



Instituto de Ensino Superior “Presidente Tancredo de Almeida Neves”

JUCIANE VALE DE SOUZA

**ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES
DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS NO ÂMBITO DA 13ª RPM
SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.**

São João del-Rei

2015

JUCIANE VALE DE SOUZA

**ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES
DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS NO ÂMBITO DA 13ª RPM
SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.**

Monografia apresentada ao curso de Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves – IPTAN – como requisito parcial à obtenção do título de graduado (a), sob a orientação da profa. Karina Cordeiro Teixeira.

São João del-Rei

2015

JUCIANE VALE DE SOUZA

**ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES
DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS NO ÂMBITO DA 13ª RPM
SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.**

Monografia apresentada ao curso de Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves – IPTAN – como requisito parcial à obtenção do título de graduado (a) em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Esp. Karina Cordeiro Teixeira

Profa. Raquel Maria Vieira Braga

Prof. Antônio Américo de Campos Júnior

Dedico esta monografia a Deus pela força e coragem durante essa caminhada.
A minha família pela fé e confiança demonstrada.
Ao meu namorado pelo amor e paciência ao longo dessa jornada.
Enfim a todos que de alguma forma tornaram este caminho mais fácil de ser percorrido.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela oportunidade de realizar este trabalho.

A minha família pelo incentivo e colaboração, principalmente nos momentos de dificuldade.

Ao meu namorado por estar ao meu lado em todos os momentos.

A minha orientadora pela disposição em ajudar sempre.

Aos meus colegas pelas palavras amigas nos momentos difíceis e principalmentes por estarem comigo nessa caminhada tornando-a mais fácil e agradável.

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo verificar se os trabalhos realizados pelas CPAD's (Comissões de Processo Administrativo Disciplinar) da 13ª RPM (Região de Polícia Militar) da Polícia Militar de Minas Gerais estão sendo elaborados com base no princípio da eficiência e obtendo resultados relevantes. No primeiro capítulo, serão tratados os mais importantes princípios que norteiam a elaboração dos processos/procedimentos administrativos, princípio da ampla defesa e do contraditório, princípio da oficialidade, princípio da publicidade, princípio do formalismo moderado, princípio do devido processo legal e o princípio da eficiência, foco do trabalho. Já no segundo capítulo, são tratadas especificamente, as fases para elaboração do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) na Polícia Militar de Minas Gerais, com base no Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares e no Código de Ética e Disciplina dos Policiais Militares de Minas Gerais, sendo elas a instauração, instrução, defesa, relatório e decisão ou julgamento, além da obrigatoriedade de passar pelo Conselho de Ética e Disciplina dos Militares da Unidade. No terceiro capítulo, são abordadas as principais nulidades – absolutas, relativas e de mera irregularidade – que são mais comumente encontradas nos processos administrativos disciplinares e que podem comprometer o resultado dos PAD's. Nesse mesmo capítulo, são realizadas análises de dados envolvendo os PAD's instaurados no período de 2012-2014 na 13ª Região da Polícia Militar. Para isso, foram considerados as seguintes variantes: quantidade de PAD's instaurados, período gasto para elaboração, quantidade de militares envolvidos, períodos em que os autos foram sobrestados e prorrogados e qual a influência dessas variantes no resultado dos PAD's. Dessas análises, concluiu-se, principalmente, que os processos administrativos disciplinares foram elaborados com base no princípio da eficiência.

Palavras-chave: Processo Administrativo Disciplinar; Nulidades; Princípio da Eficiência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS E OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS	9
1.1 Conceito e as diferenças entre o processo e o procedimento administrativo	9
1.2 Os princípios constitucionais aplicados ao processo administrativo	10
1.2.1 Princípios da ampla defesa e do contraditório	11
1.2.2 Princípio da Publicidade	12
1.2.3 Princípio da Oficialidade	13
1.2.4 Princípio do Informalismo	15
1.2.5 Princípio do Devido Processo Legal	16
1.2.6 Princípio da Eficiência.....	16
2. ETAPAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SEGUNDO A DOCTRINA E NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS	18
2.1 Processo Administrativo Disciplinar	18
2.2 Fases do Processo Administrativo Disciplinar	20
2.2.1 Instauração	20
2.2.2 Instrução.....	22
2.2.3 Defesa	23
2.2.4 Relatório	24
2.2.5 Da decisão ou julgamento	25
3. PRINCÍPAIS VÍCIOS APRESENTADOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS	28
3.1 Os vícios de formalidade e as nulidade processuais na instrução dos Processos Administrativos Disciplinares na PMMG	28
3.2 Classificação dos vícios formais e das nulidade processuais	29
3.2.1 Nulidades processuais absolutas.....	29
3.2.2 Nulidades processuais relativas	30
3.2.3 Vícios de mera irregularidade	31
3.3 Análise e interpretação de dados	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objetivo apurar se os trabalhos executados pelas CPAD (Comissões de Processo Administrativo Disciplinar) na elaboração do PAD (Processos Administrativos Disciplinares) no âmbito da 13ª Região da Polícia Militar de Minas Gerais estão sendo realizados com base no princípio da eficiência e obtendo resultados satisfatórios, gerando confiança aos militares da Corporação e credibilidade nos atos administrativos.

No primeiro capítulo, serão abordados os princípios mais específicos do Direito Administrativo que estão intimamente ligados à elaboração do processo/procedimento administrativo. Quando a instrução dos processos seguem os princípios, menor é o risco de haver nulidades.

Já no segundo capítulo, serão expostas as principais etapas para a elaboração do Processo Administrativo Disciplinar, desde o momento em que o policial militar se enquadra nas características para ser submetido à apuração em um processo administrativo disciplinar demissional, até o momento em que será realizada a decisão/julgamento pela autoridade detentora do poder para aplicar a sanção disciplinar da demissão.

Além de atentar para os princípios que serão expostos no primeiro capítulo, a CPAD deve seguir atentamente as fases do PAD para que não incorra na existência de nulidades. Um processo eivado de vícios impede uma conclusão satisfatória por parte da autoridade e gera a necessidade de correção por meio de diligências complementares, que podem conduzir a uma expansão do prazo, gerando a ineficiência do processo.

É com base nessas nulidades apresentadas que o terceiro capítulo virá tratar dos principais vícios apresentados nos PAD's, sendo elas as nulidades que podem inviabilizar parte ou totalmente o processo.

Após analisar os princípios, as etapas de elaboração dos PAD's e as principais nulidades presentes nesses, iremos iniciar o principal foco do trabalho, que é a análise de dados em relação à quantidade de PAD's instaurados no período de 2012-2014 no âmbito da 13ª RPM. Serão analisados o período gasto pelas CPAD's para elaborar os trabalhos, a quantidade de militares envolvidos, os

processos que necessitaram ficar sobrestados/prorrogados, bem como a quantidade de vezes em que foram necessárias a realização de diligências complementares.

