sempre mais baixos do que os da correção, afirmando que a qualidade é gratuita [...] o que custa dinheiro são as coisas sem qualidade.

Quando se pensa nos ilícitos administrativos se tem a clara noção disso, pois a transgressão à disciplina em si, já é capaz de gerar danos aos bens jurídicos tutelados e ao serviço público pela simples consumação do ato irregular e ao se exercitar o poder-dever disciplinar, instaura-se o devido processo administrativo para apurar a falta gerando mais custos ao Erário.

A partir do momento em que o processo administrativo disciplinar é iniciado os encarregados ou os membros das comissões processantes, passam a se dedicar à apuração da irregularidade funcional objeto da investigação, o que acaba por gerar mais um ônus para a administração tendo em vista ficarão, parcial ou integralmente, afastados de suas atividades habituais para desempenho do encargo.

¹ SANÇÃO DISCIPLINAR – é o ato administrativo que pode exprimir ordenação, imposição, pena ou congênere que se dispõe em norma legal, objetivando o caráter preventivo e educativo e só pode ser aplicado pelas autoridades competentes (MAPPA, 2012, p. 14).

Tendo por referência a Lei nº 8.112/1990, em 2015 foi realizado estudo acerca do custo dos processos administrativos², sendo estimado em média, o valor de R\$25.023,33 por apuração. Na sindicância (simplificada) em torno de R\$6.374,30. O mesmo estudo aponta outro fator relevante a ser considerado, é que 86% dos processos administrativos levados à apreciação do poder Judiciário (controle externo da atividade administrativa) são anulados por vícios formais, implicando na perda desses valores.

A Controladoria-Geral da União (CGU) em seu “Manual do Processo Administrativo Disciplinar” orienta o gestor público a realizar juízo de admissibilidade e verificar a pertinência das denúncias para instauração dos processos (CGU, 2018. p.24).

Segundo dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas do CBMMG (SIGP), no ano de 2017, em relação a um efetivo ativo total de 6.185 militares, foram instaurados 1.539 processos administrativos decorrentes de ilícitos administrativos no CBMMG, o que representa aproximadamente 24,8% do efetivo ativo em investigação.

Do total de processos instaurados no período de referência (1.539), 774 (50,3%) resultaram em aplicação de sanção disciplinar, 418 (27,2%) apesar de procedente a denúncia tiveram a sanção disciplinar substituída por aconselhamento e 347 (22,5%) foram arquivados.

No ano de 2018, no âmbito do CBMMG, foi realizada uma estimativa de custos dos processos administrativos disciplinares em trabalho de conclusão do Curso de Especialização e Gestão em Defesa Civil (CEGEDEC) da Fundação João Pinheiro, pelo Capitão BM Abel Moura da Fonseca³, chegando ao valor de R\$75,51 por hora trabalhada, por militar encarregado dos processos.

Para se alcançar a eficiência no serviço público, preconizada pela CR/88, o modelo de administração gerencial e a cultura da prevenção são tendências a serem seguidas nos serviços públicos, principalmente após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

² Alves (2009)

³ Monografia intitulada: “Ressarcimento ao Erário de verba remuneratória através do desconto em folha de militar do CBMMG: Análise e proposta de um modelo de baixo custo processual”

A lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu art. 1º, § 1º, deixa claro que uma gestão responsável pressupõe ações planejadas e preventivas a desvios:

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

No ano de 2014, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG), através da publicação do seu “Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos”, ao mencionar a finalidade da prevenção dispõe que “o objetivo é antecipar-se às condutas ilícitas, a fim de aprimorar o desempenho da atividade governamental.” (MINAS GERAIS, 2014, p. 11).

Portanto, o termo prevenção empregado no presente estudo abarca o conjunto de ações que buscam evitar a ocorrência de ilícitos administrativos, antecipando-se às condutas incompatíveis com o padrão ético exigido para o desempenho das funções públicas pelos militares no CBMMG.

Segundo a CGE-MG, (2014, p. 12) as atividades de correição dos órgãos públicos é meio pelo qual o Estado busca reafirmar seu controle interno e resguardar de equívocos ou abusos às ações de seus agentes, com vistas a correta execução de suas atribuições, garantindo maior eficiência na prestação dos serviços públicos:

O controle interno consiste em um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos integrados que asseguram a execução eficiente dos serviços públicos. Sua função é tornar as condutas irregulares difíceis de se cometer e fáceis de se detectar. Portanto, não há prevenção de ilícitos sem controle.

O controle interno é um processo amplo, permanente e contínuo.

[...]

Cabe ao controle interno o desenvolvimento de ações de caráter preventivo e sistemático, de modo a antecipar-se às possíveis ocorrências indesejáveis. Porém, quando estas ocorrerem, o controle deve identificar as causas das práticas ilegais introduzindo medidas que impeçam sua repetição (MINAS GERAIS, 2014, p. 12).

Para todos os entes públicos é indiscutível a importância do exercício do seu controle disciplinar interno promovendo apurações das irregularidades e aplicando sanções caso necessário, sendo que em alguns órgãos existem estruturas especializadas nas ações correicionais, muitas vezes representadas por Controladorias ou Corregedorias.

A falta de ações preventivas implica na necessidade de a administração atuar reativamente diante das infrações administrativas o que representa prejuízo à prestação de serviços públicos e dispêndio de recursos na sua apuração. Tal postura reativa se mostra ineficiente a minorar os danos causados pelas infrações e também é questionável sua contribuição para evitar que novos atos danosos voltem a ocorrer. Agir preventivamente constitui medida eficiente e mais econômica à prevenção de atos irregulares e transgressões disciplinares (ilícitos administrativos).

Ao se estabelecer ações básicas voltadas à prevenção de ilícitos administrativos, possibilitaria ao CBMMG, emanar doutrina para a melhoria na qualidade dos diversos serviços públicos de sua competência, agindo pedagógica e proativamente antes ocorrência de ilícitos administrativos, mitigando o impacto dos danos causados pelas infrações bem como o ônus da instauração de apurações decorrentes.

O Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos (CGE-MG) exalta a importância de ações preventivas na atividade correicional:

Dessa forma, a atividade correicional não pode ser reduzida à sua dimensão repressiva, isto é, à punição dos servidores que cometem irregularidades. Apesar de sua importância, a aplicação de penalidades deve ser considerada a última alternativa da Administração Pública ao buscar o aperfeiçoamento disciplinar de seus servidores. Deve-se, primeiramente, tentar evitar a ocorrência do ilícito, orientando e corrigindo a conduta, agindo, assim, de forma preventiva (MINAS GERAIS, 2013, p.10)

Diante dos óbices da atuação repressiva e de instauração a processos, vários entes da administração pública em todos os níveis vêm buscando alternativas. Em Minas Gerais, através do Decreto nº 46.906/2015, foi instituído, no âmbito do Poder Executivo estadual, o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD), como alternativa a instauração de sindicância, processo administrativo disciplinar (PAD) e à aplicação de

penalidades aos servidores públicos civis. Nos seus artigos 4º e 6º, o citado Decreto deixa claro os objetivos e situações em que será proposto o recente instituto:

Art. 4º O Ajustamento Disciplinar objetiva:

- I - recompor a ordem jurídico-administrativa;
- II - reeducar o agente público para o desempenho de suas atribuições;
- III - possibilitar o aperfeiçoamento do agente público e do serviço público;
- IV - prevenir a ocorrência de novas infrações administrativas;
- V - promover a cultura da conduta ética e da licitude.

[...]

Art. 6º O TAD poderá ser formalizado no caso de infração sujeita às penas de repreensão ou suspensão, quando presentes os seguintes requisitos:

- I - inexistência de dolo ou má-fé por parte do agente público;
- II - histórico funcional favorável;
- III - inexistência de prejuízo ao erário;
- IV - inexistência de sindicância ou processo administrativo disciplinar em andamento para apurar outra infração;
- V - a solução mostrar-se razoável ao caso concreto.

Por falta de amparo legal expresso, a norma retro mencionada não vem sendo aplicada aos militares do Estado de Minas Gerais.

Devido à relevância do tema integridade no serviço público, através do Decreto nº 47.185/2017 foi instituído no âmbito da administração pública estadual, o “Plano Mineiro de Promoção da Integridade - PMPI” tendo por bases a ética, a probidade, respeito às normas que regulamentam as relações entre a administração pública e o setor privado. No PMPI, há claro direcionamento à necessidade de prevenção na implementação dos planos de integridade de cada ente público:

Art. 2º – Para fins deste decreto, considera-se:

[...]

III – plano de integridade: conjunto de ações desenvolvidas com o intuito de promover a cultura da ética, integridade, transparência e necessidade de prestação de contas, com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos;

Art. 3º – São diretrizes do PMPI:

[...]

IV – valorização dos procedimentos, instrumentos e mecanismos de controle interno da gestão, com ênfase no incremento contínuo da transparência pública, na avaliação de riscos, na adoção de medidas de prevenção e no monitoramento contínuo das atividades;

Diante ao exposto, foi formulado o problema: como efetivar ações básicas para prevenir ilícitos administrativos no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG)?

Para solucionar a questão, objeto da pesquisa, foi estabelecido por objetivo geral, inicialmente, avaliar a necessidade de implementação de ações básicas voltadas à prevenção de ilícitos administrativos. Também foram estabelecidos três objetivos específicos:

- a) identificar os reflexos na administração militar decorrentes dos ilícitos administrativos e da apuração das infrações;
- b) analisar os benefícios para o CBMMG da prevenção aos ilícitos administrativos;
- c) propor ações básicas a fim de permitir a prevenção a ilícitos administrativos.

Assim, após os levantamentos, procura-se demonstrar à corporação a necessidade de se implementar ações básicas necessárias à prevenção de ilícitos administrativos, no intuito de melhorar a qualidade, eficiência e transparência dos serviços públicos de competência do CBMMG, além de economia de recursos com instauração de processos administrativos.

2 METODOLOGIA

Para se alcançar os objetivos deste trabalho, será desenvolvida pesquisa descritiva, através de um estudo detalhado, com coleta de dados, análise e interpretação.

O processo descritivo visa identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo. Para esse tipo de pesquisa, após a coleta de dados, é realizada uma análise das relações entre as variáveis para uma posterior determinação dos efeitos resultantes, delinear características de grupos, descrição de um processo numa organização, o estudo do nível de atendimento de entidades, dentre outras.

Segundo Gil (2002 p. 43), pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinadas populações ou fenômenos. Ainda seguindo o autor, quanto aos seus procedimentos técnicos, será classificada como pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros, legislação, doutrinas, manuais e publicações acerca do tema.

Para concluir o trabalho, em complementação, realizar-se-á pesquisa documental, com base em registros internos referentes aos processos administrativos disciplinares, documentos e normas de organização internas.

3 REVISÃO DE LITERATURA

Para o desenvolvimento das competências da administração pública, o Capítulo VII, da CR/88, estabelece disposições que norteiam todas as ações, sobretudo em seu art. 37, do qual se infere os princípios a ela aplicados, e em especial o da Legalidade e Eficiência.

Para Alexandrino e Paulo (2013, p. 187), “o princípio da legalidade é o postulado basilar de todos os Estados de Direito, consistindo, a rigor, no cerne da própria qualificação destes”. Ao discorrer sobre o princípio da eficiência, os doutrinadores asseveram:

[...] a inserção em 1988, da eficiência como princípio explícito, no *caput* do art. 37 da Carta da República – artigo aplicável a toda atividade administrativa de todos os poderes de todas as esferas da Federação -, foi consequência da implementação entre nós, que ocorreu especialmente a partir de 1995, do modelo de administração pública conhecido “administração gerencial. Pretendia-se que esse modelo de administração substituísse ao menos parcialmente o padrão tradicional de nossa administração pública dita “administração burocrática” cuja ênfase maior recaís sobre o princípio da legalidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 206).

Em virtude da sua importância, serão utilizadas obras doutrinárias nos diversos ramos do Direito, primordialmente, o Constitucional e Administrativo, recorrendo à obras de autores tais como Fernanda Marinela, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, Helly Lopes Meirelles, Jorge Cesar de Assis, que abordam as questões constitucionais e administrativas referente ao agentes públicos, regimes disciplinares e sua atuação na administração, procedimentos diante de atos irregulares e suas consequências jurídicas.

A legislação infraconstitucional, também tem sua importância nas questões de organização da administração pública, na medida em que, os diversos níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal, submetem-se a legislações específicas de organização dos serviços e responsabilidades dos seus agentes, que de forma comparada podem contribuir com a pesquisa.

Outra fonte de literatura abundante, são as publicações que abordam as ações de correição, o tratamento legal destinados aos ilícitos administrativos, os estatutos disciplinares que regem a atuação dos agentes públicos e seu regime jurídico.

Aos agentes públicos são impostos deveres específicos necessários a assegurar que a condução das funções públicas seja transparente, íntegra e eficiente. Alexandrino e Paulo, (2013, p. 220), advertem que apesar de não esgotar o tema pode-se citar como deveres dos agentes administrativos:

- a) Poder-dever de agir;
- b) Dever de eficiência;
- c) Dever de probidade;
- d) Dever de prestar contas.

O dever de eficiência cinge-se na exigência de elevado padrão de qualidade na atividade pública, com base na perfeição técnica e economicidade. É dever imposto a todos os níveis de administração, buscando o modelo de gestão pública denominada “administração gerencial” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 221).

O dever de probidade exige que o agente administrativo sempre haja com ética, honestidade e boa-fé. Havendo desvio por parte do agente administrativo, da probidade e eficiência, surge o poder-dever das autoridades administrativas em exercer o poder disciplinar⁴ que possibilita a administração pública punir as infrações (ilícitos administrativos) de seus agentes.

