

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

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM  
SEGURANÇA PÚBLICA**

**A litigância de má-fé no processo administrativo demissionário na Polícia Militar de Minas Gerais: uma análise da deslealdade processual e a possibilidade jurídica da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil**

**SANDRO CORRÊA NOGUEIRA  
BELO HORIZONTE  
2013**

**SANDRO CORRÊA NOGUEIRA**

**A litigância de má-fé no processo administrativo demissionário na Polícia Militar de Minas Gerais: uma análise da deslealdade processual e a possibilidade jurídica da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil**

Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública, sob a orientação do Professor Fabrício da Veiga Costa.

**Belo Horizonte  
2013**

Dedico este trabalho a Deus pela inspiração e pelo suporte espiritual nos momentos de desânimo, cansaço e ansiedade.

A Yasmin, minha pequena, que nasceu durante o CESP e encheu minha vida de alegria...

A minha esposa, Ana Cristina, que tanto me incentivou e apoiou nos momentos difíceis do curso...

A minha mãe, Eni, que sempre está ao meu lado...

Nas grandes batalhas da vida, o primeiro passo para a vitória é o desejo de vencer.

Mahatma Gandhi

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar com amparo legal-científico o instituto processual da litigância de má-fé no curso do processo administrativo disciplinar da PMMG e a possibilidade jurídica da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil quando restar configurada a deslealdade processual por parte do(a) defensor(a) ou do(a) acusado(a) durante o deslinde do feito (ressalta-se que a PMMG não detém legitimidade para punir o advogado por litigância de má-fé, devendo oficiar à OAB para eventual apuração e punição disciplinar). A partir dessa premissa, verifica-se que o fundamento do processo constitucional no Estado Democrático de Direito consiste na obrigatoriedade de fundamentação jurídica de todas as decisões judiciais, de modo a ressaltar e utilizar, como parâmetro ao julgamento do mérito processual, as peculiaridades do caso concreto. Em um passado recente, vigorava no âmbito da PMMG o revogado RDPM (Decreto nº. 23.985 – 10 out. 1983, que aprovou o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - R-116), substituído, por força de ato legislativo, pelo atual CEDM (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.). O primeiro (RDPM), em que pese vigorar, no país, desde 1988, uma Constituição, impunha ao servidor militar tratamento desigual ao não permitir, por exemplo, o pleno exercício à ampla defesa e ao contraditório, bem como ignorava que a parte acusada fosse submetida ao devido processo legal. Tal procedimento ofendia os Direitos Fundamentais do acusado e os respectivos princípios constitucionais do processo, uma vez que inviabilizava o exercício efetivo da cidadania no momento em que suprimia algumas garantias constitucionais do processo. Os princípios da ampla defesa e do contraditório, aliados ao devido processo legal, estão intimamente ligados à ideia de distribuição de justiça processual, eis que advém da bilateralidade no *locus* da processualidade democrática; por isso, a própria Constituição de 1988 trouxe expressos num único dispositivo aplicável a todos os litigantes, seja no processo judicial ou administrativo, os inalienáveis direitos à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º, inciso LV, CR/88). Concomitantemente, observa-se, não raras vezes, que defesas de policiais militares submetidos a processo demissionário patrocinadas por advogados devidamente constituídos se reservam o direito de litigar com extrema deslealdade, não exercendo ampla defesa tampouco contraditório, mas, ao contrário, agem com emprego de artifícios fraudulentos. É nesse contexto teórico que se encontra a problemática científica da presente pesquisa, ou seja, busca-se esclarecer, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, que o exercício legítimo

do contraditório, ampla defesa e devido processo legal não pode ser veladamente desenvolvido de modo a implementar a deslealdade processual mediante a prática da litigância de má-fé. Dessa forma, procurou-se, com a presente pesquisa, conceituar o instituto da má-fé processual no direito civil brasileiro, transportando-a para o direito administrativo para responder à pergunta de pesquisa, norteadora deste estudo, que consiste em verificar se poderá haver aplicação subsidiária do Código de Processo Civil no âmbito do processo administrativo. A conclusão a que se chegou é que, uma vez comprovada a litigância de má-fé no processo administrativo demissionário na PMMG, o servidor militar, quando da autodefesa, poderá incorrer na penalidade prevista no artigo 18 do CPC, além de responder administrativamente e ainda criminalmente por crime de Fraude Processual, previsto no artigo 347 do Código Penal Brasileiro. Quanto ao advogado, deverá a comissão processante oficiar à OAB com a finalidade de apurar a prática de eventual má-fé com conseqüente punição disciplinar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo demissionário. Polícia Militar de Minas Gerais. Deslealdade Processual.

## ABSTRACT

This research has as general goal, analyse with scientific- legal sustenance, the procedural institute of bad faith litigation, during PMMG dismissal and the legal possibility of subsidiary application of the Code of Civil Procedure, when there is procedural disloyalty from the defender, during the Trial. Although, the PMMG, don't have the Power to punish the defender for bad faith litigation, so they must notify the OAB, so this institution can handle the case. Having this information understood, is possible to see that the Constitutional Process fundamental in the Democratic State of Rights it's based on the obligation of legal fundamental in all court decisions. Necessary is to use, as standard to the court, the details of each specific case. Not too long ago, prevailed the repealed decree - # 23.985 from oct. 10th, 1983, determined the discipline rules of the PMMG, but substituted, in order from an legislative act, the current CEDM ( Law # 14.310, June, 19th, 2002, which has the discipline and ethical issues of Minas Gerais militaries). The first (RDPM), imposed to militaries servers disparate treatment, because it didn't allowed, for exemple, the right of plain defense and the contradictory principles, and ignored as well, the defendant right of legal process. These kind of procedures, offended the fundamental rights of the defendant, also, the constitutional principles, because it didn't allowed the effective exercise of citizenship, since it suppressed some constitutional guarantees of the process.. The plain defense, and the contradictory principles, associated to the due process, are deeply linked to the idea of procedural justice application, once it stems from the bilaterality of the locus of democratic processuality, therefore, the Constitution/88, express in its text, a provision, which aplys to all litigants ( art 5th, LV, CF/88), the rights of plain defense and contradictory. On the other hand, it can often be noticed, that the defenses of military Policemen, submitted to the dismissal process, when constitute a lawyer, reserves the right to act with extreme disloyalty, what means, there's no plain defense, not even contradictory, but, unlike, some of them act with fraudulent artifices. In this theoretical context, that is appears the scientific problem from this research, in other words it seeks to clarify, through a Bibliographic research, that the legitimate exercise of contradictory, plain defense and due process of law, can't be covertly developed in order to implement the procedural unfairness through bad faith litigation. In this way, it attempted to conceptualize the institute of bad faith litigation on the Brazilian Civil Law, transporting it to the administrative law, in order to answer the research following guiding question, that is to see if there may be subsidiary application of the

code of civil procedure, in the administrative law. The conclusion reached is that, once proved the Bad Faith Litigation, on the PMMG dismissal administrative process, military serviceman, when defending itself, can be punished by art 18 from CPC, and also respond administratively and criminally by process fraud, art 347 CP. Regarding to the attorney, the suing commission has to officiate to the OAB organ, with the intention of checking the supposedly bad faith and punish according to the discipline rules.

**KEY-WORDS:** Dimissal-process. Minas Gerais Military Police. Desloyal procedure.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PAD	Processo Administrativo Disciplinar
CPC	Código de Processo Civil
MAPP	Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
EC	Emenda Constitucional
DA	Decisão Administrativa
SAD	Sindicância Administrativo-Disciplinar
TRF	Tribunal Regional Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
CPP	Código de Processo Penal
CPB	Código Penal Brasileiro
CC	Código Civil
AGE	Advocacia Geral do Estado
CPM	Corregedoria da Polícia Militar
DRH	Diretoria de Recursos Humanos
BI	Boletim Interno
CEDM	Código de Ética e Disciplina dos Militares
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura Nacional
CG	Comando Geral

## SUMÁRIO

1	Introdução .....	9
2	Noções preliminares do Processo .....	13
2.1	Princípios Gerais do Direito Processual .....	14
2.2	Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa .....	15
2.3	O devido Processo Legal .....	17
3	Processo Administrativo .....	19
3.1	Processo Administrativo Disciplinar .....	21
3.2	O Poder Disciplinar na Administração Pública .....	25
3.3	Fases do Processo Administrativo Disciplinar .....	27
3.3.1	Instauração .....	27
3.3.2	Instrução .....	29
3.3.3	Defesa .....	30
3.3.4	Decisão Administrativa nº. 16 CG e a Súmula Vinculante nº. 5 STF .....	32
3.3.5	A Preferência pela Defesa Técnica .....	34
3.3.6	Relatório .....	36
3.3.7	Julgamento .....	37
4	O Princípio da Boa-Fé e da Lealdade Processual .....	40
4.1	Conceito de Má-fé e Deslealdade Processual .....	42
4.2	A Lealdade Processual no Direito Civil Brasileiro .....	44
4.3	A Lealdade Processual no Direito Administrativo .....	46
4.4	Os Atos Protelatórios como Deslealdade Processual .....	47
4.5	A Razoável Duração do Processo Como Garantia Constitucional .....	48
4.6	Fontes e Meios de Integração e a Analogia no Direito Administrativo .....	50
5	A falta de lealdade processual no curso do PAD como fator legitimante para aplicação subsidiária do diploma processual civilista .....	54
5.1	As Condições da Ação como Pressuposto da Economia Processual e da Salvaguarda de Direito Subjetivo .....	58
6	Conclusão .....	62
	Referências .....	66

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como tema a análise da litigância de má-fé no curso de processos demissionários no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e a possibilidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil como forma de colmatar a lacuna existente na Resolução 4.220, de junho de 2012, quando, no curso do processo, restar configurada a deslealdade processual da parte acusada ou do seu defensor.

A litigância de má-fé é vedada pelo Código de Processo Civil, inclusive com a imposição de multa à parte infratora, sendo possível verificar também que diplomas que regulam os processos administrativos no âmbito federal e estadual também trazem em seu bojo comandos normativos que orientam a observância do dever de boa-fé no curso dos processos administrativos.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, é imprescindível que se entenda a definição de processo administrativo demissionário, no âmbito da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, que se reveste do propósito de apurar atos e fatos que, em tese, possam constituir transgressão de natureza disciplinar de caráter demissionário, dentro do conceito de poder disciplinar da Administração Pública.

Nessa perspectiva, cumpre dizer que, constatado o fato transgressional, em tese, a administração, utilizando seu poder/dever, determina a apuração do fato trazido ao seu conhecimento em sede de processo administrativo, determinando, a partir desse marco, o relevante interesse público do referido instrumento de apuração.

O processo administrativo disciplinar é obrigatório, de acordo com o artigo 41 da Constituição da República de 1988, para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário estável

Aprofundando acerca do objeto desta pesquisa, pode-se dizer também que a administração pública militar é ramo especializado da administração pública, estando, portanto, submetida aos princípios regentes da administração que a seu turno estão insculpidos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que implicam na observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por esse flanco, pretende-se, neste estudo, analisar o rito do processo demissionário e os atos protelatórios da parte acusada, quando da autodefesa ou do profissional do direito, devidamente habilitado a atuar no processo (advogado), que ocasionam a demora na solução do feito e que, não raras vezes, redundam na prescrição da sanção, com a permanência do servidor com desvio de conduta nas fileiras da corporação.

Dentro dessa problematização, tem-se que o administrado não tem apenas direitos ao exercer o inalienável direito de ampla defesa.

Ao se compulsar a Lei 14.310/02, bem como o novo MAPPA<sup>1</sup>, inexistente norma que submeta o servidor acusado a: observância dos deveres de expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário; prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos e, ainda, da necessidade de tentar impedir que a falta consciente do uso da verdade, a utilização de armas desleais, as manobras ardilosas que tendem a perturbar a formação de um reto convencimento do órgão administrativo ou a procrastinação do andamento de um processo atrapalhem a administração da justiça, na acepção do termo, e desviem do rumo correto a atividade da autoridade administrativa que detém o poder de julgamento.

É nesse caminho, inclusive, que a razoável duração do processo tem merecido atenção entre os operadores do direito, notadamente após a vigência da emenda constituinte de número 45/2004.

Por isso, a imperiosa necessidade de se agilizar a tramitação processual fez com que o poder constituinte implementasse a EC nº. 45/2004 e, ainda, incluísse, no rol de direitos fundamentais da Constituição da República, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Isso posto, a pesquisa tem como objetivo geral analisar os aspectos legais, o acervo jurídico em uso na instituição que possa facilitar ou dificultar a marcha processual objetivando a rápida e razoável duração do processo, culminando com a entrega da prestação jurisdicional, aqui entendida como a entrega da solução do feito pela autoridade que detém competência para “julgar” o litígio, e, quando for o caso, utilizar a lei nº. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que instituiu o

---

<sup>1</sup> Resolução 4220/12 – Cria o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA), visando à proteção dos direitos dos militares e ao interesse público da Administração Militar.

Código de Processo Civil, subsidiariamente, quando constatada a falta de lealdade processual, inclusive com a imputação de multa prevista naquele mesmo diploma, via processo de conhecimento.

São objetivos específicos desta pesquisa identificar as normas vigentes que regem a questão em debate, no âmbito da PMMG, e as construções jurisprudenciais e doutrinárias acerca da litigância de má-fé, sobretudo o Código de Processo Civil, transportando-as para a realidade do processo administrativo demissionário na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

O tema desta pesquisa é relevante e oportuno tendo-se em vista a inexistência de estudo sobre o assunto no âmbito da PMMG.

Ademais, cumpre salientar que consta, no sistema de gestão estratégica da PMMG aprovado para o período de 2012/2015, o assunto abordado na presente pesquisa, no capítulo que trata da gestão de recursos humanos bem como seus indicadores.

A resolutividade de Processo Demissional está contida no sobredito sistema de gestão estratégica cujo órgão responsável é a Diretoria de Recursos Humanos da Polícia Militar e “permite que o indicador monitore as soluções como meio de se verificar a habilidade da PMMG em gerar respostas às demandas correccionais da própria instituição e da sociedade, em menor tempo e com melhor qualidade possível.” (MINAS GERAIS, 2012a, p. 57)

O tema está delimitado ao âmbito da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, ancorado na Emenda Constitucional de nº. 45, que trata da razoável duração do processo, bem como no art. 17 da Lei nº. 5.869/73, que trata do Código de Processo Civil.

A pergunta que norteou este estudo buscou demonstrar a lacuna existente no novo MAPPA, bem como visualizar como hipótese básica a litigância de má-fé no curso do processo administrativo demissionário como fator legitimante para aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

Cumpre esclarecer que a hipótese básica, além de servir para nortear o trabalho, foi formulada buscando-se comprovar a aplicabilidade subsidiária do CPC (Código de Processo Civil).

