**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS**
**ACADEMIA DE BOMBEIROS MILITAR**

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**
**Escola de Governo**

**CAPITÃO BM VINICIUS REIS MOREIRA CALÇADO**

# ANÁLISE SOBRE A INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO INCISO II DO ARTIGO 64 DA LEI Nº 14.310 DE 19 DE JUNHO DE 2002

**BELO HORIZONTE**
**2018**

**Vinicius Reis Moreira Calçado**

# ANÁLISE SOBRE A INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO INCISO II DO ARTIGO 64 DA LEI Nº 14.310 DE 19 DE JUNHO DE 2002

Trabalho monográfico de conclusão do Curso de Especialização em Gestão e Proteção e Defesa Civil apresentado à Academia de Bombeiros Militar e à Fundação João Pinheiro.

Orientador: Coronel BM Giuvaine Barbosa de Moraes

Belo Horizonte

2018

Autor: Vinicius Reis Moreira Calçado.

Título: Análise sobre a interpretação e aplicação do inciso II do artigo 64 da lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002.

Natureza: Monografia.

Objetivo: Aprovação no Curso de Especialização em Gestão e Proteção e Defesa Civil

Nome da instituição: Fundação João Pinheiro

Aprovada na Banca Examinadora:

Ana Luíza de Araújo
Avaliadora

Robespierre de Oliveira Silva, Coronel BM QOR
Avaliador

Giuvaine Barbosa de Moraes, Coronel BM
Orientador

Belo Horizonte, 07 de novembro de 2018.

Dedico o presente trabalho aos meus pais pelo exemplo de ética e honestidade que sempre buscaram representar e por todo o apoio durante a realização do presente curso.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente à Deus pelas oportunidades e também pelas dificuldades às quais nos possibilita evoluir.

Ao Corpo de Bombeiros Militar pela oportunidade concedida e pela preocupação no desenvolvimento intelectual e profissional dos seus componentes.

À Fundação João Pinheiro pela excelência no ensino ofertado, bem como pela presteza e seriedade demonstrada na condução do curso.

Por fim, gostaria de agradecer aos meus pais por todo o apoio e disponibilidade durante o transcurso do presente ano.

“Ser bom é fácil. O difícil é ser justo. ”

Victor Hugo

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo geral estudar e compreender a interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM, considerando os ritos previstos, disposições legais, poderes da administração pública e os princípios do Direito Administrativo Disciplinar. Em específico objetivou-se identificar os princípios do Direito e poderes da Administração Pública aplicáveis ao objeto de estudo, interpretar e identificar os procedimentos de aplicação do inciso II, do art. 64 do CEDM, na perspectiva da autoridade competente, e analisar a conformidade legal, adequação aos princípios do Direito e aplicação dos poderes da Administração Pública sobre os aspectos levantados na interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM. Como metodologia foi utilizado a pesquisa metodologia dogmática, por meio dos instrumentos científicos do direito, sendo a fonte de pesquisa documental e bibliográfica, utilizando-se de fontes legais, doutrinárias, jurisprudenciais e documentais. Foram apresentados os princípios do Direito Administrativo Disciplinar, assim como os poderes da Administração Pública aplicáveis ao objeto de estudo. Como método de interpretação da norma, foi utilizada a hermenêutica jurídica adotada por Maximiliano (2011), enquanto que o estudo de aplicação do dispositivo legal buscou demonstrar o caminho regulamentar previsto. Por fim, como conclusão, verificou-se o uso do poder discricionário para a interpretação e aplicação das normas disciplinares em comento, bem como a aplicação do princípio da atipicidade. Em decorrência, revelou-se fundamental a observância dos princípios do Direito Administrativo Disciplinar, destacadamente o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que delimitam o poder discricionário.



**Palavras-Chave:** Transgressão Disciplinar. Sanção Disciplinar. Exclusão disciplinar. Razoabilidade. Proporcionalidade.

**ABSTRACT**

The present work had as general objective to study and to understand the interpretation and application of subsection II of art. 64 of the CEDM, considering the rites envisaged, legal provisions, powers of the public administration and the principles of Administrative Disciplinary Law. Specifically, the objective was to identify the principles of the Law and powers of the Public Administration applicable to the object of study, to interpret and identify the procedures for application of subsection II, art. 64 of the CEDM, from the perspective of the competent authority, and analyze the legal compliance, adequacy to the principles of Law and application of the powers of the Public Administration on the aspects raised in the interpretation and application of item II of art. 64 of the CEDM. As a methodology, dogmatic methodology research was used, through scientific instruments of law, being the source of documentary and bibliographic research, using legal, doctrinal, jurisprudential and documentary sources. The principles of Disciplinary Administrative Law were presented, as well as the powers of the Public Administration applicable to the object of study. As a method of interpretation of the norm, the legal hermeneutics adopted by Maximiliano (2011) was used, while the study of the application of the legal device sought to demonstrate the prescribed regulatory path. Finally, as a conclusion, the use of the discretionary power for the interpretation and application of the disciplinary rules in question was verified, as well as the application of the principle of atypicity. As a result, compliance with the principles of Disciplinary Administrative Law was fundamental, especially the principle of reasonableness and proportionality, in view of the delimitation of discretionary power.

**Key words**: Transgression Discipline. Disciplinary Sanction. Disciplinary exclusion. Reasonableness. Proportionality.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| art. | - artigo |
| arts. | - artigos |
| CBMMG | - Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais |
| CEDM | - Código de Ética e Disciplina Militar |
| CEDMU | - Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade |
| CF | - Constituição Federal |
| CPAD | - Comissão de Processo Administrativo Disciplinar |
| EMEMG | - Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais |
| IMEs | - Instituições Militares Estaduais |
| IPM | - Inquérito Policial Militar |
| MAPPA | - Manual de Processos e Procedimentos Administrativos |
| PAD | - Processo Administrativo Disciplinar |
| PADS | - Processo Administrativo Disciplinar Sumário |
| PAE | - Processo Administrativo Exoneratório |
| PMMG | - Polícia Militar de Minas Gerais |
| RDPM | - Regulamento Disciplinar da Polícia Militar |
| TJM-MG | - Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais |
| ICC 01 | - Instrução Conjunta de Corregedorias n. 01 |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO** ..... **11**
**2 PRINCÍPIOS DO DIREITO APLICÁVEIS AO INCISO II DO ART. 64 DO CEDM** . **16**
**2.1 Da classificação dentro dos ramos do direito** ..... **17**
**2.2 Princípios expressos do direito administrativo** ..... **18**
***2.2.1 Princípio da legalidade*** ..... ***19***
***2.2.2 Princípio da impessoalidade*** ..... ***20***
***2.2.3 Princípio da Moralidade*** ..... ***20***
***2.2.4 Princípio da publicidade*** ..... ***21***
***2.2.5 Princípio da eficiência*** ..... ***22***
**2.3 Princípios implícitos aplicáveis ao inciso II do art. 64 do CEDM** ..... **22**
***2.3.1 Princípio da atipicidade*** ..... ***23***
***2.3.2 Princípio do devido processo legal*** ..... ***24***
***2.3.3 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade*** ..... ***25***
***2.3.4 Princípio da motivação*** ..... ***28***
**3 PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** ..... **29**
**3.1 Poder discricionário** ..... **29**
**3.2 Poder disciplinar** ..... **31**
**4 INTERPRETAÇÃO DO INCISO II DO ART 64** ..... **32**
**4.1 Análise gramatical** ..... **33**
***4.1.1 Análise gramatical do inciso II do art. 64 do CEDM*** ..... ***33***
**4.2 Análise lógica** ..... **35**
***4.2.1 Análise lógica do inciso II do art. 64 do CEDM*** ..... ***35***
**4.3 Análise sistemática** ..... **36**
***4.3.1 Análise sistemática do inciso II do art. 64 do CEDM*** ..... ***37***
4.3.1.1 Análise da norma no ordenamento jurídico ..... 37
4.3.1.2 Análise quanto a vinculação interpretativa ..... 40
*4.3.1.2.1 Lei nº 22504, de 31 de maio de 2017* ..... *43*
**4.4 Análise histórica** ..... **46**
***4.4.1 Análise histórica do inciso II do art. 64 do CEDM*** ..... ***46***
**4.5 Análise teleológica objetiva** ..... **49**
***4.5.1 Análise teleológica objetiva do inciso II do art. 64 do CEDM*** ..... ***49***
**4.6 Análise sociológica** ..... **50**

*4.6.1 Análise sociológica do inciso II do art. 64 do CEDM.....51*
**4.7 Análise extensiva sobre interpretação do inciso II do art. 64 do CEDM.....51**
**5 APLICAÇÃO DO INCISO II DO ART. 64 DO CEDM.....53**
**5.1 Autoridade competente .....53**
**5.2 Critérios de enquadramento no inciso II do art. 64 do CEDM .....53**
**5.3 Enquadramento no inciso II do art. 64 do CEDM.....55**
**5.4 Procedimentos decorrentes .....56**
**5.5 Interpretação Jurisprudencial .....58**
**6 CONCLUSÃO .....60**

# 1 INTRODUÇÃO

No ano de 1997 ocorreu a primeira greve na história da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), sendo motivada por questões salariais e insatisfação com as normas disciplinares vigentes à época, conforme narra um dos líderes do movimento grevista, Júlio César Gomes dos Santos:

> Depois de duas horas de debates, decidimos manter o piso de RS 800,00 para os soldados, a revisão do Estatuto e do Regulamento Disciplinar, a não punição aos grevistas, além da promoção por tempo de serviço e a criação de urna política habitacional voltada para os praças (SANTOS, 2013, p. 45).

Uma das questões que deram origem ao movimento foi o excessivo rigor punitivo, tendo em vista que a norma disciplinar que vigorava à época, Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM), instituído pelo Decreto nº 23.085, de 10 de outubro de 1983, conhecido por "amarelinho",[1] era muito temido e criticado pela tropa, em virtude das prescrições subjetivas, a conferência de um grande poder discricionário às autoridades competentes para sua aplicação, bem como por conter previsão de prisão administrativa.

Ao analisar os principais pontos controversos do RDPM, Santos (2013, p. 50) assim manifesta-se:

> Qualquer praça, por decisão do seu comandante, pode ser punido com a prisão no quartel de até treze dias, a critério do comandante, e ainda que não haja motivação clara. Isto é motivo de revolta de muitos policiais. O Regulamento Disciplinar, chamado Amarelinho é analisado pela imprensa. Alguns artigos do regulamento chamam a atenção pelo que têm de arcaico

Dentro deste contexto, cinco anos após a referida greve, o RDPM foi revogado e substituído pelo Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais (CEDM), instituído pela Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, ainda vigente.

Deste modo, o CEDM veio regulamentar a relação disciplinar entre a administração e o militar, estabelecendo as medidas de punições disciplinares, processos disciplinares e sobre recompensas.

---

[1] Denominação usual em referência ao RDPM, devido a cor da capa.

Dentro das medidas disciplinares previstas no CEDM, as que possuem o caráter mais gravoso, ou seja, culminam na demissão de militar das fileiras da Corporação, se encontram previstas nos arts. 34[2] e art. 64[3] do diploma legal em comento, sendo que ambos os dispositivos possuem as mesmas prescrições, diferenciando-se somente quanto ao tempo de efetivo serviço[4] do militar processado.

Desta feita, o militar com menos de três anos de efetivo serviço responde nos termos do art. 34 do CEDM, enquanto aquele que possui três ou mais anos de efetivo serviço sofre a incidência do art. 64 do CEDM. Ao presente estudo, em especial, interessa o disposto no art. 64 do CEDM, que trata do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) a que são submetidos os servidores militares com no mínimo três anos de efetivo serviço que praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado.

Cumpre esclarecer que considerando a delimitação do tema, o inciso I do art. 64 do CEDM não será analisado no presente estudo, tendo em vista que sua prescrição já contempla suficiente delimitação de sua incidência, quais sejam, estar classificado no conceito[5] "C", concomitantemente com o posterior cometimento de falta grave, as quais se encontram previstas no art. 13 da mesma lei.

---

[2] Art. 34 – Ressalvado o disposto no § 1° do art. 42 da Constituição da República, a demissão de militar da ativa com menos de três anos de efetivo serviço, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório, será precedida de Processo Administrativo-Disciplinar Sumário – PADS –, instaurado quando da ocorrência das situações a seguir relacionadas:
I – reincidência em falta disciplinar de natureza grave, para o militar classificado no conceito "C";
II – prática de ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito do militar (MINAS GERAIS, 2002).

[3] Art. 64 – Será submetido a Processo Administrativo-Disciplinar o militar, com no mínimo três anos de efetivo serviço, que:
I – vier a cometer nova falta disciplinar grave, se classificado no conceito "C";
II – praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado (MINAS GERAIS, 2002).

[4] Cf. prevê o art. 159, § 2º, I do EMEMG, o tempo de efetivo serviço é compreendido como o "espaço de tempo contado dia a dia, entre a data inicial da praça ou inclusão e a data de exclusão, transferência para a reserva ou reforma, deduzindo-se, na apuração, os períodos não computáveis e desprezados os acréscimos previstos na legislação vigente, exceto o tempo dobrado de serviço em campanha, que é considerado efetivo serviço" (MINAS, 1969).

[5] Art. 5° - Será classificado com um dos seguintes conceitos o militar que, no período de doze meses, tiver registrada em seus assentamentos funcionais a pontuação adiante especificada:
I – conceito "A" – cinquenta pontos positivos;
II – conceito "B" – cinquenta pontos negativos, no máximo;
III – conceito "C" – mais de cinquenta pontos negativos (MINAS GERAIS, 2002).