A Lei nº 8.122/1990, bem como a Lei nº 859/1952, dispõem sobre os regimes jurídicos dos servidores públicos civis da União e do Estado de Minas Gerais respectivamente, apresentando dispositivos semelhantes quando estabelecem as obrigações e responsabilidades dos servidores, o conceito de ato ilícito ou irregular no serviço e suas consequências. O estatuto mineiro conceitua o ilícito administrativo em seu artigo

⁴ Poder disciplinar – o poder disciplinar tem origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público. Pode ser conceituado como a força inerente à Administração Pública de apurar irregularidades e infligir sanções às pessoas adstritas ao regime disciplinar dos órgãos e serviços públicos (MAPPA, 2012, p. 12).

208: “Pelo exercício irregular de suas atribuições, o funcionário responde civil, penal e administrativamente”.

No âmbito do poder executivo do Estado de Minas Gerais, com a edição do Decreto nº 46.906/2015 que instituiu o “Termo de Ajustamento Disciplinar” (TAD), o Decreto nº 47.185/2017 que instituiu o “Plano Mineiro de Promoção da Integridade” (PMPi), busca a implementação de uma visão de prevenção e combate a corrupção, transparência na gestão e da cultura da licitude na administração.

Neste sentido, a CGE-MG, órgão central do controle interno do Poder Executivo estadual, tendo suas atribuições especificadas no art. 48 da Lei nº 22.257/2016, concernente à política de governo explicitada, publicou documentos de orientação como o “Manual de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos”, o “Guia de Integridade Pública” e o “Plano de integridade Pública”, que muito contribuem para o aprimoramento de todos os entes públicos:

Art. 48 – A Controladoria-Geral do Estado – CGE –, órgão central do controle interno do Poder Executivo, tem como competência assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes, no âmbito do Poder Executivo, à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, ao aperfeiçoamento de serviços e utilidades públicos, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência da gestão e ao acesso à informação no âmbito da administração pública estadual.

§ 1º – A CGE, enquanto órgão central do controle interno do Poder Executivo, será responsável por:

I – receber e adotar as providências necessárias para o integral tratamento de denúncias, representações, reclamações e sugestões que tenham por objeto:

a) correção de erro, omissão ou abuso de agente público estadual;

b) prevenção e correção de ato ou procedimento incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública estadual.

No âmbito da administração militar, a atuação ética de seus agentes vem cada vez mais ganhando visibilidade no cenário acadêmico nacional. Assis (2009, p. 71) em sua obra “Curso de Direito Disciplinar Militar” dedica o capítulo II ao direito disciplinar militar, e o considera como disciplina autônoma que se relaciona com os demais ramos do direito, podendo também denominá-lo Direito Administrativo Disciplinar Militar.

O Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo, que tem por objetivo regular a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como a previsão da pena a ser aplicada (CGU, 2017 p. 13).

A Lei nº 6.880/1980, Estatuto dos Militares, prevê em seu artigo 42 que a violação das obrigações militares configura crime, contravenção ou transgressão disciplinar conforme disposto na legislação e regulamentos específicos.

O CEDM (2002) ao seu turno determina a obrigatoriedade de comunicação das transgressões disciplinares para seu processamento, e assim define:

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.

Ainda sem a flexibilidade e amparo legal expresso para instituir o TAD na seara disciplinar militar, ocorrendo alguma ofensa à disciplina, a instauração de processo administrativo se torna imperativa para qualquer tipo de transgressão seja grave, media ou leve, importando em todos os ônus decorrentes dos processos administrativos.

4 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Na CR/88 e na legislação nos deparamos com um universo de princípios e normas que norteiam o exercício da função desempenhada pelos agentes públicos no trato com a coisa pública. O conjunto de prerrogativas e sujeições que colocam a administração pública em uma condição privilegiada e vertical em relação ao administrado na relação jurídico-administrativa caracteriza o regime jurídico administrativo (DI PIETRO, 2011 p. 61).

Ainda nas lições de Di Pietro (2011, p. 61) a expressão Regime Jurídico da Administração pública é utilizada para designar o regime de direito público e de direito privado a que se submete a administração pública. A opção pelo regime jurídico é feita pela Constituição ou pela lei. Como exemplo temos o art. 173⁵ da CR/88 que estabelece o regime jurídico próprio das empresas privadas para as empresas públicas e sociedade de economia mista que explorem a atividade econômica. Já o art. 175⁶ da Carta Magna, dispõe que os serviços públicos serão prestados pelo poder público diretamente ou através de permissão ou concessão, ficando a cargo de lei ordinária a opção de fixar o regime (público ou privado) das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos.

⁵ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

[...]

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

⁶ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

5 AGENTES PÚBLICOS

Segundo Di Pietro (2011, p. 526) “Agente público é toda pessoa que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração indireta”. A ilustre doutrinadora segue a afirmar que após a Emenda Constitucional nº 18/1998, pode-se considerar quatro categorias de agentes públicos:

- a) agentes políticos;
- b) servidores públicos;
- c) militares;
- d) particulares em colaboração com o poder público.

Nos termos da CR/88, “Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Os militares membros das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares bem como os integrantes das Forças Armadas têm vínculo de natureza estatutária com o poder público.

Para os militares das Forças Armadas trata-se da Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), e no caso dos militares estaduais de Minas Gerais, a Lei nº 5.301/1969 (Estatuto do Militares de Minas Gerais), que dispões em seu “Art. 2º – São militares do Estado os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar”.

Os agentes públicos detentores de cargos públicos tem seu vínculo com o Estado regido por estatuto, ou seja, leis específicas, já o ocupantes de empregos públicos tem seu vínculo de natureza contratual com o Estado regido pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943, também chamado de Consolidação das Leis Trabalhista (CLT), mesma legislação aplicada o trabalhador da iniciativa privada.

O Código Penal brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848 de 1940) no seu art. 327 apresenta um conceito de funcionário público, tal terminologia não é mais usada no Direito Administrativo, porém pela sua abrangência conceitual podemos inferir ter o mesmo

alcance da definição de Agente Público conforme corrente dominante na doutrina administrativista:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

6 SERVIÇOS PÚBLICOS

Conceituar serviços públicos não é uma tarefa fácil, pois tal conceito tem sofrido mudanças com a evolução dos tempos e as necessidades sociais em dado momento histórico, sendo que o Estado por meio da Constituição ou leis opta por quais atividades devem ser consideradas de interesse geral, recebendo o rótulo de serviços públicos (MARINELA, 2013, p. 531).

Os serviços públicos são atribuídos aos diversos órgãos e entidade públicas que serão executados pelos seus agentes públicos.

6.1 Serviços Públicos de competência do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

Em todo território nacional, a atuação dos Corpos de Bombeiros Militares na prestação dos serviços públicos de sua competência está fundamentada na CR/88.

No capítulo concernente à Segurança Pública verificamos as atribuições de execução das atividades de defesa civil, havendo permissão para que a legislação infraconstitucional defina outras competências:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; **aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (G.N.)**

A CR/88 apesar de se referir de forma abrangente as atividades de defesa civil, para delimitar os serviços de competência dos Corpos de Bombeiros Militares, atribui à “lei” possibilidade de se eleger ou especificar mais atribuições às Corporações.

No caso do estado de Minas Gerais, a CE-MG/89, mantém a orientação da CR/88, classificando os serviços públicos do CBMMG como serviços de segurança pública:

Art. 136 – A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar.

[...]

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

[...]

II – ao Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a execução de ações de defesa civil, a prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;

Além das ações de defesa civil referenciadas expressamente no §5º, V, do art. 144 da CR/88, o diploma legal mineiro ainda elege como serviços públicos atribuídos ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, a prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e o estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe.

A Lei Complementar nº 54/1999, veio regulamentar a CE-MG/89 no que tange aos serviços de competência do CBMMG. No seu inciso II, do art. 3º, a referida lei define que mediante mobilização do Governo Federal e no caso de grave perturbação da ordem ou declaração de guerra externa, o CBMMG deve participar da defesa interna e territorial. Já em condições de normalidade política, atribui responsabilidades de serviços públicos à Corporação, tendo destaque a elaboração de normas referente a segurança das pessoas e bens contra incêndio e pânico, incentivo a criação de bombeiros não militares, exercendo a supervisão das atividades dessas entidades civis:

Art. 3º - Compete ao Corpo de Bombeiro Militar:

I - coordenador e executar as ações de defesa civil, proteção e socorrimto públicos, prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio e explosão em locais de sinistro, busca e salvamento;

II - atender a convocação, à mobilização do Governo Federal inclusive, em caso de guerra externa ou para prevenir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de Corpo de Bombeiros Militar e como participante da defesa interna e territorial;

III - coordenar a elaboração de normas relativas à segurança das pessoas e dos seus bens contra incêndios e pânico e outras previstas em lei, no Estado;

IV - exercer a polícia judiciária militar, relativamente aos crimes militares praticados por seus integrantes ou contra a instituição Corpo de Bombeiros Militar, nos termos da legislação federal específica;

- V - incentivar a criação de Bombeiros não militares e estipular as normas básicas de funcionamento e de padrão operacional;
- VI - exercer a supervisão das atividades dos órgãos e das entidades civis que atuam em sua área de competência;
- VII - aprimorar os recursos humanos, melhorar os recursos materiais e buscar novas técnicas e táticas que propiciem segurança à população.

Hoje, um serviço público de extrema importância para a sociedade e prestado pelo CBMMG trata-se dos serviços de prevenção contra incêndio e pânico.

Eventos trágicos na recente história do Brasil demonstram a importância de tais serviços principalmente no que se refere a atuação preventiva às catástrofes. Como por exemplo o incêndio na boate Kiss em Santa Maria/RS, que em 27 de janeiro de 2013 que deixou 242 mortos e 680 feridos. O rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração no município de Mariana/MG, em 05 de dezembro de 2015, resultou em 17 mortes e foi considerado o maior desastre ambiental brasileiro.

No território mineiro, a prevenção e o combate contra incêndio e pânico em edificações ou espaços de uso coletivos, tem por marco referencial a Lei nº 14.130/2001, que passou a especificar e descrever com mais precisão as atribuições dispostas no inciso I, do art. 3º, da Lei Complementar 54/99:

Art. 2º - Para os fins do artigo 1º, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG -, no exercício da competência que lhe é atribuída no inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999, desenvolverá as seguintes ações:

I - análise e aprovação do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico;

II - planejamento, coordenação e execução das atividades de vistoria de prevenção a incêndio e pânico nos locais de que trata esta lei;

III - estabelecimento de normas técnicas relativas à segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;

IV - aplicação de sanções administrativas nos casos previstos em lei.

Parágrafo único. As normas técnicas previstas no inciso III do “caput” deste artigo incluirão instruções para a instalação de equipamento para detectar e prevenir vazamento de gás.

De acordo com a Lei nº14.130/2002, as ações a serem desenvolvidas pelo CBMMG no exercício de suas competências constituem em vistorias, análise e aprovação de sistemas de prevenção e combate a incêndio e pânico, estabelecimento de normas técnicas relativa a segurança das pessoas e seus bens contra incêndios ou

catástrofes, havendo garantia de poder de polícia administrativa para aplicação de sanções, que podem sujeitar o infrator desde uma simples advertência ou multa, até a interdição de eventos ou estabelecimentos quando comprovado risco iminente de incêndio ou pânico.

Com as novas atribuições introduzidas na rotina operacional do CBMMG através da Lei Complementar nº 54/1999 e Lei nº 14.130/2001 foi criada através da Resolução nº 169/2005, na estrutura administrativa do CBMMG, a Diretoria de Atividades Técnicas com competência para o planejamento, coordenação, controle e supervisão técnica das atividades do Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico (SSCIP).

Ainda tendo por base a atividades (serviços públicos) de competência do CBMMG, no ano de 2018, foi publicado a Lei nº 22.839/2018, que versa sobre a prática de atividades da área de competência do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais desempenhada por voluntários, profissionais e instituições civis.

A citada Lei atribui como serviços de competência e de fiscalização do CBMMG, os serviços de segurança contra incêndio e pânico, busca e salvamento, e atendimento pré-hospitalar:

Art. 2º – Compreendem-se como atividades da área de competência do CBMMG, para fins desta lei:
I – prevenção e combate a incêndio e pânico;
II – busca e salvamento;
III – atendimento pré-hospitalar, ressalvadas as ações desenvolvidas pelos órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde, estabelecimentos hospitalares e sistema de saúde suplementar.

Apesar de não mencionar os Corpos de Bombeiros Militares, a Lei Federal nº 12.608/2012, ao tratar das atividades relativas a proteção e defesa civil em nível nacional, instituiu a Política Nacional de proteção e Defesa Civil (PNPDC) dando prioridade às ações preventivas diante da possibilidade de desastres: “Art. 4º : São diretrizes da PNPDEC: [...] III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres [...]”.

O Decreto nº 7.257/2010, tendo por base o sistema nacional de defesa civil (SINDEC) assim define ações de prevenção direcionadas a proteção e defesa civil:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...]

IX - ações de prevenção: ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Sendo assim vislumbra-se o quão vasta é a gama de serviços públicos de competência do CBMMG, podendo notar que o foco da legislação nas ações de prevenção.

7 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em relação aos princípios que regem a administração pública, Alexandrino e Paulo (2013, p. 180) esclarecem:

Os princípios são ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de uma dado subsistema de ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Reforçando o conceito de princípios apresentado, Marinela (2013, p. 26) leciona:

Princípios são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas e institutos subsequentes de uma disciplina. São os alicerces os fundamentos da ciência e surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas.