Ao final do trabalho, objetiva-se analisar se os PAD's instaurados no período e local anteriormente citados, foram elaborados com base no princípio da eficiência.

1. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS E OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS

1.1 Conceito e as diferenças entre o processo e o procedimento administrativo

Para entender melhor sobre o processo administrativo disciplinar é necessário compreender os conceitos e a diferença entre o processo e o procedimento administrativo.

Segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 774) "processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual."

Da mesma forma entende Di Pietro (2014, p. 696):

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.

Em conformidade com os demais, Carvalho Filho (2011, p. 1057) destaca que:

[...] pode definir-se o processo como a relação jurídica integrada por algumas pessoas, que nela exercem várias atividades direcionadas para determinado fim [...] procedimento é o processo em sua dinâmica; é o modo pelo qual os diversos atos se relacionam na série construtiva de um processo.

Portanto, os autores possuem diferentes entendimentos do que vem a ser o processo e o procedimento. Dessa forma, pode-se entender que processo e procedimento se diferenciam, segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 775):

O processo, portanto, pode realizar-se por diferentes procedimentos, consoante a natureza da questão a decidir e os objetivos da decisão. Observamos, ainda, que não há processo sem procedimento, mas há procedimentos administrativos que não constituem processo, como, p. ex., os de licitações e concursos. O que caracteriza o processo é o ordenamento de atos para a solução de uma controvérsia; o que

tipifica o procedimento de um processo é o modo específico do ordenamento desses atos.

De acordo com Di Pietro (2014, p. 696), não é possível confundir processo com procedimento, porque o processo é um instrumento indispensável para o exercício da função administrativa; pois os atos da Administração Pública são em regra documentados. Sempre que o Poder Público toma uma decisão ou executa uma obra, celebra um contrato, edita um regulamento, o ato final precede de uma série de atos materiais ou jurídicos, que se baseiam em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, em tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

Carvalho Filho (2011, p. 1057) destaca o porquê de o processo administrativo não poder ser confundido com procedimento administrativo:

Denominar-se o processo administrativo de procedimento administrativo é enfocar apenas um aspecto daquele, qual seja, o relativo à dinâmica do processo. Este instituto, porém, considerado como relação jurídica, ficaria sem a denominação exata. Desse modo, processo e procedimento - é importante acentuar- não são coisas antagônicas, mas sim figuras intrinsecamente ligadas entre si: todo processo demanda um procedimento - que é a tramitação do atos - da mesma forma que todo procedimento só tem existência se houver o respectivo processo - este indicando a relação jurídica firmada entre aqueles que dele participam.

Os autores diferenciam o processo e o procedimento, contudo há entendimentos diversos. De um lado temos, Meirelles, Aleixo e Burle Filho que defendem que processo depende de um procedimento para existir, contudo, o procedimento não necessita de um processo para tal. Do outro, temos Carvalho Filho que acredita que o procedimento só tem existência se houver um processo e apenas haverá processo se houver procedimento.

1.2 Os princípios constitucionais aplicados ao processo administrativo

Há algumas divergências em relação aos princípios norteadores do processo administrativo. Os autores Meirelles (2014), Di Pietro (2014) e Carvalho Filho (2011), de acordo com suas concepções pessoais, entendem de forma diferente sobre os princípios do processo administrativo.

Nesse sentido, serão abordados os princípios intimamente relacionados ao processo administrativo da Polícia Militar de Minas Gerais.

1.2.1 Princípios da ampla defesa e do contraditório

Os princípios norteadores do processo estão ligados à sua validade, já que sem a oportunidade de as partes se defenderem ao longo de um processo ele já nasce nulo.

Os princípios da ampla defesa e do contraditório estão previstos no art. 5º, LV da Constituição Federal (BRASIL, 1988) "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".

Sobre o assunto, Carvalho Filho (2011, p. 1064) assevera que:

Costuma-se fazer referência ao princípio do contraditório e da ampla defesa, como está mencionado na Constituição. Contudo o contraditório é natural corolário da ampla defesa. Esta, sim, é que constitui o princípio fundamental e inarredável. Na verdade, dentro da ampla defesa já se inclui, em seu sentido, o direito ao contraditório, que é o direito de contestação de redarguição a acusações, de impugnação de atos e atividades.

É imperioso a existência de um litígio para que haja partes alegando direitos. Para Di Pietro (2014, p. 704), o litígio também é necessário, conforme descreve: "O princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas." E descreve o princípio do contraditório como:

O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação.

Exige:

1. notificação dos atos processuais à parte interessada;
2. possibilidade de exame das provas constantes do processo;
3. direito de assistir à inquirição de testemunhas;
4. direito de apresentar defesa escrita; (DI PIETRO, 2014, p. 704, 705).

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 781) abordam o tema da ampla defesa e contraditório como garantia de defesa. Conforme se apresenta:

[...] garantia de defesa deve-se entender não só a observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis. A cientificação deve ser pessoal, por ciência no processo, por via postal com AR, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência ao interessado, sendo admitida a efetuada por meio de publicação oficial no caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido [...], sob pena de lesão ao contraditório e à ampla defesa.

Portanto, podemos concluir que o princípio da ampla defesa engloba o princípio do contraditório, que o segundo é inerente ao primeiro, ambos previstos na Constituição Federal Brasileira. Eles existem para assegurar a justiça, como uma forma de garantia de defesa na elaboração dos processos que apresentam um litígio entre as partes, e a não observação destes princípios geram a nulidade do processo.

1.2.2 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade está ligado a um dos princípios básicos da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual o Estado deve divulgar os seus atos para que haja transparência em suas decisões.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2011, p. 1065) assevera que "[...] o princípio da publicidade importa o dever do Estado de dar a maior divulgação possível aos atos que pratica. É o dever de transparência das atividades administrativas." E mais especificamente ao processo administrativo descreve "Em relação aos processos administrativos, o princípio está a indicar que os indivíduos têm direito de acesso aos referidos processos, sequer se exigindo que sejam os titulares do direito material, mas que apontem algum interesse público a ser preservado." (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1065).

Para Di Pietro (2014, p. 700), esse acesso à informação é mais amplo no processo administrativo, conforme descreve:

Esse direito de acesso ao processo administrativo é mais amplo do que o de acesso ao processo judicial; neste, em regra, apenas as partes e seus defensores podem exercer o direito; naquele, qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse coletivo ou geral, no exercício do direito à informação assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição.

De fato, o princípio da publicidade é mais amplo no processo administrativo do que no processo judicial, tendo em vista que qualquer pessoa tem o direito de tomar conhecimento dos atos da administração. Em regra, o processo judicial interessa as partes, contudo, esse direito não pode e nem deve ser exercido de forma abusiva. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 700) assevera:

É evidente que o direito de acesso não pode ser exercido abusivamente, sob pena de tumultuar o andamento dos serviços públicos administrativos; para exercer esse direito, deve a pessoa demonstrar qual o seu interesse individual, se for o caso, ou qual o interesse coletivo que pretende defender.