Por esse prisma, após percuciente análise das construções jurisprudenciais e doutrinárias firmadas, é possível entender que há ofensa ao Estado quando o acusado ou seu advogado lançam mão de procedimentos

contrários à boa-fé processual visando tumultuar ou dificultar que o mesmo Estado, representado pela comissão processante, cumpra o desígnio estatuído na lei 14.310, de 19 de junho 2002, em seus art. 63 e 74, seus incisos e parágrafos.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, sendo utilizada também a pesquisa documental como técnica de pesquisa.

Na pesquisa documental, buscaram-se como fontes primárias a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei nº. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que dispõe sobre o Código de Processo Civil, o decreto-lei nº. 4.657, de 04 de setembro de 1942, que dispõe sobre a Lei de Introdução ao Código Civil, a Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Lei nº. 14.310, de 19 de junho de 2002, e a Resolução Conjunta nº. 4.220/2012.

Como fontes secundárias, buscaram-se doutrinadores, tais como: Cintra, Grinover e Dinamarco (2010), Di Pietro (2012), Theodoro Júnior (2011), Carvalho (2012) e outros, para que houvesse maior solidez na formação da opinião.

O trabalho está estruturado em seis seções, sendo a primeira reservada a esta apresentação. A segunda seção destina-se a apresentar o conceito da teoria geral do processo sob a óptica processual civil. Na terceira seção, aborda-se o processo administrativo bem como o poder disciplinar da administração, além das fases do processo administrativo. A quarta seção ocupou-se em tecer comentários acerca do instituto da lealdade e boa-fé processuais; na quinta seção, visualizou-se como hipótese básica a litigância de má-fé no curso do processo administrativo demissionário como fator legitimante para aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, além de se aprofundar sobre as condições da ação como forma de se demonstrar o caminho a seguir, a fim de se buscar possível imposição de multa ao litigante de má-fé; na sexta seção, conclui-se o presente estudo, com sugestões.

## 2 NOÇÕES PRELIMINARES DO PROCESSO

Nesta seção, serão tratados alguns aspectos relevantes acerca da teoria geral do processo como forma de se iniciar o raciocínio sobre o tema de maneira compartimentada, o que permitirá uma conclusão lógico-racional ao final do estudo, sendo imperioso acrescentar que o processo, na perspectiva constitucional, é uma forma legítima de resistência dos arbítrios praticados pelo Estado.

Quando falamos em má-fé processual, estamos diante de abuso do direito, sendo imperioso, para melhor compreensão do que seja má-fé processual, entendermos o que seja processo.

Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2010), chama-se processo o complexo de normas e princípios e o exercício conjugado da jurisdição pelo Estado-juiz, da ação pelo demandante e da defesa pelo demandado.

Por esse caminhar, temos ainda, para melhor compreensão acerca do que seja processo, que

[...] o direito processual, por sua vez, inclusive por meio de disposições contidas no próprio texto constitucional, cria e regula o exercício dos remédios jurídicos que tornam efetivo todo o ordenamento jurídico, em todos os seus ramos, com o objetivo precípua de dirimir conflitos interindividuais, pacificando e fazendo justiça em casos concretos. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010, p. 53) (grifo nosso).

Sobre processo, tem-se também que:

Assim, pode-se falar em processo num sentido muito amplo, de modo a abranger os instrumentos de que se utilizam os três Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo e Executivo, para a consecução de seus fins. Cada qual, desempenhando funções diversas, se utiliza de processo próprio, cuja fonte criadora é a própria Constituição; ela estabelece regras fundamentais de competência e de forma, institui os órgãos, define suas atribuições, tudo com o objetivo de assegurar a independência e o equilíbrio no exercício de suas funções institucionais e, ao mesmo tempo, garantir que esse exercício se faça com respeito aos direitos individuais, também assegurados pela Constituição. (DI PIETRO, 2012, p.676)

Após essas breves inserções, podemos inferir que processo é uma atividade jurídica atribuída ao Estado para dirimir conflitos entre pessoas e entre pessoas e o Estado tendo como parâmetro o ordenamento jurídico em vigor, ou

seja, normas de direito material, utilizados como método e sistema para compor a lide em juízo através de uma relação jurídica vinculativa de direito público.

## 2.1 Princípios Gerais do Direito Processual

Por princípio deve-se entender “toda estrutura sobre a qual se constrói alguma coisa<sup>2</sup>. São ensinamentos básicos e gerais que delimitam de onde devemos partir em busca de algo” [...].

No direito, os princípios guardam noção de valor ético e moral e influenciam grandemente o direito positivado, ou seja, o direito contido nos vários códigos.

Podemos dizer, com segurança, que os princípios possuem grande densidade normativa e inspiram todos os demais ramos do direito, eis que apresentam conotação social e política conferindo estrutura e servindo de sustentáculo legitimador do próprio pergaminho jurídico vigente.

Para Costa (2010), os princípios são normas mais “largas”, exurgindo de tal conceito que, quando se ofende um princípio, se transgride muito mais o direito do que ao se afrontar uma regra do direito.

Dentre vários, os princípios gerais do direito processual que mais interessam nesta pesquisa são: o princípio do contraditório e da ampla defesa; princípio dispositivo e princípio da livre investigação das provas-verdade formal e verdade real; princípio da persuasão racional do juiz; a exigência de motivação das decisões judiciais e, por último e mais importante para nosso estudo, o princípio da lealdade processual.

Cediço apontar distinções acerca de alguns princípios que são verificados no direito processual civil e no direito processual penal, ou seja, alguns princípios têm aplicação ambivalente em ambos os institutos, como é o caso do princípio da imparcialidade do juiz, princípio da igualdade e o do contraditório e ampla defesa, o que não ocorre, todavia, com o princípio dispositivo e verdade real e material, uma vez que, no sistema processual penal, prevalece a verdade real, ao passo que, no sistema processual civil, se verifica a verdade formal.

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Princípios>.



Para o direito processual administrativo, entretanto, os princípios que mais interessam ao presente estudo são, nessa ordem, a ampla defesa e o contraditório e o princípio da celeridade processual.

O direito à ampla defesa e ao contraditório, no direito processual, não raras vezes, se confunde com a litigância de má-fé, sob o viés do abuso do direito.

Nesse contexto, os princípios do direito processual não devem ser invocados a pretexto de se procrastinar o ato decisório.

A próxima seção se ocupará dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como do princípio da lealdade processual, todos aplicáveis tanto aos institutos de processo civil como de processo administrativo.

## **2.2 Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa**

Grosso modo, podemos entender por contraditório e ampla defesa a noção de um processo que tramita com justiça e equidade, tanto é verdade que, para Theodoro Júnior (2011, p.28-29),

[...] o moderno processo justo traz em seu bojo significativa carga ética, tanto na regulação procedimental como na formulação substancial dos provimentos decisórios.

[...] o processo justo, na concepção constitucional, não é o programado para ir além do direito positivado na ordem jurídica: é apenas aquele que se propõe a outorgar aos litigantes a plena tutela jurisdicional, segundo os princípios fundamentais da ordem constitucional (liberdade, igualdade e legalidade).

O processo, por força constitucional, deve seguir o caminho da igualdade entre as partes: o que é oportunizado para uma das partes deve ser, igualmente, oportunizado a outra; litigar, sob a óptica constitucional, é “lutar com paridade de espadas”, daí advém a preciosa interpretação do supracitado autor ao compreender o processo como distribuição de justiça no sentido *lato sensu* do termo.

Para Carvalho (2012) o princípio do contraditório leva a crer que houve integral participação do acusado no decurso do processo que irá, ao final, reunir o poder de influenciar na decisão a ser exarada pela autoridade administrativa responsável por analisar o mérito processual.

Deve, portanto, ser dialético. O processo é garantia fundamental de justiça; às partes é assegurado o conhecimento de todos os atos praticados no curso do feito para que se aperfeiçoe a oportunidade de “contraditar”.

Segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p.63), “em virtude da natureza constitucional do contraditório, deve ele ser observado não apenas formalmente, mas, sobretudo, pelo aspecto substancial, sendo de se considerar inconstitucionais as normas que não o respeitam”.

Por ampla defesa entende-se que a parte acusada deve, por questão de lógica processual, sempre se manifestar por último nos autos.

A surpresa no curso do processo bem como no provimento final é algo nefasto e que deve ser afastado de plano, uma vez que é causa de nulidade absoluta; por isso, “ouvir” ambas as partes é oportunizar que se prove o contrário.

Imperioso salientar os casos especialíssimos em que o contraditório e a ampla defesa devem se harmonizar com outras regras de direito. São os casos, por exemplo, de medidas urgentíssimas com possibilidade de grave e irreparável dano à parte (medidas cautelares ou antecipatórias) como condição de eficácia e efetividade do próprio acesso à justiça (postulado previsto na CR/88): uma medida poderá ser deferida a uma das partes sem que haja a defesa da outra. Evidentemente, tal medida é excepcional e pode, após ser ouvida a outra parte, ser revertida.

Outro aspecto jurídico importante que deve ser comentado é o adágio Francês: “*Pas de nullité sans grief.*” que se traduz em: “Sem prejuízo não há nulidade”, ou seja, não havendo prova substancial de que a inobservância do contraditório tenha acarretado prejuízo para uma das partes, tal princípio não haverá sido maculado.

Os princípios garantidores inseridos na constituição da república não admitem mais a chamada “verdade sabida”, a atual ordem jurídica que impera em nosso país veda a punição de forma “inquisitiva e sumária” consoante se verificou em outros tempos, é a necessidade de interpretar a lei, os atos administrativos e o direito sempre à luz do devido processo legal.

Há hipótese de violação do devido processo legal, segundo entendimento firmado pelo STJ quando ocorre a alteração cronológica de fases do processo administrativo disciplinar: A jurisprudência do STJ é assente no sentido de que o

juiz-sindicado deve ser intimado para a sessão destinada à instauração de processo administrativo disciplinar, nos moldes dos §§ 1º e 2º do art. 27 da LOMAN.<sup>3</sup>

Por fim cumpre ajuntar que o devido processo legal garante que o servidor público não será surpreendido com a perda do cargo nem de imposição de pena sem que antes, possa conhecer a acusação que pesa em seu desfavor e produzir todos os meios de provas em direito admitidas, dada sua relevante importância o devido processo legal será abordado com mais detalhes na sub seção que segue.

### 2.3 O devido Processo Legal

O devido processo legal está consignado e garantido no texto constitucional em seu art. 5º, inc. LIV, que ensina: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal [...]” (BRASIL, 2010a, p.26).

Segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p.88), “entende-se por devido processo legal o conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, do outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição.”

O devido processo legal não está adstrito apenas ao diploma processual civil ou penal, mas também ao processo administrativo consoante se extrai do art. 5º, inc. LV, que aduz: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.” (BRASIL, 2010a, p. 26).

Em suma, podemos asseverar que o devido processo legal legitima o exercício da função jurisdicional do Estado, pois é um princípio ínsito na lei maior, sendo garantia individual e, portanto, indispensável à realização da justiça.

O devido processo legal traz consigo ainda um teor de processo “justo”, que Trocker<sup>4</sup> (*apud* THEODORO JR., 2011, p.27) aponta como sendo:

o processo que se desenvolve respeitando os parâmetros fixados pelas normas constitucionais e pelos valores consagrados pela coletividade. E tal

<sup>3</sup> RMS nº 23566/MA, Sexta Turma, Julgamento 23.04.2009- LOMAN: Lei da Magistratura Nacional

<sup>4</sup> TROCKER, Nicolò. Il nuovo art. 111 della costituzione e Il giusto processo in matéria civile: profili generali. *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n.2, p.383-384.

é o processo que se desenvolve perante um juiz imparcial, em contraditório entre todos os interessados, em tempo razoável, como a propósito estabelece o art. 111 da constituição.

Oportuno apontar que o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é espécie do gênero processo administrativo, razão pela qual primeiro abordar-se-á o objeto do processo administrativo, que, por sua vez, cuida dos procedimentos formais adotados pela Administração Pública e do modo pelo qual se deve proceder para apurar ilícitos administrativos cometidos pelo servidor público.

A falta disciplinar, na PMMG, será apurada mediante a instauração do competente processo administrativo que cuidará da investigação do episódio, restando claro que, não só nos processos em curso no âmbito do poder judiciário, mas também nos processos administrativos, o devido processo legal, com suas garantias, deve ser respeitado.

A inobservância ao devido processo legal implica em afetar todo o processo, é dever ético ouvir o interessado antes de decidir oportunizando sua manifestação acerca do mérito do que está em debate.

O devido processo legal implica na obediência do rito e dos prazos, tais como: Ciência; defesa com oportunidade de produção de provas; imparcialidade do órgão julgador; entender que o acusado não é obrigado a produzir provas contra si mesmo; o caráter de ordem pública da prescrição e por fim e não menos importante a opção do acusado pela defesa técnica.

A próxima seção abordará o Processo Administrativo, uma vez que se trata do modo pelo qual a administração pública se serve para apurar as faltas administrativos-disciplinares cometidas pelos servidores públicos.

### 3 PROCESSO ADMINISTRATIVO

Com o escopo de não nos afastarmos do tema proposto neste estudo, esta seção é de fundamental importância, uma vez que se ocupa da essência da pesquisa.

Para melhor abordagem do assunto Processo Administrativo, é imperioso tecer breves comentários acerca do instituto da “Responsabilidade Administrativa”, uma vez que esta precede aquele.

No magistério de Di Pietro (2012, p.667) “o servidor responde administrativamente pelos ilícitos administrativos contidos em norma interna os quais, regra geral, apresentam os mesmos elementos básicos do ilícito civil: ação ou omissão contrária à lei, culpa ou dolo e dano.” (grifo nosso)

A responsabilidade administrativa, para Carvalho (2012), nasce no exato momento em que o administrado (servidor) viola o regime disciplinar ao qual está submetido pelo vínculo assinalado entre a pessoa física do indivíduo e a instituição a qual está umbilicalmente ligado. Exsurge, daí, para o ente estatal, o dever de apuração, restando, para o administrado, o dever de suportar possível imposição de penalidade.

Medauar<sup>5</sup> (*apud* CARVALHO 2012, p. 143) aduz que: “o vínculo ao exercício do cargo, função ou emprego norteia, por conseguinte, a caracterização das infrações passíveis de sanções disciplinares”.

A responsabilidade administrativa, portanto, pressupõe uma ofensa ao dever ético exigido no desempenho da função administrativa ou em face da titularidade do cargo ocupado pelo servidor. Costa<sup>6</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 144) assinala que “a responsabilidade administrativa ou disciplinar é a decorrente de atos comissivos ou omissivos, cometidos no exercício das funções do agente público, que representam transgressão a dever funcional ou violação das regras estatutárias [...]”.

Após a breve introdução à seção, oportuno dizer sobre a semelhança entre os institutos processuais aqui pesquisados, quais sejam, o processo

---

<sup>5</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 11.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.303.

<sup>6</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Direito Disciplinar*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p.206-208.

administrativo e o processo civil. Para Di Pietro (2012), a infração no âmbito disciplinar administrativo será apurada pela própria Administração Pública, que deverá instaurar procedimento adequado a esse fim, assegurando ao servidor o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, nos termos do artigo 5º, inciso LV da Constituição, em que, comprovada a infração, o servidor estará à mercê da pena disciplinar cabível ao caso.