Existem também outros mecanismos legais que podem levar militar à demissão ou à exoneração das fileiras do CBMMG, como o disposto no art. 39[6] do CEDM e os arts. 16[7] e 27[8] do Estatuto dos Militares de Minas Gerais (EMEMG) - Lei nº 5.301, de 16 de outubro 1969, que por não se constituírem objeto da presente pesquisa não serão aprofundados durante o trabalho.

Quanto ao inciso II do art. 64 do CEDM, a prescrição normativa que pode ensejar na abertura de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), processo este que possui caráter demissionário, constitui-se de conceitos jurídicos indeterminados, a saber, "honra pessoal" e "decoro da classe", deste modo, demandando interpretação sobre sua incidência e aplicação nos casos concretos.

Estas questões acerca da interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM, possuem relevância não somente aos atos da administração pública militar, como também possui potencial de gerar questionamentos judiciais sobre sua legalidade ou conformidade com os demais princípios do Direito.

Desta forma, justifica-se a necessidade de melhor entender sobre a interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM, levando-se em conta os aspectos legais, os princípios do direito e as prerrogativas da administração pública militar.

Deste modo, o presente trabalho monográfico tem por objetivo geral analisar a interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM.

---

[6] Art. 39 – O discente das IMEs que era civil quando de sua admissão, ao ter cancelada sua matrícula e ser desligado do curso, observando-se o disposto no art. 34 ou no art. 64, será também excluído da Instituição.

[7] Art. 16 – O Oficial somente perderá o posto ou patente nos seguintes casos:
I – Em virtude de sentença condenatória restritiva da liberdade individual, por mais de 2(dois) anos e passada em julgado;
II – quando declarado indigno do oficialato ou com ele incompatível, em face de incapacidade moral ou profissional, pelo Tribunal de Justiça Militar, em tempo de paz, ou por tribunal especial, em tempo de guerra;
III – quando demitido, nos termos da legislação vigente (MINAS GERAIS, 1969).

[8] Art. 27 – A praça perde a condição de servidor público e o consequente direito à inatividade remunerada, nos casos previstos nos itens I e III do artigo 16, deste Estatuto, quando excluída disciplinarmente ou por incapacidade profissional, de acordo com o Regulamento Disciplinar da Corporação (MINAS GERAIS, 1969).

Têm-se por objetivos específicos:

a) identificar os princípios do Direito e poderes da Administração Pública aplicáveis ao objeto de estudo;
b) interpretar e identificar os procedimentos de aplicação do inciso II, do art. 64 do CEDM, na perspectiva da autoridade competente;
c) analisar a conformidade legal, adequação aos princípios do Direito e aplicação dos poderes da Administração Pública sobre os aspectos levantados na interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM.

Para este fim, utilizou-se de estudo qualitativo através da metodologia dogmática para realizar as análises propostas, realizado por meio dos instrumentos científicos do direito.

A presente pesquisa é do tipo documental e bibliográfica, utilizando-se de fontes legais, doutrinárias, jurisprudenciais e documentais.

Como fontes legais foram utilizados a Constituição da República Federativa do Brasil, Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais, Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais e Instrução Conjunta de Corregedoria nº 01.

Como fontes doutrinárias foram utilizados os livros de Maximiliano (2011), Ávila (2005), Betioli (1989), Dimoulis (2011), Oliveira (2017), Barroso (1999), Di Pietro (2014), Freitas (1999), Carvalho Filho (2015), Carvalho (2017), Grau (2008) Mello (2000) e Mello (2015).

Como fontes documentais foram utilizados a exposição de motivos da Lei nº 22504/2017, além das fontes que tratam da história da greve da PMMG em 1997: Santos (2013) e Rodrigues (2018).

Para o seu desenvolvimento, o trabalho foi divido em sete capítulos. Na introdução foram apontados os critérios da pesquisa. No capítulo 2, aborda-se os princípios

expressos e implícitos, norteadores da Administração Pública, e que se aplicam à interpretação do inciso II do art. 64 do CEDM. No capítulo 3 foram elencados os poderes da administração pública. No capítulo 4, aborda-se a interpretação do inciso II do art. 64 do CEDM com base nos métodos gramatical, lógico, sistemático, histórico, teleológico e sociológico, além da análise extensiva do dispositivo em estudo. No capítulo 5, destaca-se a aplicação do inciso II, do art. 64 do CEDM, com ênfase na compreensão da autoridade competente e dos critérios de enquadramento. Ao final, apresenta-se a conclusão utilizando as informações levantadas nos capítulos anteriores, realizando a análise da aplicação e interpretação do inciso II, do art. 64 do CEDM.

## 2 PRINCÍPIOS DO DIREITO APLICÁVEIS AO INCISO II DO ART. 64 DO CEDM

Segundo Carvalho Filho (2015, p.18), os princípios do Direito Administrativo são os norteadores da condução do Estado nas suas atividades administrativas, servindo de pressuposto fundamental nas ações da administração pública.

Desta forma, todos os atos da administração pública devem estar em harmonia e observar os princípios do direito pátrio.

Tendo em vista este preceito, a interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM deve passar necessariamente pela verificação dos princípios norteadores do direito, sobre o risco de, no contrário, incidir em ilegalidades ou outras nulidades, às quais são objeto de controle por parte do poder judiciário.

Quanto à eficácia dos princípios do direito, Ávila (2005, p. 25-27) ensina que estes possuem eficácia interna, designando que enquanto as normas estabelecem o sentido e valor de outras normas do mesmo sistema jurídico, os princípios estabelecem o estado ideal das coisas, definindo o sentido das regras, considerando se constituírem de normas imediatamente finalísticas.

Ainda segundo este autor, os princípios também possuem eficácia externa, no sentido de estabelecem um parâmetro de pertinência e valoração na interpretação da relação entre os fatos e as normas, estabelecido através de um estado ideal de coisas a ser alcançado.

De outra forma, Luís Roberto Barroso (2002, p. 125-126) entende que não existe distinção entre a norma e o princípio, desta forma, atribuindo a ambos o mesmo peso. Sendo que a norma possui eficácia adstrita às situações específicas, enquanto que o princípio possui eficácia ampliada, considerando sua natureza mais ampla e abstrata.

Deste modo, afim de se verificar os princípios aplicáveis ao dispositivo legal em análise, deve-se, preliminarmente, examinar a sua classificação dentro dos ramos do direito.

## 2.1 Da classificação dentro dos ramos do direito

O CEDM, por se tratar de um conjunto de normas que disciplinam relações entre a administração pública militar e seus agentes públicos, está contido de modo geral no ramo do Direito Administrativo, considerando a conceituação dada por Di Pietro (2014, p. 48) de que este ramo do direito público tem por objeto os agentes, órgãos e as atividades públicas finalísticas do Estado.

Em específico, Izaías Dantas Freitas entende que o poder disciplinar da administração pública sobre os seus servidores merece classificação própria em uma subdivisão do Direito Administrativo, qual seja, o Direito Administrativo Disciplinar, assim conceituado pelo autor:

> Direito Administrativo Disciplinar pode ser definido, portanto, como o ramo do Direito Administrativo que visa regular as relações disciplinares entre o Estado e a Administração e seu corpo funcional, ou seja, tem em vista a normatização dos deveres dos servidores, suas proibições, a apuração das faltas cometidas pelos mesmos, bem como a aplicação da respectiva sanção disciplinar, objetivando, desse modo, permitir o bom funcionamento da máquina administrativa em conformidade com os preceitos legais que norteiam a Administração Pública (FREITAS, 1999, p. 120).

Dentro deste entendimento, considerando que o CEDM objetiva regulamentar o poder disciplinar da administração militar estadual sobre os militares estaduais de Minas Gerais, esta lei se encontra de forma bastante caracterizada enquanto norma de Direito Administrativo Disciplinar.

Desta forma, uma vez delimitado a classificação dentro dos ramos do direito, é possível identificar os princípios aplicáveis ao dispositivo em análise.

Nesta questão, Mello (2015, p. 98) faz a divisão entre os princípios do Direito Administrativo entre expressos e implícitos. Sendo os princípios expressos definidos pelo art. 37 da CF e por outras normas, enquanto que os implícitos seriam aqueles que apesar de não estarem escritos no texto constitucional, possuem raízes constitucionais.

Quanto aos princípios expressos e implícitos, cabe observar que segundo o mesmo autor, Mello (2015, p. 98), em que pese os princípios implícitos não se encontrem mencionados no art. 37 da CF, estes possuem a mesma força normativa dos princípios expressos, haja vista constarem expressamente na Lei Maior, ou por serem consequências lógicas e evidentes do Estado de Direito e do próprio sistema constitucional com um todo.

Quanto a abordagem neste trabalho acerca dos princípios implícitos, considerando o objeto da presente pesquisa se tratar de norma adstrita ao Direito Administrativo Disciplinar, serão expostos somente os aplicáveis à matéria e ao objeto do estudo, quais sejam, o princípio da atipicidade, princípio do devido processo legal, princípio da razoabilidade e proporcionalidade e princípio da motivação.

## 2.2 Princípios expressos do direito administrativo

As normas insculpidas na CF possuem caráter de observação obrigatória em todo o ordenamento jurídico, desta forma, não podendo haver norma ou interpretação desta que confronte as disposições e os princípios por ela estabelecidos.

Neste sentido, em relação à Administração Pública, a CF traz expressamente em seu art. 37 os princípios norteadores, como se extrai da análise do seu *caput*, *in verbis:*

> 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 [...] (BRASIL, 1988, p. 47)

Desta feita, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são norteadores e essenciais a todos os atos da Administração Pública, incluindo-se os atos praticados pela administração pública militar, passando-se à análise destes princípios.

### *2.2.1 Princípio da legalidade*

O princípio da legalidade pode ser interpretado no sentido de que ao administrador público só é dado fazer o que a lei permite ou determina, sendo também o militar administrador público abarcado por este princípio. Desta forma, este princípio denota que todos os atos da administração pública devem possuir previsão legal e seguir estritamente nos limites e formas estabelecidos pelas leis.

Nesta questão, conforme aponta Meirelles (2009, p. 89) a inobservância deste princípio constitucional por parte do administrador público, através do afastamento do que determina a lei ou às exigências do bem comum, macula o ato administrativo praticado, configurando o vício de legalidade. Observa, ainda, que a incidência neste vício pode levar à responsabilização do servidor público na esfera administrativa e judicial.

Esta prescrição legal também existe no sentido de autorização para a prática de determinados atos administrativos discricionários, conferindo ao administrador público certa margem de interpretação mediante a aplicação do princípio da razoabilidade, conforme entendimento de José dos Santos Carvalho Filho:

> Ressalte-se que a atuação pode ser expressa ou implicitamente prevista em lei, diante da possibilidade de edição de atos administrativos discricionários nos quais o administrador poderá, mediante interpretação baseada no princípio da razoabilidade, definir a possibilidade de atuação, inferido de uma disposição normativa (CARVALHO FILHO, 2017, p. 67).

Cumpre ressaltar, contudo, que o princípio previsto no *caput* do art. 37 da CF não se confunde com o princípio da legalidade consagrado no inciso II, art. 5º também da CF, que trata dos direitos e garantias fundamentais de qualquer pessoa, sendo assim prescrito:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> [...]
> II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (BRASIL, 1988, p. 17)

Portanto, a primeira aplicação do princípio da legalidade se remete às atividades da administração pública, que só podem atuar nos limites da lei, enquanto que o segundo mandamento se refere às pessoas em geral, que em sentido contrário ao da administração pública, podem exercer a sua liberdade plenamente, salvo nos casos previstos ou vedados em lei.

### *2.2.2 Princípio da impessoalidade*

O princípio da impessoalidade pode ser entendido no sentido do juízo imparcial na administração da coisa pública e nas relações entre administrador público e administrado. No que Meirelles (2009, p. 94) preceitua que a administração pública deve tratar com igualdade todos que se encontram na mesma condição de fato e de direito. Observando que, nesta questão, os desiguais seriam os que não se encontram dentro destas mesmas condições.

Nesta questão, Carvalho (2017, p. 70) entende que o princípio da impessoalidade determina que o agente público não pode agir no sentido de beneficiar ou prejudicar ninguém em particular, desta forma, deve buscar o interesse coletivo sem dar tratamento diferente ou discriminar individualmente as pessoas que serão atingidas pelas suas condutas administrativas.

Deste modo, neste princípio constitucional estabelece que a relação do administrador público, tanto para com seus administrados, como para com a coletividade, deve ser impessoal, no sentido de ser igualitário e isonômico, tratado os que se encontram na mesma situação de forma igual, enquanto os desiguais devem ser tratados dentro de uma medida proporcional à sua desigualdade.

### *2.2.3 Princípio da Moralidade*

Este princípio traz a obrigatoriedade de o administrador público observar os padrões éticos de conduta, principalmente na condução de uma administração honesta e não corrupta, mas também no sentido da lealdade e boa-fé, conforme:

> De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé [...] (MELLO, 2015, p. 123).

Quanto a aplicação deste princípio, Di Pietro (2012, p. 31) entende que o campo da moral é amplo, contudo impreciso, no que denota no princípio da legalidade ser mais aplicável. No entanto, observa que licitude e honestidade teriam aspectos distintos, uma vez que nem tudo que é legal é honesto.

Desta forma, ainda que o ato do administrador público esteja em conformidade com os ditames legais, portanto observando o princípio da legalidade, este ato pode ainda ser moralmente reprovável.

### *2.2.4 Princípio da publicidade*

Para Dezan (2011, p. 151) os assuntos inerentes à gestão pública são de interesse da coletividade, no que decorre nos atos administrativos deverem ser de conhecimento de todos, sendo facultado a qualquer servidor público ou particular, independentemente de ser interessado, salvo os casos de segredo previstos em lei.