Carvalho Filho (2011, p. 1065) corrobora da advertência de Di Pietro:

É lógico que o direito de acesso não pode se converter em abuso. Havendo abuso, a Administração não é obrigada a atender pedidos de quem o comete. Admite-se a restrição desse direito nas situações que imponham sigilo, o que, aliás, resulta do próprio art. 5º, XXXIII, da CF, e naquelas em que se precise preservar a intimidade ou o interesse social.

Dessa maneira, podemos dizer que a publicidade é uma forma de controle dos cidadãos sobre os atos da Administração Pública e, portanto, uma forma de limitar o poder do Estado, salvo quando essas informações necessitem de sigilo para o bom andamento de suas apurações.

1.2.3 Princípio da Oficialidade

Importante mencionar também o princípio da oficialidade, o qual trata da iniciativa atinente à própria Administração Pública para criar o processo administrativo. Está previsto na Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

Sobre esse princípio, Carvalho Filho (2011, p. 1062) destaca:

O princípio da oficialidade significa que a iniciativa da instauração e do desenvolvimento do processo administrativo compete à própria Administração. Neste ponto, há flagrante diferença com o processo judicial. A relação processual no âmbito judicial é deflagrada por iniciativa da parte: *ne procedat index ex officio* (art. 2º, CPC). A tutela jurisdicional só pode ser exercida se o interessado adotar as providências para instaurar o processo judicial.

Além da Administração possuir essa característica da iniciativa e em decorrência do princípio da autotutela, ela também é responsável por estimular o desenvolvimento do processo, pois mesmo diante da falta de previsão legal, ela é a responsável para atingir o interesse coletivo. Di Pietro (2014, p. 701) assevera sobre a questão:

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.

Essa executoriedade, sendo inerente à atuação administrativa, existe mesmo que não haja previsão legal; como a Administração Pública está obrigada a satisfazer ao interesse público, cumprindo a vontade da lei, ela não pode ficar dependente da iniciativa popular para atingir os seus fins.

Além da iniciativa e a possibilidade de impulsionar o processo, se a Administração Pública deixa de praticar atos, ela infringe o princípio da oficialidade, cabendo as devidas responsabilidades a seus agentes. Sobre o assunto Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 778) destacam:

O princípio da oficialidade ou da impulsão atribui sempre a movimentação do processo administrativo à Administração, ainda que instaurado por provocação do particular; uma vez iniciado, passa a pertencer ao Poder Público, a quem compete seu impulsionamento, até o final. Se a Administração o retarda, ou dele se desinteressa, infringe o princípio da oficialidade e seus agentes podem ser responsabilizados pela omissão. Outra consequência deste princípio é a de que a instância não perime, nem o processo se extingue pelo decurso do tempo, senão quando a lei expressamente o estabelece.

Portanto, esse princípio concede autonomia a Administração Pública, mas da mesma forma exige o desenvolvimento desse processo e pune seus agentes que são omissos diante da necessidade do andamento dos processos.

1.2.4 Princípio do Informalismo

Tal princípio vem demonstrar que o formalismo exigido nos processos administrativos não são semelhantes aos exigidos nos processos judiciais. Estes são muito mais formais do que os primeiros. Contudo, isso não significa que existe a ausência do formalismo, mas, sim, que esse formalismo é moderado. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 702) destaca:

Informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.

Dessa forma, pode-se dizer que o processo não exige ritos rígidos em sua elaboração, porque a defesa do administrado muitas vezes é feita por ele próprio, que não é conhecedor dos termos jurídicos. Dessa forma, Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 779, 780) asseveram:

Realmente, o processo administrativo deve ser simples, despido de exigências formais excessivas, tanto mais que, a defesa pode ficar a cargo do próprio administrado, nem sempre familiarizado com os meandros processuais. Todavia, quando a lei impõe uma forma ou uma formalidade, essa deverá ser atendida, sob pena de nulidade do procedimento, mormente se da inobservância resulta prejuízo para as partes, mesmo porque, segundo o princípio da instrumentalidade das formas, não há nulidade sem prejuízo.

Apesar desse princípio não ser muito rigoroso, é necessário destacar que:

[...], não pode o informalismo servir de pretexto ao desleixo, com os administradores fazendo tramitar o processo sem a devida numeração, com falta de folhas, com rasuras suspeitas, enfim sem os elementos mínimos que possam denotar o zelo e a atenção dos órgãos administrativos para os fins do processo. Só assim o processo administrativo pode oferecer segurança e credibilidade aos administrados. Fora daí, o feito seria absolutamente inócuo. (GASPARINI, 1992, p. 576 *apud* CARVALHO FILHO, 2011, p. 1066).

Portanto, pode-se concluir que existe um formalismo moderado para a elaboração do processo administrativo, porque a ausência total de formalismo gera o

desleixo da Administração Pública e a conseqüente imagem pejorativa da credibilidade dos atos públicos.

1.2.5 Princípio do Devido Processo Legal

Segundo o princípio, do devido processo legal, conforme assegura a Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LIV: "Ninguém será privado da liberdade ou de seus direitos sem o devido processo legal." (BRASIL, 1988).

Com base no texto constitucional,

[...] a adoção do princípio em sede constitucional representou um natural desenvolvimento da sociedade que não mais se conforma com a atuação estatal sem controle e altamente cerceadora do desenvolvimento do indivíduo (SLAIBI FILHO, 1989, p. 213 *apud* CARVALHO FILHO, 2011, p. 1062)

Assim, fica claro que as normas previstas em lei devem ser observadas para a elaboração do processo administrativo. É o entendimento de Carvalho Filho (2011, p. 1062), senão vejamos:

[...] o princípio do devido processo legal tem sentido claro: em todo o processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que o regulam. A regra, aliás, vale para todo e qualquer tipo de processo, e no caso do processo administrativo incide sempre, seja qual for o objeto a que se destine. Embora se costume invocá-lo nos processos litigiosos, porque se assemelham aos processos judiciais, a verdade é que a exigência do postulado atinge até mesmo os processos não litigiosos, no sentido de que nestes também deve o Estado respeitar as normas que sobre eles incidam.

Dessa forma, tal princípio vem demonstrar que, apesar da iniciativa e impulsão do Estado para criar processos administrativos com base no princípio da oficialidade, do informalismo exigido nos processos administrativos, o Estado deve seguir rigidamente o que está previsto na lei para assegurar o devido processo legal.

1.2.6 Princípio da eficiência

Cabe discorrer, por fim, acerca do princípio da eficiência, norteador do presente trabalho, pois, será através dele que será feita a análise de dados proposta

no capítulo III. A elaboração dos trabalhos de PAD's, além de observar os princípios acima apresentados, deverão ainda primar pela eficiência ao longo da elaboração do processo.

Para Moraes (2006, p. 90), o princípio da eficiência é uma norma jurídica

[...] que impõe à Administração Pública direta e indireta 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 maior rentabilidade social.