Em alguns ramos da administração pública, não há um rol (*numerus clausus*) de “transgressões” conforme ocorre na PMMG, uma vez que o Código de Ética e Disciplina dos Servidores da Polícia Militar traz em seu bojo as infrações disciplinares administrativas e as respectivas sanções, ou seja, na realidade *interna corporis* da PMMG não prevalece o princípio da atipicidade<sup>7</sup>.

Tal situação retira da administração castrense o alvedrio de impor sanção de forma deliberada, ou seja, de forma “discricionária”, de acordo com a conveniência e oportunidade.

Por haver previsão legal, de acordo com a falta cometida, há um rol taxativo e exauriente que vincula a administração ao aplicar a respectiva sanção, ou seja, a administração militar deve, ao impor a sanção, observar norma interna que seja adequada ao fato em apuração, são os casos dos artigos 13, 14 e 15 da Lei nº. 14.310/02, que será oportunamente abordada na presente pesquisa.

Após tratarmos da responsabilidade administrativa e já entrando na seara do que seja processo administrativo, temos Di Pietro (2012, p.677) argumentando que:

O processo administrativo [...] pode ser instaurado mediante provocação do interessado ou por iniciativa da própria Administração, estabelece uma relação bilateral, “inter partes”, ou seja, de um lado, o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, a Administração que, quando decide, não age como terceiro, estranho à controvérsia, mas como parte que atua no próprio interesse e nos limites que lhe são impostos por lei.

---

<sup>7</sup> “Ao contrário do direito penal, em que a tipicidade é um dos princípios fundamentais, decorrente do postulado segundo o qual não há crime sem lei que o preveja (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), no direito administrativo prevalece a atipicidade; são muito poucas as infrações descritas na lei, como ocorre com o abandono de cargo. A maior parte delas fica sujeita à discricionariedade administrativa diante de cada caso concreto; é a autoridade julgadora que vai enquadrar o ilícito como ‘falta grave’, ‘procedimento irregular’, ‘ineficiência no serviço’, ‘incontinência pública’, ou outras infrações previstas de modo indefinido na legislação estatutária. O princípio da tipicidade no direito administrativo ainda é aplicado de forma limitada, se comparado com o direito penal” (DI PIETRO, 2012, p.688-689).

No âmbito federal, a Lei nº. 9.784/99<sup>8</sup> disciplina o processo administrativo, sendo que, na PMMG, o assunto é regulado pela Resolução Conjunta de nº. 4220/12, que ensina:

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

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

§2º Procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual, as etapas a serem observadas para a sua elaboração. Especialmente, neste manual, é também a denominação das apurações administrativas meramente investigatórias que antecedem a instauração de investigações criminais ou de processos administrativos e que viabilizam a concessão de recompensa. (MINAS GERAIS, 2012b, p.21)

Ainda tratando da pertinência do processo administrativo no âmbito federal, temos a edição da lei nº. 8112/90<sup>9</sup>, a qual institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias, inclusive em regime especial e das fundações públicas federais.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, foi editada a lei nº. 14.184/2002<sup>10</sup>, que teve por escopo regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.

### **3.1 Processo Administrativo disciplinar**

Ao abordar o tema Processo Administrativo Disciplinar, torna-se oportuno tecer alguns comentários sobre o direito administrativo disciplinar e o direito penal e os pontos em que tais institutos se tocam e outros em que não convergem na mesma direção, uma vez que a doutrina aponta no sentido de que há intensa

---

<sup>8</sup> Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, “veio dispor sobre normas básicas para o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, com vistas à proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração. Sua vigência foi imediata, seguindo-se à publicação em 1º de fevereiro de 1999”. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm).

<sup>9</sup> A Lei 8.112/90 regula, a partir do seu art. 148, o processo disciplinar de servidores civis no âmbito federal.

<sup>10</sup> Essa lei estabelece normas gerais sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Estado de Minas Gerais, visando à proteção de direito das pessoas e ao atendimento do interesse público pela Administração.

aplicação subsidiária de institutos processuais previstos e contidos no Código de Processo Penal para o âmbito do processo administrativo, como são os casos, por exemplo, da verdade material, da indisponibilidade e da retroatividade de legislação mais benigna.

O direito penal tem por finalidade precípua tornar possível a própria convivência humana, quando cria regras de convívio devidamente sistematizadas com sanções correspondentes, quando da violação de valores protegidos pelo manto do direito.

Para Welzel<sup>11</sup> (*apud* BITENCOURT, 2010, p. 32), “Direito Penal é a parte do ordenamento jurídico que fixa as características da ação criminosa, vinculando-lhe penas ou medidas de segurança”.

Em outra perspectiva, na melhor lição do que seja direito administrativo disciplinar, Carvalho (2012) assinala que o direito administrativo disciplinar é subramo do direito administrativo que se ocupa do regime disciplinar a qual está sujeito o servidor público e o caminho a seguir por ocasião da investigação (processo administrativo) para conseqüente imposição de penalidade.

O processo administrativo disciplinar, portanto, cuida da investigação/apuração de fatos ou atos de natureza disciplinar que atentem contra a estrutura disciplinar da organização, ou ainda, de averiguar acerca de notícia que informe a ocorrência de ilícito penal. Nesse sentido, a autoridade que detém competência para investigar procede ao juízo de admissibilidade como elemento de instrução da decisão a ser tomada, a fim de que se possa divisar a legalidade, pertinência e viabilidade da instauração de apuração disciplinar, de acordo, evidentemente, com a gravidade da denúncia.

No âmbito da PMMG, tais notícias podem ser apuradas (com obediência ao devido processo legal, como visto alhures) em sede de SAD ou PAD<sup>12</sup>, visando esclarecer a situação para comprovação ou não da notícia e o conseqüente arquivamento dos autos ou, ainda, a imposição da sanção específica, mediante

---

<sup>11</sup> WELZEL, Hans. *Derecho Penal Alemán*. 3ª ed. castellana da 12ª ed. Alemán. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1987. p.11.

<sup>12</sup> A SAD é uma modalidade de processo disciplinar acusatório, com rito e procedimentos próprios, e tem por finalidade apurar a autoria, a materialidade e o nexo de causalidade de transgressões disciplinares. (MINAS GERAIS, 2012b, p.92). O PAD – Processo Administrativo Disciplinar – é destinado a examinar e dar parecer sobre a incapacidade do militar para permanecer na situação de atividade ou inatividade nas IME, tendo como princípios o contraditório e a ampla defesa. (MINAS GERAIS, 2012b, p.153)



edição e publicação de ato administrativo devidamente fundamentado e motivado à vista do que prevê o texto constitucional em seu art. 93, inciso IX:

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

[...]

IX- todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; [...]. (BRASIL, 2010a, p.50-51)

No âmbito da PMMG, temos os comandos contidos nos artigos 63 e 64 da Lei nº. 14.310/02, que aduz, *verbis*:

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.

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

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

II – praticar ato que afete a honra pessoal ou o decore da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado. (MINAS GERAIS, 2003, p.27)

A Resolução Conjunta nº. 4.220, de 28 de junho de 2012, define processo administrativo como sendo:

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

Segundo Barros Júnior<sup>13</sup> (*apud* DI PIETRO, 2012, p.693), há três sistemas pelos quais se pode fazer a repressão disciplinar:

<sup>13</sup> BARROS JÚNIOR, Carlos Schmidt de. *Do poder disciplinar na administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. p.158.

Sistema hierárquico; Sistema de jurisdição completa e por último o Sistema misto ou de jurisdicionalização moderada (este aplicado no Brasil), cuja pena é aplicada pelo superior hierárquico mantendo-se certo grau de discricionariedade na verificação dos fatos e na escolha da pena aplicável.

Assim dispõe o art. 41 da CR/88, que vincula (obriga) a administração pública a instaurar o processo administrativo disciplinar para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário estável.

Art. 41 São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.  
 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo  
 I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;  
 II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa. (BRASIL, 2010a, p. 42)

Nesse mesmo sentido, opera a Súmula de nº. 20 do Supremo Tribunal Federal, que aduz *in verbis*: “É necessário processo administrativo, com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso.” (BRASIL, 2010a, p. 1922)

Ao se compulsar o novo MAPPA, podemos inferir que a citada resolução está alinhada com preceitos constitucionais ao proporcionar ao processado todas as garantias constitucionais insculpidas na carta magna, bem como em normas infraconstitucionais, não cabendo qualquer discussão acerca da legalidade ou inconstitucionalidade do referido diploma como veremos a seguir.

A par de tudo isso, é de suma importância citar e destacar os princípios regentes do processo administrativo, sendo que as fases do referido instrumento de apuração serão oportunamente abordadas na subseção 3.3 deste estudo.

O processo disciplinar no âmbito da PMMG é regido pelos seguintes princípios norteadores, consoante disposição expressa na Resolução Conjunta nº. 4220/12:

- a) Legalidade objetiva: o processo disciplinar há que se embasar em uma norma legal, específica, sob pena de invalidade, conforme previsto no inciso II do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB);
- b) oficialidade: ainda que provocado por particular, a movimentação do processo disciplinar cabe à Administração;
- c) verdade material: a Administração pode valer-se de quaisquer provas, desde que obtidas lícitamente, em busca da verdade dos fatos;
- d) informalismo: dispensa forma rígida para o processo disciplinar, salvo se expressamente prevista em norma específica. A forma é necessária, mas flexível;

- e) garantia de defesa: decorre dos princípios constitucionais insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), notadamente nos incisos LIV e LV do seu art. 5º, que tratam da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal;
- f) razoável duração do processo: assegura a todos, nos âmbitos judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação, conforme inciso LXXVIII do art. 5º da CRFB;
- g) impessoalidade: impõe ao administrador que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como o objetivo do ato, de forma impessoal, conforme o *caput* do art. 37 da CRFB;
- h) moralidade: determina que não bastará à autoridade o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, conforme disposto no *caput* do art. 37 da CRFB;
- i) publicidade: faz-se pela publicação do ato em Boletim ou Diário Oficial, para conhecimento do público em geral. A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público ou a lei assim o determinar, conforme disposto no *caput* do art. 37 da CRFB;
- j) eficiência: impõe à Administração Militar e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências, de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social devendo considerar que, quando mera formalidade burocrática for um empecilho à realização do interesse público, o formalismo deve ceder diante da eficiência, estando consagrado no art. 37, *caput*, CRFB;
- k) motivação: a autoridade militar deve apresentar as razões que a levaram a tomar a sua decisão. A motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos dos administrados, o direito a uma decisão fundada, motivada, com explicitação dos motivos. (MINAS GERAIS, 2012b, p.21-22)

Tais princípios se assemelham com os do processo judicial e, nos dizeres de DI PIETRO (2012), se apresentam como uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais e, por isso, representam papel de grande relevo nesse ramo do direito visando à consecução de equilíbrio entre o Estado e o administrado.

### **3.2 O Poder Disciplinar na Administração Pública**

Antes de adentrarmos na seara do Poder Disciplinar insta tecer breves comentários acerca da administração pública, bem como das funções administrativas desempenhadas pelos diversos atores que integram a máquina denominada “Estado”.

Nesse diapasão, podemos entender administração pública como sendo o conjunto de órgãos hierarquicamente estruturados com o especial objeto de desempenhar as várias funções administrativas inerentes aos entes estatais.

Barros Júnior<sup>14</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 59) aduz que:

quando a administração executa a lei, desce o poder público ao concreto da vida social, ao bater dos fatos, dos acontecimentos, cuja variedade imprevista deve acompanhar, para prover ao bem público [...] por meio da ação administrativa toma o Estado diretamente uma série de providências que são necessidades óbvias da vida em comunidade.

Regido pelo regime jurídico de direito público, consoante ensina Carvalho (2012), o serviço administrativo tem como destinatário final a coletividade em sentido amplo. São atos praticados por agentes públicos que ocupam cargos administrativos os quais lhes conferem o “poder”, ou, como ensina Carvalho (2012), competência para exarar atos em prol de um número indeterminado de pessoas.

A lei é sua fonte primária, sendo que a administração está sujeita a imperativos de ordem constitucional, tais como a supremacia do interesse público sobre o privado, a moralidade, a eficiência, probidade etc.

Nesse caminhar, a administração pública se submete a um controle disciplinar que aponta na direção do servidor público, eis que tal é o responsável por materializar o que está previsto em lei mediante suas ações no exercício da função pública que lhe é peculiar.

Carvalho (2012) ajunta que ao gestor público são confiados, pelo ordenamento jurídico, uma série de funções que atingem toda uma coletividade de espectadores. Se essas funções são mal utilizadas, há um grande comprometimento social.

O mau uso da função pública, portanto, merece tratamento especial por parte do direito visando coibir a prática “delitiva” no âmbito administrativo. Surge, daí, a necessidade de que o administrado seja passível de punição no âmbito da administração, podendo também responder na esfera criminal e cível em face da independência das esferas, não configurando casos de “*bis in idem*”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. *Compêndio de direito administrativo*. São Paulo: Max Limonad, p.59-61.

<sup>15</sup> Dupla punição pelo mesmo fato.

Em face disso, houve a necessidade de se criar “estatutos” ou códigos que pudessem capitular tais ofensas ao direito com a consequente possibilidade de imputação de transgressão em virtude do princípio da reserva legal.

O poder disciplinar advém da estrutura hierarquizada da administração, e cabe ao “chefe” o poder/dever de punir, observados, evidentemente, o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

Para Meirelles<sup>16</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 83), “Todo o chefe tem o poder e o dever de punir o subordinado quando este der ensejo, ou, se lhe faltar competência para a aplicação da pena devida, fica na obrigação de levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.”

Oportuno ainda dizer que o dever de reprimenda muitas vezes dá ensejo ao arbítrio do chefe. Podemos asseverar que alguns diretores e comandantes com poder de decisão sobre a causa são omissos, e outros, severos, quando da apreciação dos fatos e imposição de penalidades. Tal situação advém do sistema adotado em nosso país, qual seja, o sistema hierárquico que atribui competência administrativa de investigar e punir ao chefe do infrator, não podendo este, no ato decisório, agir divorciado da perspectiva constitucional do processo, bem como de suas garantias legais.

### **3.3 Fases do Processo Administrativo Disciplinar**

Especificamente, nesta subseção, visando atender aos reclamos desta pesquisa, necessário que se proceda à compartimentação das fases do processo contidas na Resolução 4220/12, a saber: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

#### **3.3.1 Instauração**

Ligada ao princípio da oficialidade, que, no ensinamento de Di Pietro (2012, p. 683), significa:

---

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p.123.

No âmbito administrativo, esse princípio assegura a possibilidade de instauração do processo por iniciativa da Administração, independentemente de provocação do administrado e ainda a possibilidade de impulsionar o processo, adotando todas as medidas necessárias a sua adequada instrução.