Contudo, este princípio é aplicado com certa cautela no Direito Administrativo Disciplinar, uma vez que a natureza da matéria envolve informações com potencial de afetar a dignidade, a imagem e outros direitos fundamentais do acusado em PAD.
Nesta questão entende Di Pietro (2012, p. 72) que via de regra aplica-se a publicidade a todos os atos da Administração Pública, tendo por exceção se houver necessidade da segurança pública, ou que o assunto possa ofender a intimidade de alguma pessoa, sem que haja benefício para o interesse público.

A administração militar de fato utiliza-se desta reserva na publicação dos atos atinentes a aplicação dos atos administrativos disciplinares, conforme prescreve o §2º do art. 25 do CEDM, *in verbis:*

> § 2° – As sanções disciplinares de militares serão publicadas em boletim reservado, e o transgressor notificado pessoalmente, sendo vedada a sua

> divulgação ostensiva, salvo quando o conhecimento for imprescindível ao caráter educativo da coletividade, assim definido pelo CEDMU (MINAS GERAIS, 2012, p. 10).

Por fim, a medida também encontra respaldo no inciso LX, do art. 5º da CF, o qual dispõe que a "lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem" (BRASIL, 1988).

### *2.2.5 Princípio da eficiência*

Importante destacar, nesse ponto, que o princípio da eficiência não se encontrava originalmente no texto constitucional. Sendo introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, passando a ser expressamente consignado como princípio norteador da Administração Pública.

Para Carvalho Filho (2017, p. 78) o conceito de eficiência remete à qualidade do serviço com vistas ao menor custo. Na Administração Pública, buscando o interesse coletivo, este princípio pressupõe o bom desempenho profissional, ou seja, o serviço público realizado com presteza.

Di Pietro (2012, p. 84) entende que este princípio possui dois aspectos distintos, contudo complementares. O primeiro seria a busca dos melhores resultados, através do melhor desempenho do agente público. E o segundo estaria na forma de organização da própria Administração Pública, buscando neste sentido melhores resultados na prestação do serviço público.

Contudo, Mello (2015, p.126) adverte que este princípio deve observar o princípio da legalidade, deste modo, não podendo atropelar procedimentos legais, a título de maior eficiência, uma vez que a administração pública não pode, sobre qualquer justificativa, abdicar do dever precípuo de obedecer às leis.

## 2.3 Princípios implícitos aplicáveis ao inciso II do art. 64 do CEDM

Considerando o objeto do presente trabalho, alguns princípios do direito possuem aplicação pacificamente reconhecida, cuja inobservância pode ensejar em

ilegalidades ou nulidades no ato praticado, desta forma, justificando sua abordagem no presente estudo.

Neste sentido, alguns princípios aplicáveis ao direito administrativo disciplinar possuem extrema relevância para a compreensão do dispositivo do inciso II do art. 64 do CEDM, como o princípio da atipicidade. Outros fornecem delimitação aos poderes discricionários do administrador público, como o princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Enquanto que alguns são de observância obrigatória, cuja ausência no ato administrativo disciplinar pode ensejar em flagrante nulidade, como o princípio do devido processo legal e o princípio da motivação.

### *2.3.1 Princípio da atipicidade*

Este princípio, em que pese não se vincule à interpretação ou a aplicação do dispositivo do inciso II do art. 64 do CEDM, é fundamental e central na compreensão da adequação do dispositivo dentro do ordenamento jurídico, considerando a sua peculiaridade.

Neste sentido, observando a redação do dispositivo do inciso II do art. 64 do CEDM, resta patente a sua generalidade normativa, onde a conduta delitiva não é rigorosamente descrita.

O que poderia afrontar o princípio da tipicidade conceituado por Mello (2015, p. 877) como a necessidade da norma ser suficientemente clara para ter validade, uma vez que deve ser possível identificar a conduta condenável. Deste modo, aqueles abarcados pela norma, devem ter ciência prévia do comportamento que deve praticar ou que necessita evitar para não receber penalidades. Ou, na sua incidência, possa ser reconhecido dentro de limites objetivos.

Contudo, conforme bem lembra Di Pietro (2012, p. 706-707), a conduta, para ser considerada delitiva, deve ser antijurídica. Porém, nem sempre a tipicidade se faz presente nos dispositivos legais. No que, em se tratando de infrações administrativas, a conduta nem sempre é descrita com precisão, ficando sujeitas à apreciação da Administração Pública, de modo discricionário, decidir diante dos casos concretos,

levando em consideração a gravidade do ilícito e as consequências para o serviço público, se a conduta é ou não típica.

Ainda segundo a autora, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados[9] e a consequente interpretação mediante o uso do poder discricionário são bastante comuns nas normas de Direito Administrativo que tratam de infrações administrativas, a exemplo da lei 8.666/93[10], bem como em normas de Direito Administrativo Disciplinar, como a Lei nº 10.261/68[11].

Desta forma, não há consenso sobre a matéria, não sendo a aplicação do princípio da atipicidade pacífico e imune a divergências quando se trata de Direito Administrativo Disciplinar, o que pode, caso no futuro venha a prevalecer o entendimento pela aplicação necessária do princípio da tipicidade, resultar na inaplicabilidade da norma em análise.

### *2.3.2 Princípio do devido processo legal*

Este princípio existe em face do inciso LIV do art. 5º da CF que determina que: "ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (BRASIL, 1988, p. 21)

Acerca da aplicação deste dispositivo constitucional no direito administrativo disciplinar, entende Dezan (2011) que:

> (...) no bojo da administração pública (sem embargo de sua observância por qualquer atividade estatal, por entes e órgãos, bem como por pessoas jurídicas de direito privado), qualquer ação do Estado deve estar pautada em procedimentos, ritos, princípios, normas e valores postos pelo ordenamento jurídico. Não há validade na aplicação de qualquer penalidade com inobservância do processo posto e prejudicial ao suposto acusado. (DEZAN, 2011, p. 132)

---

[9] Conceito jurídico indeterminado, segundo Mello (2000, pg. 29): Dispositivo normativo que contempla possibilidade de ampla interpretação, insculpido sobre redação vaga, sendo dotada de grande amplitude. Cujos efeitos não depende de edição de outra norma posterior.

[10] Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

[11] Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968: Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo.

Assim, sendo, decorre da aplicação deste princípio na norma objeto deste estudo, que a incidência no dispositivo deve necessariamente levar a abertura do processo previsto no *caput* do art. 64, qual seja, na abertura de PAD.

### *2.3.3 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade*

Considerando que a interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM, cujo teor emprega conceitos jurídicos indeterminados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade são centrais na interpretação e aplicação da norma legal em comento por parte da Administração Pública.

Preliminarmente, é relevante a discussão acerca da discricionariedade na aplicação e interpretação das normas, uma vez que a norma em comento se constitui de conceitos jurídicos indeterminados.

Nesta questão, Eros Roberto Grau entende que a discricionariedade não decorre imediatamente dos conceitos jurídicos indeterminados, existindo somente nos casos de atribuição expressa pela norma, conforme:

> A discricionariedade e atribuída, pela lei, à autoridade administrativa; não decorre da lei, utilizando-se o verbo decorrer, aqui, parar referir a circunstância de o emprego, pelo texto legal, de “conceitos indeterminados” conduzir à discricionariedade; vale dizer: a discricionariedade resulta de uma expressa atribuição legal à autoridade administrativa, e não da circunstância de os termos da lei serem ambíguos, equívocos ou suscetíveis de receber especificações diversas; (GRAU, 2008, p. 192)

De forma divergente, Celso Antônio Bandeira de Mello entende que a indeterminação se encontra no próprio conceito e não nas palavras que os rotula, conforme:

> Anote-se, de passagem, que a imprecisão, fluidez, indeterminação, a que se tem aludido residem no próprio conceito e não na palavra que os rotula. Há quem haja, surpreendentemente, afirmado que a imprecisão é da palavra e não do conceito, pretendendo que este é sempre certo, determinado. Pelo contrário, as palavras que os recobrem designam com absoluta precisão algo que é, em si mesmo, um objeto mentado cujos confins são imprecisos.
> Se a palavra fosse imprecisa – não o conceito – bastaria substituí-la por outra ou cunhar uma nova para que desaparecesse a fluidez do que se quis comunicar. Não há palavra alguma (existente ou inventável) que possa conferir precisão às mesmas noções que estão abrigadas sob as vozes ‘urgente’, ‘interesse público’, ‘pobreza’, ‘velhice’, ‘relevante’, ‘gravidade’, ‘calvície’ e quaisquer outras do gênero. A precisão acaso aportável implicaria alteração do próprio conceito originalmente veiculado. O que poderia ser feito,

> evidentemente, seria a substituição de um conceito impreciso por um outro conceito – já agora preciso, portanto, um novo conceito –, o qual, como é claro, se expressaria através da palavra ou das palavras que lhe servem de signo. (MELLO, 2000, p. 20-21)

Ainda nesta questão, Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que a discricionariedade se encontra inserida na própria prerrogativa da Administração Pública, diante da análise dos casos concretos, exercendo seu poder regulamentar nas suas esferas de competência, dentre elas a disciplinar, observando os limites impostos pela lei. Sendo assim lecionado pela autora:

> A discricionariedade, sim, tem inserida em seu bojo a ideia de prerrogativa, uma vez que a lei, ao atribuir determinada competência, deixa alguns aspectos do ato para serem apreciados pela Administração diante do caso concreto; ela implica liberdade a ser exercida nos limites fixados na lei. No entanto, não se pode dizer que exista como poder autônomo; o que ocorre é que as várias competências exercidas pela Administração com base nos poderes regulamentar, disciplinar, de polícia, serão vinculadas ou discricionárias, dependendo da liberdade, deixada ou não, pelo legislador à Administração Pública. (DI PIETRO, 2012, p. 91)

Desta forma, uma vez que a Administração Pública exerce o poder discricionário no âmbito da sua esfera disciplinar, o princípio da razoabilidade, bem como o da proporcionalidade são fundamentais na delimitação deste poder da Administração Pública.

Neste sentido, Carvalho (2015, p. 90), ao analisar o princípio da razoabilidade, o conceitua como um delimitador da discricionariedade do administrador público, que deve pautar o seu juízo de interpretação por critérios aplicáveis ao homem médio da sociedade, evitando exacerbações. Desta forma, este princípio serve de impeditivo à atuação descabida do administrador público.

Ainda em relação ao princípio da razoabilidade, Humberto Ávila observa que este princípio possui três acepções, a primeira referente a individualidade do caso concreto em relação à norma, a segunda no sentido de vinculação da norma no mundo a qual ela está inserida e a terceira como equivalência entre as duas anteriores. Sendo assim postulado:

> Relativamente à razoabilidade, dentre tantas acepções, três se destacam. Primeiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação das normas gerais com as individualidades do caso concreto, quer mostrando sob

> qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral. Segundo, a razoabilidade é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir. Terceiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação de equivalência entre duas grandezas. (ÁVILA, 2005, p. 34)

De forma semelhante, o princípio da proporcionalidade vincula a aplicação da norma a um sentido de intensidade, que não deve ser demasiado ou excessivo.

Nesta questão, ensina Mello (2015, p. 82) que tendo em vista que a Administração Pública deve buscar atingir o interesse público, toda exacerbação desnecessária, descolada da medida necessária para atender este interesse público, decorre em ultrapassar a finalidade da lei. Considerando, desta forma, que a lei outorga poderes à Administração Pública para perseguir exclusivamente a finalidade da lei, o ato desproporcional leva à invalidade de sua aplicação.

Cabe observar, conforme ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro, que em se tratando de matéria Administrativa de característica punitiva, como é caso do Direito Administrativo Disciplinar, o juízo de oportunidade e conveniência não se aplicam, prevalecendo, nestes casos, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, conforme assevera:

> Não se pode dizer que a Administração possa basear-se em razões de oportunidade ou conveniência para decidir qual a penalidade a ser aplicada; ela terá que escolher, diante dos fatos, qual a sanção cabível para punir o servidor, cumprindo a finalidade punitiva prevista na lei. Ela terá que levar em conta o princípio da razoabilidade, em especial em seu aspecto de proporcionalidade dos meios aos fins. (DI PIETRO, 2012, p. 707)

Por fim, quanto a aplicabilidade destes princípios na interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM, estes devem ser observados em separado, considerando que ocorrem em momentos distintos.

### *2.3.4 Princípio da motivação*

Quanto ao princípio da motivação, existe um conceito pacífico de que todo ato da administração pública deve ser motivado.

Neste sentido, Di Pietro (2012) entende que a jurisprudência e a doutrina reconhecem que a Administração Pública, em decorrência do princípio da motivação, deve tomar decisões de forma fundamentada e apresentar estas fundamentações de fato e de direito. Esta medida tem a sua obrigatoriedade fundamentada na necessidade do controle de legalidade dos atos praticados pela Administração Pública.

Este princípio aplicado nos atos de instrução do processo administrativo, considerando o objeto do estudo, obriga a administração pública a expor os elementos que levaram ao entendimento da aplicação do dispositivo no caso concreto.

# 3 PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alguns poderes inerentes à administração pública são relevantes para entender a interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM.

Estes poderes se remetem ao dever de agir do Estado na persecução do interesse coletivo, que para sua efetivação enseja na criação de poderes e prerrogativa atribuídas ao administrador público.

Ocorre que estas prerrogativas do administrador público, se constituem no binômio poder-dever, uma vez que a Administração Pública não só pode agir quando o interesse público se faz presente, como tem por obrigação atuar neste sentido.