Os princípios que orientam as atividades da administração pública encontram-se explícita ou implicitamente expressos na CR/88 e na legislação que rege a atuação da administração pública.

Dentre os princípios norteadores da atividade administrativa assumem destaque os expressos no *caput* do art. 37 da CR/88, positivados por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, que incorporou a chamada reforma administrativa. Tais princípios passaram a ser explicitados no texto constitucional, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 180).

Os princípios positivados no art. 37 da CR/88 são postulados básicos que devem ser observados no *múnus públicos*⁷, porém não são considerados os únicos. Outros princípios de igual importância também regem as ações da administração.

⁷ **Múnus**, em latim, significa encargo, dever, ônus, função. Trata-se de obrigação decorrente de acordo ou lei, sendo que, neste último caso, denomina-se **múnus público** (DICIONÁRIO JURÍDICO, 2018, grifo nosso).

Por sua natureza jurídica, a atividade administrativa correicional⁸ está vinculada a vários outros princípios, como por exemplo, os princípios da hierarquia e disciplina (art. 42 da CR/88), ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CR/88), supremacia do interesse público, autotutela (Súmula STF 473 e art. 53 da Lei nº 5.384/99), razoabilidade e proporcionalidade dentre outros.

A Lei nº 9.784/1999, que trata do processo administrativo federal, contém rol exemplificativo de princípios afetos a atividade correicional no *caput* do seu art. 2º, já nos seus incisos lhes dá definição:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

⁸ Função administrativa exercida pelo Corregedor-Geral da Justiça ou Juízes Corregedores, que tem por finalidade emendar e corrigir os erros e abusos de autoridades judiciárias e dos serventuários da justiça e auxiliares (DICIONÁRIO JURÍDICO, 2018).

Por não constituir objeto do presente estudo serão estudados apenas os princípios expressos no art. 37 da CR/88.

7.1 Princípio da Legalidade

Nas palavras de Alexandrino e Paulo (2013, p. 187) o princípio da legalidade é o cerne do Estado Democrático de Direito. Sua formulação mais genérica encontra-se no inciso II, do art. 5º da CR/88 que dispõe: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e voltado à proteção do particular contra o Estado. Sua exegese indica que ao particular é lícito fazer tudo que a lei não proíba, porém essa assertiva não é aplicável à atividade administrativa. Para o particular a regra é a autonomia da vontade ao passo que, devido ao fato da sujeição da Administração Pública ao princípio da indisponibilidade do interesse público, ficará sempre adstrita aos mandamentos da lei, os quais expressam a vontade “geral,” não bastando ausência de proibição em lei para que a administração possa agir. Para o ente público é necessário que a lei autorize (atuação discricionária) ou determine (atuação vinculada) certa conduta administrativa. Atuação vinculada e discricionária serão abordadas no capítulo destinado aos poderes públicos.

A principal diferença entre o particular e o agente público em relação ao princípio da legalidade é que os particulares podem fazer tudo que a lei não proíba e à administração só é lícito realizar o que a lei expressamente determine ou autorize.

A lei nº 9.784/1999, conhecida como lei do processo administrativo federal, no seu art. 2º enfatiza o presente princípio ao dispor:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

7.2 Princípio da Moralidade

A moral administrativa se liga ideia de boa-fé e probidade. Mello (2011, p.122) se referindo ao princípio da moralidade afirma que a administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos.

A CR/88, no §4º, do art. 37, segue referindo-se a probidade administrativa:

Art. 37 [...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Justen Filho (2012, p. 1010) define que “improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definição em lei.”

Dentre as responsabilidades atribuídas ao cargo máximo do poder executivo federal, o art. 85, inciso V, da CR/88, atribui ao presidente da república, crime de responsabilidade nos atos que atentem contra a probidade administrativa:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

V - a probidade na administração;

A moralidade administrativa assume tal importância no ordenamento Constitucional que autoriza qualquer cidadão, diante de atos lesivos a moralidade administrativa, impetrar ação popular:

Art. 5º [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

7.3 Princípio da impessoalidade

Alexandrino e Paulo (2013, p. 192) afirmam que a acepção mais tradicional deste princípio, traduz a ideia que toda atuação da administração deve visar o interesse público (vontade da lei), ou seja veda a utilização do aparato administrativo para o objetivo de se alcançar o interesse pessoal do agente ou de terceiros, por fim visa proibir a vinculação da atividade administrativa à pessoa dos seus agentes públicos como mecanismos de promoção pessoal.

A CR/88, ainda no seu art. 37 da CR/88, tem institutos derivados da aplicação direta deste princípio, ao restringir a promoção pessoal em propagandas oficiais do governo e ao se exigir licitação como forma de assegurar a igualdade entre os concorrentes em um processo licitatório. O mesmo ocorre na exigência de concursos públicos para se tomar posse em cargos públicos:

Art. 37 [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No exercício de suas competências, a Lei nº 9.784/1999, também veda a promoção pessoal de autoridades nos processos administrativos.

7.4 Princípio da publicidade

Marinela (2013, p.40) afirma que o princípio da publicidade nada mais é do que a divulgação, tendo por finalidade o conhecimento público, controle e fiscalização,

representa condição de eficácia para os atos administrativos marcando o início da produção dos seus efeitos externos.

Para Mello (2011, p. 117) trata-se do dever da administração de transparência de seus atos, sendo que não pode haver um Estado Democrático de Direitos, cujo poder emana do povo que oculta seus atos (§ único, do art. 1º, da CR/88).

A garantia do acesso a informação está prevista no inciso XXXIII, do art. 5º da CR/88 e foi regulamentada pela Lei nº 12.527/2011 conhecida por lei de acesso à informação, que em seu primeiro artigo assim estabelece sua abrangência:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Nas licitações, a Lei nº 8.666/1993, no seu parágrafo único, do art. 61, exige como condição indispensável de eficácia dos contratos a publicação resumida do instrumento de contrato na imprensa oficial. A publicidade dos atos administrativos é regra, sendo o sigilo a exceção. No próprio texto Constitucional há exceções a publicidade sendo garantido o sigilo, nos termos do art. 5º da CR/88:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

[..]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A lei de acesso a informação (Lei nº 12.527/2011), define informação sigilosa como sendo “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.”

7.5 Princípio da Eficiência

Durante os anos 80 se vivenciou profundos questionamentos acerca da eficiência e do modelo burocrático dos serviços públicos. Com a finalidade de se superar esta

crise buscando um modelo gerencial, a reforma administrativa, como ficou conhecida, foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, sendo o resultado de um processo político de imposição de mudanças exigidas pela sociedade brasileira quanto à necessidade de prestação dos serviços públicos com mais qualidade, tendo por resultado a positivação do princípio da eficiência administrativa expresso no *caput* do art. 37 da CR/88.

A inserção do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da CR/88 se deu por consequência da implantação a partir de 1995, do modelo de administração pública conhecido como Administração Gerencial em substituição ao padrão tradicional da administração burocrática, morosa, de baixa produtividade e ineficiente se comparado à administração de empreendimentos privados (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p.206).

As formas de avaliação de desempenho de agentes públicos (art. 41 da CR/88) constituem desdobramentos para se assegurar a prestação adequada e eficiente dos seus serviços, se tornando condição para adquirir a estabilidade na função pública:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
[...]
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.
[...]
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Alexandrino e Paulo, (2013, p. 207) afirmam que a eficiência se aproxima da economicidade (princípio também expresso no art. 70 da CR/88), para prestação de serviços de forma mais simples, rápida e econômica, melhorando a relação custo/benefício da administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, observando o aprimoramento dos recursos públicos.

Marinela (2013, p. 44) assevera que a eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, constituindo na busca

de resultados de produtividade, economicidade e redução do desperdício dos recursos públicos.

7.6 Princípios aplicados às atividades correcionais

Não se restringindo aos princípios mencionados no *caput* do art. 37 da CR/88, vários outros postulados de não menor importância também regem a atuação da administração pública e estão esparsos por todo arcabouço legal.

A CR/88 por todo seu campo normativo estampa vários outros princípios da atividade administrativa. Como por exemplo, podemos citar os princípios da isonomia, ampla defesa e contraditório, devido processo legal, autotutela, segurança jurídica, hierarquia e disciplina, supremacia do interesse público, proporcionalidade, continuidade dos serviços públicos, dentre outros.

O Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da administração pública federal, em seu artigo 6º, também descreve o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle como princípios fundamentais.

No caso das licitações, além de constituírem instrumento para a garantia do princípio da isonomia, no art. 3º da lei nº 8.666/1993 (lei de licitações e contratos na administração pública), outros princípios que regem o processo licitatório são referenciados:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Apesar de a Lei nº 14.310/2002 (CEDM), diploma legal mineiro delineador da ética e disciplina dos militares de Minas Gerais, se referir expressamente em seu art. 9º apenas aos princípios da hierarquia e disciplina, ressalva a necessidade de se observar os princípios da administração pública no exercício de suas funções:

Ética Militar

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

[...]

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

No diploma legal que regula o processo administrativo federal, Lei nº 9.784/1999, há referência expressa a outros princípios:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

As questões principiológicas devem ser observadas pelos agentes públicos em toda sua conduta funcional, pois a inobservância de tais mandamentos ofende a legalidade e constitucionalidade por representar uma violação grave à valores fundamentais, havendo possibilidade de ser imputado ao agente transgressor autoria de ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, da Lei nº 8.429/1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

Por fim é importante destacar que conforme as lições de Justen Filho (2012, p.115), não há supremacia entre os princípios, todos tem acento constitucional idêntico não havendo hierarquia entre eles e a solução dos casos concretos depende da ponderação entre os diversos princípios.

8 PODERES E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O regime jurídico administrativo tem seus alicerces em dois postulados básicos: o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Na estrita medida para satisfação dos fins públicos, a partir da supremacia do interesse público se deriva todas as prerrogativas e poderes públicos exercidos pelos seus agentes nos exatos termos lei e em observância aos princípios jurídicos. Noutra senda, em decorrência da indisponibilidade do interesse público, todo o arcabouço legal impõe ao administrador público deveres específicos para se assegurar que sua atuação se dê em benefício do interesse público, sob a fiscalização e o controle do titular da coisa pública, “o povo” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013 p. 219).

Para Justen Filho (2012, p. 114) a supremacia do interesse público é interpretada no sentido de sua superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade. A indisponibilidade indicaria a impossibilidade de transigência quanto ao interesse público.

8.1 Deveres da administração pública

A doutrina estabelece a seguinte classificação para os deveres da administração pública:

8.1.1 Poder dever de agir

Significa que as competências administrativas por serem conferidas para o atingimento dos fins públicos implicam ao mesmo tempo em poder para desempenhar as competências da função pública e um dever do exercício destas funções. Enquanto para o privado (particular) agir é mera faculdade, o exercício de competência administrativa é imposição ao agente público da qual não pode dispor (ALEXANDRINO, PAULO, 2013, p. 220).

8.1.2 Dever de eficiência

Se traduz no dever de qualidade da atividade administrativa aperfeiçoamento da máquina pública e seus agentes. É pautado na celeridade, perfeição, técnica, economicidade, coordenação e controle com ênfase no resultado e na flexibilização dos controles de procedimentos conforme um modelo de gestão pública adotada pela E.C. nº 19/98, denominado “administração gerencial” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p.221).

Para Justen Filho (2012, p. 182) a vedação do desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação do interesse público é um aspecto essencial no direito administrativo, sendo necessário obter o máximo de resultado com a menor quantidade de desembolso.

Assis (2009, p. 218) afirma que “a mesma eficiência que rege as ações da administração pública, deve reger, igualmente as ações funcionais dos servidores públicos, inclusive os militares, já que todos devem desempenhar seu mister visando o bem-estar da coletividade a que servem.”

Assim, o servidor público, civil ou militar, submetido a apuração de falta e responsabilidade disciplinar, em princípio estará violando o princípio da eficiência da administração pública (ASSIS, 2009, p. 218).

8.1.3 Dever de probidade

Impõem ao agente público no desempenho de suas funções atuação ética, honesta e com boa-fé, em consonância com a moralidade administrativa.

A Lei nº 8.429/1992, descreve os atos de improbidade administrativa basicamente em três situações específicas durante o desempenho das funções públicas:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:
[...]

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

Na primeira situação enumera rol exemplificativo de condutas consideradas atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), na segunda os atos que causem prejuízo ao erário (art. 10) e por derradeiro enumera os atos que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11).

8.1.4 Dever de prestar contas

Segundo Marinela (2013, p. 239) o dever de prestar contas é decorrência natural da condição de gestão do bem e interesse alheio.

O parágrafo único, do art. 70 da CR/88, com redação dada pela EC nº. 19/1998 assim descreve este dever:

Art. 70 [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

8.2 Poderes da Administração pública

Os poderes da administração decorrem dos seus princípios. Sem os poderes inerentes à administração pública, as suas autoridades não conseguiriam sobrepor a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado. Apesar do termo “poder” dá ideia de uma faculdade, o seu exercício caracteriza em um verdadeiro poder-dever que será exercido, nos limites da lei, em favor a coletividade, sendo irrenunciáveis (DI PIETRO, 2011, p. 90).