O agente público não pode agir de forma a beneficiar o particular. Sempre deve primar pelo bem da coletividade, buscar através da imparcialidade a qualidade na execução de sua função. No mesmo sentido, Gasparini (2007, p. 1030) define que o princípio da eficiência é uma forma de

Impor à Administração Pública direta e indireta a obrigação de executar suas funções com rapidez, perfeição e rendimento é o sentido propalado pelo princípio da eficiência. Dessa forma, ao administrador público não basta agir dentro da legalidade e com moral ilibada, mas seu desempenho, também, deve estar encapado pela competência funcional.

Fica claro observarmos que o princípio da eficiência não deve ser aplicado de forma isolada, devendo ser imposto aos agentes da Administração Pública conjuntamente com os demais princípios. Importante ressaltar que os princípios mencionados não sobrepõem uns aos outros, mas todos devem respeitar a legalidade, pois, quando algo vai contra a legalidade, a norma constitucional é ferida, e a partir de então é colocada em risco a segurança jurídica e o Estado Democrático de Direito.

2. ETAPAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SEGUNDO A DOCTRINA E NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

2.1 Processo Administrativo Disciplinar

O Processo Administrativo Disciplinar é o meio pelo qual a Administração Pública se utiliza para aplicar sanções em decorrência de práticas de infrações disciplinares, como a suspensão e a demissão. Quando o funcionário não cumpre o que é exigido em suas funções, ou possui um desempenho abaixo do esperado, este poderá sofrer sanções, e até mesmo ser demitido.

No âmbito federal, a Lei 8.112/1990 descreve a necessidade da elaboração do Processo Administrativo Disciplinar para que haja a aplicação de penas como a suspensão por mais de trinta dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão.

Já na esfera estadual, a Lei que dispõe sobre o processo administrativo é a Lei 869/1952, Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais, mais especificamente nos art. 218 a 243, bem como da pena de demissão no art. 107.

A Administração Pública deve se preocupar com as ações de seus subordinados, pois, para uma boa execução da máquina pública, é necessário que um controle efetivo seja realizado tanto no âmbito disciplinar, quanto na questão da eficiência dos serviços prestados.

Conforme destaca Carvalho Filho (2011, p. 1073), cabe à Administração zelar pela correção e legitimidade da atuação de seus agentes, de modo que, quando se noticia conduta incorreta ou ilegítima, tem a Administração o poder/dever jurídico de restaurar a legalidade e de punir seus infratores. O que possibilita a Administração ter o controle funcional é a hierarquia administrativa. A formalização dos atos também é necessária para que seja dada maior veracidade aos atos, dentro dos padrões exigidos.

Neste trabalho, será abordada mais especificamente a sanção de demissão. Essa pena está prevista no Art. 41, § 1º da Constituição Federal, o qual dispõe que, haja a aplicação dessa sanção ao servidor estável, é necessária a existência de um

processo administrativo disciplinar. A jurisprudência entende que é necessária também para o servidor efetivo, ainda que esteja em estágio probatório.

No âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais, o Processo Administrativo Disciplinar tem fundamento na Resolução Conjunta 4.220 de 28 de junho de 2012 - Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA). Nos termos da Resolução supra:

PROCESSO ADMINISTRATIVO – é o conjunto de iniciativas da Administração, que envolvam o servidor, ou funcionário público, possibilitando-se a ampla defesa, incluindo o contraditório, antes da edição do ato final, absolutório ou condenatório, depois de analisar-se 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.

Na definição de processo administrativo presente no MAPPA, fica claro que estão presentes os princípios abordados no capítulo anterior quando foram tratados os princípios relacionados ao Processo Administrativo Disciplinar. A iniciativa da Administração caracteriza o princípio da oficialidade. A ampla defesa e o contraditório encontram-se respaldados no conceito acima apresentado. A configuração de ilícito penal, administrativo, funcional ou disciplinar devidamente comprovados em Processo Administrativo Disciplinar, destaca o devido processo legal.

O art. 325 do MAPPA descreve que "o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 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."

Para que o militar seja submetido ao PAD, conforme art. 326 do MAPPA, existem duas situações. A primeira é quando o militar que se encontra no conceito "C" comete nova falta disciplinar de natureza grave, mas tão somente o cometimento de falta disciplinar grave; e a segunda situação é quando o militar praticar ato que afete a honra pessoal ou o decore da classe, independentemente do conceito em que estiver classificado.

2.2 Fases do Processo Administrativo Disciplinar

O Processo Administrativo Disciplinar, em regra geral, apresenta cinco fases, sendo elas: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

2.2.1 Instauração

A instauração é o primeiro ato da Administração Pública quando toma conhecimento dos fatos que ensejam a instauração do Processo Administrativo Disciplinar. Segundo Di Pietro (2014, p. 712), logo que há a determinação para a instauração do processo, este já é encaminhado à comissão processante que o instaura por meio de portaria, na qual deve constar o nome dos servidores envolvidos, a infração de que são acusados, com descrição sucinta dos fatos e indicação dos dispositivos legais infringidos.

A portaria de instauração deve conter os dados de maneira clara e precisa, porque é através dela que os fatos serão colocados para apuração e defesa. Para Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 782), o essencial é que a peça inicial descreva os fatos com suficiente especificidade, de modo a delimitar o objeto da controvérsia e a permitir a plenitude da defesa.

No mesmo sentido, Carvalho Filho (2011, p. 1079) afirma que:

O ato de instauração deve conter todos os elementos relativos à infração funcional, como o servidor acusado, a época em que ocorreu e tudo o que possa permitir o direito de ampla defesa por parte do acusado. Conquanto os fatos devam ser relatados com a maior fidelidade possível, à semelhança do que ocorre com a denúncia oferecida pelo Ministério Público no processo penal, revela-se possível que, após a instrução, seja complementada a situação fática que dá suporte à acusação.

De acordo com o MAPPA, no seu art. 328, fica explícito que a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) será nomeada e convocada através da portaria que deverá constar os itens que foram citados nos parágrafos acima.

Art. 328. A CPAD será nomeada e convocada, por meio de portaria, na qual deverá constar os seguintes aspectos:
I – a convocação da Comissão, a acusação e será acompanhada, sempre que possível, do Extrato dos Registros Funcionais (ERF) do

acusado e dos documentos que fundamentam a acusação;
II – o nome ou o número do militar acusado;
III – procurar relatar o fato de maneira clara, objetiva e precisa, adequando a redação da falta o mais próximo possível ao texto específico da transgressão disciplinar contida no CEDM, tipificando a(s) transgressão(ões), que será(ão) apurada(s) no processo em um(uns) dos incisos do art. 13, do CEDM, necessariamente, podendo ser conjugado com os incisos dos arts. 14 e/ou 15, também do CEDM, além de fundamentar no inciso I ou II do art. 64 do CEDM.