Dentro dos poderes conferidos ao administrador público, para fins do objeto do estudo, destacam-se o poder discricionário e o poder disciplinar.

## 3.1 Poder discricionário

O poder discricionário do administrador público se reveste da competência dada pela lei para interpretar e aplicar a norma nos casos em haja várias opções possíveis, sempre no sentido da persecução do interesse público, utilizando-se, para tanto, dos juízos de razoabilidade e proporcionalidade.

Entende Di Pietro (2012, p.31) que a discricionariedade é uma faculdade dada pela lei ao administrador público para julgar os casos concretos, quando existe opções de escolhas válidas perante o direito.

Para Mello (2015, p. 992) a discricionariedade só existe quando a situação correta e adequada no cumprimento da finalidade legal não possa ser identificada na situação analisada. E o autor acrescenta:

> Com efeito, discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal. Ou seja: naquelas em que mais de uma opinião for razoavelmente admissível sobre a medida apropriada para dar a

> melhor satisfação ao objetivo da lei. Em suma, está-se aqui a dizer que a discricionariedade é pura e simplesmente o fruto da finitude, isto é, da limitação da mente humana. A inteligência dos homens falece o poder de identificar sempre, em toda e qualquer situação, de maneira segura, objetiva e inobjetável, a medida idônea para preencher de modo ótimo o escopo legal. (MELLO, 2015, p.992),

Para Di Pietro (2012, p.224), a necessidade deste poder decorre da forma como a lei é redigida, levando-se em consideração a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, que permitem interpretações diversas.

Por sua vez, Mello (2015, p. 995-996) defende que o poder discricionário surge do intento do legislador de conferir ao administrador público o encargo de aferir a melhor solução aplicada ao caso concreto, dentro das possibilidades dadas, com vista a atingir a finalidade da lei.

E o autor assim leciona:

> Mesmo sem profundar argumentação sobre o assunto, registramos nosso entendimento de que o fundamento da discricionariedade (ou seja, a razão pela qual a lei a instituiu) reside, simultaneamente, no intento legislativo de cometer ao administrador o encargo, o dever jurídico, de buscar identificar e adotar a solução apta para, no caso concreto, satisfazer de maneira perfeita a finalidade da lei e na inexorável contingência prática de servir-se de conceitos pertinentes ao mundo do valor e da sensibilidade, os quais são conceitos. Chamados vagos, fluidos ou imprecisos. É claro que só transfere ao administrador o cometimento de eleger inconcreto a solução ideal porque seria materialmente impossível, perante a realidade polifacética da vida, prever todas as situações suscetíveis de ocorrerem e todas as correspondentes soluções perfeitas para elas. Daí que, para flexibilizar a ação administrativa, instrumentando-a para obtenção dos resultados legalmente desejados de excelente realização do interesse público, confere certa "liberdade" no mandamento. É certo, ainda, de outro lado, que a lei tem que servir-se de conceitos práticos, integrantes do mundo do valor e da sensibilidade, o que, reconheça-se, é uma contingência inexorável (MELLO, 2015, p. 995-996).

Neste sentido, considerando o objeto do presente estudo, pode-se identificar que o poder discricionário do administrador público deve se pautar pela busca do interesse público, já que o PAD não pode ser utilizado segundo os interesses do administrador, pois cometido o ilícito administrativo é dever do gestor instaurá-lo.

## 3.2 Poder disciplinar

Para Carvalho Filho (2017, p. 130) o poder disciplinar é o poder conferido à Administração Pública para apurar e punir infrações cometidas por seus servidores públicos e outros submetidos à disciplina da Administração.

Contudo, conforme Di Pietro (2012, p. 95), este poder não se confunde com o poder de polícia, uma vez que as medidas punitivas são adstritas ao âmbito da disciplina interna da Administração.

Ainda segundo Di Pietro (2012, p. 96), a forma como as normas são previstas confere à Administração Pública, de forma limitada, um poder discricionário. Uma vez que os estatutos funcionais não estabelecem regras rígidas como as que se impõem na esfera criminal.

Nesta questão, observa a autora que a discricionariedade também se manifesta em relação a infrações que a norma não define, como nos casos das previsões de procedimento irregular, ineficiência no serviço e nas classificações como falta grave.

Asseverando, desta forma, que “o poder disciplinar é discricionário, o que deve ser entendido em seus devidos termos” (DI PIETRO, 2012, p. 96).

Já Carvalho Filho (2017, p. 131) defende que o poder disciplinar se constitui no binômio poder-dever. Logo, tendo a Administração Pública tomado conhecimento de algum fato antiético praticado por seu servidor, não apenas possui a faculdade de agir, como deve tomar as providências necessárias para a devida apuração, como já dito alhures.

Desta forma, o poder discricionário do administrador público se manifesta na interpretação da aplicabilidade dos dispositivos normativos disciplinares ao caso concreto. Contudo, uma vez tomado conhecimento destes fatos, em que se verifica previsão na norma disciplinar, não cabe a aplicação da discricionariedade na adoção de medidas para apuração ou não do ilícito administrativo, prevalecendo, assim, o dever de agir do administrador público.

## 4 INTERPRETAÇÃO DO INCISO II DO ART 64

Definidos os princípios do Direito Administrativo Disciplinar, passa-se a realizar a interpretação do inciso II do art. 64 do CEDM, levando-se em consideração os princípios expressos e implícitos e as prerrogativas da administração pública já abordados.

A interpretação da norma busca entender o sentido que se intentou expressar pelo meio limitado da escrita. Desta forma, no afã de entender o seu alcance e delimitação, se faz necessário "interpretar" o dispositivo legal supracitado, valendo-se, nesse ponto, do conceito de interpretação trazido por Carlos Maximiliano

> Interpretar é explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém. (MAXIMILIANO, 2011, p. 7)

A necessidade da boa interpretação normativa, conforme ensina Maximiliano (2011), deriva da impossibilidade de prever, na totalidade, todas as particularidades nas relações humanas, que em determinado tempo já se constitui em inexequível tarefa, quanto mais em face da alteração e evolução das relações humanas. De fato, as relações humanas são dinâmicas e o Direito não consegue acompanha-las, motivo pelo qual as normas jurídicas são gerais e abstratas.

Assim, para cumprir este desígnio, o legislador estabelece princípios e preceitos gerais, de alcance extenso, o que deriva em leis positivadas elaboradas em termos gerais, contudo de forma ampla, sem estabelecer todas as minúcias.
Desta forma, em virtude da generalidade da norma, cabe ao seu aplicador, no caso particular deste estudo o administrador público, a tarefa do enquadramento do fato humano em face da normativa administrativa. Para este intento, contudo, é necessária a compreensão da norma e sua extensão.

Segundo Antônio Bento Betioli (1989, p. 211), "[...] hoje, a possibilidade e, ainda mais, a necessidade de interpretação das normas jurídicas, são de ser reconhecidas, mesmo em relação às normas tidas por claras".

A fim de cumprir esta finalidade, é necessário o emprego dos métodos sistemáticos formulados pela hermenêutica jurídica, os quais são classificadas por Maximiliano (2011) como gramatical, lógico, sistemático, histórico, teleológico e sociológico. Desta forma, estes serão os métodos hermenêuticos de interpretação adotados para esta pesquisa.

Para esta análise, o dispositivo a ser interpretado, considerando constituir-se do objeto do presente estudo assim prescreve: “II - praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado” (MINAS GERAIS, 2002, p. 19).

## 4.1 Análise gramatical

A análise gramatical é a primeira e imediata verificação, que visa identificar a acepção das palavras utilizadas no dispositivo normativo, na busca de melhor compreender o que se propôs ordenar através do dispositivo legal em análise.

Maximiliano (2011, p. 87-88) assim conceitua esta forma de análise:

> Portanto, o primeiro esforço de quem pretende compreender pensamentos alheios orienta-se no sentido de entender a linguagem empregada. Daí se originou o processo verbal, ou filológico, de exegese. Atende à forma exterior do texto; preocupa-se com as acepções várias dos vocábulos; graças ao manejo relativamente perfeito e ao conhecimento integral das leis e usos da linguagem, procura descobrir qual deve ou pode ser o sentido de uma frase, dispositivo ou norma. (MAXIMILIANO 2011, p. 87-88)

Nesse contexto, faz-se necessária uma análise gramatical do disposto no inciso II, do art. 64 do CEDM, objeto do próximo tópico.

### *4.1.1 Análise gramatical do inciso II do art. 64 do CEDM*

Como já mencionado, o disposto que interessa em especial ao presente estudo, assim dispõe: “praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado” (MINAS GERAIS, 2002, p. 19).

O núcleo ou verbo do tipo é “praticar”, que possui a seguinte definição segundo o Dicionário Online Dicio: cometer, realizar (PRATICAR, 2018).
Vinculado ao verbo é utilizado o termo “ato que afete”, cuja interpretação literal remete a um acontecimento ou evento cujos efeitos resultam em dano ou prejuízo.

Por sua vez, o ato lesivo a que se refere o dispositivo deve afetar a “honra pessoal” e “decoro da classe”, cujas definições são estabelecidas pelo Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA), instituído pela Resolução Conjunta nº 4.220, de 28 de junho de 2012:

> HONRA PESSOAL – sentimento de dignidade própria, como o apreço e o respeito de que é objeto, ou se torna merecedor o indivíduo, perante os concidadãos.
> [...]
> DECORO DA CLASSE – trata-se de uma repercussão do valor dos indivíduos e das classes profissionais. Não se trata do valor da organização, e sim da classe de indivíduos que a compõem (MINAS GERAIS, 2012, p. 10-11)

Em complementação ao tipo disciplinar, é empregada a expressão “independentemente do conceito em que estiver classificado”, cuja interpretação literal remete ao sentido de autonomia da aplicação do dispositivo em relação à classificação conceitual do sujeito ativo.

Desta forma, após a análise dos elementos que compõem a norma, pode-se interpretar o dispositivo, adstrito à sua literalidade, no sentido de que incidirá no dispositivo o militar que em decorrência do cometimento de alguma ação, resulte no prejuízo à própria dignidade ou aos valores da classe profissional e dos indivíduos que a compõem.

Desta forma, após a análise dos elementos que compõem a norma, é possível interpretar o dispositivo adstrito à sua literalidade, no sentido de que incidirá no dispositivo o militar que, em decorrência do cometimento de alguma ação, resulte no prejuízo à própria dignidade ou aos valores da classe profissional e dos indivíduos que a compõem.

## 4.2 Análise lógica

A análise lógica consiste na interpretação do dispositivo normativo utilizando-se a ferramenta da lógica dedutiva, conforme definição dada por Maximiliano (2011, p. 100):

> O Processo Lógico propriamente dito consiste em procurar descobrir o sentido e o alcance de expressões do Direito sem o auxílio de nenhum elemento exterior, com aplicar ao dispositivo em apreço um conjunto de regras tradicionais e precisas, tomadas de empréstimo à Lógica geral. Pretende do simples estudo das normas em si, ou em conjunto, por meio do raciocínio dedutivo, obter a interpretação correta. (MAXIMILIANO, 2011, p. 100):

Portanto, considerando as definições do autor supracitado, é necessária uma análise lógica do dispositivo, objeto deste estudo.

### *4.2.1 Análise lógica do inciso II do art. 64 do CEDM*

Na análise do dispositivo normativo disciplinar é perceptível, de pronto, que seu objetivo precípuo é tutelar os valores éticos das instituições militares, que apesar de se encontrarem transcritos textualmente como “honra pessoal” e “decoro da classe”, o seu alcance e abrangência transcendem qualquer definição que se busque empregar. Estes valores se encontram em parte definidos pelo art. 9º[12] do CEDM, contudo nele não se esgotando.

---

[12] Art. 9º - A honra, o sentimento do dever militar e a correção de atitudes impõem conduta moral e profissional irrepreensíveis a todo integrante das IMEs, o qual deve observar os seguintes princípios de ética militar:
I – amar a verdade e a responsabilidade como fundamentos da dignidade profissional;
II – observar os princípios da Administração Pública, no exercício das atribuições que lhe couberem em decorrência do cargo;
III – respeitar a dignidade da pessoa humana;
IV – cumprir e fazer cumprir as leis, códigos, resoluções, instruções e ordens das autoridades competentes;
V – ser justo e imparcial na apreciação e avaliação dos atos praticados por integrantes das IMEs;
VI – zelar pelo seu próprio preparo profissional e incentivar a mesma prática nos companheiros, em prol do cumprimento da missão comum;
VII – praticar a camaradagem e desenvolver o espírito de cooperação;
VIII – ser discreto e cortês em suas atitudes, maneiras e linguagem e observar as normas da boa educação;
IX – abster-se de tratar, fora do âmbito apropriado, de assuntos internos das IMEs ou de matéria sigilosa;
X – cumprir seus deveres de cidadão;
XI – respeitar as autoridades civis e militares;
XII – garantir assistência moral e material à família ou contribuir para ela;

Esta tutela sobre os valores éticos das instituições militares é de tal forma preponderante dentro do ordenamento disciplinar, que o resultado da incidência no tipo transgressional tem a gravosa consequência de ensejar processo demissionário.

Desta feita, cabendo observar que, nos casos de militares que possuem três ou mais anos de efetivo serviço, o art. 64 do CEDM é o único mecanismo administrativo disciplinar que contempla esta natureza demissional. Existem outras prescrições de semelhante natureza, previstos nos arts. 16 e 27 do EMEMG, que embora se constituam de atos administrativos, decorrem de decisões judiciais.