Ao analisar o regime-jurídico administrativo se verifica aspectos fundamentais de prerrogativas e sujeições. As prerrogativas são privilégios concedidos à administração pública para dispor de meios lhe assegurando o exercício de suas atividades. As sujeições representam os limites impostos à sua atuação administrativa em benefício do interesse público. Dentre as prerrogativas estão os poderes administrativos que são indispensáveis à persecução do interesse público (MARINELA, 2013 p. 216):

“Portanto, é possível conceituá-los como conjunto de prerrogativas ou de competências de direito público, conferidas à administração, com o objetivo de permitir a aplicação da supremacia do interesse público e a realização do bem comum”. (MARINELA, 2013, p. 215)

O exercício dessas prerrogativas representa para administração pública um dever de agir se caracterizado o interesse público e não uma faculdade daquele que exerce função pública estando seu exercício condicionado aos limites legais, de modo que não haja qualquer abuso de poder.

A Lei nº 9.784/1999, que trata do processo administrativo federal, além de referenciar os princípios a ele aplicados, estampa a impossibilidade de renúncia ao exercício dos poderes inerentes a administração pública:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

Dentre as prerrogativas da administração pública, os poderes administrativos são indispensáveis ao regime jurídico-administrativo.

8.2.1 Poder vinculado e poder discricionário

Em relação ao grau de liberdade no exercício dos poderes administrativos, a doutrina majoritária classificou em atos administrativos discricionários ou vinculados. Poder vinculado seria aquele que o administrador não tem liberdade de escolha. O poder

discricionário apesar de também estar subordinado à lei, há certo grau de liberdade em atuar de acordo com juízo de oportunidade e conveniência, preservando sempre o interesse público. Agindo fora do que prescreve a lei há arbitrariedade e não discricionariedade e por consequência os atos são ilegais (MARINELA 2013, p. 218). O art. 10 da Lei nº 14.310/2002 (CEDM) é um exemplo de discricionariedade no exercício do poder disciplinar das IME, quando faculta a autoridade, substituir a sanção disciplinar⁹ por aconselhamento verbal ou advertência, desde que atendidos os critérios de oportunidade e conveniência:

Art. 10 – Sempre que possível, a autoridade competente para aplicar a sanção disciplinar verificará a conveniência e a oportunidade de substituí-la por aconselhamento ou advertência verbal pessoal, ouvido o CEDMU.

8.2.2 Poder regulamentar ou poder normativo

Poder conferido em regra ao chefe do Poder Executivo para edição de normas complementares permitindo a execução das leis (MARINELA, 2013 p. 218).

Um exemplo do exercício do poder regulamentar trata-se do Decreto nº 42.843/2002 onde o chefe do poder executivo estadual, regulamenta a concessão de recompensas e a atuação do CEDMU nos assuntos de que trata a Lei nº 14.310/2002 (CEDM, 2002).

Alexandrino e Paulo (2013, p. 233) asseveram que no nosso ordenamento jurídico diversos órgãos e autoridades administrativas têm competências para editar atos normativos.

A Lei nº 14.130/2001, que trata das medidas de prevenção contra incêndio e pânico no Estado de Minas Gerais atribui ao CBMMG a competência para estabelecer normas técnicas relativas à segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe:

Art. 2º - Para os fins do artigo 1º, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG -, no exercício da competência que lhe é atribuída no inciso

⁹ Sanção disciplinar – é o ato administrativo que pode exprimir ordenação, imposição, pena ou congênere, que se dispõe em norma legal, objetivando o caráter preventivo e educativo e só pode ser aplicado pelas autoridades competentes. (MAPPA, 2012, p.14)

I do art. 3º da Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999, desenvolverá as seguintes ações:

[...]

III - estabelecimento de normas técnicas relativas à segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;

8.2.3 Poder hierárquico

A hierarquia se caracteriza pelos níveis de subordinação entre órgãos e agentes no âmbito da mesma pessoa jurídica. Entre pessoas jurídicas diferentes não há subordinação e nem entre os poderes da república. Em decorrência deste poder também chamado por parte da doutrina de “controle” ou “revisão hierárquica” atribui-se sentido de “autotutela” para manutenção de atos válidos, conveniente e oportunos a convalidação de atos com vícios sanáveis, anulação de atos ilegais e revogação de atos discricionários inoportunos. No âmbito dos processos administrativos o poder hierárquico só é possível enquanto o ato não tenha se tornado definitivo para a administração, havendo a preclusão administrativa, comumente chamada de coisa julgada administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 229).

8.2.4 Poder Disciplinar

Alexandrino e Paulo (2013, p. 232) descrevem que o poder-dever disciplinar deriva do poder hierárquico e permite a administração pública punir internamente as infrações funcionais (ilícitos administrativos).

Apesar de em muitos Estados brasileiros as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares terem seus estatutos disciplinares aprovados por meio de Decreto, em Minas Gerais a Lei nº 14.310/2002 (CEDM, 2002) define a ética militar, as autoridades detentoras do poder disciplinar bem como as sanções administrativas possíveis de serem impostas ao militar transgressor da disciplina.

Em seu art. 45, o CEDM (2002) enumera em ordem hierárquica as autoridades com competência para aplicar sanção disciplinar:

Art. 45 – A competência para aplicar sanção disciplinar, no âmbito da respectiva IME, é atribuição inerente ao cargo e não ao grau hierárquico, sendo deferida:

- I – ao Governador do Estado e Comandante-geral, em relação àqueles que estiverem sujeitos a este Código;
- II – ao Chefe do Estado-Maior, na qualidade de Subcomandante da Corporação, em relação aos militares que lhe são subordinados hierarquicamente;
- III – ao Corregedor da IME, em relação aos militares sujeitos a este Código, exceto o Comandante-geral, o Chefe do Estado-Maior e o Chefe do Gabinete Militar;
- IV – ao Chefe do Gabinete Militar, em relação aos que servirem sob sua chefia ou ordens;
- V – aos Diretores e Comandantes de Unidades de Comando Intermediário, em relação aos que servirem sob sua direção, comando ou ordens, dentro do respectivo sistema hierárquico;
- VI – aos Comandantes de Unidade, Chefes de Centro e Chefes de Seção do Estado-Maior, em relação aos que servirem sob seu comando ou chefia.

Já a previsão das sanções disciplinares aplicáveis aos militares estaduais após aferida sua responsabilidade no devido processo legal vai desde a simples advertência até a pena capital da administração, a demissão, perda do posto ou da graduação:

- Art. 24 – Conforme a natureza, a graduação 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.

Em decorrência do exercício do poder disciplinar para apurar as notícias de irregularidade na administração, quando restar comprovada autoria e materialidade de transgressões disciplinares após assegurado todas as garantias constitucionais dos acusados, surge para a autoridade competente o poder-dever irrenunciável de se aplicar a sanção disciplinar cominada no exato limite da lei.

O MAPPA (2012, p. 245), no seu art. 539, assim descreve o exercício do poder disciplinar:

- Art. 539. O poder disciplinar decorre de atuação interna de um Comandante que detém autoridade de linha sobre seus subordinados, nos termos do art. 45 do CEDM, obedecendo aos princípios do Direito Administrativo. Se de Unidades pertencentes a uma mesma UDI (Unidade de Direção Intermediária), a competência será deste Comandante ou Diretor; se de UDI distintas, a competência disciplinar será do Corregedor.

8.2.5 Poder de Polícia

O conceito de poder de polícia é extraído do art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN) nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Marinela (2013, p. 229) afirma que “poder de polícia é um instrumento conferido aos administradores que lhe permite condicionar, restringir, frenar o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse da coletividade.”

Di Pietro (2011, p.118) leciona que poder de polícia no conceito moderno brasileiro, é a “atividade do Estado que consiste em limitar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público.”

O CBMMG exerce poder de polícia administrativa (de natureza preventiva) na medida em que é conferido pela Lei nº 14.130/2.001 o dever de interdição de locais de reunião de público no caso de risco iminente de incêndio ou pânico.

Também detêm o poder de polícia judiciária (repressivo) para apurar ilícitos penais militares.

O Decreto-lei nº 1.002/1969, Código de Processo Penal Militar (CPPM), descreve em detalhes as atribuições de polícia judiciária militar:

Art. 8º Compete à Polícia judiciária militar:
a) apurar os crimes militares, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria;

- b) prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitadas;
- c) cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar;
- d) representar a autoridades judiciárias militares acerca da prisão preventiva e da insanidade mental do indiciado;
- e) cumprir as determinações da Justiça Militar relativas aos presos sob sua guarda e responsabilidade, bem como as demais prescrições deste Código, nesse sentido;
- f) solicitar das autoridades civis as informações e medidas que julgar úteis à elucidação das infrações penais, que esteja a seu cargo;
- g) requisitar da polícia civil e das repartições técnicas civis as pesquisas e exames necessários ao complemento e subsídio de inquérito policial militar;
- h) atender, com observância dos regulamentos militares, a pedido de apresentação de militar ou funcionário de repartição militar à autoridade civil competente, desde que legal e fundamentado o pedido.

A Lei Complementar nº 54/1.999 assim discorre sobre o poder de polícia judiciária militar atinente ao CBMMG:

Art. 3º - Compete ao Corpo de Bombeiro Militar:

[...]

IV - exercer a polícia judiciária militar, relativamente aos crimes militares praticados por seus integrantes ou contra a instituição Corpo de Bombeiros Militar, nos termos da legislação federal específica.

Em linhas gerais o poder de polícia judiciária militar presta para apurar infrações penais militares, através do auto de prisão em flagrante (APF), inquérito policial militar (IPM), processo especial de deserção e de insubmissão, este ultimo aplicável apenas nas Forças Armadas.

9 TRANSGRESSÕES, INFRAÇÕES OU ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Mello (2011, p. 863) “infração administrativa é o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual prevê uma sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa”.

Ainda segundo Mello (2011, p.864) “sanção administrativa é a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja imposição é da alçada da própria administração”.

A CGU no seu “Manual de Processo Administrativo Disciplinar” define ilícitos administrativos:

[...] vale destacar que ato ilícito é aquele comportamento contrário ao ordenamento jurídico, podendo se revelar tanto na modalidade comissiva (ação) quanto na omissiva (omissão), e enseja a produção de efeitos negativos (sanção). O ilícito administrativo-disciplinar, por sua vez, é toda conduta do servidor público que, no âmbito de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, deixa de observar dever funcional ou transgredir proibição prevista em lei. (CGU, 2017, p. 24)

Justen Filho (2012, p. 986) definem ato ilícito funcional como a “conduta reprovável, omissa ou comissiva, praticada por servidor e infringente de dever jurídico a ele imposto por lei”.

O estatuto do servidor civil da União, Lei nº 8.112/1990, ao discorrer sobre a responsabilidade do agente público explicita que os atos irregulares podem gerar responsabilização nas esferas penal, civil e administrativa, podendo as respectivas sanções serem cumulativas:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Ainda sobre a independência das instâncias penal, administrativa e civil, o MAPPA (2012, p. 246) esclarece:

Art. 540. A absolvição criminal e/ou civil por insuficiência/ausência de provas não impede a aplicação de sanção disciplinar, ressalvadas as hipóteses em que o juiz tenha reconhecido a inexistência do fato ou a negativa de autoria. Parágrafo único. O andamento do processo disciplinar para apuração de conduta antiética residual ao delito não depende do andamento da investigação ou do processo criminal sobre o mesmo fato.

Em documento interno (ICC nº 01/2014), a Corregedoria do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CCBM), esclarece que a possibilidade de responsabilização do militar nas diversas esferas jurídicas não constitui em *bis in idem*:

Art. 16. *Non bis in idem* é o instituto jurídico que veda a dupla punição na mesma esfera (penal, civil ou administrativo disciplinar) pelo mesmo ato ilícito, o qual se desdobra em infrações penais e administrativas.

Art. 17. Por uma única conduta ilícita, o militar poderá ser responsabilizado na esfera penal militar, penal comum, cível e administrativa disciplinar, sem que uma interfira noutra, salvo quando na penal decidir-se pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria.

Art. 18. Nos termos do art. 25 do CEDM, não configura *bis in idem* a cumulação da sanção disciplinar com as seguintes medidas administrativas:
I - cancelamento de matrícula e desligamento de curso, estágio ou exame;
II - destituição de cargo, função ou comissão;
III - movimentação de unidade ou fração, por conveniência da disciplina ou interesse do serviço (PM/CBMMG, 2014, p. 20).

O estatuto dos militares, Lei nº 6.880/1980, ao conceituar os ilícitos administrativos em seu art. 42 dispõe que a violação dos deveres funcionais dos militares constitui crime, contravenção ou transgressão disciplinar: “Art. 42. A violação das obrigações ou dos deveres militares constituirá crime, contravenção ou transgressão disciplinar, conforme dispuser a legislação ou regulamentação específicas”.

O CEDM (2002), por sua vez, conceitua transgressão disciplinar conforme o disposto no seu art. 11:

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.

Nota-se da apresentação dos conceitos que transgressão disciplinar e crime militar apresentam estreita ligação e sua diferença recairá apenas na intensidade da violação

dos deveres e obrigações militares, mostrando estreita ligação entre o Direito Penal Militar e o Direito Disciplinar (ASSIS, 2009, p. 114).

Havendo notícias de irregularidades nos serviços de competência do CBMMG, surge para a administração militar, através da autoridade competente¹⁰, o poder-dever de apurar os fatos mediante processos administrativos e em ficando comprovado responsabilidade do agente público imperativo será a imposição da competente sanção disciplinar além de medidas para ressarcimento em caso de dano ao Erário.

O CEDM (2002) explicita em seu art. 23¹¹ que as sanções disciplinares têm por objetivo preservar a disciplina tendo caráter preventivo e educativo.