As autoridades competentes para nomear e convocar a CPAD serão o Comandante Regional ou autoridade com atribuição equivalente; o Corregedor da Polícia Militar de Minas Gerais ou o Chefe do Estado Maior ou alguém por sua determinação, conforme preconiza o art. 327 do MAPP. O número da portaria será gerado após lançamento no sistema PRODEMGE (Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais), programa no qual deverão ser lançadas todas as alterações ocorridas no processo, tais como, sobrestamento, dessobrestamento, prorrogação de prazo e a solução final do processo.

De acordo com o art. 329 do MAPP, a CPAD deverá ser formada por três militares com precedência hierárquica em relação ao militar acusado, sendo que o cargo da Presidência irá recair sobre o Oficial mais antigo.

Serão impedidos de atuar na CPAD militares que tiverem comunicado o fato ensejador do processo, ou que tenham elaborado algum outro processo/procedimento relativo ao mesmo fato ensejador do PAD; o militar que tiver emitido parecer sobre a acusação; o militar que também estiver submetido a PAD/PADS/PAE; o militar que tenha parentesco consanguíneo ou afim, em linha ascendente, descendente ou colateral, até o 4º grau, seja cônjuge ou companheiro, com quem fez a comunicação ou realizou a apuração, com a vítima ou com o acusado e seu defensor; ou ainda que tenha entre si parentesco em linha ascendente, descendente, ou colateral até o 4º grau, ou seja, cônjuge ou companheiro, conforme art. 332 do MAPP.

Além disso, ficam em suspeição para atuar na CPAD os militares que sejam amigos ou inimigos íntimos do acusado, ou que tenham interesse particular na decisão da causa, de acordo com o art. 333 do MAPP.

2.2.2 Instrução

A fase de instrução inicia a elaboração do processo, na qual deverão ser observados os princípios da oficialidade e da ampla defesa e do contraditório. Sendo que a comissão, com base no princípio da oficialidade, deverá tomar a iniciativa para encontrar um caminho para realizar o levantamento de provas para que se chegue à verdade material, enquanto que o acusado, com base no princípio do contraditório, buscará encontrar uma forma de contestar as provas contra ele apresentadas. Nesse sentido, Carvalho Filho (2011, p. 712) destaca:

A instrução rege-se pelos princípios da oficialidade e do contraditório, este último essencial à ampla defesa. Com base no primeiro, a comissão toma a iniciativa para levantamento das provas, podendo realizar ou determinar todas as diligências que julgue necessárias a essa finalidade. O princípio do contraditório exige, em contrapartida, que a comissão dê ao indiciado oportunidade de acompanhar a instrução, com ou sem defensor, conhecendo e respondendo a todas as provas contra ele apresentadas.

Da mesma forma, Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 782) entendem que essa fase deve ter a parte ativa da autoridade ou comissão processante e o exercício do contraditório por parte dos acusados, porém a condução da instrução deve seguir a legalidade para não sofrer a pena de invalidar o processo.

Nos processos punitivos as providências instrutórias competem à autoridade ou comissão processante e nos demais cabem aos próprios interessados na decisão de seu objeto, mediante apresentação direta das provas ou solicitação de sua produção na forma regulamentar. Os defeitos da instrução, tal seja sua influência na apuração da verdade, podem conduzir à invalidação do processo ou do julgamento.

No Processo Administrativo Disciplinar da PMMG, o princípio da ampla defesa e do contraditório na fase instrutória do processo está assegurado no art. 339 do MAPPA, sendo que no § 1º fica claro que caberá ao acusado provar todos os fatos que ele alegar, sem prejuízo do dever da busca pela verdade real pela Administração. E no § 2º fica explícito que será admitido qualquer tipo de prova, desde que não atente contra a legalidade, a moral, a saúde, a segurança individual ou coletiva, a hierarquia ou a disciplina militar.

Quando ocorrerem as reuniões da CPAD, de acordo com o art. 340, todas devem ser acompanhadas pelo defensor do acusado e sua ausência injustificada não impedirá que sejam realizados quaisquer atos, momento em que o Presidente da Comissão nomeará um defensor para aquele ato. Tanto acusado, quanto defensor deverão ser notificados, por escrito, com antecedência de 48 horas, exceto se já tiverem sido notificados na reunião anterior, que deverá ser observado o prazo mínimo de vinte e quatro horas de uma reunião para a outra. Caso no transcorrer do processo ocorra o abandono por parte do defensor, deverá ser nomeado um defensor *ad hoc*.

2.2.3 Defesa

A defesa é a fase do processo em que o acusado poderá se defender das acusações que lhe foram impostas no decorrer da instrução. Nesse momento serão elaboradas, pelo acusado, suas razões escritas de defesa, em que ele poderá contestar as provas apresentadas ou ainda solicitar que novas diligências sejam realizadas para melhor elucidar os fatos. Ressalta-se a ressalva, de que o acusado não pode solicitar diligências com caráter procrastinatório.

Dessa forma, Carvalho Filho (2011, p.1080) entende que:

Ultimada a instrução, é o momento de abrir a fase da defesa do servidor, fase essa em que poderá apresentar razões escritas e requerer novas provas, se as da instrução não tiverem sido suficientes para dar sustento a suas razões. O que lhe é vedado é tentar subverter a ordem do processo ou usar de artifícios ilícitos para tumultuá-lo ou procrastiná-lo. Não sendo verificada essa intenção, deve a comissão funcional permitir a produção de prova da forma mais ampla possível, porque é essa a exigência do princípio do contraditório e do devido processo legal.

Em conformidade com Carvalho Filho, os autores Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 783) destacam que:

Processo administrativo sem oportunidade de ampla defesa ou com defesa cerceada é nulo. Claro está que a autoridade que presidir o processo poderá indeferir provas impertinentes ou indicadas com intuito protelatório ou tumultuário, mas, para tanto, deverá justificar objetivamente sua rejeição.

Nessa terceira fase o acusado deverá, conforme Di Pietro(2014, p. 713) "[...] apresentar razões escritas, pessoalmente ou por advogado da sua escolha; na falta de defesa, a comissão designará funcionário, de preferência bacharel em Direito, para defender o acusado".

Nesse sentido, pode-se observar que no âmbito do Processo Administrativo da PMMG, fica claro, no art. 354 do MAPPA, que a defesa deverá ser promovida por advogado ou por militar da ativa, excetuando os militares que se enquadram nas causas de suspeição ou impedimento, que sejam possuidores de precedência hierárquica em relação ao acusado, ficando impedido de atuar no processo civis ou militares inativos não inscritos na OAB.

Caso o defensor seja devidamente notificado e não compareça às reuniões, deverá ser nomeado um defensor *ad hoc*, militar de precedência hierárquica ao acusado. Contudo, se a ausência do defensor for plenamente justificada, uma nova reunião poderá ser nomeada para uma nova data. Será nomeado um defensor pela Administração logo que expirar o prazo para o acusado apresentar um procurador.