Ademais, os termos empregados na normativa disciplinar permite constatar que, para a sua configuração, deve existir indício de nexo causal entre o efeito prejudicial aos valores éticos das instituições militares e o ato do servidor militar, o qual deve ser comprovado durante o processo administrativo previsto no *caput* do artigo.

Destarte, para a configuração nesta normativa, observa-se que a análise sobre a gravidade incide sobre a consequência da ação, e não no ato que a originou. Desta forma, ainda que o ato praticado pelo militar não possua tipificação penal, penal militar ou outra, ainda assim pode ensejar a abertura de PAD, nos termos do *caput* do art. 64 do CEDM.

### 4.3 Análise sistemática

Nesta análise, a norma é interpreta no conjunto normativo, levando-se em consideração a hierarquia das leis e suas correlações lógicas entre as normas.

---

XIII – preservar e praticar, mesmo fora do serviço ou quando já na reserva remunerada, os preceitos da ética militar;
XIV – exercitar a proatividade no desempenho profissional;
XV – abster-se de fazer uso do posto ou da graduação para obter facilidade pessoal de qualquer natureza ou encaminhar negócios particulares ou de terceiros;
XVI – abster-se, mesmo na reserva remunerada, do uso das designações hierárquicas:
a) em atividades liberais, comerciais ou industriais;
b) para discutir ou provocar discussão pela imprensa a respeito de assuntos institucionais;
c) no exercício de cargo de natureza civil, na iniciativa privada;
d) em atividades religiosas;
e) em circunstâncias prejudiciais à imagem das IMEs.

Dimoulis (2011, p. 147), ao averiguar a interpretação sistemática, assim a conceitua:

> A interpretação sistemática objetiva integrar e harmonizar as normas jurídicas considerando-as como um conjunto. Para melhor entender o mandamento legislativo, devemos analisar a norma dentro do contexto da regulamentação legal, levando em consideração as relações lógicas e hierárquicas entre as várias normas. Com efeito, não é possível entender a maioria das disposições jurídicas sem analisar o direito como um todo.

Assim, como realizado com os demais métodos, passa-se a abordar o disposto no inciso II, do art. 64 do CEDM à luz da análise sistemática.

### *4.3.1 Análise sistemática do inciso II do art. 64 do CEDM*

Considerando a vasta extensão de normas legais que remetem à hierarquia dentro do ordenamento jurídico brasileiro, além das que vinculam a interpretação tanto do dispositivo em análise, quanto do CEDM como um todo, faz-se necessário, para melhor entendimento, adotar a divisão entre análise da norma no ordenamento jurídico, análise quanto a vinculação interpretativa e análise comparativa, como se passa a expor.

#### *4.3.1.1 Análise da norma no ordenamento jurídico*

À primeira vista, o dispositivo em análise, por estar contido em leis sobre a organização das Instituições Militares Estaduais (IMEs), estabelecidas pelo Poder Legislativo estadual, deve ter sua validade verificada, isso considerando a competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria, conforme dispõe o inciso XXI, do art. 22 da CF, que assim dispõe:

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
> [...]
> XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988, p. 34-35).

Contudo, na inexistência de legislação sobre as normas gerais de organização IMEs por parte da União, condição esta que prevalece no presente momento, aplica-se o previsto no § 3º, do art. 24 da CF, a saber:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> [...]
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (BRASIL, 1988, p. 36-37).

Neste sentido, conforme dispõe o art. 42 da CF, as IMEs se constituem de instituições militares pertencentes à administração dos Estados, como se extrai do *caput* do referido dispositivo constitucional: “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” (BRASIL, 1988, p. 57).

O disposto no art. 42 da CF é reforçado no § 6º, do art. 144 também da CF, que estabelece a subordinação direta da IME ao Governador do Estado, nos seguintes termos:

> 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:
> [...]
> § 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988, p. 119-120).

Desta forma, em observância aos dispositivos constitucionais elencados, na ausência de normatização sobre normas gerais de organização das IMEs por parte da União, as normatizações gerais sobre a organização destas instituições foram estabelecidas pelo poder legislativo do Estado de Minas Gerais.

Significa dizer, portanto, que há disposições normativas sobre o funcionamento das IMEs na Constituição do Estado de Minas Gerais (CE), a teor do que se extrai do art. 39, *in verbis*: “são militares do Estado os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, que serão regidos por estatuto próprio estabelecido em lei complementar” (MINAS GERAIS, 1989, p. 46).

Observa-se, ainda, que a CE prevê a edição de lei complementar para disciplinar a organização das IMEs, nos termos do art. 143, parágrafo único, que prevê existência de regulamento disciplinar próprio para as IMEs:

> Art. 143 – Lei complementar organizará a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar.
> Parágrafo único – Os regulamentos disciplinares das corporações a que se refere o caput deste artigo serão revistos periodicamente pelo Poder Executivo, com intervalos de no máximo cinco anos, visando ao seu aprimoramento e atualização (MINAS GERAIS, 1989, p. 118).

Assim sendo, e observando a diretriz estabelecida pela CE, foi recepcionado o EMEMG, diploma este que estabelece a organização das IMEs, trazendo, em linhas gerais, as previsões para a demissão, exclusão, perda de posto ou patente e reforma disciplinar para os Praças e Oficiais das IMEs, os quais se encontram dispostos em seu art. 16 (nos casos dos oficiais) e no art. 27 (nos casos de praças).

Por sua vez, o CEDM se constitui no regulamento disciplinar das IMEs, considerando as finalidades descritas em seu art. 1º, que assim dispõe:

> Art. 1º - O Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais –CEDM– tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o Processo Administrativo-disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade – CEDMU (MINAS GERAIS, 2002, p. 2).

Dentro destas finalidades a que se destina o CEDM, a que trata das sanções disciplinares é consagrada no art. 24 do diploma legal em comento, onde se encontram discriminadas as possíveis sanções administrativas disciplinares aplicáveis aos militares das IMEs, a saber:

> Art. 24 – Conforme a natureza, a gradação e as circunstâncias da transgressão, serão aplicáveis as seguintes sanções disciplinares:
> I – advertência;
> II – repreensão;
> III – prestação de serviços de natureza preferencialmente operacional, correspondente a um turno de serviço semanal, que não exceda a oito horas;
> IV – suspensão, de até dez dias;
> V – reforma disciplinar compulsória;
> VI – demissão;
> VII – perda do posto, patente ou graduação do militar da reserva (MINAS GERAIS, 2002, p. 10).

Resta evidente que dentre as sanções disciplinares acima previstas, as estabelecidas pelos incisos V, VI e VII prescindem de processo administrativo disciplinar (PADS ou PAD), que são previstos pelos arts. 34 e 64 do CEDM, respectivamente.

*4.3.1.2 Análise quanto a vinculação interpretativa*

Existem normas administrativas exaradas em conjunto pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerias (CBMMG), que fornecem instrumentos para a interpretação do inciso II, do artigo 64 do CEDM. Estas normas são o MAPPA e a Instrução Conjunta de Corregedorias n 01/2002 (ICC 01), que padroniza as atividades administrativas e disciplinares.

O MAPPA traz normas procedimentais e padronizações processuais acerca da aplicação dos dispositivos previstos no CEDM. Neste sentido, o § 1º, do art. 326 do MAPPA fornece as delimitações interpretativas acerca da aplicação do inciso II, do art. 64 do CEDM.

Assim dispõe o artigo supracitado:

> Art. 326. Será submetido ao PAD, nos termos do art. 64 do CEDM, o militar que:
> I – cometer nova falta disciplinar de natureza grave, se classificado no conceito “C” (a falta grave pode ser originária, não se exigindo a reincidência, mas tão somente o cometimento de falta disciplinar grave); (MINAS GERAIS, 2014,
> II – praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado.
>
> §1º. Considera-se incurso no inciso II do art. 64 do CEDM o militar que praticar fato tipificado como transgressão disciplinar de natureza grave, autônoma ou residual à prática de infração penal militar, comum ou ato de improbidade administrativa, que por sua natureza afete a honra pessoal ou o decoro da classe (MINAS GERAIS, 2012, p. 153).

Este dispositivo pretende trazer uma interpretação restritiva acerca da sua aplicação, delimitando a natureza do fato praticado às transgressões disciplinares de natureza grave, que são as tipificadas no art. 13, do CEDM, dispositivo este que pode ser aplicado de forma autônoma, residual de tipificações penais ou improbidade administrativa.

Anote-se, ainda, que sua natureza deve afetar a honra pessoal ou decoro da classe, termos estes que já se encontram empregados no dispositivo do inciso II do art. 64 do CEDM e já foram analisados oportunamente.

Desta forma, tendo o art. 13 do CEDM como delimitador da incidência no inciso II do art. 64 do CEDM, tem-se, em decorrência desta limitação, que o ato praticado por militar, para dar ensejo a abertura de PAD, deve se enquadrar em ao menos uma das seguintes hipóteses:

> Art. 13 – São transgressões disciplinares de natureza grave:
> I – praticar ato atentatório à dignidade da pessoa ou que ofenda os princípios da cidadania e dos direitos humanos, devidamente comprovado em procedimento apuratório;
> II – concorrer para o desprestígio da respectiva IME, por meio da prática de crime doloso devidamente comprovado em procedimento apuratório, que, por sua natureza, amplitude e repercussão, afete gravemente a credibilidade e a imagem dos militares;
> III – faltar, publicamente, com o decoro pessoal, dando causa a grave escândalo que comprometa a honra pessoal e o decoro da classe;
> IV – exercer coação ou assediar pessoas com as quais mantenha relações funcionais;
> V – ofender ou dispensar tratamento desrespeitoso, vexatório ou humilhante a qualquer pessoa;
> VI – apresentar-se com sinais de embriaguez alcoólica ou sob efeito de outra substância entorpecente, estando em serviço, fardado, ou em situação que cause escândalo ou que ponha em perigo a segurança própria ou alheia;
> VII – praticar ato violento, em situação que não caracterize infração penal;
> VIII – divulgar ou contribuir para a divulgação de assunto de caráter sigiloso de que tenha conhecimento em razão do cargo ou função;
> IX – utilizar-se de recursos humanos ou logísticos do Estado ou sob sua responsabilidade para satisfazer a interesses pessoais ou de terceiros;
> X – exercer, em caráter privado, quando no serviço ativo, diretamente ou por interposta pessoa, atividade ou serviço cuja fiscalização caiba à Polícia Militar ou ao Corpo de Bombeiros Militar ou que se desenvolva em local sujeito à sua atuação;
> XI – maltratar ou permitir que se maltrate o preso ou a pessoa apreendida sob sua custódia ou deixar de tomar providências para garantir sua integridade física;
> XII – referir-se de modo depreciativo a outro militar, a autoridade e a ato da administração pública;
> XIII – autorizar, promover ou tomar parte em manifestação ilícita contra ato de superior hierárquico ou contrária à disciplina militar;
> XIV – agir de maneira parcial ou injusta quando da apreciação e avaliação de atos, no exercício de sua competência, causando prejuízo ou restringindo direito de qualquer pessoa;
> XV – dormir em serviço;
> XVI – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
> XVII – negar publicidade a ato oficial;
> XVIII – induzir ou instigar alguém a prestar declaração falsa em procedimento penal, civil ou administrativo ou ameaçá-lo para que o faça;
> XIX – fazer uso do posto ou da graduação para obter ou permitir que terceiros obtenham vantagem pecuniária indevida;
> XX – faltar ao serviço (MINAS GERAIS, 2002, p. 5-6).

Ocorre que, apesar destas prescrições oferecerem contornos mais objetivos à incidência no inciso II, do art. 64 do CEDM, muitos dos dispositivos supramencionados também se apresentam como normas abstratas, de difícil mensuração. Nesta questão, destaca-se o inciso III, do art. 13 do CEDM, uma vez que sua redação guarda relevante semelhança à do próprio inciso II, do art. 64 do CEDM.

O inciso II, do art. 64 do CEDM dispõe que “praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado” (MINAS GERAIS, 2002, p. 19) enseja a abertura de PAD.

Por sua vez, o inciso III, do art. 13 do CEDM prevê que “faltar, publicamente, com o decoro pessoal, dando causa a grave escândalo que comprometa a honra pessoal e o decoro da classe” (MINAS GERAIS, 2002, p. 5). A similaridade é clara.

Quanto as semelhanças dos dispositivos, tem-se a previsão da consequência afetar ou comprometer a honra pessoal e decoro da classe. Contudo, no fato que origina esta consequência existem diferenças entre os dispositivos.

No primeiro existe somente a previsão da prática de um ato, enquanto que no segundo existem três elementos distintos, quais sejam, “faltar com o decoro pessoal”, “publicamente” e “dando causa a grave escândalo”.

Analisando estes elementos de incidência do inciso III, do art. 13 do CEDM, quanto a “faltar com o decoro pessoal”, o termo “decoro pessoal” possui significado muito semelhante a “honra pessoal”. Logo, este ponto não é um parâmetro de distinção entre as normas, uma vez que as condutas previstas, “ato que afete a honra pessoal” e “faltar com o decoro pessoal”, são demasiadamente assemelhadas.

Desta forma, restam os termos “publicamente” e “dando causa a grave escândalo”, que se revestem de condições de incidência no inciso III, do art. 13 do CEDM. Entretanto, tais expressões não se encontram presentes no inciso II do art. 64 do CEDM.

Pode-se, portanto, de forma razoável, aferir que o inciso III, do art. 13 do CEDM tutela a mesma conduta, ou as mesmas espécies de condutas que inciso II do art. 64 do CEDM. Contudo, o inciso III, do art. 13 é mais específico por conter mais elementos para a sua incidência.