As sanções disciplinares estão descritas no art. 24 do CEDM (2002) e vai da mais branda “advertência” até a pena administrativa capital a “demissão” ou a “perda do posto ou graduação”:

Art. 24 – Conforme a natureza, a graduação 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

¹⁰ Art. 45 – A competência para aplicar sanção disciplinar, no âmbito da respectiva IME, é atribuição inerente ao cargo e não ao grau hierárquico, sendo deferida:

I – ao Governador do Estado e Comandante-geral, em relação àqueles que estiverem sujeitos a este Código;

II – ao Chefe do Estado-Maior, na qualidade de Subcomandante da Corporação, em relação aos militares que lhe são subordinados hierarquicamente;

III – ao Corregedor da IME, em relação aos militares sujeitos a este Código, exceto o Comandante-geral, o Chefe do Estado-Maior e o Chefe do Gabinete Militar;

IV – ao Chefe do Gabinete Militar, em relação aos que servirem sob sua chefia ou ordens;

V – aos Diretores e Comandantes de Unidades de Comando Intermediário, em relação aos que servirem sob sua direção, comando ou ordens, dentro do respectivo sistema hierárquico;

VI – aos Comandantes de Unidade, Chefes de Centro e Chefes de Seção do Estado-Maior, em relação aos que servirem sob seu comando ou chefia.

¹¹ Art. 23 – A sanção disciplinar objetiva preservar a disciplina e tem caráter preventivo e educativo.

10 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

Alexandrino e Paulo (2013, p. 842) conceituam o controle administrativo como:

[...] o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico e Legislativo, e ainda o povo diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o **poder de fiscalização, orientação, e revisão da atuação administrativa** de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todos os Poderes e níveis da Federação. (destaque do autor)

Para Marinela (2013, p. 1035): “se o Estado é uma coisa de todos, isso significa que sua administração deve ser controlada e fiscalizada evitando assim imperfeições, falhas e abusos por parte de seus administradores”. Ainda nos dizeres da mesma autora “o controle representa mecanismo de ajustamento ou correção dos atos praticados por aqueles que estão no exercício da atividade administrativa [...]”.

A ideia central no controle da administração pública, encontra sustentação no princípio da indisponibilidade do interesse público e ao fato que o titular do patrimônio público é o povo, assim a administração deve se pautar na integridade de suas condutas e na transparência a fim de possibilitar ao titular da coisa pública a todo tempo, verificar se realmente está sendo gerida de forma adequada ao interesse público. Já na década de 1960 o controle foi referenciado como um dos princípios da administração pública pelo Decreto-Lei nº 200/1967 (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p 841):

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.
II - Coordenação.
III - Descentralização.
IV - Delegação de Competência.
V - Controle.

O poder-dever de controle é realizado pelo poder Executivo, Judiciário e Legislativo, extensivos a todos os níveis de governo, todos os órgãos, entidades e agentes públicos, por isso são diversas as formas de controle e fiscalização da administração pública. Em seguida será abordado os tipos de controle mais aceitos pela doutrina administrativista dominante.

10.1 Controle Externo

Controle externo é aquele em que um Poder exerce sobre os atos administrativo perpetrado por outro Poder. Um exemplo dessa forma de controle está estampado no inciso XXXV, do art. 5º da CR/88, ao garantir que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Por vezes o Poder Judiciário é provocado para avaliar a legalidade de atos administrativos do Poder Executivo (controle da legalidade) sempre ocorrendo a *posteriori*, ou seja depois de consumando o ato administrativo questionado.

Na esfera disciplinar é possível que o Poder Judiciário seja provocado para avaliar a legalidade da aplicação das sanções disciplinares impostas no âmbito do poder executivo (administração militar), havendo expressa previsão constitucional para tal:

Art. 125...

[...]

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

§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares.

O poder judiciário exerce o controle após provocado e atua através das ações judiciais denominadas:

- Mandado de segurança (Art. 5º, LXIX, LXX da CR/88);
- Ação Popular (Art. 5º, LXXIII da CR/88);
- Ação civil pública (art. 129, III da CR/88);
- Mandado de injunção (Art. 5º, LXXI da CR/88);
- *Habeas data* (Art. 5º, LXXII da CR/88);
- Ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, “a” da CR/88);

O controle popular se mostra no texto Constitucional quando no art. 31¹² existe a orientação de que as contas dos municípios fiquem anualmente a disposição de qualquer contribuinte para exame.

Também será cabível a ação popular, para resguardar o Erário contra atos lesivos ao patrimônio público, (inciso LXXIII, do art. 5º da CR/88):

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Outra forma de controle externo é o exercido pelo Poder Legislativo em relação ao Executivo. Usualmente pode ser chamado de controle parlamentar e é exercido pelos órgãos legislativos ou por suas comissões parlamentares. Em observância ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º da CR/88), somente se verifica nas situações e nos limites expressamente previstos no próprio texto constitucional.

O art. 49, V, da CF/88 estabelece a competência do Congresso Nacional para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Por se tratar de um controle político, podem ser examinados aspectos de legalidade formalidade, convivência e eficiência dos atos públicos sob exame.

A respeito da revisão do mérito administrativo pelo poder Legislativo, Alexandrino e Paulo (2013, p. 880) esclarecem:

[...] embora realmente possa afirmar que o controle legislativo possibilita até mesmo realizar o juízo de mérito administrativo, isso não significa que o Poder Legislativo tenha possibilidade de, simplesmente, considerar que determinado ato administrativo praticado pelo Poder Executivo foi inconveniente ou inoportuno e, com base nesse juízo, revogar o referido ato.

¹² Art. 31 [...]

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

10.2 Controle Interno

Alexandrino e Paulo (2013, p. 843) conceituam o controle interno como sendo aquele exercido dentro do próprio poder, sejam exercido no âmbito hierárquico ou por órgãos especializados, tendo por base o poder da autotutela (por iniciativa ou provocação) sob os auspícios da legalidade e de mérito administrativo (conveniência e oportunidade) tendo sido sintetizado mediante a súmula nº 473 do STF:

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.

O controle interno, por ser a forma mais comum pode ser denominado de controle administrativo e é exercido de ofício (por iniciativa da própria administração), ou iniciado mediante provocação por denúncias, recursos, reclamações administrativas, petições, impugnações dentre outras formas.

O controle administrativo possibilita o controle de legalidade e de mérito e ocorre de forma mais comum diante de atividades de fiscalização administrativa ou quando da apresentação dos recursos administrativos.

O art. 74¹³ da CR/88 estabelece a necessidade de controle interno aos Poderes, delineando critérios mínimos a serem observados.

Nas palavras de Justen Filho (2012, p. 1.116) o controle administrativo interno é uma competência estatal, deve ser exercida de ofício, independentemente de provocação das partes, se desenvolvendo conforme o devido processo legal e longe da arbitrariedade. O controle administrativo interno deve ser permanente, contínuo e

¹³ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

procedimentalizado com estabelecimento de uma série de atividades de controle. A apuração de qualquer indício de defeito ou insuficiência na atividade da administração impõem a necessidade de procedimentos de controle.

10.2.1 Controle interno do CBMMG e seu poder disciplinar

As forças armadas e as forças auxiliares (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) são instituídas e organizadas com base nos arts. 42¹⁴ e 142¹⁵ da CF/88 sendo a hierarquia e a disciplina seus sustentáculos mais caros, impondo o dever de obediência principalmente na relação de subordinação hierárquica.

O CEDM (2002) ao tratar da hierarquia e disciplina assim define:

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.

Inicialmente cabe ressaltar que todos os militares têm responsabilidade na preservação da ética profissional e disciplina.

O MAPPA (2012) reafirma o compromisso ético dos militares ao ressaltar que todos têm o dever de zelar pela disciplina e observar os princípios de ética militar, devendo inclusive não se omitir diante de atos irregulares:

Art. 27. É dever de todos os integrantes da Instituição Militar Estadual zelar pela manutenção da disciplina, cumprindo e fazendo cumprir as normas e os princípios da ética militar.

¹⁴ Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

¹⁵ Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Art. 28. Todo militar que presenciar ou tomar conhecimento da prática de transgressão disciplinar ou qualquer outro ato irregular deverá levar o fato ao conhecimento da autoridade competente por meio de Comunicação Disciplinar ou Relatório Reservado, observando-se os requisitos legais acerca de cada documento.

Assis (2009, p. 71) ao discorrer sobre a atuação da administração pública militar na seara disciplinar, afirma que “falar sobre a natureza do Direito Disciplinar Militar é, antes de tudo, reconhecê-lo como disciplina autônoma, que alguns autores preferem denominar de *Direito administrativo Disciplinar Militar*” (destaque do autor).

Continua afirmando que “é exatamente na Constituição Federal, que entendemos estar delineada e fixada a existência de um Direito Disciplinar Militar, com recente alteração levada a efeito pela Emenda Constitucional 45/04, a qual, alterando a redação do art. 125 e seus parágrafos, incluiu a competência da Justiça Militar Estadual, especificamente do Juiz de Direito, para julgar as ações judiciais contra atos disciplinares militares” (ASSIS, 2009, p. 73).

O “sistema correicional” do CBMMG estrutura-se segundo o estabelecido no art. 45 do CEDM (2002), onde os comandantes de unidade constituem o primeiro nível de controle interno e ação disciplinar, tendo, em regra, como segunda instância os Comandos de Bombeiros Operacional (COB).

A Corregedoria do CBMMG sendo unidade intermediária especializada, tem suas atribuições definidas pela Resolução 547/2013, exerce o poder disciplinar a coordenação e fiscalização sobre todos militares do CBMMG, exceto em relação ao Comandante-Geral e Chefe do Estado-Maior, desempenhando atribuições perante o Comando da Corporação de coordenação geral do “sistema correicional” assim, a citada norma estabelece seu art. 2º:

Art. 2º. A CCBM, Unidade de Direção Intermediária é responsável perante o Comando-Geral de ações correicionais nas Unidades de Direção Intermediária e de Execução do CBMMG, bem como planejar, coordenar, executar, fiscalizar e controlar as atividades de Polícia Judiciária Militar, os processos e procedimentos administrativo-disciplinares referentes a atos e fatos envolvendo integrantes do Corpo de Bombeiros Militar, tendo ação disciplinar sobre qualquer militar da Instituição, exceto ao Comandante-Geral e Chefe do Estado Maior.

Superando a Corregedoria em nível hierárquico disciplinar e instância recursal (quando necessário), segue o Estado-Maior o Comando Geral e por fim o Governador do Estado, em casos específicos, o último grau de disciplinar.

Havendo competência específica de órgãos, estes terão a responsabilidade de fiscalização permanente para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades (JUSTEN FILHO, 2012. p. 1120).

A criação da Controladoria Geral da União (CGU) reflete a tendência de criação de órgãos especializados no desempenho da atividade de controle (JUSTEN FILHO, 2012, p. 99).

O MAPPA (2012) esclarece a hierarquia empregada no processamento dos recursos:

Art. 475. No CBMMG, da decisão que avaliar o recurso disciplinar, caberá novo recurso, em segunda e última instância, ao Corregedor, no prazo de 05 (cinco) dias úteis sem efeito suspensivo.

§1º. Nos processos instaurados e/ou solucionados pelo Corregedor do CBMMG, caberá recurso em primeira instância ao Chefe do Estado-Maior e, em segunda instância, ao Comandante-Geral, sem efeito suspensivo.

§2º. Nos recursos disciplinares decididos em primeira instância pelo Chefe do EMBM ou pelo Comandante-Geral, deverá ser oportunizado o juízo de retratação pela autoridade que aplicou a sanção.

O CEDM (2002) estabelece o direito a duas instâncias administrativas recursais, sendo assim cabe verificar que iniciando o processo administrativo no seu nível mínimo (Batalhões e Companhias Independentes) a Corregedoria será, em regra, a última instância recursal:

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.

O CBMMG através de mecanismos de coordenação e controle busca exercer seu controle interno através de fiscalizações/supervisões, ações de orientação como expedição de documentos normativos, cartilhas e manuais, promoção de eventos, seminários análise de dados estatísticos priorizando o caráter educativo de suas

ações, todavia diante de uma notícia de transgressão à disciplina, impositivo será que todas as autoridades imbuídas o poder disciplinar (Art. 45 do CEDM, 2002) iniciem a apuração dos fatos através dos processos administrativo¹⁶ e aplicação de sanções¹⁷ se restarem comprovadas.

O dever de controle interno alcança toda autoridade relativo aos atos praticados por ela própria ou seus subordinados, o que significa dizer que qualquer militar verificando irregularidades em algum ato devem adotar providências necessárias ao conhecimento do fato à autoridade competente.

¹⁶ PROCESSO ADMINISTRATIVO – é o conjunto de iniciativas da Administração, que envolvam o servidor, ou funcionário público, possibilitando-se a ampla defesa, incluindo o contraditório, antes da edição do ato final, absolutório ou condenatório, depois de analisar-lhe a conduta que, por ação ou omissão, teria configurado ilícito penal, administrativo, funcional ou disciplinar. Para se efetivar demissão ou reforma disciplinar do servidor público, é obrigatória a realização de Processo Administrativo Disciplinar. (MAPPA, 2012, p 12)

¹⁷ SANÇÃO DISCIPLINAR – é o ato administrativo que pode exprimir ordenação, imposição, pena ou congêneres, que se dispõe em norma legal, objetivando o caráter preventivo e educativo e só pode ser aplicado pelas autoridades competentes. (MAPPA, 2012, p. 14)

11 GESTÃO PÚBLICA E NECESSIDADE DE PREVENÇÃO A ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS

Através do Decreto nº 9.203/2017, a Presidência da República estipulou a política de governança da administração pública, citando no seu art. 4º suas diretrizes, dentre as quais tem destaque o seu inciso VI, pois exalta a necessidade de se aprimorar o controle interno na prevenção em detrimento da imposição de sanções:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

O enfrentamento da corrupção tem tomando dimensões mundiais, por isso Tratados Internacionais buscaram reunir países em torno de estratégias de enfrentamento da corrupção com ações preventivas, detectivas e punitivas.