Trazendo para o âmbito da PMMG, é possível asseverar que a instauração se aperfeiçoa com o recebimento da denúncia pela autoridade competente ou que tiver ciência da irregularidade consoante disposição legal expressa na Resolução Conjunta nº. 4220/12.

Após o enquadramento do fato, é convocada a comissão com consequente publicação em BI (Boletim Interno), visando satisfazer o princípio constitucional da publicidade, uma vez que todos os atos devem estar abertos ao acesso dos interessados e de terceiros que possam ser diretamente atingidos pelas consequências do processo. Todavia, é oportuno dizer que, nos casos de salvaguarda da intimidade dos envolvidos ou quando relevante interesse social exigir, podem os atos se operar com classificação sigilosa, restringindo-se o acesso apenas às partes e a alguns servidores.

No âmbito da PMMG, são autoridades cujo cargo/função lhes autoriza nomear a comissão processante (CPAD):

Art. 327 São autoridades competentes para nomear e convocar a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD):

I – o Comandante Regional ou a autoridade com atribuição equivalente, assim entendidos os Diretores;

II – o Corregedor da PMMG/CBMMG;

III – o Chefe do Estado-Maior, ou por sua determinação. Essa determinação deverá ser formal, expressa, específica, e só poderá ser dirigida às autoridades elencadas nos incisos I e III do art. 65 do CEDM e a decisão do processo caberá ao Chefe do Estado-Maior, nos limites de sua competência. (MINAS GERAIS, 2012b, p.154).

Cediço apontar que, na PMMG, o processo demissionário é deflagrado quando o servidor se encontra incurso na circunstância do art. 64, incisos I e II da lei nº. 14.310/02 (CEDM)<sup>17</sup>, conforme se extrai da hermenêutica do art. 326 da Resolução Conjunta nº. 4220/12, *verbis*:

---

<sup>17</sup> CEDM: Lei 14.310/02 – trata do Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais.

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);

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, 2012b, p.153).

### 3.3.2 Instrução

A instrução do processo administrativo é regida, sobretudo, por dois princípios basilares, quais sejam: o princípio da oficialidade, já citado, e o princípio do contraditório.

Nessa fase, são realizados todos os atos instrutórios visando carrear para o bojo do processo todas as provas em direito admitidas para a cabal elucidação do episódio em apuração, ou seja, a comissão processante visa investigar, de forma esmerada, todas as informações contidas na exordial acusatória, sempre oportunizando ao(s) acusado(s) o inalienável direito ao contraditório, desse fato, inclusive, decorre a necessidade da chamada “reunião inaugural” dos trabalhos, na qual a parte acusada é formalmente cientificada acerca do início do processo.

Nesse sentido, opera o art. 336 da Resolução Conjunta nº. 4220/12, que aduz:

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:

I – por meio de seu Presidente, o militar acusado e seu defensor, caso este já tenha sido constituído, serão notificados da acusação que lhe é feita, da data, da hora e do local da reunião, com no mínimo 02 (dois) dias úteis de antecedência, fornecendo-lhe cópia da portaria e dos documentos que a acompanham ou a documentação original, devendo ser observado:

- a) antes da notificação a que se refere este inciso, deverá a CPAD buscar saber junto ao acusado os dados do seu defensor, para fins de acioná-lo;
- b) caso o acusado não apresente defensor ou este não compareça, sem justo motivo devidamente comprovado, deverá o Presidente da Comissão nomear um defensor *ad hoc* para a reunião de instalação e, no curso do processo, este poderá retomar a defesa, constituindo defensor;
- c) a notificação do defensor do acusado será suprida pela nomeação do defensor *ad hoc*;

d) se o acusado e/ou seu defensor se recusar a receber a notificação, sem justo motivo devidamente comprovado, o Presidente da Comissão formalizará o termo de recusa, devidamente presenciado por 02 (duas) testemunhas idôneas, nomeando um defensor *ad hoc* para a reunião de instalação;

II – quando o acusado for militar da reserva remunerada ou desertor e não for localizado ou deixar de atender à notificação escrita para comparecer perante a CPAD, observar-se-ão os seguintes procedimentos:

a) a notificação será publicada em órgão de divulgação na área do domicílio do acusado ou no órgão oficial dos Poderes do Estado;

b) o processo correrá à revelia, se o acusado não atender à publicação no prazo de 30 (trinta) dias corridos e ser-lhe-á nomeado defensor, caso o acusado não tenha defensor;

c) não tendo o acusado constituído defensor, este deverá ser nomeado pelo Presidente da Comissão ou pela autoridade convocante;

d) será designado curador para o processo, em favor do revel, sendo este, em regra, o próprio defensor nomeado;

e) o processo será desenvolvido regularmente, mesmo com a ausência do militar acusado, desde que efetivamente representado nos autos.

III – não sendo possível notificar o acusado para reunião de instalação pelo fato de encontrar-se licenciado e/ou internado, a CPAD deverá observar as orientações contidas nos artigos 175 a 177 e 248 a 253 deste manual, no que couber, e, concomitantemente, adotar as providências descritas nas alíneas “c” do inciso anterior, conforme o caso, e dar prosseguimento aos trabalhos. (MINAS GERAIS, 2012b, p.155-156).

A fase da instrução, portanto, se inicia com as deliberações iniciais da comissão, com registro em ata, coleta de provas, audição de testemunhas, juntada de documentos, perícias e exames. Todos esses atos são de iniciativa da comissão, ou seja, da administração, sem prejuízo do interessado em produzir provas reputadas como necessárias à sua defesa.

### **3.3.3 Defesa**

A defesa, ou o esforço defensivo, deve ser exercido com abrangência, em todos os atos processuais, do começo do processo ao seu relatório.

A fase da defesa não deve ser interpretada como sendo um ato isolado em todo o processo, uma vez que desde a instauração ao(s) acusado(s) é oportunizado tal instituto. São os casos, por exemplo, em que à parte é ofertado o direito de arguir causas de suspeição e impedimento dos membros da CPAD ainda no nascedouro do processo.



Sahid Maluf<sup>18</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p.730) destaca que a defesa remonta aos tempos antigos, desde o direito romano: “Ninguém pode ser legitimamente condenado sem ser previamente ouvido e convencido. *Nemo debet inauditus damnari*”.

Na própria Instrução do processo, verifica-se a fase de defesa. É o caso do que está contido no art. 340 da Resolução Conjunta nº. 4220/12:

Art. 340 Todas as reuniões da CPAD deverão ser acompanhadas pelo defensor do acusado, e a sua ausência injustificada não impedirá a realização de qualquer ato, desde que previamente notificado, oportunidade em que o Presidente da Comissão nomeará um defensor para o ato específico.

§1º. O acusado e o seu defensor serão notificados, por escrito, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, exceto quando já tiverem sido intimados na reunião anterior, observado o interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) horas entre o término de uma reunião e a abertura de outra. (MINAS GERAIS, 2012b, p.157-158).

Em apertada síntese, podemos dizer que a fase de defesa para o processo administrativo demissionário na PMMG se inicia no momento em que finda a fase de instrução, oportunidade em que o(s) acusado(s) apresentará(ão), dentro do prazo regulamentar e após amplo acesso aos autos, as “alegações finais de defesa”. Nesse sentido, o art. 355 da Resolução Conjunta nº. 4220/12 revela:

Art. 355 Ao final da fase de instrução, realizadas todas as diligências necessárias à cabal instrução do processo, permanecendo os indícios de autoria e materialidade da conduta antiética em desfavor do acusado, o Presidente concederá ao defensor o prazo de 05 (cinco) dias úteis para a apresentação das alegações finais de defesa, mediante recibo dos autos. (MINAS GERAIS, 2012b, p.162).

O direito de defesa se contrapõe à ideia das nefastas decisões arbitrárias, ou julgamentos sumários, sobre o qual podemos mesmo afirmar que esse direito “personifica”, “materializa” o Estado democrático de direito (art. 1º, caput, CR/88). Para Costa<sup>19</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p.731):

O exercício do direito de defesa pelo acusado, mediante a elaboração não só de peça escrita mas também com a proposição de provas, concorre para a descoberta da verdade e termina por evitar erros decisórios, além de tender à realização da justiça no caso concreto.

<sup>18</sup> MALUF, Sahid. *Direito Constitucional*. 8.ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974. p.406-407.

<sup>19</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do direito disciplinar*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p.125.

Formada a relação “bilateral” processual, em que, de um lado, figura o servidor acusado da prática do ilícito disciplinar e, de outro, o Estado representado pela comissão processante, iniciam-se os debates com os respectivos argumentos acusatórios e defensivos das partes. Nesse caminhar, não pode o servidor pautar-se como mero espectador, antes, pelo contrário, deve participar ativamente da “construção” do processo em pé de igualdade com a administração.

Nesse sentido, decidiu o TRF da 5ª Região<sup>20</sup>: “Se não se permitir ao indiciado o direito de acompanhar o processo administrativo nem a sua participação na instrução, é de se tê-lo por nulo à vista de flagrante cerceamento de defesa”.

### **3.3.4 Decisão Administrativa nº. 16 CG e a Súmula Vinculante nº. 5 do STF**

Considerando o tema desta pesquisa, a presente subseção se ocupará de demonstrar o viés da defesa do acusado, uma vez que, ao cotejarmos o novo MAPPA, sobretudo o seu art. 354, é possível inferir a não-exigência de defesa técnica no curso do PAD:

Art. 354 A defesa será promovida por advogado ou por militar da ativa (sem causas de suspeição ou impedimento) possuidor de precedência hierárquica em relação ao acusado, ficando impedido de atuar no processo civis ou militares inativos não inscritos na OAB. (MINAS GERAIS, 2012b, p.161).

Nota-se, da hermenêutica do citado dispositivo, que o novo MAPPA está alinhado com a Súmula Vinculante de nº. 5 do pretório excelso, uma vez que a falta de defesa técnica, ou seja, aquela patrocinada por advogado devidamente inscrito na OAB, não gera causa de nulidade do processo por cerceamento de defesa. Nesse sentido, transcreve-se a referida súmula: “Súmula Vinculante nº. 5 - A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.” (BRASIL, 2010a, p.1921)

---

<sup>20</sup> REO nº1222, Processo 8905112919/PE, 2ª Turma, decisão de 11.06.1991, DJ, p. 16361, 12 jul. 1991, Rel. Des. Federal Nereu Santos, unânime.

Tal constatação é imperiosa para a presente pesquisa, uma vez que há previsão *interna corporis* para que militar da ativa, desde que não impedido ou insuspeito, e ainda sendo superior hierárquico do acusado ou, se não superior, mas assinalando grau de precedência hierárquica, estará habilitado a proceder à defesa da parte acusada nos autos do PAD.

A necessidade de advogado devidamente inscrito na OAB advém do comando contido ao art. 3º, *caput*, da Lei nº. 8.906/94, que aduz: “Art. 3º – O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).” (BRASIL, 2010a, p. 1141).

Por esse norte, podemos concluir, à luz do tema aqui abordado, qual seja, a litigância de má-fé, que o defensor do acusado, quando for militar da ativa (inclusive na autodefesa)<sup>21</sup> e agir com deslealdade processual no curso do feito poderá, da mesma forma que o advogado, sofrer sanções na seara processual civil e penal, culminando, inclusive, com multa, além, obviamente, de estar passível de responder na esfera administrativa.

*In thesis*, o militar que assim agir estaria incurso nas iras do art. 14, inciso II da Lei nº. 14.310/02, *verbis*:

Art. 14 São transgressões disciplinares de natureza média:

[...]

II – demonstrar desídia no desempenho das funções, caracterizada por fato que revele desempenho insuficiente, desconhecimento da missão, afastamento injustificado do local ou procedimento contrário às normas legais, regulamentares e a documentos normativos, administrativos ou operacionais; (MINAS GERAIS, 2003, p.12) (grifo nosso).

Com tal conduta, restaria sobejamente demonstrada a ocorrência de falta disciplinar de grau médio por estar assinalada desídia no desempenho das funções caracterizada por procedimento contrário à norma legal, qual seja, estaria o servidor ofendendo o art. 17 do Código de Processo Civil, sobretudo, os incisos IV, V e VI, *verbis*:

<sup>21</sup> Art. 36 do Código de Processo Civil: A parte será representada em juízo por advogado legalmente habilitado. Ser-lhe-á lícito, no entanto, postular em causa própria, quando tiver habilitação legal ou, não a tendo, no caso de falta de advogado no lugar ou recusa ou impedimento dos que houver. (BRASIL, 2010b, p.261)

Art. 17 Reputa-se litigante de má-fé aquele que:

[...]

IV – opuser resistência injustificada ao andamento do processo;

V – proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;

VI – provocar incidentes manifestamente infundados; (BRASIL, 2010b, p. 260)

O antigo diploma que regulava o PAD tinha entendimento diverso em face da vigência da D.A.<sup>22</sup> de nº.16, editada pelo CG<sup>23</sup>. Ocorre, todavia, que, com a entrada em vigor da Resolução Conjunta nº. 4220/12, tal decisão administrativa foi revogada.

A seguir, transcreve-se o teor do enunciado na referida D.A.:

A defesa em PAD ou PADS só poderá ser patrocinada por advogado regularmente constituído. Nos demais procedimentos administrativos-disciplinares, como sindicâncias, comunicações disciplinares, faltas residuais e/ou subjacentes ao IPM/APF, a defesa poderá ser realizada pelo próprio militar ou por defensor por ele constituído, civil ou militar, operando-se os efeitos da revelia, se as Razões Escritas da Defesa não forem apresentadas no prazo regulamentar. Neste último caso, deve-se preencher o denominado Termo de Revelia e observar as demais providências especificadas no MAPPAD<sup>24</sup>.(MINAS GERAIS, 2012)

### **3.3.5 A Preferência pela Defesa Técnica**

O fato de o acusado não ter tido sua defesa patrocinada por advogado não gera a nulidade processual, isso é sabido em face da edição da já citada súmula com efeito vinculante de nº.5, do STF. Contudo, em certas ocasiões, considerando a situação de autodefesa, a comissão processante deve agir *ad cautelam*, quando o acusado for retirado da sala por causar temor em testemunha.

A fim de que não seja invocado o cerceamento de defesa por audiência unilateral da testemunha, deve incidir, por analogia, o que está contido no art. 217 do CPP, *verbis*:

<sup>22</sup> Decisão Administrativa.

<sup>23</sup> Comando Geral da PMMG.

<sup>24</sup> MAPPAD/PM: Manual de Processos e Procedimentos Administrativos Disciplinares da Polícia Militar de Minas Gerais. Revogado pela Resolução Conjunta nº. 4220/12, que instituiu o novo MAPPA.

Se o juiz verificar que a presença do réu, pela sua atitude, poderá influir no ânimo da testemunha, de modo que prejudique a verdade do depoimento, fará retirá-lo, prosseguindo na inquirição, com a presença do seu defensor. Neste caso deverão constar do termo a ocorrência e os motivos que a determinaram. (BRASIL, 2010a, p.402).

A lei maior prevê, em seu art. 133, que: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações” (BRASIL, 2010a, p. 59).