Não obstante, observando a interpretação dada pelo § 3º, do art. 5º da ICC 01, que trata da interpretação do inciso III, do art. 13 do CEDM, tem-se:

> Nos termos dos artigos 34, II, e 64, II, do CEDM, independentemente do conceito em que estiver classificado o militar, a conduta por este adotada, que afetar a honra pessoal ou o decoro da classe, constitui motivo para sua submissão a PAD ou PADS. Embora o teor dos incisos em destaque em muito se assemelha à previsão do art. 13, III, do CEDM, ressalta-se que nem todo militar que se enquadrar nesse último será submetido a PAD/PADS (MINAS GERAIS, 2015, p. 22-23, grifo nosso).

Na parte destacada do dispositivo interpretativo supracitado é apresentada a possibilidade de incidência no inciso III, do art. 13 do CEDM, de tipificação mais específica, sem incidir no inciso II, do art. 64 do mesmo diploma, que contém prescrição semelhante, porém mais ampla em relação à primeira norma.

Neste sentido, é difícil estabelecer algum critério para esta ocorrência, uma vez que o instrumento supramencionado não traz parâmetros para este efeito, tampouco existem normas que abordem o assunto. Para este fim, deve-se buscar os princípios aplicáveis à matéria, que já foram abordados neste estudo no capítulo primeiro.

*4.3.1.2.1 Lei nº 22504, de 31 de maio de 2017*

No ano de 2017, foi acrescido por meio da Lei nº 22504, de 31 de maio de 2017, parágrafo único à redação do inciso II do art. 64 do CEDM. Desta forma, sendo adicionados os seguintes dispositivos:

> Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso II do caput, consideram-se atos que afetam a honra pessoal ou o decoro da classe:
> I - praticar ato atentatório à dignidade da pessoa ou que ofenda os princípios da cidadania e dos direitos humanos, devidamente comprovado em procedimento apuratório;
> II - concorrer para o desprestígio da respectiva IME, por meio da prática de crime doloso, devidamente comprovado em procedimento apuratório, que,

> por sua natureza, amplitude e repercussão, afete gravemente a credibilidade e a imagem dos militares;
> III - faltar publicamente, fardado, de folga ou em serviço, com o decoro pessoal, dando causa a grave escândalo que comprometa a honra pessoal e o decoro da classe;
> IV - exercer coação ou assediar pessoas com as quais mantenha relações funcionais;
> V - fazer uso do posto ou da graduação para obter ou permitir que terceiros obtenham vantagem pecuniária indevida (MINAS GERAIS, 2017, p. 1).

Até o presente momento não foi estabelecido, por parte do legislador ou da administração, nenhum instrumento de interpretação do dispositivo legal supratranscrito, o que prejudica a análise mais precisa sobre os seus efeitos. Contudo, algumas inferências lógicas podem ser apontadas acerca do dispositivo.

A primeira verificação acerca do disposto no parágrafo único, do inciso II, do art. 64 do CEDM, é a de que os cinco tipos apontados, à exceção do inciso III, são precisamente os mesmos dos incisos I, II, IV e XIX, do art. 13 do CEDM.

A redação do parágrafo único, “para fins do disposto no inciso II do caput, consideram-se atos que afetam a honra pessoal ou o decoro da classe”, por sua vez, permite três interpretações diversas.

A primeira, em sentido estrito, leva a entender que dentre todas as tipificações previstas no art. 13 do CEDM, apenas estas teriam o potencial de afetar a honra pessoal ou o decoro da classe. Contudo, sua incidência não implicaria necessariamente na abertura de PAD.

A segunda, em sentido oposto, possibilita compreender que o enquadramento no dispositivo em comento incide necessariamente na abertura de PAD, tendo ainda os demais dispositivos do art. 13 do CEDM o potencial de abertura de processo previsto no *caput* do art. 64 do CEDM, contudo não de forma mandatória.

E, uma terceira interpretação, no meio termo entre as duas, onde a incidência nos incisos do parágrafo único levaria necessariamente a abertura de PAD, enquanto que os demais dispositivos do art. 13 do CEDM não teriam este potencial de nenhuma forma.

Maurício José de Oliveira (2017, p. 395-396), ao analisar a questão, apresenta o seu posicionamento acerca do tema, corroborando com a primeira interpretação apresentada, no sentido de que o parágrafo único, do inciso II, do art. 64 do CEDM, possui caráter delimitador e não impositivo. E o autor acrescenta:

> A aludida disposição deve ser lida como delimitação e não imposição. ·
> A nova redação dada pela Lei n. 22.504/17 ao art. 64 do CEDM, com a inserção do seu novo parágrafo único, trouxe um rol taxativo descritivo das condutas antiéticas que podem sujeitar a submissão do militar estadual a um PAD e, por questão de equidade, ao PADS também, por ato atentatório à honra pessoal ou ao decoro da classe.
> Agora, o que se verifica é que o novo parágrafo único não impõe a obrigatoriedade de submissão a PAD de todos os militares que praticarem qualquer uma das condutas antiéticas descritas nos seus incisos I a V - essa é uma decisão que ainda cabe à autoridade militar competente, a partir da constatação do afetamento da honra pessoal ou do decoro da classe, sempre diante do caso concreto.
> Ora, nem todos os atos que, por exemplo, ofendem os princípios de direitos humanos, que se traduzam em coação ou assédio a militar ou praticados para a obtenção de vantagem indevida, mediante o uso do posto ou graduação, são sugestivos da aplicação da sanção de demissão e, por conseguinte, ensejam a obrigatoriedade de sujeição dos seus autores a PAD (OLIVEIRA, 2017, p. 395-396).

Quanto ao inciso III do parágrafo único, a redação é a mesma do inciso III, do art. 13 do CEDM (“faltar, publicamente, com o decoro pessoal, dando causa a grave escândalo que comprometa a honra pessoal e o decoro da classe”), embora acrescido do termo “fardado, de folga ou em serviço”. O termo adicionado possui certa ambiguidade, podendo ser interpretado de duas formas distintas.

A primeira interpretação seria de que o termo poderia ser entendido como fardado de folga ou fardado em serviço. Neste caso, a situação de se encontrar fardado seria condição necessária para a incidência do tipo.

De outra forma, pode ser interpretado como ou fardado, ou de folga, ou de serviço. Neste caso, qualquer das situações seria suficiente para incidir no dispositivo.

Destarte, a condição de folga também merece uma definição, não sendo encontrada hoje na legislação, uma vez que pode ser entendida em sentido amplo como qualquer hipótese em que o militar não está em serviço, ou em sentido estrito, levando a compreender que somente o intervalo entre as escalas de serviço ou entre os

expedientes é considerada “condição de folga”, não abarcando as situações de férias, licenças médicas e outros afastamentos diversos.

## 4.4 Análise histórica

Neste método, busca-se analisar a norma à luz da evolução do Direito e da sociedade, indo, desta forma, além da interpretação dada pelas palavras do texto.

Sobre o método em comento Maximiliano (2011, p. 113) assim conceitua esta análise:

> Cumpre verificar o desenvolvimento que tiveram no passado os institutos jurídicos, e também a sua evolução contemporânea, dentro e fora do país; toda a elaboração do Direito Positivo, as suas tendências recentes, os seus objetivos; os resultados obtidos pelos processos modernos de pesquisa da verdade, as regras, os métodos e os sistemas que melhor se adaptam ao progresso social e contribuem para o labor tranquilo do homem, isolado ou em coletividade.

Portanto, como realizado com os demais métodos, faz-se necessária a análise histórica do inciso II, do art. 64 do CEDM.

### *4.4.1 Análise histórica do inciso II do art. 64 do CEDM*

Conforme abordado na introdução, o atual CEDM foi antecedido pelo RDPM, regulamento este bastante rigoroso, cujas tipificações eram consideravelmente subjetivas, tendo sua aplicação pesadamente fundamentada no poder discricionário da autoridade militar competente, o que era alvo de diversas críticas.

As normas que davam ensejo a abertura de processo demissionário à época, em que pese algumas guardarem semelhanças com os atuais dispositivos legais, possuíam diversas previsões hoje abolidas, como as dos incisos IV, V e VI do art. 76 do RDPM, cujo artigo assim dispunha:

> Art. 76 - Será submetida a Conselho de Disciplina a praça com mais de 05 (cinco) anos de efetivo serviço que:
> I - no mau comportamento, vier a cometer nova falta disciplinar, grave ou gravíssima;
> II - for condenada por sentença definitiva, no foro militar ou comum, a qualquer pena que não implique em exclusão automática e que, sendo de natureza dolosa, afete a honra pessoal e a dignidade profissional, a juízo d

> autoridade que convocar o Conselho de disciplina, conforme prescrito no art. 14.
> III - for acusada da prática de ato que afete a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe, qualquer que seja o seu comportamento;
> IV - pertencer a partido político ou associação, suspensos ou dissolvidos por força de disposição legal ou decisão judicial, ou que exerça atividades prejudiciais ou perigosas à segurança nacional;
> V - for considerada moralmente inidônea para promoção pela Comissão de Promoção de Praças (CPP);
> VI - demonstrar incapacidade profissional para o exercício de funções policiais-militares a ela inerentes.
> § 1º - No caso previsto no inciso I do artigo, o Conselho de Disciplina verificará se a praça está efetivamente no mau comportamento, e examinará sua incapacidade para permanecer na Polícia Militar ou na situação de atividade.
> § 2º - No caso do inciso III, a transgressão disciplinar residual ou subjacente deverá estar comprovada em IPM ou Sindicância.
> § 3º - Para os efeitos deste regulamento, considera-se como pertencente a partido ou associação, a que se refere o inciso IV do artigo, a praça que, ostensiva ou clandestinamente:
> I - estiver inscrita como seu membro;
> II - prestar serviços ou angariar valores em seu benefício;
> III - realizar propaganda de suas doutrinas;
> IV - colaborar, por qualquer forma, mas sempre de modo inequívoco ou doloso, em suas atividades (MINAS GERAIS, 1969).

Precipitada pela greve da PMMG ocorrida no ano de 1997, houve o processo de alteração das normas disciplinares. Este momento histórico é retratado por um dos idealizadores do movimento, Deputado Sargento Rodrigues (2018), que em relação às alterações normativas disciplinares salienta:

> De lá para cá, alcançamos inúmeros direitos que até então só pairava em nossos sonhos, como a criação do novo código de ética e disciplina, o mais moderno do Brasil, quando tive a honra em ser relator em primeiro e segundo turnos do Projeto de Lei que deu origem a Lei 14.310 de 2002. Até hoje todas as demais unidades da federação ainda permanecem com regulamentos através de decretos que, na prática, são elaborados pelos Coronéis.

Estas alterações nas normas disciplinares, no sentido de se buscar tipificações mais objetivas, diminuição do poder discricionário e valorização de direitos e garantias fundamentais dos militares, pode ser, de forma razoável, interpretado em conjunto com a evolução da sociedade contemporânea como um todo.

Contudo, ainda que a norma disciplinar militar do Estado de Minas Gerais seja considerada moderna em comparação às de outras instituições militares, observa-se que ainda existe disposição legislativa no sentido de tornar estas normativas disciplinares mais objetivas.

Apontam, neste sentido, a edição da Lei nº 22.504/2017, que recentemente alterou a legislação mineira, cujo conteúdo já fora analisado, porém, o seu componente histórico é relevante para se entender a evolução do Direito Administrativo Disciplinar militar.

Neste sentido, a exposição de motivos que compõe o Projeto de Lei nº 4.350/2013 corrobora para o entendimento da evolução normativa:

> Justificação: Como é do conhecimento de todos, os atos praticados pela administração pública devem estar em consonância com a lei, mais precisamente com a Carta da República, sob pena de se tornarem nulos de direito.
> Partindo-se dessa premissa, é imperioso que tais atos sejam alvo de controle e fiscalização por parte do Poder Legislativo.
> Para o exercício de tal controle, faz-se necessária a tipificação das transgressões disciplinares previstas no art. 64, II, da Lei nº 14.310 (Código de Ética dos Militares Estaduais). Em um regime democrático de direito, é inaceitável que, nos processos administrativos, impere a subjetividade, rasgando a nossa Carta Magna e, pior, permitindo que casos semelhantes sejam julgados de forma diferenciada e que os critérios para punição ou abertura de processos que podem resultar em demissão se baseiem em conjeturas ou avaliações pessoais, e não, no ordenamento jurídico vigente.
> Lamentavelmente tem-se verificado que os Processos Administrativos Disciplinares – PADs - instaurados pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar, por força de lacuna legislativa, não estão em consonância com a lei, deixando ao bel-prazer dos Comandantes a definição do conceito de afronta à honra pessoal e ao decoro da classe.
> Essa indefinição vem trazendo insegurança jurídica aos militares e, mais, em vários casos estaria causando danos irreparáveis à vida dos militares, ocasionando uma corrida ao Judiciário para a reparação das ilegalidades e determinando muitas vezes a anulação das punições por falta de definição legal.
> O princípio da legalidade, um dos sustentáculos da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, é assim definido no inciso II do art. 5º da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.
> Desses dizeres decorre a ideia de que apenas a lei, em regra, pode introduzir inovações primárias, criando novos direitos e novos deveres na ordem jurídica. (MINAS GERAIS, 2013)

Resta claro, portanto, que a atual disposição legislativa, demonstrada por meio do advento desta lei, aponta uma tendência do Poder Legislativo em criar lei com conteúdo melhor discriminado nas questões do Direito Administrativo Disciplinar.

## 4.5 Análise teleológica objetiva

Na análise teleológica, deve-se levar em consideração a vontade do legislador em face ao momento atual. Neste sentido, deve-se observar os valores e bens que se intentou tutelar, dentro de uma perspectiva finalística.