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção de 1996 (Decreto nº 4.410/2002), a Convenção da OCDE Contra o Suborno Transnacional de 1997, (Decreto nº

3.678/2000), a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003, (Decreto nº 5.687/2006) são exemplos de ações no enfrentamento da corrupção pelo mundo.

Justen Filho (2012, p. 1.116) exalta a relevância do controle interno para a prevenção e eliminação de defeitos na administração pública:

O controle interno deve ser exercitado prévia, contemporânea e posteriormente à prática dos atos administrativos. (...) O controle deve ser permanente, especialmente para se evitar a consumação de desvios. Se, porém, o controle exercitado em momento posterior verificar indícios de irregularidade já consumada, deverão ser adotadas precauções ainda mais intensas destinadas a evitar a infração das garantias constitucionais e legais. Os defeitos identificados podem constituir não apenas em atuação ativa infringente da ordem jurídica (ilegalidade em sentido próprio) ou conflitante com a oportunidade (violação da discricionariedade). Também se configura o defeito na hipótese de omissão de medidas necessárias para o cumprimento da lei ou para assegurar a conveniência administrativa (JUSTEN FILHO, 2012 p. 1.117).

O controle interno não presta apenas para prevenir ou identificar irregularidades, deve se ater também ao aperfeiçoamento da atividade administrativa. Assim a identificação de práticas que não se revelem como sendo as melhores também devem ser alvo das ações de controle. Não cabe a omissão do órgão controlador mediante argumento que determinada prática não seja ilegal, pois se existir uma prática mais perfeita e satisfatória o órgão de controle deverá indicá-la para que seja adota futuramente (JUSTEN FILHO, 2012, p. 1.118).

Ainda segundo Justen Filho (2012 p.118) além do controle administrativo agir para retificação de atos irregulares deve implementar medidas para orientação e alteração de procedimento e entendimentos que estejam por ventura na causa dos desvios de conduta:

As providências decorrentes da correção podem consistir no suprimento de uma omissão passada ou em vias de consumir-se; traduzir-se na eliminação de um ato defeituoso, quando eivado de vício insanável; exteriorizar-se na ratificação ou saneamento de ato que, embora defeituoso, comporte saneamento. Em outros casos, podem traduzir-se na orientação de alteração de procedimentos ou entendimentos adotados, de modo a aperfeiçoar a atividade administrativa.

A Lei Complementar nº 101/2000, deixa claro a necessidade de se prevenir desvios que afetem as contas públicas por meio de uma gestão dos riscos, enfatiza que a

responsabilidade na gestão fiscal, pressupõe ação planejada e transparente com a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.

No âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual (MG), outra medida que exalta a importância da prevenção no combate ao enriquecimento ilícito foi a edição do Decreto Estadual nº 46.933/2016, dispondo sobre a declaração de bens e valores que integram o patrimônio privado dos agentes públicos, que em seu art. 1º, impõe a obrigatoriedade de todos os agentes apresentar declaração de bens privados, no momento da posse, anualmente e na sua desvinculação ao cargo.

O Decreto nº 5.480/2005, que dispõe sobre o sistema de correição do poder executivo federal, exorta a necessidade de prevenção nas atividades da CGU:

Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

§ 1º O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correicionais.

Ao seu turno, o Decreto nº 8.109/2013, ao aprovar a estrutura interna da CGU assim dispõe:

Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal e integrante da estrutura da Presidência da República, dirigida pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências, no âmbito do Poder Executivo federal, relativos a:

- I - defesa do patrimônio público;
- II - controle interno;
- III - auditoria pública;
- IV - correição;
- V - prevenção e combate à corrupção;
- VI - atividades de ouvidoria; e
- VII - incremento da transparência da gestão

A Resolução nº 183/2017, que institui o Código de Conduta Ética dos Servidores da Justiça Militar de Minas Gerais, em seu art. 3º, exorta que o servidor da Justiça Militar de Minas Gerais deve dedicar-se ao trabalho de modo a agregar valores éticos, morais e sociais à gestão pública, prevenindo a ocorrência de erros, falhas ou desperdícios.”

No campo da segurança pública, a CR/88 em seu art. 144, ao atribuir as competências da Polícia Federal, reconhece a importância da prevenção ao tráfico de drogas, ao contrabando e ao descaminho (art. 144, § 1º, II, da CR/88).

Ao se referir às Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, lhe atribui competência de ações de policiamento ostensivo para prevenção das infrações nas respectivas esferas de atuação, ressaltando a atividade preventiva a ilícitos a ser realizada (art. 144, §§ 2º e 3º da CR/88). Já as Polícias Militares, também tem destaque na sua missão de polícia ostensiva de preservação da ordem pública (art. 144, §5º, da CR/88).

Para os Corpos de Bombeiros Militares, a CR/88 define expressamente como sua atribuição as atividades de defesa civil, deixando a possibilidade de legislação definir outras atribuições (art. 144, § 5º, *in fine* da CR/88).

A Constituição do Estado de Minas Gerais (CE-MG/89), lei maior mineira, no *caput* do art. 136, diz que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de seus órgãos, dentre os quais se destaca o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG).

Já no inciso II, do art. 142, a CE-MG/89, traça as atribuições do CBMMG, lhe competindo especificamente a coordenação e execução das atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio além de elaboração de normas relativa a segurança das pessoas e bens contra qualquer tipo de catástrofe:

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

[...]

II – ao Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a execução de ações de defesa civil, a prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe.

Ainda no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar nº 54/1999, ao dispor sobre a organização básica do CBMMG, também atribuiu competências ao citado órgão:

Art. 3º - Compete ao Corpo de Bombeiro Militar:

I - coordenar e executar as ações de defesa civil, proteção e socorrimento públicos, prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio e explosão em locais de sinistro, busca e salvamento;

No ano de 2001, ainda disciplinando a competência do CBMMG, foi publicada a Lei nº 14.130/01 que dispôs sobre a atividade de prevenção combate a incêndio e pânico em edificações e espaços de uso coletivo no território mineiro. Atribui responsabilidade ao CBMMG para análise, aprovação de sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico, realizar planejamento, coordenação e execução das atividades de vistoria de prevenção a incêndio e pânico, o estabelecimento de normas técnicas relativas à segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe e por fim a prevê a aplicação de sanções administrativas, que vão desde a advertência até a interdição de locais e eventos nos casos de risco iminente de incêndio ou pânico.

Para melhor se estruturar ao desempenho deste mister, o CBMMG criou em sua estrutura administrativa, através da Resolução n. 169/2005¹⁸ a Diretoria de Atividades Técnicas (DAT), unidade de direção intermediária especializada, lhe competindo em termos genérico, coordenar o Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico (SSCIP) em todas as Unidades do CBMMG:

Art. 2º A Diretoria de Atividades Técnicas (DAT) é a Unidade de Direção Intermediária responsável, perante o Comando-Geral, pelo planejamento e execução das ações e operações de Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico (SSCIP), no que compete ao Corpo de Bombeiros Militar, de acordo com as diretrizes, políticas e ordens emanadas do Comando Geral.

A Resolução nº 664/2016 revogou a Resolução nº 169/2005 porém a competência da DAT permanece praticamente inalterada desde sua criação: “Art. 4º - Compete à DAT: I - coordenar o SSCIP no CBMMG; [...]”

Já as atividades de proteção e defesa civil têm suporte na legislação federal através da Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

¹⁸ Revogada pela Resolução 664/2016

(PNPDEC) e já em seu art. 2º, destaca a importância das medidas preventivas para se evitar ou mitigar catástrofes:

Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

§ 1º As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.

§ 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

As ações de prevenção detêm destaque nas ações do PNPDEC:

Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

[...]

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

[...]

II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres;

[...]

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

I - reduzir os riscos de desastres;

[...]

IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;

[...]

VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;

[...]

IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;

X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;

XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;

XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;

XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção;

e

XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

Outro setor da segurança pública que busca reforçar suas ações no campo preventivo são as questões que envolvem o trânsito. Devido ao potencial lesivos dos acidentes, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) determina:

Art. 78. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desporto, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, por intermédio do CONTRAN, desenvolverão e implementarão programas destinados à prevenção de acidentes.

Na legislação administrativa disciplinar do CBMMG (CEDM, 2002) a única menção expressa sobre prevenção se faz no artigo destinado a traçar os objetivos da sanção disciplinar.

O termo prevenção no CEDM (2002) foi empregado no sentido de que a simples previsão legal ou a própria aplicação da sanção disciplinar em decorrência de uma transgressão anterior evitaria a ocorrência de novas irregularidades.

Assim dispõe o art. 23 da Lei nº 14.310/02: “Art. 23 – A sanção disciplinar objetiva preservar a disciplina e tem caráter preventivo e educativo.”

Segundo Oliveira (2017, p. 280) o art. 23 do CEDM (2002) consagra tríplice objetivo da sanção disciplinar e em momentos distintos. O primeiro seria a prevenção geral que incide antes da prática de qualquer transgressão disciplinar. O segundo momento seria a prevenção especial, “preservar a disciplina” aplicada no caso concreto ou seja, incide quando a prevenção geral falhou, houve a transgressão disciplinar. O terceiro com caráter reeducativo, incide na fase de execução da sanção, para que não venha mais a transgredir a disciplina militar.

O mesmo CEDM (2002), ao dispor sobre os princípios éticos (art. 9º do CEDM, 2002), garante que as ações educacionais devem ter preferência na adequação das condutas dos militares às exigências da IMEs.

A prevenção¹⁹ para ser efetiva deve atuar bem antes da ocorrência de qualquer irregularidade ou ilícito administrativo, pois o sentido de prevenção é justamente se evitar lesão a bens tutelados pelo ordenamento jurídico.

¹⁹ Prevenção: o objetivo é antecipar-se às condutas ilícitas, a fim de aprimorar o desempenho da atividade governamental. (MINAS GERAIS, 2013, p. 11)

A Instrução Conjunta de Corregedorias PM/BM nº 01/2014 (2014, p. 32), esclarece a atuação das Equipes de Prevenção e Qualidade (EPQ), tem por objetivo a prevenção e repressão de desvios de conduta dos integrantes da IME, atuando em suplementação ao dever de fiscalização e correção de atitudes inerentes a todos os militares, mais especialmente aqueles que exercem alguma função de comando.

11.1 Manual de Prevenção a Ilícitos Administrativos.

Com o objetivo de disseminar e fortalecer a atividade preventiva, em 2013 a CGE-MG publicou o “Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos”.

Na apresentação da obra, a CGE-MG ressalta que as dificuldades na elaboração do citado manual foram a escassez de fontes de pesquisa sobre prevenção e as divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre a interpretação das normas disciplinares.

O objetivo do manual segundo a CGE-MG é se tornar um guia prático, uma ferramenta de consulta para os servidores e gestores que lidam na seara disciplinar, a evitar ocorrência de atos que venham exigir reparação ou vícios no processo administrativo disciplinar em virtude de falhas procedimentais.

Outro objetivo mencionado é que o citado manual seja capaz de instruir os servidores sobre seus direitos e deveres, orientando para uma cultura de licitude na administração pública, fortalecendo a atividade preventiva, para que haja a redução da instauração de processos administrativos disciplinares. (MINAS GERAIS, 2013, p. 08)

No Brasil, a adoção do Estado Democrático de Direito faz com que a administração pública abandone um modelo não comunicativo e burocrático, incentivando a participação da sociedade civil. Tal modelo de atuação estatal tem reflexos no Direito Administrativo Disciplinar e na atividade correicional. A atividade correicional pode ser entendida como meio pelo qual a Administração Pública regula e efetiva a relação do Estado com seus servidores, visando aprimorar a execução dos serviços prestados à

comunidade, se resguardando de possíveis erros, excessos, equívocos ou mesmo atos abusivos e arbitrários praticados por seus servidores, para a correta e a eficiente prestação do serviço público. (MINAS GERAIS, 2013, p. 10).

Ainda no contexto da atividade correicional o “Manual de Prevenção a Ilícitos Administrativos” dispõe:

[...] o servidor público não pode mais ser concebido como uma mera extensão do ente público. São, antes de tudo, cidadãos livres, sujeitos de direitos, deveres e garantias previstos na Constituição da República de 1988. Assim, “na relação de trabalho público, independentemente da natureza do vínculo, se estatutário ou trabalhista, o servidor não é órgão – é pessoa. Estamos tratando de gente”. Dessa forma, a atividade correicional não pode ser reduzida à sua dimensão repressiva, isto é, à punição dos servidores que cometem irregularidades. Apesar de sua importância, a aplicação de penalidades deve ser considerada a última alternativa da Administração Pública ao buscar o aperfeiçoamento disciplinar de seus servidores. Deve-se, primeiramente, tentar evitar a ocorrência do ilícito, orientando e corrigindo a conduta, agindo, assim, de forma preventiva. (MINAS GERAIS, 2013, p. 10).