É consectário no meio jurídico que a presença do advogado, além de enobrecer e enriquecer os atos processuais, uma vez que o referido profissional detém o conhecimento para refutar acusações e interpretar juridicamente as circunstâncias sob outra óptica, cria uma tendência considerável e relevante de que haverá respeito às garantias do acusado sob o viés do devido processo legal.

Segundo entendimento de Carvalho (2012, p.769):

[...] a defesa técnica, apesar de não ser mais obrigatória para a validade do feito em curso na administração pública, em face do teor da Súmula Vinculante nº. 5, do Supremo Tribunal Federal, é essencial, contudo, na prática, para a boa representação dos interesses do servidor público no processo administrativo disciplinar [...] haja vista que o profissional do direito tem melhores condições de desempenhar a atividade defensora de modo eficaz [...].

Lôbo<sup>25</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 766) ensina:

Em face do litígio, a administração da justiça pressupõe a paridade de armas, mediante a representação e defesa dos interesses das partes com idênticas habilitação e capacidade técnica. O acesso igualitário à justiça e a assistência jurídica adequada são direitos invioláveis do cidadão.

Por esse norte, não há dúvidas de que a defesa técnica, em que pese ter caráter facultativo, é indispensável no curso do processo administrativo disciplinar, sobretudo nos processos demissionários, de tal sorte que o advogado está apto a proporcionar ampla defesa sob todos os ângulos ao acusado, pois sua formação lhe confere condições de fazer com que a comissão processante respeite prazos, ritos, impedimentos e suspeições, nulidades processuais, dentre uma série de outros aspectos juridicamente relevantes para que o processo corra com justiça.

---

<sup>25</sup> LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Comentários ao estatuto da advocacia*. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica. 1999. p.30.

### 3.3.6 Relatório

O relatório da comissão processante antecede o procedimento final, que é o julgamento do feito. É nessa peça processual que os membros da CPAD irão, reunidas todas as demais peças, desde instauração e instrução, emitir seu juízo de valor acerca dos fatos apurados, por óbvio, após apreciadas as razões finais da defesa.

O art. 356 da Resolução Conjunta nº. 4220/12 explicita:

Art. 356 Realizadas todas as diligências e apreciadas as alegações finais de defesa, a CPAD se reunirá para deliberar sobre o relatório produzido pelo vogal-interrogante, emitindo parecer sobre a procedência total ou parcial da acusação, ou sua improcedência, propondo as medidas cabíveis. (MINAS GERAIS, 2012b, p.162).

Por questão de cautela, não deve a comissão processante cometer o grave erro de, no relatório, apontar faltas disciplinares que fogem do objeto inicial da apuração constante da portaria que delimitou a falta e/ou provas, sem que a parte acusada tenha sido “intimada” acerca de tais circunstâncias, ou seja, deve-se evitar a “novidade” no processo.

Tal situação, se verificada, macula o processo por haver cerceamento de defesa e, por conseguinte, viola o princípio constitucional do devido processo legal.

Qualquer juntada de documentos nos autos, realização de novas diligências ou a mudança da tipificação da acusação inicial (em que pese a exigência de defesa dos fatos e não do artigo infringido) “obrigam” a comissão processante a proceder à nova abertura de vistas do inteiro teor dos autos ao acusado ou a seu defensor.

Nesse sentido, exarou decisão o TRF 1ª Região<sup>26</sup>:

O acusado em processo administrativo não se defende da tipificação das infrações, mas da prática dos atos que lhes são atribuídos. Todavia, se da modificação advém agravamento da pena, impõe-se sua fundamentação, sob pena de nulidade do ato.

---

<sup>26</sup> AC nº96.01.02558-8/DF; Rel. Des Federal Aloisio Palmeira, 1ª turma, DJ. p.12, 15 out. 1998.

Bacellar Filho<sup>27</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 818) aduz que:

No sistema da Lei Federal nº. 8.112/90, o relatório representa as alegações finais do órgão instrutor acusador (Comissão de Inquérito), sujeitas a rígidas exigências legais de motivação (art. 165), porque, em razão da garantia do contraditório, as alegações finais do Estado-acusador devem ser devidamente motivadas, a fim de possibilitar a resposta da defesa.

Podemos, com margem de segurança, afirmar que a mudança da tipificação ou a chamada “surpresa” processual ofende o princípio da lealdade processual, uma vez que o poder disciplinar da administração está vinculado aos limites da lei.

A ofensa a tal princípio enseja ruptura com padrões éticos e de probidade exigíveis na seara administrativa. A autoridade administrativa no exercício do seu múnus não está isenta da estrita observância das leis, não podendo agir de forma temerária.

### **3.3.7 Julgamento**

Trata-se da fase final do processo, quando, recolhidas todas as provas, ouvidas todas as testemunhas, observados todos os prazos de defesa e realizados todos os exames e provas periciais, de acordo com a necessidade processual, os autos, enfim, são remetidos para o ato decisório da autoridade competente.

Evidentemente que o relatório da comissão processante servirá de base para o *decisum* da autoridade, devendo esse ser isento, imparcial e pormenorizado. Todavia, cumpre esclarecer que outras medidas administrativas podem e devem, de acordo com a situação, serem tomadas pela autoridade com poder de julgar, conforme prevê o art. 362 da Resolução Conjunta nº. 4220/12:

Art. 362 A autoridade convocante, ao receber os autos do processo, poderá recomendar à CPAD, via despacho administrativo motivado, o saneamento de eventuais irregularidades, a realização de diligências complementares ou outras medidas que julgar necessárias à escorreita e/ou cabal elucidação dos fatos, caso contrário, remeterá os autos ao CEDMU para análise e parecer.

---

<sup>27</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo-disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.256.

§1º. Estando em condições de decisão, emitirá a autoridade convocante, nos limites de sua competência e com observância do contido no §1º do art. 364 deste manual, no prazo de 10 (dez) dias úteis, ato de solução motivado e fundamentado, que será publicado em Boletim:

I – determinando o arquivamento do processo, se considerar improcedente a acusação ou sendo justificada a falta constante no libelo acusatório;

II – aplicando sanção disciplinar na esfera de sua competência;

III – remetendo fotocópia autenticada do processo à Justiça Militar ou ao Ministério Público, conforme o caso, se a conduta do acusado constituir infração penal;

IV – propondo, se cabível, a aplicação da sanção disciplinar de reforma disciplinar compulsória;

V – propondo a aplicação da sanção disciplinar de demissão;

VI – propondo a sanção disciplinar de perda do posto ou da graduação do militar da reserva remunerada; [...]. (MINAS GERAIS, 2012b, p.163).

Decidir é o ato de concluir, e decidir com justiça significa analisar, pormenorizadamente, todo o processo, em todas as suas fases.

O julgamento espelha o momento decisivo, no qual o órgão que procedeu à instauração do processo administrativo disciplinar deverá, se competente for, decidir sobre a comprovação, ou não, do cometimento de infração funcional pelo servidor acusado, apreciando, criteriosa e fundamentadamente, as provas e fatos coletados nos autos e cotejando as dialéticas razões da defesa e da comissão acusadora, no intuito de formar um juízo final em torno da conduta praticada pelo funcionário imputado, com vistas à aplicação de penalidade ou à absolvição. (CARVALHO, 2012, p.834).

De suma importância anotar que a autoridade com poder de julgar deve deter competência para tal ato, uma vez que, na administração pública, adota-se o princípio da hierarquia, ou seja, apenas o superior que detém o poder/dever de apurar infrações poderá aplicar a pena ao infrator, sob pena de nulidade do ato administrativo.

Corroborando tais assertivas, o art. 74 do CEDM:

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

I – recomendando sanar irregularidades, renovar o processo ou realizar diligências complementares;

II – determinando o arquivamento do processo, se considerar improcedente a acusação;

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

IV – remetendo o processo à Justiça Militar ou ao Ministério Público, se constituir infração penal a ação do acusado;

V – opinando, se cabível, pela reforma disciplinar compulsória;



VI – opinando pela demissão.

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

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

§ 3º – Quando for o caso de cumprimento do disposto no § 1º do art. 42 combinado com o inciso VI do § 3º do art. 142 da Constituição da República, o Comandante-Geral remeterá o processo, no prazo de três dias, à Justiça Militar, para decisão. (MINAS GERAIS, 2003, p. 33-34)

Da decisão, caberá recurso dirigido à autoridade competente, o que é uma tentativa de mudar o rumo do processo ainda no âmbito da administração.

Interpor recurso administrativo é garantia do servidor, decorre do controle hierárquico e é modalidade de direito de petição, sendo, ainda, a oportunidade de a autoridade que impôs a sanção “refletir” acerca do ato exarado, consistindo, também, na possibilidade de revisão, modificação, manutenção e mesmo revogação da decisão primeva.

#### 4 O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E DA LEALDADE PROCESSUAL

Oportuno iniciar a seção esclarecendo que o presente tema abrange a litigância de má-fé sob a óptica processualista civil, e não sob o viés do processo penal, eis que o “estatuto processual penal não denota especial preocupação com a lealdade processual [...] em que pese cominar pena de detenção para fraude em processo civil ou procedimento administrativo.” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010, p.78).

Tal esclarecimento se reveste de imperiosa importância em virtude de haver maior similitude entre o PAD e o processo penal, situação que não retira a possibilidade de aplicação subsidiária do processo civil no processo administrativo, como adiante será demonstrado.

A fraude processual esta delineada no art. 347 do CPB que aduz “Inovar artificialmente, na pendência de processo civil ou administrativo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de induzir a erro o juiz ou o perito.” (BRASIL, 2010, p. 368).

O princípio da lealdade traduz-se como sendo “aquilo que está de acordo com a lei”. Hélio Tornaghi<sup>28</sup> (*apud* IOCOHAMA, 2006, p. 42) esclarece que a expressão lealdade e boa-fé pressupõe aquele que “faz jogo limpo”, sem ardis, sem enganos, sem fraude, sem astúcia.

Nada obstante a Constituição da República conferir amplo direito à defesa e ao contraditório, bem como a rigorosa observância ao devido processo legal aos acusados em geral. Não raras vezes, a parte acusada, por intermédio do seu defensor constituído, inobserva posturas éticas e morais adotando meios de defesa destituídos do tecnicismo esperado e faltando com os deveres de boa-fé e lealdade processual.

A lealdade processual merece destaque entre os operadores do direito dada a sua função de mitigar a própria natureza do processo, uma vez que, ao litigar, as partes estarão diante de interesses contrapostos, ou seja, sempre haverá de existir a resistência da outra parte em face do seu contendor na ritualística processual.

---

<sup>28</sup> TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil* p.145. v.1.

No direito administrativo, o tema lealdade processual não é diferente, em que pese a relação triangular verificada no processo civil e no processo penal guardar alguma diferença com o primeiro instituto citado.

O “Estado-juiz”, para o direito administrativo, é a autoridade que detém competência para o julgamento da lide, enquanto as partes que “litigam” se posicionam em vértices contrapostos, ou seja, a comissão processante de um lado e a parte acusada e seu defensor de outro, de tal modo que tanto a comissão processante quanto o acusado (ou seu advogado se for o caso) podem incidir na litigância de má-fé.

Pelo fato de o Brasil adotar o sistema de repressão semijurisdicionalizada, podemos dizer que, no processo administrativo, há participação de apenas dois atores, e não três como na relação processual civil ou penal, sendo que a administração pública incorpora as atribuições de juiz e parte interessada na lide, e o servidor acusado figura na outra ponta se defendendo das increpações que lhes são imputadas.

Imperioso ressaltar que todos os institutos aqui citados, quer seja processual civil, penal ou administrativo, têm caráter público. Ao se movimentar a “máquina” do Estado no sentido de se fazer valer o império das regras contidas no ordenamento jurídico vigente, busca-se manter a ordem e a paz social, o que faz com que o processo ganhe caráter de interesse público.

A lealdade processual como pano de fundo da presente pesquisa deve ser entendida como um princípio ou uma regra fundamental capaz de indicar uma linha de comportamento, consoante assevera Locohama (2006).

Como a lealdade está diretamente voltada ao comportamento humano indicando limite de conduta, sua eficácia como princípio, independe de qualquer texto legal, todavia, quando o CPC consagrou no art. 14 “os deveres das partes” deu-lhe força cogente, daí dizer que o princípio deve ser invocado ante a ausência de norma estatal de forma a integralizar o direito para o preenchimento de uma lacuna.

Considerando que o comportamento desleal no litígio pode causar prejuízos devemos entender a lealdade processual como um dever das partes que figuram nos polos da demanda.

Wambier<sup>29</sup> (*apud* IOCOHAMA, 2006, p. 60), ensina que dever “ exige uma contínua vigilância, cujo relaxamento, representado pelo descumprimento deste determina o lançamento de penalidade consistente em multa [...]”.

Por isso o dever é uma consequência que extrapola os interesses do sujeito ao qual é dirigido impondo-se punição pelo seu desrespeito.

A lealdade processual, no melhor entendimento, é presumida ao se considerar que o pressuposto da lealdade traz consigo enorme carga de subjetividade ao estabelecer comportamento ético (honestidade, probidade, idoneidade) torna-se difícil medir tais comportamentos, daí a necessidade em se avaliar a conduta sob a óptica processual da parte que se comporta de modo a não infringir a lealdade, ou seja, implica em um comportamento negativo, qual seja, “não ser desleal”.

A próxima sub seção demonstrará com mais propriedade os conceitos de má-fé e deslealdade processual oportunidade em que poder-se-a concluir a seção chegando-se a um raciocínio cognitivo.

#### **4.1 Conceito de Má-fé e Deslealdade Processual**

De forma antagônica aos princípios de boa-fé e lealdade processual, temos as demonstrações de comportamento temerário, anormal, em que os direitos de ação e defesa são utilizados em desconformidade com o direito. É o agir com deslealdade processual de forma ímproba visando prolongar o feito e atuando-se diferentemente do que se espera das partes, conforme está positivado no Código de Processo Civil, em seu art. 14:

Art. 14 São deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo:  
 I – expor os fatos em juízo conforme a verdade;  
 II – proceder com lealdade e boa-fé;  
 III – não formular pretensões, nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento;  
 IV – não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do Direito;

---

<sup>29</sup> WAMBIER, Luis Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. Curso avançado de Processo Civil, v.1, p. 54.

V – cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final.

Parágrafo único. Ressalvados os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB, a violação do disposto no inciso V deste artigo constitui ato atentatório ao exercício da jurisdição, podendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa em montante a ser fixado de acordo com a gravidade da conduta e não superior a vinte por cento do valor da causa; não sendo paga no prazo estabelecido, contado do trânsito em julgado da decisão final da causa, a multa será inscrita sempre como dívida ativa da União ou do Estado. (BRASIL, 2010c, p.260)

Barbi<sup>30</sup> (*apud* IOCOHAMA, 2006, p. 154) aduz que a má-fé “supõe um elemento subjetivo, a intenção malévola”, portanto há que se concluir que a litigância não ocorre por culpa, mas, sim, por ação dolosa da parte.