Neste sentido, entende Dimoulis (2011, p. 151) acerca deste método:

> Aqui o intérprete busca a finalidade social das normas jurídicas, tentando propor uma interpretação que seja conforme a critérios e exigências atuais. O raciocínio é o seguinte: ao criar a lei, o legislador pretendia tutelar determinados interesses ou bens e alcançar certas finalidades. Se entre a criação da lei e o momento atual houve mudanças sociais, devemos aplicar a norma após termos identificado qual seria a vontade do mesmo legislador se ele legislasse em nossos dias. Em outras palavras, esse método propõe interpretar a norma de acordo com aquilo que o legislador teria decidido se conhecesse a situação atual. Tenta-se, assim, atualizar os textos normativos pensando qual é o melhor caminho para alcançar, hoje, a finalidade que o legislador tinha estabelecido.

Assim, passa-se a traçar a análise teleológica objetiva do inciso II, do art. 64 do CEDM.

### *4.5.1 Análise teleológica objetiva do inciso II do art. 64 do CEDM*

Conforme dispõe a própria normativa do CEDM, os valores que o dispositivo do art. 64 do CEDM busca tutelar são os princípios que são considerados basilares das instituições militares, quais sejam, a hierarquia e a disciplina, que se encontram definidos nos art. 6º ao 8º do CEDM, que assim dispõem:

> Art. 6° – A hierarquia e a disciplina constituem a base institucional das IMEs.
> § 1° – A hierarquia é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das IMEs.
> § 2° – 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.
> Art. 7º – O princípio de subordinação rege todos os graus da hierarquia militar, em conformidade com o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais – EMEMG.
> Art. 8º – O militar que presenciar ou tomar conhecimento de prática de transgressão disciplinar comunicará o fato à autoridade competente, no prazo

> estabelecido no art. 57, nos limites de sua competência. (MINAS GERAIS, 2002, p. 3)

Percebe-se que os artigos supratranscritos destacam a importância da subordinação à hierarquia, às ordens legais, aos regulamentos e à correta postura e atitude profissional, enquanto que os preceitos éticos militares trazidos pelo art. 9º, conforme já abordado, estabelece como valores éticos, quais sejam, a honra, o dever funcional e a correta conduta moral e profissional.

Observa-se que estes valores militares não sofreram relevante alteração temporal, uma vez que os princípios que os fundamentam remetem-se à própria história das organizações militares, sendo estas milenares, conforme observa Fernando Velôzo Gomes Pedrosa:

> A atitude profissional conservadora dos militares não é apenas compreensível, mas desejável em pessoas que são as executoras do monopólio estatal da violência, detentoras de armas e engenhos destruição, e treinadas na sua utilização. O apego às tradições e o culto de valores militares, como a honra pessoal, o cumprimento do dever a todo custo, a lealdade aos comandantes, pares e subordinados, o respeito às leis e à dignidade da pessoa humana, e o amor à pátria são garantias contra a degeneração das instituições militares em bandos armados. (PEDROSA, 2011, p. 7)

Entretanto, em virtude dos pontos observados na análise histórica do presente trabalho, o que se constata é a tendência de maior objetividade na tutela destes princípios, o que reflete não apenas no exercício legislativo, como também na interpretação e aplicação das normas existentes.

### 4.6 Análise sociológica

Esta análise visa verificar as questões sociais e econômicas que resultam da aplicação da norma. Para este fim não se analisa o texto normativo, mas apenas os seus reflexos individuais e coletivos sobre o meio social por ela abarcada.

O método em comento é conceituado por Maximiliano (2011, p. 129) nos seguintes termos:

> Não pode o Direito isolar-se do ambiente em que vigora, deixar de atender às outras manifestações da vida social e econômica; e esta não há de corresponder imutavelmente às regras formuladas pelos legisladores. Se as normas positivas se não alteram à proporção que evolve a coletividade, consciente ou inconscientemente a magistratura adapta o texto preciso às condições emergentes, imprevistas. A jurisprudência constitui, ela própria, um fator do processo de desenvolvimento geral; por isso a Hermenêutica se não pode furtar à influência do meio no sentido estrito e na acepção lata; atende às consequências de determinada exegese: quanto possível a evita, se vai causar dano, econômico ou moral, à comunidade. O intuito de imprimir efetividade jurídica às aspirações, tendências e necessidades da vida de relação constitui um caminho mais seguro para atingir a interpretação correta do que o tradicional apego às palavras, o sistema silogístico de exegese.

Passa-se a verificar, portanto, a análise sociológica do inciso II, do art. 64 do CEDM.

### *4.6.1 Análise sociológica do inciso II do art. 64 do CEDM*

Como já mencionado, o dispositivo legal em análise possui a gravosa finalidade de abertura de processo de caráter demissional, cujos efeitos últimos são a perda do cargo público e, em decorrência, do salário e de toda a cobertura de saúde, social e expectativa previdenciária da instituição. Tais efeitos não afetam somente o militar implicado, mas também aqueles que dele dependem.

Desta feita, esta gravosa consequência da execução derradeira da norma não pode ser desconsiderada durante a interpretação e aplicação do dispositivo legal, devendo o administrador público proceder com zelo e cautela, em seu maior grau possível, na condução do PAD.

## 4.7 Análise extensiva sobre interpretação do inciso II do art. 64 do CEDM

Realizada a análise da interpretação hermenêutica do disposto no inciso II, do art. 64 do CEDM, podem-se passar à análise sobre a interpretação desta norma.

Para tanto, será utilizada o método de interpretação extensiva, que segundo Maximiliano (2011, p. 161) merece as seguintes ponderações: “recorriam à interpretação extensiva quando a fórmula positiva era demasiada estreita, continha expressões inexatas, ou inadequadas a traduzir, em sua plenitude”.

Deste modo, os termos empregados no inciso II, do art. 64 do CEDM, “honra pessoal” e “decoro da classe”, se constituem de generalidade normativa que mesmo após substituída pelos seus significados dados pelo MAPPA, não é suficiente para conceber um significado minimamente objetivo destes termos:

> HONRA PESSOAL – sentimento de dignidade própria, como o apreço e o respeito de que é objeto, ou se torna merecedor o indivíduo, perante os concidadãos. (MINAS GERAIS, 2012, p. 11)
> [...]
> DECORO DA CLASSE – trata-se de uma repercussão do valor dos indivíduos e das classes profissionais. Não se trata do valor da organização, e sim da classe de indivíduos que a compõem. (MINAS GERAIS, 2012, p. 10)

Desta forma, não há como negar que se trata de um termo de conceituação ampla e pouco delimitada, a interpretação da norma se dá sobre o extenso uso do poder discricionário da autoridade competente.

Decorre que, conforme já analisado, o poder discricionário deve se pautar na observância dos princípios do direito aplicáveis à matéria. Contudo, como a normativa tem como intérprete e aplicador o administrador público, cuja formação nem sempre é jurídica, uma norma que demanda amplo conhecimento de toda extensão e especificidades principiológicas do Direito, pode resultar na inadequada interpretação e decorrente aplicação.

Neste sentido corrobora a análise histórica, em que se verifica a tendência de se utilizar normas objetivas no direito administrativo disciplinar.

Destarte, a necessidade de melhor delimitação deste dispositivo é também demonstrada na análise sociológica, onde se verifica que os impactos sociais na vida dos implicados por esta norma são consideráveis, não podendo ser ignorados pela autoridade militar.

# 5 APLICAÇÃO DO INCISO II DO ART. 64 DO CEDM

Após realizar a análise sobre a interpretação do inciso II, do art. 64 do CEDM, das normas que vinculam sua interpretação e aplicação, dos princípios aplicáveis e dos poderes da Administração Pública, pode-se então traçar o caminho de aplicação da norma nos casos concretos em toda a sua extensão.

Neste sentido, o procedimento para aplicação do dispositivo em análise se inicia com o conhecimento do fato pela autoridade competente, sendo necessário, inicialmente, compreender como a legislação o define.

## 5.1 Autoridade competente

As autoridades competentes para analisar e aplicar o art. 64 do CEDM são as estabelecidas pelo art. 65 do mesmo diploma legal, que assim dispõe:

> Art. 65 – A CPAD será nomeada e convocada:
> I – pelo Comandante Regional ou autoridade com atribuição equivalente;
> II – pelo Chefe do Estado–Maior, ou por sua determinação;
> III – pelo Corregedor da IME (MINAS GERAIS, 2002, p. 19).

Sendo a CPAD a comissão processante do PAD, cumpre trazer à baila a sua definição, que se encontra inserta no art. 63 do CEDM:

> Art. 63 – A Comissão de Processo Administrativo-Disciplinar – CPAD – é destinada a examinar e dar parecer, mediante processo especial, sobre a incapacidade de militar para permanecer na situação de atividade ou inatividade nas IMEs, tendo como princípios o contraditório e a ampla defesa (MINAS GERAIS, 2002, p. 19)

Após a análise da autoridade competente para instauração do PAD, passa-se a abordar os critérios de enquadramento no dispositivo legal que norteia este estudo.

## 5.2 Critérios de enquadramento no inciso II do art. 64 do CEDM

A autoridade competente, após tomar conhecimento do fato noticiado, por si mesmo ou mediante assessoria, verifica o seu enquadramento nos tipos disciplinares

positivados nos arts. 13, 14 e 15 do CEDM, ou nos tipos penais militares do Código Penal Militar.

Nos casos de tipificações diversas das elencadas, como crime comum, infração de trânsito, dentre outras, a autoridade militar deve remeter à autoridade competente a matéria, uma vez que não possui competência legal para tomar providências necessárias, conforme prescreve o § 1º, do art. 29 do MAPPA:

> Art. 29. A autoridade competente que presenciar ou tomar conhecimento da prática de ato irregular ou transgressão disciplinar deverá adotar, de imediato, no âmbito de suas atribuições e competência, as medidas necessárias à instauração de processo ou procedimento administrativo adequado.
> § 1º. Caso não tenha competência legal para apurar os fatos, deverá remeter toda a documentação à autoridade competente, em regra, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, excetuando- se os casos em que o Código de Ética e Disciplina dos Militares (CEDM) e esta Resolução estipularem prazo diverso (MINAS GERAIS, 2012 p. 27).

Se após análise o fato possuir enquadramento ou tipificação exclusiva nos arts. 14 e 15 do CEDM ou penal militar, não poderá a autoridade competente determinar a abertura do PAD, uma vez que, conforme já analisado, as tipificações trazidas nos incisos do parágrafo único, do inciso II, do art. 64 do CEDM se assemelham às previstas nos incisos I, II, III, IV e XIX, do art. 13 do mesmo diploma. Resta evidente, portanto, que somente transgressões disciplinares de natureza grave tem o potencial de ensejar abertura de PAD.

Neste sentido, para o fato ocasionar abertura de PAD deve possuir enquadramento em algum dos dispositivos do parágrafo único, do inciso II, do art. 64 do CEDM, quais sejam:

> Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso II do caput, consideram-se atos que afetam a honra pessoal ou o decoro da classe:
> I - praticar ato atentatório à dignidade da pessoa ou que ofenda os princípios da cidadania e dos direitos humanos, devidamente comprovado em procedimento apuratório;
> II - concorrer para o desprestígio da respectiva IME, por meio da prática de crime doloso, devidamente comprovado em procedimento apuratório, que, por sua natureza, amplitude e repercussão, afete gravemente a credibilidade e a imagem dos militares;
> III - faltar publicamente, fardado, de folga ou em serviço, com o decoro pessoal, dando causa a grave escândalo que comprometa a honra pessoal e o decoro da classe;

> IV - exercer coação ou assediar pessoas com as quais mantenha relações funcionais;
> V - fazer uso do posto ou da graduação para obter ou permitir que terceiros obtenham vantagem pecuniária indevida (MINAS GERAIS, 2017)

Em que pese este dispositivo dar ensejo a diversas interpretações, como já visto anteriormente, por cautela, afim de que se evite incorrer em ilegalidades ou nulidades, deve-se tomar a interpretação mais restrita, no sentido de que somente estas prescrições podem afetar a honra pessoal ou o decoro da classe.

Corrobora com este entendimento a lição de Oliveira (2017, p. 395-396):

> A nova redação dada pela Lei n. 22.504/17 ao art. 64 do CEDM, com a inserção do seu novo parágrafo único, trouxe um rol taxativo descritivo das condutas antiéticas que podem sujeitar a submissão do militar estadual a um PAD e, por questão de equidade, ao PADS também, por ato atentatório à honra pessoal ou ao decoro da classe.

Desta forma, considerando que o parágrafo único, do inciso II, do art. 64 do CEDM tem uma disposição mais restritiva acerca das possíveis condutas que podem afetar a honra pessoal e o decoro da classe, as prescrições dadas por esta norma, consequentemente, abarcam automaticamente o ditame estabelecido pelo § 1º, do art. 326 do MAPPA, que assim dispõe:

> Art. 326. Será submetido ao PAD, nos termos do art. 64 do CEDM, o militar que:
> §1º. Considera-se incurso no inciso II do art. 64 do CEDM o militar que praticar fato tipificado como transgressão disciplinar de natureza grave, autônoma ou residual à prática de infração penal militar, comum ou ato de improbidade administrativa, que por sua natureza afete a honra pessoal ou o decoro da classe (MINAS GERAIS, 2012, p. 153).

Definidos os critérios legais para abertura de PAD, quais sejam, enquadramento em alguma das condutas descritas no parágrafo único, do inciso II, do art. 64 do CEDM, passa-se à análise da norma sobre os casos concretos.