Para a CGE-MG, a atividade correicional administrativa se baseia em quatro dimensões, iniciando-se pela prevenção:

- A. Prevenção: o objetivo é antecipar-se às condutas ilícitas, a fim de aprimorar o desempenho da atividade governamental.
- B. Correção de condutas: a correção é um instrumento da gestão de pessoal da Administração Pública, aplicado pela chefia imediata, que deve ordenar, controlar e corrigir seus subordinados.
- C. Ajustamento disciplinar: como medida alternativa à instauração de sindicâncias administrativas e processos administrativos disciplinares, algumas entidades e órgãos públicos do Brasil têm adotado mecanismos de resolução consensual de conflitos disciplinares. Em 2007, no Município de Belo Horizonte, a Lei nº 9.310/2007 introduziu a “suspensão do processo disciplinar” (SUSPAD) com o intuito de “desburocratizar e tornar menos dispendiosos os processos de controle disciplinar no âmbito da Administração Pública”, além de “conferir maior celeridade aos processos instaurados pela Corregedoria” e “permitir a auto recuperação do servidor nas infrações de baixo potencial lesivo à disciplina interna da Administração”. Os Estados de Tocantins (Lei Estadual nº 1.818/2007) e de Santa Catarina (Lei Complementar 49/2010) instituíram o chamado “ajustamento de conduta”. No Estado de Minas Gerais, o Projeto de Lei Complementar nº 39 de 2012 prevê a criação do “ajustamento disciplinar”. O instituto pretende recompor a ordem jurídico-administrativa e reeducar o servidor no desempenho de sua função, possibilitando o aperfeiçoamento do serviço e promovendo a cultura da regularidade e da licitude. Baseados em estudos recentes da doutrina, tais instrumentos de controle consensual por parte da Administração Pública visam, essencialmente, a composição de conflitos disciplinares de forma dialógica, por meio de um acordo entre a Administração e o servidor que cometeu uma infração de natureza leve. Fundam-se, especialmente, nos princípios da discricionariedade da ação disciplinar, da finalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência e da economicidade.

D. Apuração de ilícitos administrativos, realizada por meio da sindicância administrativa e do processo administrativo disciplinar. A aplicação de penalidades administrativas, após a conclusão de processo administrativo disciplinar, deve ser considerada pela Administração Pública como a última alternativa, quando as demais ações de correção se mostrarem insuficientes. Porém, mesmo a aplicação de uma sanção disciplinar tem caráter pedagógico e preventivo, objetivando a conscientização do servidor (MINAS GERAIS, 2013, p. 11).

No âmbito do Estado de Minas Gerais, já vigora o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD), instituído por meio do Decreto nº 46.906/2015, utilizado como medida alternativa à eventual instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar e à aplicação de penalidades aos agentes públicos.

Dentre seus objetivos estão a prevenção de novas infrações disciplinares e a promoção da cultura da licitude e conduta ética na administração pública.

Ainda na questão referente ao TAD, para sua formalização é necessário existem condições legais que o autorize.

O art. 6º do referido Decreto determina que cumpridas as condições e prazos do TAD é declarada extinta a punibilidade do servidor:

Art. 6º O TAD poderá ser formalizado no caso de infração sujeita às penas de repreensão ou suspensão, quando presentes os seguintes requisitos:

I - inexistência de dolo ou má-fé por parte do agente público;

II - histórico funcional favorável;

III - inexistência de prejuízo ao erário;

IV - inexistência de sindicância ou processo administrativo disciplinar em andamento para apurar outra infração;

V - a solução mostrar-se razoável ao caso concreto.

[...]

Art. 12. O beneficiário do Ajustamento Disciplinar ficará impedido de celebrar novo TAD durante o dobro do prazo nele estabelecido, contado a partir da declaração de extinção da punibilidade.

É inevitável render comparações deste novel instituto aplicado ao servidor público civil, no âmbito do poder executivo Estadual, como o disposto no art. 10 do CEDM (2002), ou seja, a substituição da sanção disciplinar por aconselhamento ou advertência verbal depois de realizado juízo de oportunidade e conveniência (MINAS GERAIS, 2002).

A medida prevista no art. 10 do CEDM (2002) não constitui em uma sanção disciplinar, pois não está especificada nos incisos do art. 23 do CEDM (2002).

Difere do TAD a medida despenalizadora do art. 10 do CEDM (2002), pois neste não é exigido nenhuma condição prévia para sua concessão, além do mais só poderá ser concedido depois de concluído todo rito do processo administrativo com indicativo de autoria e materialidade comprovadas de ilícito administrativo, havendo previsão legal de imposição de sanção disciplinar.

Não cabe aqui fazer juízo de valor sobre a maior eficácia de um ou outro instituto, cada sistema disciplinar tem suas peculiaridades e valoração de bens jurídicos a serem tutelados, e caso haja necessidade de aprimoramentos estes devem ser fruto de estudos criteriosos acerca de seus reflexos a médio e longo prazos na disciplina militar, meras comparações não constituem uma metodologia segura.

Apesar do art. 91 do CEDM (2002) prever a possibilidade do Governador poder baixar normas complementares à aplicação do CEDM (2002), o preâmbulo do Decreto nº 46.906/2015, pelo indicativo das normas a que se refere deixa claro a que classes de agentes público (servidores) é aplicado:

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90 da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 2º da Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, na Lei nº 869, de 7 de julho de 1952, no art. 36 da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e no Decreto nº 46.644, de 6 de novembro de 2014,

Contudo, mesmo diante desta constatação, Santos (apud, Oliveira 2017, p.67) afirma que a falta de menção expressa da aplicação do TAD ao CEDM (2002), não seria empecilho à sua aplicação na seara disciplinar militar:

Embora o CEDM não esteja expressamente citado nos dispositivos caracterizadores da competência do ato regulamentar editado, entende-se que esse silêncio não conduz a impossibilidade de aplicação aos militares, porque a norma visa atender os princípios da eficiência, economicidade, racionalidade, qualidade na prestação do serviço e isso não é privilégio de um órgão estadual mineiro, mas de todos.

[...]

Assim, conclui-se dizendo que a análise jurídica forneceu elementos de pesquisa suficientes para dizer que o Ajustamento Disciplinar, criado pelo Decreto nº 46.906/15, pode ser aplicado à PMMG já que não há ofensa ao

princípio da legalidade e juridicidade, ao contrário privilegia-os juntamente com o da eficiência [...].

O planejamento e as ações de prevenção em relação aos ilícitos administrativos são realidade no Brasil e no mundo com a elaboração de mecanismos de controle preventivo, focado no controle interno e na orientação. (CGE, 2013, p. 12).

Ainda de acordo com a CGE-MG, ao controle interno cabe o desenvolvimento de ações de caráter preventivo e sistemático, de modo a antecipar-se às possíveis ocorrências de irregularidades e, porém, se ocorrerem, o controle deve identificar as causas das práticas ilegais introduzindo medidas que impeçam sua repetição:

O controle interno consiste em um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos integrados que asseguram a execução eficiente dos serviços públicos. Sua função é tornar as condutas irregulares difíceis de se cometer e fáceis de se detectar. Portanto, não há prevenção de ilícitos sem controle. O controle interno é um processo amplo, permanente e contínuo. Consiste nos seguintes estágios interdependentes:

- a) monitoramento permanente das atividades planejadas e executadas;
- b) fiscalização das atividades;
- c) correção de eventuais irregularidades;
- d) orientação aos gestores e servidores;
- e) avaliação e gerenciamento de riscos (CGE 2013, p. 12).

11.2 Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI)

No âmbito do poder executivo em Minas Gerais, a integridade pública ganhou destaque através da Controladoria-Geral do Estado²⁰ e a publicação do Decreto nº 47.185/2017, que instituiu o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI).

O texto legal do PMPI elege como uma de suas diretrizes no seu art. 6º, o controle interno com ênfase na gestão de avaliação de riscos, transparência e adoção de medidas preventivas na promoção da integridade pública:

Art. 3º – São diretrizes do PMPI:
[...]

²⁰ Nos termos do Decreto Estadual nº 47.139, de 24 de janeiro de 2017, a CGE tem como competência assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correção, ao aperfeiçoamento de serviços e utilidades públicos, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência da gestão e ao acesso à informação no âmbito da administração pública,

IV – valorização dos procedimentos, instrumentos e mecanismos de controle interno da gestão, com ênfase no incremento contínuo da transparência pública, na avaliação de riscos, na adoção de medidas de prevenção e no monitoramento contínuo das atividades;

O PMPI tem como propósito contribuir para a disseminação e fortalecimento da cultura de integridade no âmbito do Poder Executivo Estadual e por diretriz incentiva a cada órgão e entidade pensar, desenhar e propor um conjunto de ações sistematizadas que possibilitem avanços em matéria de governança, gestão de riscos, controles internos, cumprimento dos procedimentos e regulamentos, prevenção de atos ilícitos, tratamento de denúncias, entre outros. (MINAS GERAIS CGE, 2018, p. 03)

11.2.1 Plano de Integridade CGE (PI-CGE)

A CGE-MG, em observância ao contido no §1º, do art. 5º, do Decreto nº 45.189/2017 (PMPI), fez publicar, após estudos de um grupo de trabalho multidisciplinar, o PI-CGE através de sua Resolução nº 31/2018, que de acordo com seu art. 1º define a estrutura e sistematização do seu plano:

Art. 1º - Fica instituído o Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado (PI-CGE), nos termos do art. 5º do Decreto Estadual nº 47.185, de 2017, de acordo com o ANEXO ÚNICO desta Resolução.

§ 1º - O PI-CGE será integralmente publicado no sítio eletrônico da Controladoria-Geral do Estado (CGE), na rede mundial de computadores.

§ 2º - O PI-CGE consiste na estruturação e sistematização de um conjunto de princípios, diretrizes e normativos voltados à promoção da ética e da integridade, bem como na implementação de ações relacionadas a governança, planejamento estratégico, gestão de riscos, controles internos, gestão de pessoal, transparência e controle social, adotadas pela instituição com o firme propósito de prevenir, detectar e corrigir desvios, fraudes, irregularidades e atos lesivos ao patrimônio público.

Ao descrever sua missão e seus valores o PI-CGE, enfatiza a importância da governança, do controle interno e da gestão para aprimorar o serviço público, mantendo compromisso com a prevenção, o combate a corrupção, com a participação do cidadão e transparência nas suas ações:

Nossa Missão:

Exercer e fomentar o Controle Interno das ações governamentais, trabalhando essencialmente para agregar valor ao serviço público e aprimorar a gestão pública estadual, tendo entre seus principais compromissos a prevenção e o combate à corrupção, o fortalecimento da integridade, a consolidação da transparência e a participação ativa do cidadão.

[...]

Nossos Valores:

Governo aberto e participação ativa do cidadão; Transparência; Conduta ética; Integridade e honestidade; Prevalência do interesse público; Governança e senso de responsabilidade do agente público (accountability); Conformidade (compliance); Cooperação interinstitucional; Inovação e fomento à pesquisa e desenvolvimento; Responsabilidade ambiental e social (MINAS GERAIS CGE, 2018).

No Brasil como em todo mundo, a administração pública está se reorganizando para melhor atender aos cidadãos por meio de programas e iniciativas voltados à promoção da integridade pública. O termo integridade é definido no PI-CGE em sentido amplo e abarca tanto a dimensão da conduta ética individual e da moralidade administrativa quanto o compromisso com a missão institucional e a busca incessante para alcançar os objetivos finalísticos das políticas públicas a cargo dos diversos órgãos e entidades que compõem o Estado (MINAS GERAIS, CGE, 2018, p 03).

Segundo a Controladoria-Geral da União para instituir um plano de integridade os diversos órgãos devem se valer de conceitos já conhecidos pelas organizações, em programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional, assim a CGE-MG incorporou em seu PI-CGE os seguintes preceitos:

- Comprometimento e apoio da Alta Administração: [...];
- Accountability: entendida como o resultado da equação “necessidade de prestar contas + responsabilização pelos atos praticados”, exige a criação de regras e mecanismos capazes de promover a abertura da instituição para acompanhamento de todas as partes envolvidas, principalmente da sociedade;
- Gestão de riscos (GR): elemento-chave da responsabilidade gerencial, os planos de integridade devem estar alicerçados em uma política, plano ou processo de gestão de riscos que contemple ações de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos estratégicos da instituição;
 - Melhoria dos controles internos:[...];
 - Prevenção e combate à corrupção: é importante definir programas, instrumentos e mecanismos de enfrentamento à corrupção nas instituições, sendo esses, muitas vezes, organizados nas ações de promoção da integridade[...];
 - Atender às expectativas dos cidadãos e fortalecer a confiança nas instituições públicas: [...]
- Código de ética e políticas de compliance escritas: [...];
- Comunicação e treinamento:[...];
- Canal de denúncias: [...];
- Incentivos e punições: a instituição deve responder rapidamente a alegações de desrespeito às leis e violações de suas políticas internas. Deve investigar os fatos e punir os agentes envolvidos com irregularidades,

independentemente de sua posição. Deve, ainda, incentivar seus agentes a desempenhar suas funções de acordo com seu plano de integridade;

- Monitoramento: deve-se avaliar, regularmente, a efetividade de seu plano de integridade para identificar as áreas que necessitam de modificação ou de reforço. O monitoramento permite à instituição determinar para onde direcionar seus esforços (MINAS GERAIS, CGE, 2018, p. 12).

11.2.2 Guia de Integridade Pública CGE-MG

A corrupção é um problema global e tem envolvido vários tratados internacionais numa estratégia para enfrentar este problema com ações preventivas, detectivas e punitivas, um exemplo disso é a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996), recepcionada no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 4.410/2002, a Convenção da OCDE Contra o Suborno Transnacional (1997), recepcionada através do Decreto nº 3.678/2000 e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003), aplicável ao Brasil pelo Decreto nº 5.687/2006 (MINAS GERAIS CGE, 2018 p.9).