Após a realização da fase instrutória, será oportunizado ao militar acusado apresentar suas alegações de defesa. O prazo para que ela seja apresentada é de cinco dias; no caso de ser mais de um militar acusado, o prazo para a defesa passa a ser de 10 dias. As alegações de defesa deverão ser realizadas pelo defensor constituído, a ele será disponibilizada a carga dos autos. Caso não seja apresentada a defesa dentro do prazo e sem justificativa, será nomeado um defensor.

2.2.4 Relatório

Terminadas as fases de instrução e de defesa, é elaborado o relatório pela comissão que deverá conter todas as diligências realizadas ao longo do processo. Nessa fase, a Comissão emitirá o seu parecer com base nas provas apresentadas, o qual poderá ou não ser acompanhado pela decisão final.

Carvalho Filho (2011, p. 1081) define o relatório como a peça formal elaborada pela comissão processante, na qual deve ficar descrito tudo o que ocorreu no processo, tal como ocorre na sentença judicial. Estando descritos todos os elementos do processo, a comissão irá analisar e firmar os fundamentos que levem à conclusão opinativa. Em outras palavras, a comissão apenas opina, mas para tanto, deverá expor de forma detalhada os fundamentos desse parecer. A

fundamentação é muito importante para a autoridade decisória, pois costuma ser de hábito acatar esses fundamentos para haver a aplicação ou não da sanção ao servidor.

Na visão dos autores Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 783):

O relatório é a síntese do apurado no processo, feita por quem o presidiu individualmente ou pela comissão processante, com apreciação das provas, dos fatos apurados, do direito debatido e proposta conclusiva para decisão da autoridade julgadora competente. É peça informativa e opinativa, sem efeito vinculante para a Administração ou para os interessados no processo. Daí por que pode a autoridade julgadora divergir das conclusões e sugestões do relatório, sem qualquer ofensa ao interesse público ou ao direito das partes, desde que fundamente sua decisão em elementos existentes no processo ou na insuficiência de provas para uma decisão punitiva ou, mesmo, deferitória ou indeferitória da pretensão postulada.

Para Di Pietro (2014, p. 713), no relatório, a comissão deverá concluir com proposta de absolvição ou de aplicação de determinada penalidade, sempre declarando as provas em que se baseiam a sua conclusão. O relatório é uma peça apenas opinativa, não obrigando a autoridade julgadora, que poderá, analisando os autos, apresentar conclusão diversa.

No âmbito da PMMG, após a realização da instrução e defesa, a CPAD emitirá o relatório, contendo o parecer pela procedência total ou parcial da acusação, ou pela improcedência da acusação, propondo as medidas cabíveis. A decisão deverá ser tomada com a maioria dos votos. No caso de voto vencido, esse deverá ser justificado. Após encerrar o relatório, o processo deverá ser encaminhado para a autoridade julgadora.

2.2.5 Da decisão ou julgamento

Finalizados os trabalhos pela comissão, o processo deve ser encaminhado para a autoridade julgadora que deverá analisá-lo como um todo, averiguando a legalidade ao longo do processo, as provas apresentadas e a conclusão da comissão, concordando ou não com o parecer da mesma.

Para Di Pietro (2014, p. 713), a autoridade julgadora deve fazer exame completo do processo para verificar a sua legalidade, podendo declarar sua

nulidade, determinar o saneamento do processo ou a realização de novas diligências que considere essenciais à prova. Tudo com base no princípio da oficialidade.

O mais importante é que a decisão a ser tomada pela autoridade julgadora seja bem fundamentada. Sobre o assunto os autores Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 783) afirmam que:

O essencial é que a decisão seja motivada com base na acusação, na defesa e na prova, não sendo lícito à autoridade julgadora argumentar com fatos estranhos ao processo ou silenciar sobre as razões do acusado, porque isto equivale a cerceamento de defesa e conduzirá à nulidade do julgamento, que não é discricionário, mas vinculado ao devido procedimento legal. Realmente, se o julgamento de processo administrativo fosse discricionário, não haveria necessidade de procedimento, justificando-se a decisão como ato isolado de conveniência e oportunidade administrativa, alheio à prova e refratário a qualquer defesa do interessado.

A decisão que a autoridade julgadora tomar, não estará vinculada ao relatório e parecer da comissão que elaborou. A autoridade poderá decidir contrariamente ao que foi decidido pelos membros da comissão e, ainda, poderá discordar da sanção sugerida no relatório, inclusive reformando para uma sanção mais grave. Sobre o assunto, Carvalho Filho (2011, p. 1082) assevera:

No que se refere à apelação mais grave (*reformatio in pejus*), é importante assinalar que a autoridade decisória não está vinculada, como visto, à apreciação opinativa da comissão processante, por isso que nada impede que aplique penalidade mais severa. O STJ, a nosso ver acertadamente, já decidiu que "é lícito à autoridade administrativa competente divergir e aplicar penalidade mais grave que a sugerida no relatório da comissão disciplinar. A autoridade não se vincula à capitulação proposta, mas sim aos fatos. O STF, a seu turno, já abonou esse entendimento.

No caso, se a autoridade julgadora possuir, ainda, dúvidas sobre o processo, poderá determinar que a comissão realize diligências complementares para melhores esclarecimentos. Nesse sentido, o art. 362 *caput* do MAPP, destaca o poder que a autoridade julgadora tem de devolver os autos do PAD, para que diligências complementares sejam realizadas para melhor elucidar do fatos.

Antes que seja proferida a decisão da autoridade julgadora, na PMMG existe um Conselho determinado de Conselho de Ética e Disciplina dos Militares da

Unidade (CEDMU), que é um órgão colegiado designado pelo Comandante da Unidade, abrangendo até o nível de Companhia Independente, com vistas ao assessoramento do Comando nos assuntos relacionados à aplicação de sanções disciplinares. O CEDMU está prevista no art. 78 do Código de Ética e Disciplina dos Militares da Polícia Militar de Minas Gerais (CEDM), contido na lei 14.310 de 19 de junho de 2002.

Trata-se de conselho formado por três militares superiores hierárquicos ou mais antigos que o militar cujo procedimento estiver sob análise, possuindo caráter consultivo. O CEDMU deverá lavrar em termo próprio, que será enviado para o Comandante da Unidade, explicando com base em fundamentos legais a decisão do Conselho, que deverá atuar em sua totalidade e deliberar por maioria de votos. Caso haja votos divergentes, o membro vencido deverá justificar de forma objetiva o seu voto.

O militar acusado não precisa comparecer à reunião se não quiser, mas deve ser notificado, pois é facultativo seu comparecimento. Caso haja divergências entre a decisão do CEDMU e a decisão da autoridade responsável, os autos deverão ser encaminhados para a autoridade imediatamente superior, que será competente para decidir a aplicação ou não da sanção. Estas informações estão contidas no Art. 80 e seguintes do CEDM.