### 5.3 Enquadramento no inciso II do art. 64 do CEDM

Conforme pode-se observar, as condutas descritas no parágrafo único do inciso II do art. 64 do CEDM são apresentadas de forma genérica e imprecisa. Desta forma, necessitando a aplicação do poder discricionário da autoridade competente.

Este poder discricionário deve ocorrer visando o interesse público e sobre a métrica dos princípios do direito já postulados, no que se destaca o princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

Portanto, esta verificação de aplicação da norma ao caso concreto ocorre pelo entendimento discricionário da autoridade competente, que advém do sopesar razoável e ponderado dos dispositivos do parágrafo único do inciso II do art. 64 do CEDM sobre o fato em análise.

Contudo, esta análise de enquadramento não se encerra com o enquadramento do fato no dispositivo do parágrafo único do inciso II do art. 64 do CEDM sobre o fato em análise. Deve-se também verificar da gravidade do fato relatado, se há indício de prejuízo à honra pessoal ou o decoro da classe, que se constituem de elementos necessários ao tipo do inciso II do art. 64 do CEDM.

Desta forma, uma segunda análise discricionária da autoridade competente deve ser realizada, no sentido de verificar se o fato, em que pese se enquadrar em alguma prescrição do parágrafo único do inciso II do art. 64 do CEDM, também possui indicativos de afetar a honra pessoal ou o decoro da classe.

Após todo este procedimento, autoridade competente entendendo que todos os elementos necessários para o enquadramento se fazem presentes, devem ser tomadas as providências legais afim de observar do princípio da legalidade e do devido processo legal.

### 5.4 Procedimentos decorrentes

A partir da verificação da incidência do fato no inciso II, do art. 64 do CEDM, deve-se, em observância ao art. 328 do MAPPA, confeccionar a portaria prevista, observando, neste documento, o princípio da motivação, que ocorre mediante o cumprimento do disposto no inciso III.

Assim dispõe o artigo em comento:

> Art. 328. A CPAD será nomeada e convocada, por meio de portaria, na qual deverá constar os seguintes aspectos:
> I – a convocação da Comissão, a acusação e será acompanhada, sempre que possível, do Extrato dos Registros Funcionais (ERF) do acusado e dos documentos que fundamentam a acusação;
> II – o nome ou o número do militar acusado;
> III – procurar relatar o fato de maneira clara, objetiva e precisa, adequando a redação da falta o mais próximo possível ao texto específico da transgressão disciplinar contida no CEDM, tipificando a(s) transgressão(ões), que será(ão) apurada(s) no processo em um(uns) dos incisos do art. 13, do CEDM, necessariamente, podendo ser conjugado com os incisos dos arts. 14 e/ou 15, também do CEDM, além de fundamentar no inciso I ou II do art. 64 do CEDM (MINAS GERAIS, 2012, p. 154).

Por último, mas não menos importante, a portaria deve ser publicada em observância ao princípio da publicidade e conforme prescrito no art. 336:

> Art. 336. A reunião de instalação deverá ocorrer no prazo máximo de 10 (dez) dias, a contar da data do recebimento da portaria de nomeação e convocação devidamente publicada, e será o marco efetivo para a contagem do prazo processual, observando o seguinte (MINAS GERAIS, 2012, p. 154).

A partir do recebimento da portaria por parte da comissão processante, inicia-se a fase de instrução do PAD, a qual não será abordada por não estar contida nos objetivos do presente trabalho.

Finalizada a instrução do PAD, este é remetido a autoridade competente que o submeterá ao parecer do Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade (CEDMU), que emite parecer acerca do enquadramento no inciso II do art. 64 do CEDM, remetendo o processo à autoridade competente.

Por fim, a autoridade competente utiliza do poder discricionário afim de verificar se o fato imputado, caso comprovado no processo, de fato se enquadrou nas condições de incidência já citados e se afetou a honra pessoal ou o decoro da classe.

As demais decorrências da aplicação do dispositivo disciplinar em comento, como os procedimentos administrativos para efetivação da demissão, não serão abordados, uma vez que não se constituem do objetivo deste estudo, que está adstrito às decisões da autoridade competente.

## 5.5 Interpretação Jurisprudencial

Conforme pode-se extrair do voto do Exmo. Juiz Sócrates Edgard dos Anjos, o Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais (TJMMG) apresenta consolidado e reiterado entendimento jurisprudencial de não adentrar no mérito administrativo, se delimitando à análise de legalidade, conforme resta claramente destacado na jurisprudência em comento:

> EMENTA APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR – DEMISSÃO – INCURSÃO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO – IMPOSSIBILIDADE – TRANSGRESSÕES COMPROVADAS – OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA – LEGALIDADE – REFORMA DA SENTENÇA A QUO QUE ANULOU O ATO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – MANUTENÇÃO DA DEMISSÃO – RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.
> [...]
> JUIZ SÓCRATES EDGARD DOS ANJOS, RELATOR Recebo o recurso, porque presentes os pressupostos que regem a sua admissibilidade. Inicialmente, cumpre ressaltar que, no controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário circunscreve-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato atacado. Qualquer juízo que ultrapasse os limites do exame da legalidade e se imiscua no mérito do ato administrativo importa usurpação de competências do Poder Executivo e, como tal, malfere a separação de Poderes que fundamenta a República, conforme consolidado entendimento jurisprudencial nesse sentido. (TJMMG, 2018, grifo nosso)

Desta mesma forma, existe o pacífico entendimento jurisprudencial no TJMMG de se restringir ao exame dos princípios da legalidade, bem como da ampla defesa e do contraditório nos Processos Administrativos, conforme asseverado:

> EMENTA APELAÇÃO CÍVEL – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – ARTS. 13, III e IX, E 64, II DA LEI ESTADUAL N. 14.310/2002 – DEMISSÃO – LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA – PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO – INCURSÃO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO – IMPOSSIBILIDADE – RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. - A imposição da sanção de demissão da Corporação em face do cometimento de transgressão de natureza grave pelo policial militar, precedida de processo administrativo disciplinar, com observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, reveste de legalidade o ato administrativo punitivo. - Eventual nulidade no processo administrativo disciplinar exige a respectiva comprovação do prejuízo sofrido pela defesa, sem a qual, devidamente demonstrada, resta aplicável o princípio pas de nullité sans grief. (TJMMG, 2018)

Desta forma, observa-se pacífico no TJMMG do não adentramento no mérito administrativo nos processos advindos da Administração Militar, o que demonstra respeito por parte do Judiciário Militar acerca do juízo discricionário da Autoridade Competente nos Processos Administrativos, mesmo em sede de interpretação ou aplicação das normas administrativas disciplinares de caráter demissionário.

## 6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve por objetivo estudar e compreender a interpretação e aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM, considerando os ritos previstos, disposições legais, poderes da administração pública e os princípios do Direito Administrativo Disciplinar.

Para tanto, como método de interpretação da norma, foi utilizada a hermenêutica jurídica adotada por Maximiliano (2011), enquanto que o estudo de aplicação do dispositivo legal buscou demonstrar o caminho regulamentar previsto.

Através da interpretação sistemática da norma objeto deste estudo, observou-se que o texto do inciso II do art. 64 do CEDM utiliza expressões imprecisas, que mesmo quando substituídas pelos significados dados pelo MAPPA, não trazem informação suficiente para se vislumbrar uma definição precisa, ou delimitar o seu alcance.

Neste sentido, igualmente verifica-se que as normas que vinculam a interpretação do dispositivo disciplinar objeto deste estudo, também são dotadas das mesmas características imprecisas.

Esta formulação indeterminada e abrangente da norma disciplinar é entendida por parte da doutrina como inerente ao Direito Administrativo Disciplinar, considerando a impossibilidade destas normas disciplinares preverem todas as possíveis condutas. Característica esta que parte da doutrina preceitua como princípio da atipicidade do Direito Administrativo Disciplinar.

No entanto, este posicionamento não é pacífico, havendo doutrinas divergentes, a exemplo de Mello (2015, p. 877), que entendem que as normas administrativas disciplinares devem observar o princípio da tipicidade, desta forma, não comportando normas vagas e imprecisas. Tendo esta corrente prevalecido na recente promulgação da lei estadual 22504/2017, cujo objetivo foi trazer delimitações à aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM.

Nesta questão, a exposição de motivos da lei estadual 22504/2017, analisada em conjunto com a história dos códigos disciplinares das IMEs mineiras, demonstra a tendência de se utilizar normas mais delimitadas e precisas na tutela dos valores éticos militares.

Quanto a aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM, verificou-se que, a partir da vigência da lei estadual 22504/2017, a incidência neste dispositivo disciplinar vinculou-se aos casos previstos em seu parágrafo único, contudo carecendo de definições sobre sua interpretação.

Além das lacunas quanto a definição interpretativa acerca deste parágrafo único, há necessidade de definição acerca dos termos empregados no seu inciso III e de uma conceituação sobre o termo “folga”, uma vez que falta uma definição se este período temporal avançaria sobre períodos de férias, licenças e afastamentos diversos, ou estaria adstrito ao intervalo entre os serviços ou expedientes.

Contudo, a aplicação do inciso II do art. 64 do CEDM nos casos concretos depende sobremaneira do uso poder discricionário da autoridade competente, uma vez que tanto este dispositivo disciplinar, quanto as normas que delimitam sua incidência, encontram-se redigidos através de termos indeterminados e abrangentes, desta forma, permitindo um vasto campo de aplicação discricionária.

Nesta questão, verifica-se a relevância do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que estes princípios limitam o poder discricionário.

Nesta questão, a autoridade competente, durante a avaliação de incidência no inciso II do art. 64 do CEDM nos casos concretos, deve usar a racionalidade e ponderação, enquanto que na aplicação da sanção deve observar da proporção entre a gravidade da ofensa aos princípios éticos militares e a sanção imposta.

Desta forma, conclui-se que o inciso II do art. 64 do CEDM em particular, e o CEDM no geral, se encontram ancorados sobremaneira no princípio da atipicidade para sustentar-se legalmente e no poder discricionário para a sua efetividade. Ocorre que

esta sustentação é frágil, principalmente a referente ao princípio da tipicidade, que tem sua origem em doutrina não pacífica.

Considerando os resultados do presente estudo, vislumbrou-se como possível tema para futuros trabalhos, estudar sobre viabilidade de alteração do inciso II do art. 64 do CEDM, bem como dos dispositivos disciplinares semelhantes que são encontrados no código disciplinar. Tendo em vista a perspectiva de trazer maior segurança jurídica aos militares do Estado de Minas Gerais e dar previsibilidade à pretensão punitiva da Administração Pública. Tema este que poderia ter como alternativa a implementação de instrução conjunta, com a finalidade de descrever todas as condutas que possam dar ensejo a abertura de PAD.

## REFERÊNCIAS


ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: Da definição à aplicação dos princípios jurídico. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora. 3ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

BETIOLI, Antônio Bento. **Introdução ao Estudo de Direito: Lições de Propedêutica Jurídica**. 1ª ed. São Paulo: Hermes Editora e Informação, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em 12 nov. 2016.

CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1311p.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2017. 1.216 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de introdução ao estudo do direito: definição e conceitos básicos, norma jurídica**. 4ª ed., rev, atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Izaías Dantas. **A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar**. 1ª ed. Brasília: [s.n.], 1999.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. 335 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**, de 21 de setembro de 1989. 20ª ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.

MINAS GERAIS. Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Militar. Resolução Conjunta 4.220, de 28 de junho de 2012**. Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. Decreto n. 23.085, de 10 de outubro de 1983. **Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (R-116)**. Belo Horizonte, 1983. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=23085&ano=1983>. Acesso em: 20 set. 2018.

MINAS GERAIS. Lei n. 22504, de 30 de junho de 2017. **Acrescenta parágrafo único ao art. 64 da Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22504&ano=2017>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei n. 5301, de 16 de outubro 1969. **Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1969.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002. **Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 2002.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais. Corregedoria do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Instrução Conjunta de Corregedoria n. 01,** de 03 de fevereiro de 2014. Padroniza as Atividades Administrativas e Disciplinares. Belo Horizonte, 2014.

OLVIEIRA, Maurício José de. **Comentários ao Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais**. 3ª ed. Belo Horizonte: Diplomata Livros Jurídicos e Literários, 2017.

PEDROSA, Fernando Velôzo Gomes, julho de 20. **A História Militar Tradicional e a "Nova História Militar**". São Paulo, 2011. 16 p. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300540601_ARQUIVO_Artigo-HistMilTradeNovaHist-Envio.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2018.

PRATICAR. In: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2018. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/praticar>. Acesso em 24 set. 2018.

RODRIGUES, Washington Fernando. **13 de junho de 1997: GREVE DA PMMG**. Acesso em 24 set. 2018.

SANTOS, Júlio César Gomes dos. **O Dia em que a Polícia parou!**. 4ª. ed. Sarzedo: [s.n.], 2013.

TJMMG. **Processo PJe n. 1000001-85.2016.9.13.0001**. Relator: Juiz Cel PM Sócrates Edgard dos Anjos. DJ: 08/03/2018. Disponivel em: <TJMMG, 2018; http://restrito.tjmmg.jus.br/jurisprudencia/assets/pdfs/Ap%20Cv%20Proc.%20PJe%220100000-85.2016.9.13.0001.pdf>. Acesso em: 01/12/2018.

TJMMG. **Processo PJe n. 1000032-71.2017.9.13.0001**. Relator: Juiz Cel PM Sócrates Edgard dos Anjos. DJ: 09/08/2018. Disponivel em: <TJMMG, 2018; http://restrito.tjmmg.jus.br/jurisprudencia/assets/pdfs/AP%20Cv%20Proc.%20PJe%201000032-71.2017.9.13.0001.pdf>. Acesso em: 01/12/2018.