Para fomentar a implementação de ações do PMPI, orienta a gestão de cada órgão ou entidade do executivo a criar, publicar e implementar planos de integridade específicos. O Guia de Integridade Pública visa auxiliar gestores e técnicos de diversas áreas e funções do Governo do Estado de Minas Gerais na compreensão de conceitos, no conhecimento de boas práticas e na estruturação de planos específicos de integridade para o seu órgão ou entidade (CGE, 2018, p 02).

De acordo com o Guia, “integridade em seu sentido literal, caracteriza um indivíduo ou organização que age com dignidade e honestidade” ... Ser íntegro ou agir com integridade é compreendido como expressão da ética por convicção, de condutas de acordo com postulados socialmente aceitos ou normas preestabelecidas de modo a configurar indivíduos ou organizações retos, imparciais e movidos exclusivamente pelos objetivos finais do seu trabalho (CGE, 2018, p. 06).

No mesmo entendimento, “integridade pública” é o conjunto de ações a serem desenvolvidas pelos órgãos e entidades com o intuito de promover a cultura da ética, integridade, transparência, accountability e o fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de

conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos (CGE, 2018, p 06).

No seu volume I o “Guia de Integridade Pública” estabelece as Diretrizes e Estratégias para a Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional de Minas Gerais com conceitos e possíveis aplicações em eixos temáticos da integridade.

O volume II, ainda a ser publicado, buscará detalhar o passo a passo para a implementação dos planos de integridade setoriais previstos no Decreto Estadual nº 47.185/2017, indicando formas de construir soluções específicas nas áreas governamentais e de instituir a governança do plano.

12 CONCLUSÃO

No Estado Democrático de Direito se assegura maior participação popular nas ações públicas e por consequência exige-se integridade, transparência e eficiência nos serviços prestados pelo ente público.

A necessidade de atuação preventiva à irregularidades nos diversos segmentos dos serviços públicos é uma tendência não só no Brasil como em todo mundo.

Os princípios da administração pública, sobretudo a eficiência e transparência implicam que os gestores públicos em todos os níveis, busquem incansavelmente os melhores resultados possíveis para os recursos destinados aos órgãos públicos, usando do controle interno para priorizar e assegurar ações de prevenção, detecção e punição das irregularidades em prol da integridade pública nos serviços prestados à coletividade.

Neste diapasão, norteando ações interna e externas, o plano de Comando do CBMMG, tem por diretriz estratégica buscar o padrão de excelência no atendimento às pessoas e municípios (MINAS GERAIS, 2015).

Entre os valores exaltados no referido planejamento destacamos **a hierarquia e disciplina, ética, probidade administrativa, eficiência, transparência, integridade e honradez**, dentre outros (MINAS GERAIS, 2015, p. 30).

Os órgãos de correição no âmbito do servidor civil do poder executivo, CGU e CGE-MG, têm incentivado e emitido diretrizes para auxiliar os diversos entes públicos implementarem Planos de Integridade Pública específicos.

A cultura da licitude deve ser promovida e incentivada para otimização dos recursos, proposição de ações sistematizadas que possibilite avanços na governança, gestão de riscos, controles internos, cumprimento dos procedimentos e regulamentos, prevenção de atos ilícitos.

Ações proativas voltadas para a promoção da integridade e eficiência nos serviços devem ser incentivadas rotineiramente. A CCBM, Unidade de Direção Intermediária especializada nas ações correicionais, além de suas ações de fiscalização administrativa (supervisões), vem intensificando uso de tecnologias, ações preventivas e de comunicação, com expedição de instruções gerais para esclarecer e auxiliar na interpretação de normas jurídicas afetas a atividade de disciplinar, promovendo seminários, confecção de informativos e cartilhas, promovendo a atuação das equipes de EPQ sempre com foco pedagógico, no apoio ao militar para uma prestação eficiente e transparente de suas atribuições funcionais.

No âmbito do CBMMG, os níveis de direção intermediária e operacional²¹ dentro das respectivas esferas de atribuições e em obediência ao princípio da eficiência, até que se tenha uma orientação institucional de âmbito geral, devem, como medida em curto prazo e de iniciativa, realizar constantemente avaliação de seus métodos e processos internos, mediante estabelecimentos de indicadores específicos de cada atividade a fim de buscar identificar possíveis falhas ou desvios no serviço com vista ao constante aprimoramento e melhoria de suas ações, contribuindo assim para a prevenção à ilícitos administrativos nas respectivas esferas de atuação e responsabilidades funcionais.

Dentre as ações básicas de prevenção a ilícitos administrativos podemos destacar:

- realizar palestras para difusão e melhoria das informações promoção de troca de experiências sobre execução das atribuições de cada setor (gestão do conhecimento);
- promover cursos de capacitação para qualificação e aprimoramento, inclusive com utilização de redes de ensino a distância;
- modernizar/atualizar as normas interna, com definição clara de atribuições, diretrizes de monitoramento e controle;

²¹ Art. 9º - As Unidades de Direção Intermediária são responsáveis pela condução das respectivas unidades nas atividades operacionais, de pessoal e de material da Corporação, de acordo com as diretrizes e ordens das Unidades de Direção Geral.

Art. 10 - As Unidades de Execução realizam as atividades operacionais e de apoio, de acordo com as diretrizes das Unidades de Direção.

- elaborar de manuais e guias de orientação para difundir boas práticas;
- melhorar os canais internos de comunicação para aprimorar os serviços;
- usar de tecnologia em prol da desburocratização e simplificação dos serviços;
- estabelecer indicadores para avaliar os processos e auxiliar na tomada de decisões corretas;
- mapear processos, dentre outras;

Já em médio e longo prazo, o nível de Direção Geral e estratégico²², assessorado pela CCBM, deve avaliar e reconhecer como condição para melhoria e desenvolvimento de todo o CBMMG, a necessidade de se iniciar ações voltadas à implementação de um Plano de Integridade no âmbito institucional, com sua inclusão na carteira de Programas e Projetos do Plano de Comando, sendo objeto de um planejamento específico, levado a efeito mediante designação de grupo multidisciplinar direcionado às peculiaridades do CBMMG, a fim de disseminar orientações gerais para implantação em todo o CBMMG de forma coordenada, de um plano de integridade pública do CBMMG, evitando que a promoção da integridade e que ações de prevenção a ilícitos administrativos se submetam à dependência de iniciativas isoladas e individuais sem uniformidade e planejamento.

Conforme o guia de integridade da CGE-MG, será publicado em seu volume II orientações aos órgãos da Administração orientações para implementação de programas específicos neste sentido, o que servirá de referência para um futuro plano de integridade no CBMMG.

²² Lei Complementar nº 54/1999

Art. 6º - A administração, o comando e o emprego da Corporação são de competência e responsabilidade do Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros, assessorado pelas unidades de direção.

[...]

Art. 8º - As Unidades de Direção Geral exercem o comando e a administração da Corporação, cabendo-lhes:

I - o planejamento geral e a organização da Corporação, atendidas as necessidades de pessoal e material e os seus objetivos;

II - o acionamento, por meio de diretrizes e ordens, das unidades de apoio e das de execução, fiscalizando-as e coordenando-as.

REFERÊNCIAS

ALVES. L.S. Quanto custa um processo administrativo disciplinar? In: **Sedep – Acompanhamento de Processos**. 2015. Disponível em: <<http://www.sedep.com.br/artigos/quanto-custa-um-processo-administrativo-disciplinar/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 21.ed. São Paulo: Método, 2013.

ASSIS. Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar: da simples transgressão ao processo administrativo**. 2 ed. Curitiba: Juruá 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Brasília: Diário Oficial da União. Dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm#>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º maio de 1943. Brasília: Diário Oficial da União. Maio, 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília: Diário Oficial da União, out. 1966. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei5172-1966-codigo-tributario-nacional-ctn.htm>>. Acesso em: 12 maio. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília: Diário Oficial da União, seção I, parte I, fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969**. Código de Processo Penal Militar. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, suplemento, p. 49, out. 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-1002-21-outubro-1969-376259-norma-pe.html>>. Acesso em: 22 maio. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Aprovada na sessão plenária de 03 de dezembro de 1969. Diário do Judiciário, dez. 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6880, de 9 de dezembro de 1980.** Diário Oficial da União, dez, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL, **Constituição de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990.** Brasília: Diário Oficial da União, dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, jun. 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília: Diário Oficial da União, jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Brasília: Diário Oficial da União, set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18,** de 5 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da União, fev. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm>. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Brasília: Diário Oficial da União, jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Brasília: Diário Oficial da União, maio. 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Brasília: Diário Oficial da União, Dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BRASIL. **Lei n 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: Diário Oficial da União, Jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Brasília: Diário Oficial da União, Out. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410a.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**. Brasília: Diário Oficial da União, jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm>. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Brasília: Diário Oficial da União, fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.257**, de 4 de agosto de 2010. Brasília: Diário Oficial da União, Ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 12.608, de 10 de abril de 2012**. Brasília: Diário Oficial da União, abr. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013**. Brasília: Diário Oficial da União, set. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Brasília: Diário Oficial da União, nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 23 set. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de Integridade Pública.** Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: CGU, 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar.** Brasília: CGU, mar. 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano de Integridade.** Maio, 2018. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/Plano_de_Integridade_CGE_2018.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Guia de Integridade Pública.** Maio, 2018. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/Guia_de_Integridade_Publica_Volume_I_CGE_2018.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 169, de 24 de agosto de 2005.** Belo Horizonte: CBMMG, 2005. Disponível em: <<https://nery.net.br/resolucoes/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 664, de 29 de abril de 2016.** Belo Horizonte: CBMMG, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2011.

DICIONÁRIO JURÍDICO. Direito Net: 2018. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/919/Munus>>. Acesso em: 29 set. 2018.

DICIONÁRIO JURÍDICO. Jurisite: 2018. Disponível em: <<https://www.jurisite.com.br/dicionarios/dicionario-juridico/>>. Acesso em: 29 set. 2018.

FONSECA. A. M. **Ressarcimento ao Erário de verba remuneratória através do desconto em folha de militar do CBMMG: Análise e proposta de um modelo de baixo custo processual.** Monografia. 2018. (Ainda não publicada).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus. 2013

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.

MINAS GERAIS. **Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/crs/File/COD_ETICA.PDF>. Acesso em: 14 jul. 2018.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos**. Belo Horizonte: 2014. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2014/06/16/09_50_26_161_Manual_Pr%C3%A1tico_de_Preven%C3%A7%C3%A3o_e_Apura%C3%A7%C3%A3o_de_Il%C3%ADcitos_Administrativos_MG_.pdf>. Acesso: 18 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 5.301**, de 16 de outubro de 1969. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=lei&num=5301&ano=1969>>. Acesso em: 02 set. 2018.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. 20. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018. 426p. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 54, de 13 de dezembro de 1999**. Minas Gerais Diário do Executivo, col. 1, p. 1, dez. 1999. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=54&ano=1999>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei 14.130, de 19 de dezembro de 2001**. Belo Horizonte, Minas Gerais Diário do Executivo, col. 2, p. 2, dez, 2001. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2001&num=14130&tipo=LEI>>. Acesso em: 23 set. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei 14.310, de 19 de junho de 2002**. Belo Horizonte: Minas Gerais Diário do Executivo, 20 jun. 2002. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=14310&ano=2002>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.782, de 23 de junho de 2015**. Belo Horizonte: Diário do Executivo, jun. 2015. Disponível em: <<https://secont.es.gov.br/Media/secont/Legisla%C3%A7%C3%B5es/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Anticorrupt%C3%A7%C3%A3o/minas%20gerais%20-%20decreto%2046782-2015.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.906, de 16 de dezembro de 2015**. Belo Horizonte: Minas Gerais Diário do Executivo, p. 1, col. 2, dez. 2015. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46906&ano=2015>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.993, de 2 de maio de 2016**. Belo Horizonte: Diário do Executivo Minas Gerais, maio. 2016. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=41216>>. Acesso em: 02 set. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257**, de 27 de julho de 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.185, de 12 de maio de 2017**. Belo Horizonte: Minas Gerais Diário do Executivo, maio. 2017. Disponível em: <<http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/decretos/decreto-47.185.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.839**, de 5 de janeiro de 2018. Belo Horizonte. Minas Gerais Diário do Executivo, col. 1, p.2. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22839&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Manual de Processos e Procedimentos Administrativos-Disciplinares da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: 2002. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/12548516-Manual-de-processos-e-procedimentos-administrativos-disciplinares-da-policia-militar-de-minas-gerais-mappad-pm.html>>. Acesso: 13 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Plano de Promoção da Integridade (PMPI) e Plano da Integridade da CGE**. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/plano_integridade_cge_2018.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

OLIVEIRA, M. J. **Comentários ao Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais – CEDM**: Lei n. 14.310, de 19 de junho de 2002. 3. ed. Belo Horizonte: Diplomata Livros Jurídicos e Literários, 2017.

POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. **Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA PM/BM)**. Belo Horizonte: PMMG/CBMMG – Comando-Geral, 2012. 248p. Disponível em:
<<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/42bpm/21052013121148269.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. **Instrução Conjunta de Corregedorias nº 01** (ICCPM/BM nº 01/2014). Belo Horizonte: Boletim Geral Bombeiro Militar. Separata. n. 7, p. 1, fev. 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 183, de 12 de dezembro de 2017**. Disponível em:
<<http://www.tjmmg.jus.br/consultas-sp-637/codigo-de-etica-dos-servidores-da-jm>>. Acesso em: 09 set. 2018.