Cumprido esclarecer que o enquadramento legal da má-fé processual encontra amparo no art. 14 do CPC, que não deve ser utilizado de forma isolada, mas conjugado com as premissas dos artigos 16 e 17 daquele mesmo diploma.

Dentre outros desígnios, o processo é posto à disposição da sociedade, ou seja, de seus jurisdicionados, no sentido de buscar a própria paz social, celebrando entre as partes o dever de agir em atendimento a postulados éticos e probos. Nesse sentido, Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p.77) ensinam: “Sendo o processo, por sua índole, eminentemente dialético, é reprovável que as partes se sirvam dele faltando ao dever de verdade, agindo deslealmente e empregando artifícios fraudulentos.”

Ainda nessa linha de raciocínio, Cintra, Grinover e Dinamarco (2010) prelecionam que as condutas que maculam o dever de lealdade incidem em ilícito processual (dolo e fraude processual), com as consequentes previsões de sanções processuais, devendo essas condutas serem repelidas de ofício pelo juiz ou mediante requerimento da parte lesada. São mecanismos postos à disposição do Estado-juiz para reprimir a improbidade no curso do processo, partindo-se do pressuposto de que o processo é colocado à disposição para solucionar o litígio.

Segundo Theodoro Jr. (2011), há relevante interesse de ordem pública no processo, que, por isso, não pode ser considerado como atividade eminentemente privada, uma vez que denota a preocupação, por parte do Estado, com a justa composição do litígio entre as partes.

---

<sup>30</sup> BARBI, *Comentários ao Código de Processo Civil*. p.125. v.1.

O princípio da lealdade e boa-fé processuais deve ser interpretado sob o viés de respeito mútuo, tanto a comissão processante deve evitar os ardis, a intimação intempestiva, a falta de moralidade na condução dos trabalhos, como também devem respeitar tal corolário o acusado e seu defensor.

Moreira<sup>31</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 243) argumenta, com propriedade, que “o princípio da boa-fé, no processo administrativo, alude à confiança no comportamento alheio e consagra [...] a interdição do abuso de direito [...] a sinceridade objetiva [...]”.

Portanto, o dever de probidade deve ser dialético, assim como é o processo administrativo, ou seja, tal dever é de tamanha envergadura que atinge ambas as partes que litigam no processo. Concluímos, assim, que a sinceridade objetiva deve permear também as ações do acusado, não devendo esse agir de modo a desviar o reto convencimento da comissão processante.

Litigando com deslealdade, a parte infratora gera instabilidade processual, que ocorre muitas vezes por um ato isolado no processo, mas que assume o condão de “contaminar” todo o feito, podendo prejudicá-lo por inteiro. Por esse norte, pode-se afirmar que há um dever em dizer a verdade em “juízo”.

## **4.2 A Lealdade Processual no Direito Civil Brasileiro**

Vigora, no direito brasileiro, a presunção de boa-fé das partes e dos advogados. O acusado somente poderá ser excepcionalmente punido por litigância de má-fé se ficar absolutamente comprovado o dolo específico quanto à prática dessa conduta.

Presumir a falta de lealdade do acusado ou presumir que o advogado esteja litigando de má-fé é o mesmo que admitir a limitação e, muitas vezes, a supressão quanto ao exercício dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

---

<sup>31</sup> MOREIRA, Egon Bockman. *Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei Federal nº. 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2000. p.90.

É dever da comissão processante ter o cuidado de fundamentar juridicamente e de forma coerente eventual prática da litigância de má-fé, que jamais poderá ser presumida.

No momento em que a comissão processante parte da presunção de má-fé do acusado e do advogado, não se preocupando efetivamente em demonstrar a prática da litigância de má-fé, pode-se afirmar que a deslealdade processual, nesse caso, é uma conduta praticada pelos próprios membros da comissão processante. Isso decorre do fato de que o princípio da lealdade processual deve ser obrigatoriamente observado por todas as partes que integram a relação processual.

Falar sobre a lealdade processual no direito civil brasileiro é tecer comentários acerca da própria instrumentalidade do processo.

Segundo Dinamarco<sup>32</sup> (*apud* IOCOHAMA, 2006, p.28), deve-se buscar observar o processo pelo seu ângulo externo, partindo seu estudo da fixação “dos objetivos a perseguir e dos resultados com os quais ele há de estar permanentemente comprometido.”

A lealdade processual no direito civil brasileiro parte da premissa de que a liberdade processual das partes envolvidas na relação não é ilimitada. Na relação processual, não se pode perder de vistas o comportamento ético e moral, devendo-se evitar o individualismo cultural que predomina no âmbito do processo.

Conforme afirma Iocohama (2006), a falta de limites entre as partes que litigam afeta a efetividade do processo bem como a própria tutela jurisdicional, além de implicar o desperdício de tempo e diligências para corrigir desvios processuais provocados de forma desonesta.

Ensina o art. 187 do Código Civil: “comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.” (BRASIL, 2010a, p. 156).

O legislador, ao entender que não há direito absoluto, implementou o art. 187 na redação do novo Código Civil, que entrou em vigor no ano de 2002, visando consagrar regra que já era utilizada doutrinariamente.

Cumprido esclarecer, também, que os art. 32 e 33 da Lei nº. 8906/94 vedam que o advogado exponha os fatos em juízo falseando deliberadamente a verdade ou estribando-se na má-fé.

---

<sup>32</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. p.9.

Art. 32 O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.

Parágrafo único. Em caso de lide temerária, o advogado será solidariamente responsável com seu cliente, desde que coligado com este para lesar a parte contrária, o que será apurado em ação própria. [...]

Art. 33 O advogado obriga-se a cumprir rigorosamente os deveres consignados no Código de Ética e Disciplina.

Parágrafo único. O Código de Ética e Disciplina regula os deveres do advogado para com a comunidade, o cliente, o outro profissional e, ainda, a publicidade, a recusa do patrocínio, o dever de assistência jurídica, o dever geral de urbanidade e os respectivos procedimentos disciplinares. (BRASIL, 2010a, p.1144)<sup>33</sup>

### 4.3 A Lealdade Processual no Direito Administrativo

No direito processual administrativo, a Lealdade Processual está regulada, na esfera federal, pela Lei nº. 9784/1999, mais especificamente em seu art. 4º, inciso II, *verbis*:

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos. (BRASIL, 2010a, p. 1580)

Na órbita administrativa estadual, em que pese faltar menção ao dever de expor os fatos conforme a verdade e não agir de modo temerário, o princípio da boa-fé é mencionado na Lei nº. 14.184/2002<sup>34</sup>, em seu artigo 5º, que aduz:

Art. 5º Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios:

[...]

III - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, vedada a promoção pessoal de agente ou autoridade; [...]. (grifo nosso)

Trazendo para a realidade da PMMG, ao compulsarmos a Resolução Conjunta nº. 4220/12, é possível verificar a ausência de dispositivo semelhante ao contido na Lei nº. 9784/99, bem como na Lei nº. 14.184/02, o que, data máxima

<sup>33</sup> Lei nº. 8906/94 – Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil.

<sup>34</sup> Lei 14.184, de 31 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.



vênia, constitui grande prejuízo à comissão processante em sede de PAD, eis que inexistente ferramenta que vise coibir o acusado e seu defensor do dever de proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé no curso do processo.

Bacellar Filho<sup>35</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 242) tece comentários no sentido de que: “no processo administrativo disciplinar, seja procedido um debate leal com a exposição clara da acusação e da defesa, sem que se criem emboscadas para o adversário.”

Portanto, podemos inferir que o dever de lealdade e boa-fé contidos no Processo Civil também encontram guarida e sustentação jurídico-legal no ambiente processual administrativo.

#### **4.4 Os Atos Protelatórios como Deslealdade Processual**

Para que haja possibilidade jurídica em se efetivar qualquer tipo de punição, é necessário haver a delimitação da conduta que ofenda o direito, pois tal assertiva advém do princípio da legalidade, sem o qual naufraga qualquer hipótese de responsabilização.

Buscando melhor compreensão acerca do título da presente subseção, é cediço que se aponte com precisão o que é o dever de lealdade na ritualística processual, ou melhor, que se apresente o que seja comportamento desleal e como esse é constituído.

Por esse norte, o legislador entabulou, no art. 17 do CPC (sob a óptica das partes), um rol de condutas que, se concretizadas e verificadas na relação processual, produzem efeitos práticos.

Nos dizeres de Costa (2010), o gesto de defesa revela-se insofismavelmente como o esforço humano que mais enobrece o indivíduo; podemos dizer que não se defender de uma injustiça é fazer perpetuar a desonra, a humilhação e a arbitrariedade.

Nessa linha de pensar, a presente subseção tem por escopo proceder a interpretações ampliativas dos direitos fundamentais, sobretudo o direito de defesa,

---

<sup>35</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios Constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.182.

que jamais poderá ser confundido com as atitudes tendentes a embaraçar, procrastinar, dificultar o andamento do processo, considerando que tais configuram situação de ofensa e abuso do direito.

Ademais, consoante ensinamento de Costa (2010, p.60), “Os procedimentos disciplinares, distendendo-se largamente em indevida e injustificável duração, eivam-se de nulidade substancial, conforme o que assinala a regra constitucional da celeridade processual.”

Na realidade interna da PMMG, a característica do PAD (Processo Administrativo Demissionário) é de indisponibilidade, ou seja, nem a comissão processante tampouco o acusado podem declinar do processo como ocorre em alguns casos que versam sobre direito privado.

Por esse flanco, as manobras protelatórias, tais como a parte acusada que se ausenta do domicílio para evitar intimação, provocação injustificada e demora na realização de perícia, dispensas médicas infundadas etc., ocorrem, via de regra, durante a fase de instrução e colheita de provas do processo e visam, sobretudo, gerar a superveniência da prescrição da pretensão punitiva do Estado.

Tal situação é nociva ao processo demissionário no âmbito da PMMG, uma vez que, regra geral, o servidor submetido a tal medida de investigação cometeu ato que afeta a honra e, portanto, em tese, contraindica sua permanência nas fileiras da corporação.

A propósito, a PMMG tem como fundamento basilar a hierarquia e a disciplina e finca seu propósito de ser e existir na honestidade, na moral, na ética, sendo deveras danosa a permanência do servidor com desvio de conduta no seio da tropa.

#### **4.5 A razoável duração do processo como garantia constitucional**

A razoável duração do processo figura como um dos princípios do processo disciplinar. Desse fato, surge a necessidade de breves comentários acerca do tema na presente subseção, ao passo que os atos protelatórios praticados sob o manto da deslealdade processual interferem sobremaneira no conceito de tal princípio ao fazer com que o processo se “arraste” por interminável período.

Tal princípio se efetiva em pergaminhos jurídicos de direito internacional como postulado da dignidade da pessoa humana centrando-se na ideia de salvaguarda judicial do Estado de Direito, devido ao fato de que o processo está posto como meio de resposta às diversas pretensões sociais e está intimamente ligado à ideia implícita de “tempo adequado”.

Não há como afastar a ideia de tempo e de eficácia na prestação jurisdicional ou de efetividade do resultado do processo.

Segundo Mendes, Coelho e Branco (2010, p.597):

A duração indefinida ou ilimitada do processo judicial afeta não apenas e de forma direta a ideia de proteção judicial efetiva, como também compromete de modo decisivo a proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que permite a transformação do ser humano em objeto dos processos estatais.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal editou a EC de nº. 45, *verbis*:

Emenda Constitucional Nº. 45, de 8 de dezembro de 2004:

Art. 5º

[...]

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (BRASIL, 2010a, p. 27).

A Resolução Conjunta nº. 4220/12 trouxe em seu bojo a razoável duração do processo como princípio regente, conforme se extrai da hermenêutica do art. 2º da sobredita resolução:

Art. 2º O Processo Disciplinar apresenta os seguintes princípios norteadores:

[...]

VI – razoável duração do processo: assegura a todos, nos âmbitos judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação, conforme inciso LXXVIII do art. 5º da CRFB; [...]. (MINAS GERAIS, 2012b, p. 21).

Ademais, no âmbito da administração pública, não é interessante para os que litigam que o processo se arraste por tempo superior ao adequado, em face da própria ofensa à segurança jurídica, conforme anota Carvalho (2012).

Há de se considerar que a fase de instrução deve ser célere, servindo para a colheita de provas e buscando solidificar o juízo de valor que deverá ser trazido para os autos acerca da culpabilidade ou não do servidor.

Tal ideia, podemos ponderar, está intimamente ligada ao princípio constitucional da “eficiência”, que buscou propiciar à sociedade maior efetividade nos atos do serviço público e que é mesmo objetivo almejado pelo plano estratégico da PMMG para o período 2012/2015.

A razoável duração do processo reúne caráter de política pública de prestação jurisdicional que diz respeito à própria legitimidade de intervenção estatal sua inobservância fere inclusive o princípio da dignidade da pessoa humana.

#### **4.6 Fontes e meios de integração e a analogia no Direito Administrativo**

Por mais rico que seja determinado ordenamento jurídico no qual a elaboração da lei se perfaz mediante a manifestação da vontade do Estado e que se materializa mediante intensa atividade legislativa, falta a esse aptidão para acompanhar todas as nuances que envolvem as relações sociais.

Por isso, por mais imaginativo que sejam o legislador, as inovações e as constantes mudanças de comportamentos sociais influenciados pelas multifacetadas relações entre indivíduos e entre esses e o Estado, sempre haverá de se constatar a ausência de lei criada especificamente para todos os casos concretos.

Em virtude de tal situação, o próprio legislador aventou situações jurídicas que pudessem fazer frente a tal demanda ao viabilizar, para os operadores do direito, a possibilidade de aplicação da Analogia e dos Princípios Gerais do Direito, bem como da interpretação extensiva como forma de completar possível lacuna legislativa, uma vez que o próprio instituto processual civil vigente prescreve, em seu art. 126, o seguinte comando:

Art. 126 O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito. (BRASIL, 2010b, p. 266)

A exemplo disso, temos o art. 3º do Código de Processo Penal, que ensina: “A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais do direito.” (BRASIL, 2010a, p.391).

Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p.110), “[...] os princípios gerais do processo, inclusive aqueles ditados em nível constitucional, estão presentes em

toda e qualquer norma processual e à luz dessa sistemática geral todas as disposições processuais devem ser interpretadas.”

Para a comprovação da tese esposada na presente pesquisa, é imperioso que se façam considerações acerca das fontes, dos meios de integração e da analogia no âmbito do direito administrativo.

No entendimento de Carvalho (2012), o direito administrativo disciplinar guarda relação com outros institutos do direito, quais sejam: o direito civil, constitucional e penal. Nesse sentido, analogia, doutrina e costumes podem e devem ser invocados no caso do vazio legislativo.

Para Barros Júnior<sup>36</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 206), “preceitos de direito privado serão aplicáveis nas relações administrativas quando da ausência de leis especiais ou princípios gerais de direito público.”