Na PMMG, a autoridade responsável pela decisão final do PAD é o Comandante Geral, que tem que decidir com seu poder discricionário, com base na lei, pela aplicação da sanção disciplinar de demissão, reforma disciplinar compulsória ou perda do posto de oficial acusado. Logo após a decisão do Comandante Geral, os autos do PAD serão encaminhados ao TJM/MG, para deliberação, no prazo de 05 dias úteis.

Neste capítulo, verificamos as principais características dos Processos Administrativos Disciplinares, as suas principais fases e a legislação específica desses processos no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais. No próximo capítulo, serão expostos os principais vícios apresentados nos Processos Administrativos Disciplinares na PMMG, que comprometem o princípio da eficiência, além da análise de dados dos PAD's instaurados na 13ª RPM no período de 2012 a 2014.

3. PRINCIPAIS VÍCIOS APRESENTADOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

3.1 Os vícios de formalidade e as nulidades processuais na instrução dos Processos Administrativos Disciplinares na PMMG

O Processo Administrativo Disciplinar, conforme visto nos capítulos anteriores, é o meio pelo qual um policial militar é submetido a um processo que poderá levá-lo à sanção de demissão, dentre outros. Dessa forma, a elaboração do processo com respeito aos princípios da legalidade, da ampla defesa e do contraditório e da publicidade é fundamental para que haja uma decisão pautada na justiça, tendo em vista que a demissão é a sanção mais grave que pode ser aplicada ao militar no âmbito administrativo.

Para melhor instruir a elaboração do PAD, a Polícia Militar de Minas Gerais, em 2002, criou o seu Código de Ética e Disciplina dos Policiais Militares de Minas Gerais e em 2012 aprovou a Resolução Conjunta 4220, que trata do Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais, ambos para nortear a elaboração dos trabalhos pela CPAD.

Os membros da CPAD devem ser militares que possuem um maior entendimento com relação a elaboração desses processos, porque a atuação desses é fundamental para a eficiência no resultado dos processos, porque um processo eivado de vícios ocasionará uma maior demanda de diligências complementares e gera o atraso na conclusão do processo, contribuindo para a prescrição da pretensão punitiva.

Como os estatutos dos servidores federais, estaduais e municipais não tratam especificamente sobre as nulidades na elaboração dos processos administrativos disciplinares, fica por conta da jurisprudência e da doutrina tratar sobre o assunto. Contudo, segundo Costa (2002, p. 697), "as jurisprudências administrativa e judicial são hesitantes e inconclusivas, na maioria das vezes. Quase todos os vícios e nulidades giram em torno das hipóteses caracterizadoras do cerceamento de defesa."

É importante destacar que não é qualquer tipo de nulidade que gera a invalidação do processo como veremos a seguir. De fato, para que os vícios gerem invalidação, esses devem ser ligados ao cerceamento de defesa, por exemplo. Conforme o art. 69 do CEDM “nulidade do processo ou de seus atos verificar-se-á quando existir comprovado cerceamento de defesa ou prejuízo para o acusado, decorrente de ato, fato ou omissão que configure vício insanável”.

3.2 Classificação dos vícios formais e das nulidades processuais

Como o CEDM e o MAPPA não descrevem exatamente o que vêm a ser as nulidades que circundam o PAD, de acordo com a doutrina e a jurisprudência, as nulidades podem ser classificadas em nulidades processuais absolutas, relativas e de mera irregularidade.

3.2.1 Nulidades processuais absolutas

As nulidades processuais absolutas são insanáveis, pois causam real prejuízo ao acusado e aos preceitos legais. Nesse sentido, Grinover, Fernandes e Gomes Filho (2006, p. 22) definem a nulidade absoluta:

Nulidade absoluta é aquela relacionada a um ato viciado, na qual fica manifesto o prejuízo que sua permanência acarreta para a efetividade do contraditório ou para a justiça da decisão, ou seja, estaremos diante de uma nulidade absoluta sempre que houver qualquer ofensa às garantias constitucionais. A obediência às regras do “devido processo” constitui requisito essencial para a correção da prestação jurisdicional.

Em razão dessas irregularidades interferirem diretamente no direito de defesa do acusado, todos os atos elaborados a partir do ponto que houve a anulação devem ser refeitos porque todos esse atos estão eivados de vícios.

As nulidades absolutas, via de regra, sempre ocorrerão quando houver ofensa aos princípios constitucionais que tratam do processo administrativo. Por isso, não ofende apenas as normas em si, mas também a Constituição Federal.

Neste sentido, Capez (2007, p. 689-690) entende que a nulidade absoluta ocorre quando o dispositivo violado, não está estabelecido simplesmente em lei, havendo ofensa direta ao Texto Constitucional, mais precisamente aos princípios

constitucionais do devido processo legal (ampla defesa, contraditório, publicidade, motivação das decisões judiciais, juiz natural etc.).

Em relação especificamente ao PAD na PMMG, podemos destacar com base nas definições dos autores acima o que vêm a ser nulidades absolutas:

- Vícios de competência – quando a instauração da CPAD não for realizada por autoridade que tenha competência para tal, não sendo nenhuma das previstas no art. 327 do MAPPA.

- Vícios relacionados à composição da CPAD – quando a CPAD for composta por militares que não sejam mais antigos do que o acusado, conforme determina o art. 329 do MAPPA.

- Vícios relacionados à citação do acusado ou de seu defensor – quando a CPAD não observar os prazos para citar acusado e defensor, ou realizá-la de forma errônea não respeitando as normas, conforme art. 336, inciso I do MAPPA.

- Vícios relacionados ao direito de defesa do acusado – o militar não pode ter seu direito de defesa cerceado. Devem ser cumpridas todas as diligências solicitadas pelo acusado, desde que pertinentes ao processo; devem ser ouvidas todas as testemunhas que forem solicitadas pelo acusado; devem ser realizadas todas as razões escritas de defesa do acusado.

- Vícios relacionados ao julgamento – o acusado não pode ser julgado por uma autoridade diversa da prevista no art. 367, § 1º do MAPPA.

Estes vícios apresentados acima não exaurem a quantidade de nulidades absolutas que impossibilitam a validade do PAD, são apenas alguns exemplos mais comuns cometidos pelas CPAD's ou pela própria Administração Pública que gera a invalidação do processo.

3.2.2 Nulidades processuais relativas

Essas são aquelas nulidades existentes no processo que não invalidam totalmente o processo, não trazem prejuízo ao acusado, mas para que sejam sanadas devem ser alegadas pelo acusado, sob pena de não serem corrigidas.

Diferentemente das nulidades absolutas, as nulidades relativas interessam somente às partes, ou seja, devem ser alegadas e provadas por aquele que se sentiu prejudicado. As nulidades relativas consideram-se sanadas, se não forem argüidas ao tempo próprio, sob pena de preclusão; bem como, serão consideradas como sanadas se o ato foi

praticado de forma diversa à prescrição da lei, mas atingiu os seus efeitos, atendendo ao princípio da instrumentalidade das formas. (ALVES, 2004, *apud* SOUSA, 2007, p. 52).