Tal ensinamento nos remete ao princípio de que, silente a lei ou havendo lacunas e omissões no estatuto regulador do funcionalismo, pende para que ocorra a aplicação subsidiária de outros diplomas na esfera processual administrativa.

Costa<sup>37</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 207) ensina com propriedade que: “As normas e princípios que informam o processo penal e o civil devem, no silêncio das regras administrativas, ter aplicação supletiva na processualística disciplinar.” (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, revela a regra contida no art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil: “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito.” (BRASIL, 2010a, p. 147)

A aplicação por analogia de preceitos jurídicos, para Carvalho (2012), pressupõe a aplicação de lei que regule hipótese semelhante em face da inexistência de regra legal disciplinadora da específica situação jurídica. Todavia a aplicação analógica exige a ocorrência de dois pressupostos, sendo que o primeiro impõe que o caso em exame não esteja previsto em norma jurídica, e o segundo propõe que haja elementos de identidade entre o caso não contemplado e aquele que está previsto na norma.

---

<sup>36</sup> BARROS JÚNIOR, Carlo S. de. *Compêndio de direito administrativo*. São Paulo: Max Limonad, p.114.

<sup>37</sup> COSTA, José Armando da. *Prática do Processo Administrativo*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

Para França<sup>38</sup> (*apud* CARVALHO 2012, p. 211), “A analogia é a aplicação de um princípio jurídico regulador de certo fato a outro fato não regulado mas semelhante ao primeiro. O seu fundamento está na ideia de que os fatos de igual natureza devem possuir igual regulamento. [...]”

Oportuno salientar que a aplicação analógica tanto no processo penal como no administrativo deve ser afastada quando se opera prejuízo para a parte acusada, conforme demonstra Silveira<sup>39</sup> (*apud* CARVALHO, 2012, p. 212): “As disposições que restringem direitos devem ser interpretadas de forma estrita. Não é dado aplicar normas restritivas de direito por via analógica, em prejuízo do acusado.”

Carvalho (2012, p. 212) assevera que “[...] Não se pode, pois, impor punições disciplinares a servidores públicos por meio de aplicação analógica de infrações funcionais previstas em regimes jurídicos a que sujeitos outras carreiras [...]”.

Importante salientar acerca da semelhança entre o instituto processual civil (CPC) e o instituto processual administrativo, sobretudo a Resolução Conjunta nº. 4220/12, ao se analisar dois artigos escritos com expressões que guardam grande semelhança:

Art. 312 O sindicante e a autoridade militar delegante poderão rejeitar os requerimentos da defesa contidos nas RED finais para audição de testemunhas e produção de outras provas, quando verificar a efetiva impertinência e a intenção procrastinatória do pedido, devendo motivar o indeferimento nos autos do processo ou na sua solução, conforme o caso. (MINAS GERAIS, 2012b, p.102)

Art. 130 Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias. (BRASIL, 2010a, p. 266)

Evidentemente, o Código de Processo Civil está em vigor desde os idos de 1973, enquanto a Resolução Conjunta nº. 4220/12 passou a vigorar a partir do ano de 2012.

Assim, quando verificados o vazio da lei e a ocorrência de situação jurídica semelhante, a sede administrativa pode e deve invocar a analogia e os

<sup>38</sup> FRANÇA, R. Limongi. *Instituições de direito civil*. 3.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1994. p.39-40.

<sup>39</sup> SILVEIRA, Alípio. *Hermenêutica no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, vol. 2, p. 104.

princípios gerais do direito para o especial fim de fundamentar e motivar o ato decisório no sentido de por termo à lide.

## 5 A FALTA DE LEALDADE PROCESSUAL NO CURSO DO PAD COMO FATOR LEGITIMANTE PARA APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO DIPLOMA PROCESSUAL CIVILISTA

A presente seção traz à baila o tema central da pesquisa, em que se procurará demonstrar a falta de lealdade processual como fundamento que legitimaria a autoridade convocante do PAD a invocar o instituto processual civil, quando, ao final do processo administrativo, restar configurada a litigância de má-fé.

Em que pese a lei processual civil enquadrar as situações ensejadoras que se amoldam à conduta do litigante ímprobo, conforme já dito alhures, o mesmo diploma não estabeleceu qual seria o rito processual, para que o juiz pudesse, mediante o princípio do impulso oficial, instaurar, processar, julgar e, quando for o caso, condenar a parte que agiu com deslealdade processual. Entretanto, foge do objeto desta pesquisa o fato de o litigante ser ou não submetido a outro processo, para que as garantias constitucionais do devido processo legal sejam observadas.

Para efeito de imputação de “dano” processual, o Código de Processo Civil considera como sendo litigante de má-fé o autor, o réu e o interveniente, consoante se extrai da leitura do art. 16 do sobredito diploma.

No processo demissionário da PMMG, o acusado seria transportado para a figura do réu (citado no art. 16 do CPC). Desse modo, a existência desse faz com que nasça a possibilidade jurídica de transgressão ao dever de lealdade processual e, por conseguinte, a possibilidade de aplicações das sanções previstas para esses casos e delineadas no Código de Processo Civil em seu art. 18.

Dentro dessa premissa, ou seja, sob a óptica do réu (da parte acusada), é que a presente seção se ocupará.

O artigo 9º da Lei nº. 14310/02, que trata do Código de Ética e Disciplina da PMMG, enumera uma série de comportamentos esperados por parte do integrante da Polícia Militar de Minas Gerais em sua conduta de vida pessoal e profissional, conforme adiante se verifica:

Art. 9º – A honra, o sentimento do dever militar e a correção de atitudes impõem conduta moral e profissional irrepreensíveis a todo integrante das IMEs, o qual deve observar os seguintes princípios de ética militar:  
I – amar a verdade e a responsabilidade como fundamentos da dignidade profissional;



- II – observar os princípios da Administração Pública, no exercício das atribuições que lhe couberem em decorrência do cargo;
- III – respeitar a dignidade da pessoa humana;
- IV – cumprir e fazer cumprir as leis, códigos, resoluções, instruções e ordens das autoridades competentes;
- V – ser justo e imparcial na apreciação e avaliação dos atos praticados por integrantes das IMEs;
- VI – zelar pelo seu próprio preparo profissional e incentivar a mesma prática nos companheiros, em prol do cumprimento da missão comum;
- VII – praticar a camaradagem e desenvolver o espírito de cooperação;
- VIII – ser discreto e cortês em suas atitudes, maneiras e linguagem e observar as normas da boa educação;
- IX – abster-se de tratar, fora do âmbito apropriado, de assuntos internos das IMEs ou de matéria sigilosa;
- X – cumprir seus deveres de cidadão;
- XI – respeitar as autoridades civis e militares;
- XII – garantir assistência moral e material à família ou contribuir para ela;
- XIII – preservar e praticar, mesmo fora do serviço ou quando já na reserva remunerada, os preceitos da ética militar;
- XIV – exercitar a proatividade no desempenho profissional;
- XV – abster-se de fazer uso do posto ou da graduação para obter facilidade pessoal de qualquer natureza ou encaminhar negócios particulares ou de terceiros;
- XVI – abster-se, mesmo na reserva remunerada, do uso das designações hierárquicas:
  - a) em atividades liberais, comerciais ou industriais;
  - b) para discutir ou provocar discussão pela imprensa a respeito de assuntos institucionais;
  - c) no exercício de cargo de natureza civil, na iniciativa privada;
  - d) em atividades religiosas;
  - e) em circunstâncias prejudiciais à imagem das IMEs. (MINAS GERAIS, 2003, p. 9-10).

A inobservância de tais condutas não implica necessariamente ato que configure transgressão disciplinar, pois, conforme já mencionado nesta pesquisa, no âmbito da PMMG, não vigora o princípio da atipicidade, uma vez que existem as condutas passíveis de punição e que elas estão contidas em norma própria, portanto, deve-se obtemperar que, no rol do art. 9º, não há comando que estabeleça que o servidor militar deva agir com boa-fé.

Concomitantemente, quando o servidor age em desconformidade com os preceitos éticos e morais delineados no referido Código de Ética, há de existir uma conexão entre a falta praticada e uma das circunstâncias que se amoldam aos artigos 13, 14 ou 15 do mesmo diploma, oportunidade em que se verificará a “intensidade” da infração, ou seja, se grave, média ou leve, respectivamente.

Via de regra, as faltas de natureza grave (art. 13 do Código de Ética, sobretudo os incisos I e III) são casos que, de acordo com o fato concreto, sujeitam o servidor militar ao art. 64, inciso II do mesmo diploma, impondo ao militar um

processo de natureza demissionária, cujo princípio regente é o contraditório e a ampla defesa:

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

[...]

II – praticar ato que afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado. (MINAS GERAIS, 2003, p. 27).

Nesse passo, a autoridade que detém competência determina a instauração do Processo Administrativo Disciplinar – PAD, que **poderá** culminar com a exclusão do servidor das fileiras da corporação (no caso do servidor ativo, uma vez que ao inativo há apenas a perda do posto ou graduação, e não dos vencimentos por tratar-se de direito adquirido).

Nessa perspectiva, cabe à comissão processante agir em nome do Estado no exercício do controle interno da instituição PMMG.

Iniciado o processo e verificadas condutas contrárias ao dever de boa-fé da parte acusada, materializa-se, a partir desse marco, grave ofensa ao Estado, situação que justifica a repressão ao litigante ímprobo contida no Código de Processo Civil, pois o “código” (Resolução 4220/12) que regula o PAD na PMMG não traz tal comando normativo.

Lavorato (2006) argumenta, com propriedade, em seu artigo *Litigância de má-fé no processo do Tribunal de Contas da União*, que:

Se não se pode admitir a deslealdade nos processos regulados originariamente pelo CPC, com igual razão não se pode tolerar a má-fé nos processos promovidos pelo Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, pois, em ambos os casos, o abuso processual é exercido contra o Estado. (LAVORATO, 2006, p.11)

É notório que os processos do Tribunal de Contas da União guardam íntima relação com os processos administrativos, portanto, o entendimento do citado autor é coerente e justifica a aplicação subsidiária do diploma processual civilista na esfera administrativa, uma vez que, tanto o processo do TCU quanto o PAD na PMMG, são processos administrativos.

Acerca da possibilidade de a instituição PMMG reunir poderes para aplicar a multa prevista na primeira parte do art. 18 do CPC, não coadunamos com tal perspectiva, uma vez que inexistente ferramenta jurídica que preveja a imposição de

multa, tanto para o advogado quanto para o acusado que oponha injustificada resistência ao andamento processual. No entanto, há circunstâncias em que se verificam gastos do erário público durante a realização de diligências que visam salvaguardar garantias constitucionais da parte acusada, a fim de que o processo administrativo demissionário não enverede pelo caminho das nulidades processuais. São casos cristalinos de má-fé processual, em que o Estado não deve suportar gastos sem que haja a possibilidade jurídica de ação que preveja a indenização de tais numerários, uma vez que o Estado como parte teve seu patrimônio dilapidado.

Paralelamente, entendemos que não configura caso de indenização por dano moral, uma vez que a comissão processante representa o Estado (pessoa jurídica). Evidentemente, em virtude das circunstâncias fáticas bem como ao considerarmos a sua posição no vértice processual, não há que se falar em “dor” moral, como ocorreria nos casos de litigância de má-fé na relação triangular do processo civil.

A seguir, há imperiosa necessidade de se demonstrar alguns casos em que se configuraria hipótese de gasto com o erário público em face da má-fé processual da parte acusada, que justificaria imposição de multa na medida do prejuízo assinalado:

Art. 343 O militar da reserva remunerada ou da ativa que, por qualquer motivo, esteja afastado do serviço, poderá ser notificado diretamente em seu endereço residencial.

§1º. Quando, por (03) três vezes, o militar que for proceder a notificação do acusado, o houver procurado em sua residência sem encontrá-lo, deverá, havendo suspeita de ocultação, intimar a qualquer pessoa da família, ou em sua falta a qualquer vizinho, que, no dia imediato, voltará, a fim de efetuar a notificação, na hora que designar.

§2º. No dia e hora designados, o militar que for proceder a notificação por hora certa, comparecerá à residência do acusado, a fim de realizar a diligência.

§3º. Se o acusado não estiver presente, o militar procurará informar-se das razões da ausência, dando por feita a notificação, ainda que o acusado tenha se ocultado na própria residência ou em outro local.

§4º. Na hipótese descrita no parágrafo anterior, o militar que for proceder a notificação certificará, de próprio punho, na via da notificação a ser juntada aos autos a ausência do acusado e deixará a segunda via da notificação com pessoa da família, funcionária ou com qualquer vizinho, conforme o caso, declarando-lhe o nome e colhendo o recibo.

§5º. Havendo recusa de qualquer das pessoas descritas no parágrafo anterior em receber a notificação, o militar encarregado da diligência certificará, de próprio punho, esta situação na via a ser juntada aos autos.

§6º. Feita a notificação com hora certa, o Presidente da CPAD enviará ao acusado carta, mensagem eletrônica institucional, telegrama ou qualquer outro meio hábil, dando-lhe de tudo ciência.

§7º. Havendo recusa do acusado em receber pessoalmente a notificação, o militar encarregado da diligência certificará, de próprio punho, esta situação na via a ser juntada aos autos, dando-se por realizada a diligência.

Art. 349. Sendo necessária a elaboração de perícias e exames, estes serão procedidos, sempre que possível, por órgão oficial. Não sendo possível, deverá ser realizada por peritos designados, recaindo em profissionais especializados ou com habilitação técnica no assunto. (MINAS GERAIS, 2012b, p.159-160)

A necessidade de reiteradas diligências, conforme demonstra o art. 343 da Resolução Conjunta nº. 4220/12, deixa claro que, não raras vezes, o acusado ou seu defensor agem em conluio no sentido de procrastinar o feito, impondo à comissão processante, além de árduo trabalho, prejuízo financeiro ao Estado, uma vez que tais diligências, por serem ato de serviço, se verificam mediante o deslocamento de viatura policial com combustível pago pela fazenda.

De igual modo, o art. 349 demonstra que se operam perícias e exames que, se não realizados por órgão oficial, serão procedidos por peritos profissionais com habilitação técnica no assunto, o que fatalmente gera custo aos cofres públicos e, pela mesma via, implica a redução do patrimônio do Estado.

Por esse caminho, retomando o raciocínio acerca do art. 18 do CPC, que autoriza o magistrado a condenar a parte litigante de imediato nos próprios autos, surge a pergunta de como se aplicaria tal multa no âmbito do processo administrativo-disciplinar, uma vez que inexistente “valor da causa” no cenário do processo administrativo.

Não há dúvidas de que a circunstância jurídica apresentada é *sui generis* ao se considerar que, no processo administrativo, não haverá parte vencida ou vencedora, tampouco ônus da sucumbência.

### **5.1 As condições da ação como pressuposto da Economia Processual e da Salvaguarda de Direito Subjetivo**

Prescreve o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República que: “a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 2010a, p. 26).

No embate travado em sede de processo administrativo demissionário em que houve a constatação da má-fé processual da parte acusada surge, para o

Estado a possibilidade de garantia e proteção a direito subjetivo que deverá ser exercido com o escopo de atingir dois aspectos de relevo constitucional: o direito à prestação jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, CR/88, *ut supra*) e o direito à tutela jurisdicional.

Evidentemente, o direito subjetivo verificado na relação processual administrativa (Estado *versus* parte acusada) não significa garantia de procedência da demanda e é nesse contexto que a presente subseção discorrerá acerca das condições da ação.

Da relação processual anterior (PAD) nasce a controvérsia que deverá ser apresentada ao poder judiciário visando discutir, em juízo a aplicação da multa prevista no art. 18 do CPC, uma vez que falece competência à PMMG para aplicação da referida multa à parte infratora, já que o processo administrativo não se desenrolou perante o juízo civil.

Nesse passo, para que seja proposta ação judicial, há de se ter em mente a observância de prévios requisitos para o válido desenvolvimento da relação processual que legitimariam a atuação estatal até se chegar ao provimento jurisdicional buscando-se a composição da lide. A esses requisitos o mundo jurídico denominou de “Condições da Ação”, sem as quais não se justificaria movimentar a atividade jurisdicional do Estado.

A ausência de um desses requisitos implica naquilo que se chama “Carência da Ação”, situação que põe termo ao processo em seu nascedouro, sem que o Estado, por meio do poder judiciário, manifeste-se sobre o mérito daquela relação processual.

Nos dizeres de Theodoro Jr. (2011, p.72), “O autor provocou a jurisdição e foi ouvido em juízo. Por não concorrerem as condições técnicas para a tutela pretendida, o órgão judicial encerrou prematuramente a relação processual – que era válida mas não eficaz [...]”

Interpretando a situação sob o viés da economia processual (princípio de relevo constitucional), seria inútil a movimentação do Estado para prestar a tutela jurisdicional se os prévios requisitos, contidos e descritos na petição inicial, não fossem atendidos em sua íntegra, ou seja, seria um desperdício que o processo tramitasse contaminado em sua origem.

As condições da ação se traduzem no atendimento de três prévios requisitos: a possibilidade jurídica do pedido, o interesse de agir e a legitimidade de parte.

Por possibilidade jurídica do pedido entende-se, por ex. a atipicidade da conduta (no direito penal) posta em apreciação ao poder judiciário: se a conduta é atípica, deve-se repelir qualquer possibilidade de o judiciário se manifestar acerca do mérito do caso concreto.

As dívidas de jogo também são exemplo claro do não-atendimento ao quesito da possibilidade jurídica do pedido. São causas não previstas no ordenamento jurídico em que inexistente a necessidade de manifestação do judiciário para pacificar a sociedade.

Theodoro Jr. (2011) ensina que a possibilidade jurídica é juízo de valor que o magistrado deve fazer sobre a “viabilidade” da *causa petendi*, ou seja, se há, no ordenamento jurídico, de forma abstrata, a possibilidade de atendimento daquele pedido.

O interesse de agir a seu turno indica que haverá interesse de agir “se a parte sofre algum tipo de prejuízo” (THEODORO JR., 2011, p. 76).

No interesse de agir, a parte autora proporá ação como remédio para garantia de um direito: é a salvaguarda do interesse tutelável, no caso em comento, poderá se resumir na condenação de pagar, dar, fazer ou não fazer.

Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2010), o interesse de agir no direito penal p. ex. repousa na ausência de justa causa para que o processo penal seja iniciado.

A legitimidade de parte ou *legitimatío ad causam*, para Liebman<sup>40</sup> (*apud* THEODORO JR., 2011, p.77), “é a pertinência subjetiva da ação”, ou seja, é a possibilidade de as partes figurarem nos polos passivo e ativo (autor e réu) da relação processual a se estabelecer perante o juízo competente para conhecer o pedido.

Nesse sentido, o art. 267 do CPC prevê:

Art. 267 Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:  
I – quando o juiz indeferir a petição inicial;  
[...]

---

<sup>40</sup> Liebman, *op. cit.*, nº14, p. 42.

IV – quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;  
VI – quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual; [...]. (BRASIL, 2010a, p. 273)

Por esse passo, podemos chegar à conclusão de que, havendo a constatação da litigância de má-fé no processo demissionário, solucionado o feito no âmbito administrativo, a carga do inteiro teor dos autos deve ser encaminhada à Advocacia Geral do Estado (AGE), com o especial propósito de que seja demandada ação judicial em desfavor da parte acusada que litigou com deslealdade, visando à imposição da multa prevista no art. 18 do CPC, uma vez que todas as condições da ação estão presentes e satisfazem os requisitos estatuídos no art. 267 do CPC.

## 6 CONCLUSÃO

Para compreensão deste objeto de pesquisa, buscou-se entender, à luz da teoria geral do processo, as nuances que envolvem o rito do processo administrativo demissionário na PMMG, bem como as garantias constitucionais aplicáveis à espécie.

Nessa contextualização, o introito desta pesquisa demonstrou que, mesmo após a vigência do texto constitucional, vigorava na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, até os idos de 2002, o revogado RDPM, que não recepcionava regras de caráter fundamental ao impor aos militares estaduais tratamento diferenciado com relação às garantias constitucionais do devido processo legal, contidas na constituição desde 1988.

Dentro de tal proposta metodológica, buscou-se apresentar as noções preliminares do processo analisadas sob o viés dos princípios constitucionais garantidores do devido processo legal, que foram transportados para a realidade processual da Polícia Militar de Minas Gerais após a vigência da Lei nº. 14.310/02 bem como do revogado MAPPAD, substituído pela Resolução Conjunta nº. 4220/12, que instituiu o novo MAPPA, no qual foi possível vislumbrar que os ritos processuais *interna corporis*, em curso na atualidade da PMMG, estão em sintonia com preceitos contidos na Constituição da República de 1988.

Na seção 3, procedeu-se uma abordagem teórica sobre o processo administrativo-disciplinar, suas fases e os aspectos que envolvem o conceito de poder disciplinar na administração pública, de molde que restou evidenciado que a administração pública, ao inaugurar o processo administrativo por meio da instauração de uma portaria, deve, para validade de todos os demais atos subsequentes (instrução, defesa, relatório e julgamento), obedecer aos postulados constitucionais da ampla defesa e do contraditório, sob pena de nulidade absoluta do processo, advindo daí a impossibilidade de sancionar o administrado.

Nessa mesma seção, foi possível trazer a lume a problemática da defesa técnica sob a óptica da súmula vinculante de nº. 5 do Supremo Tribunal Federal, de sorte que se verificou a não-obrigatoriedade da presença de advogado na defesa em sede de processo administrativo. Todavia, ficou sobejamente demonstrado que deve haver a participação de defensor habilitado para tal mister (advogado devidamente



inscrita na OAB), em virtude de que tal profissional estará apto para arguir nulidades, prazos, suspeições, bem como para executar um rol de circunstâncias jurídicas relevantes para a parte acusada, conferindo nobreza ao rito do processo.

A seção 4 cuidou de aprofundar o tema da deslealdade processual, razão maior da presente pesquisa, em que foi possível trazer o conceito de boa-fé e má-fé processual, bem como os atos caracterizadores da litigância de má-fé no desfecho do litígio.

Nesse passo, a seção 4 demonstrou, também, que a razoável duração do processo integra o rol de garantias fundamentais das partes que litigam e que os atos protelatórios do acusado podem ser interpretados como deslealdade processual, quando restar demonstrado que o fim almejado é a demora na solução do processo.

Verificou-se, ainda, que há deslealdade processual no âmbito do direito administrativo, tanto a deslealdade praticada pela comissão processante quanto aquela, e mais comum, praticada pela parte que figura na condição de acusado, sendo que, ao final da seção, buscou-se verificar acerca das fontes e meios de integração e a analogia no âmbito do direito administrativo como forma de se preencher a lacuna existente no novo MAPPA.

Acerca da aplicação analógica de preceitos jurídicos no direito administrativo, vislumbrou-se que a invocação de tal princípio deve ser feita com reservas e apenas em *bona partem*, conforme se faz no âmbito do direito penal.

É comungado pela doutrina que o uso da analogia no direito administrativo em prejuízo da parte acusada deve ser afastado, sobretudo, quando tal preceito é aplicado com o especial fim de impor penalidade disciplinar ao servidor.

A seção 5 tratou da falta da lealdade processual e da necessidade de observância dos deveres da boa-fé no curso do processo demissionário da PMMG como fatores que legitimariam a invocação subsidiária do CPC por parte do Estado, uma vez que o diploma que regula o PAD (Resolução 4220/12) não traz tal dispositivo como forma de coibir a prática da deslealdade processual no referenciado processo, além de abordar a pertinência temática acerca das condições da ação, uma vez que, constatada a litigância de má-fé no curso do PAD, a via eleita para se pleitear perdas e danos e multa seria a proposição de ação de

conhecimento perante o juízo cível competente, para que o Estado pudesse almejar a satisfação do direito subjetivo.

Da análise de tal seção, chegou-se à conclusão de que o acusado, quando age de forma temerária, com o fim de procrastinar o feito, ofende o direito (à luz do que está contido no art. 187 do Código Civil) e, sobretudo, o Estado, situação que viabilizaria e legitimaria a aplicação analógica e subsidiária do estatuto processual civilista para coibir a conduta maliciosa da parte acusada.

Verificou-se, também, que a PMMG não possui competência legal para impor ao litigante de má-fé a multa prevista no art. 18 do CPC, cabendo apenas oficiar ao conselho de ética da OAB, quando restar configurada a prática da litigância de má-fé pelo advogado ou a proposição de ação cível, via AGE, como forma de satisfazer a pretensão surgida no processo administrativo, buscando-se satisfazer ao direito subjetivo, uma vez que presentes estão as condições da ação (Possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade *ad causam*).

Por esse prisma, constatou-se que todos os objetivos propostos na presente pesquisa foram alcançados, quais sejam:

- buscou-se conhecer acerca da teoria geral do processo, sob o viés constitucional do devido processo legal;
- transversalizou-se o processo civil (em que pese a maior similitude entre o processo penal e o processo administrativo) e o processo administrativo, de modo a demonstrar as semelhanças de um e outro instituto, bem como a possibilidade do uso da analogia no direito administrativo;
- abordou-se o poder disciplinar da administração pública bem como as fases do processo administrativo, enfatizando-se a súmula vinculante de nº. 5 do STF e a não-obrigatoriedade de defesa técnica em sede de PAD, bem como a preferência pela defesa técnica em processos demissionários dadas a envergadura e a complexidade de tal procedimento;
- conceituou-se o instituto da deslealdade processual e da boa-fé no direito civil brasileiro e no direito administrativo;
- analisaram-se as legislações em âmbito federal (Lei nº. 8112/90 e 9.784/990) e estadual (Lei nº. 14.184/02) que tratam sobre processo administrativo, podendo-se chegar à conclusão de que o novo MAPPA não dispõe de

comando que prestigie o agir com boa-fé no curso de processos administrativos.

Desse modo, restou comprovado que há possibilidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, mediante a invocação do princípio da analogia, mesmo porque não se trata de aplicação de pena disciplinar ao servidor, situação que afastaria a possibilidade jurídica do uso de tal instituto, uma vez que ocorreria aplicação em *mala partem*.

Diante do exposto, sugerem-se:

- a) o acréscimo, na Resolução 4220/12, de artigo com redação semelhante à do art. 17 da Lei nº 5.869/73, que trata do Código de Processo Civil, especificamente no capítulo que trata do Processo Administrativo Disciplinar.
- b) orientação institucional, via DRH, CPM, acerca da necessidade de que as comissões processantes, ao atuarem no PAD, colacionem nos autos provas da deslealdade processual da parte acusada, quando tal situação se verificar, para o especial fim de proposição da competente ação penal (face os indícios de ofensa ao art. 347 do CPB) e civil via AGE;
- c) orientação institucional para padronização de ofício a ser dirigido ao conselho de ética da OAB para apuração de eventual falta disciplinar do advogado à luz do que prevê a lei nº. 8906/94.

O presente estudo não pretendeu exaurir o assunto, mas servir como meio de auxílio para se fazer frente à problemática da lealdade processual no âmbito do processo administrativo disciplinar visando contribuir para a resolutividade do PAD e a celeridade processual, comando de magnitude constitucional.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. *Compêndio de direito administrativo*. São Paulo: Max Limonad, ano.

BITENCOURT, César Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral I*. 15.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. In: ANGHER, Ane Joyce (Org.). *Vadie Mecum: Acadêmico de direito*. 10.ed. São Paulo: Rideel, 2010a.

BRASIL. Decreto Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução ao Código Civil. In: ANGHER, Ane Joyce (Org.). *Vadie Mecum: Acadêmico de direito*. 10.ed. São Paulo: Rideel, 2010c. p.147.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. In: ANGHER, Ane Joyce (Org.). *Vadie Mecum: Acadêmico de direito*. 10.ed. São Paulo: Rideel, 2010b. p.260.

BRASIL. Decreto Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Dispõe sobre o Código Penal. In: ANGHER, Ane Joyce (Org.). *Vadie Mecum: Acadêmico de direito*. 10.ed. São Paulo: Rideel, 2010. p.368.

BRASIL. Lei n.8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF. 5 jul. 1994. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm). Acesso em: 29 out. 2012.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo-disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública*. 3.ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CINTRA, Antonio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COSTA, José Armando da. *Processo Administrativo-Disciplinar: Teoria e Prática*. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

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

FRANÇA, R. Limongi. *Instituições de direito civil*. 3.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1994.

IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de má-fé e lealdade processual*. Curitiba: Juruá, 2006.

LAVORATO, Valdir. *Litigância de má-fé no processo do Tribunal de Contas da União*. 2006. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054238.PDF>. Acesso em: 29 out. 2012.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Comentários ao estatuto da advocacia*. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica. 1999.

MALUF, Sahid. *Direito Constitucional*. 8.ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 11.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG. Lei n. 14.310, de 19 de junho de 2002. Aprova o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/ Estado-Maior, 2003.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Sistema de Gestão Estratégica da Polícia Militar. *Diretriz nº. 002/2012 – CG*. Organiza e disciplina a Metodologia de Gestão para Resultados na PMMG. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/ Estado-Maior, 2012a. 152 p.

MINAS GERAIS. Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. Comando-Geral. *Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPAPM/BM)*. Resolução Conjunta N. 4.220, de 28 de junho de 2012. Belo Horizonte: PMMG/CBMMG, 2012b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. *Memorando Circular n.º 12.032.2/02*. Comando Geral: Belo Horizonte, 10 de setembro de 2002.

MOREIRA, Egon Bockman. *Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei Federal n.º 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2000.

PRINCÍPIO. In: ENCICLOPÉDIA Wikipédia. Disponível em <http://.pt.wikipedia.org/wiki/Princípios>. Acesso em: 04 jan. 2012.

SILVEIRA, Alípio. Hermenêutica no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.2, p.104, 1968.

THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do Direito Processual Civil e processo de conhecimento*. 52.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v.1.