A Administração Pública não pode agir de ofício quando detectar vícios de nulidades relativas, porque quem deve alegar são as partes que se sentirem prejudicadas.

Contudo, a irregularidade será considerada sanada se nenhuma das partes alegar a existência dessa nulidade, aceitando-a de maneira tácita.

De acordo com Bringel (2009) *apud* Simão (2010), para que seja reconhecido o vício como nulidade relativa, devem estar presentes os seguintes princípios: a) princípio do prejuízo: deve estar comprovado o real prejuízo sofrido pelo interessado; b) princípio do interesse: é vedado declarar nulidade em favor de quem a deu causa; c) princípio da irrelevância: não se declara a nulidade de ato que não tiver sido relevante para a apuração da verdade ou que não tiver contribuído definitivamente para o julgamento.

Dentro do PAD na PMMG podemos citar como nulidades relativas, por exemplo, a formação da CPAD por membros que tenham interesse pessoal na causa, ou mesmo, que sejam amigos íntimos ou inimigos do acusado, conforme prescreve o art. 333 do MAPPA. Nesse caso, o acusado é quem deve alegar a suspeição dos membros, conforme descreve o art. 334, também do MAPPA.

3.2.3 Vícios de mera irregularidade

Esses são os vícios que não trazem nenhum transtorno para elucidação dos fatos no processo; conseqüentemente, não causam a necessidade de anulação do processo.

Configuram vícios de mera irregularidade: não registrar em ata providências deliberadas e adotadas pela CPAD, a simples troca de nomenclatura legal nas peças processuais efetivamente realizadas, o julgamento fora do prazo previsto e ausências de simples formalismos (COSTA, 2002).

Apesar de não gerar a anulação de todo o Processo Administrativo Disciplinar, como as demais nulidades, não é aconselhável que existam muitos

vícios de mera irregularidade, porque não causarão uma boa impressão da CPAD, podendo gerar o descrédito na mesma.

3.3 Análise e interpretação de dados

Serão apresentados, neste tópico, os resultados de uma pesquisa, de natureza quantitativa, realizada junto à Seção de Recursos Humanos da Décima Terceira Região da Polícia Militar - SRH/13ª RPM. Foram coletadas as anotações dispostas no sistema PRODEMGE, bem como dos livros de registro de tramitação das portarias de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), instauradas pelo Comando da 13ª RPM no período compreendido entre os anos de 2012 a 2014.

Utilizando do embasamento teórico apresentado nos primeiro e segundo capítulos, foi elaborada uma análise de dados comparativa entre as informações a respeito de nulidades apresentadas neste terceiro capítulo e os dados coletados junto à Seção de Recursos Humanos da 13ª RPM, para, assim, ratificar a hipótese construída para a pesquisa.

É possível verificar, pelo gráfico 1, que no triênio representado pelos anos de 2012, 2013 e 2014 foram instauradas na 13ª RPM 21 portarias de nomeação e convocação de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD).

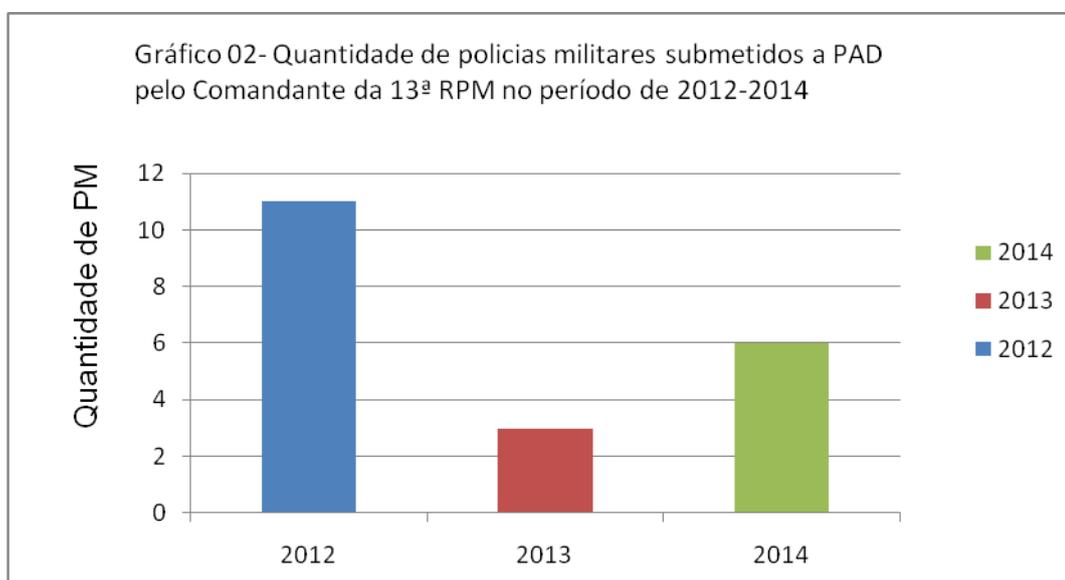
No ano 2012, foram instauradas 10 portarias de nomeação e convocação de CPAD. No ano seguinte, esse número foi de 07 portarias instauradas, o que representa uma redução de 30% em relação ao ano anterior. Já no decorrer do ano 2014, verificou-se a instauração de 04 portarias, fato que significou uma forte redução de 42,85%, em relação ao número de portarias instauradas em 2013 e uma redução de 60% em comparação ao número de 10 instauradas em 2012.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE

Em análise ao gráfico 2, que contém a quantidade de policiais militares submetidos a Processo Administrativo Disciplinar (PAD) pelo Comandante da 13ª RPM nos anos 2012 a 2014, verifica-se um comportamento não semelhante ao ocorrido com o número de portarias de PAD's instauradas no mesmo período. Isso se deve ao fato de um mesmo militar ser submetido a mais de um PAD. No período, no ano de 2013, um mesmo militar foi submetido a 04 PAD's.

No triênio apresentado, 20 policiais militares foram submetidos a Processo Administrativo Disciplinar (PAD) pelo Comandante da 13ª RPM. Desse total, 11 policiais militares, ou a fração 55%, se viram na situação de acusados em PAD no ano 2012. No ano 2013, o número de policiais militares nessa situação reduziu para 03, o que representa um recuo de 72,72% em comparação ao ano anterior. Verifica-se que a redução no número de policiais militares submetido a PAD não prevalece no decorrer do ano 2014. Nesse ano, 06 policiais militares estiveram na condição de acusados, e isso significa um aumento de 100% em relação ao número verificado no ano 2013.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

O gráfico 3 apresenta o tempo médio, quantificado em números de dias, em que as CPAD's demoraram para concluir o trabalho instrutório dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados nos anos 2012 a 2014 pelo Comandante da 13ª RPM. O cálculo foi realizado de forma individual dos dias gastos pela CPAD

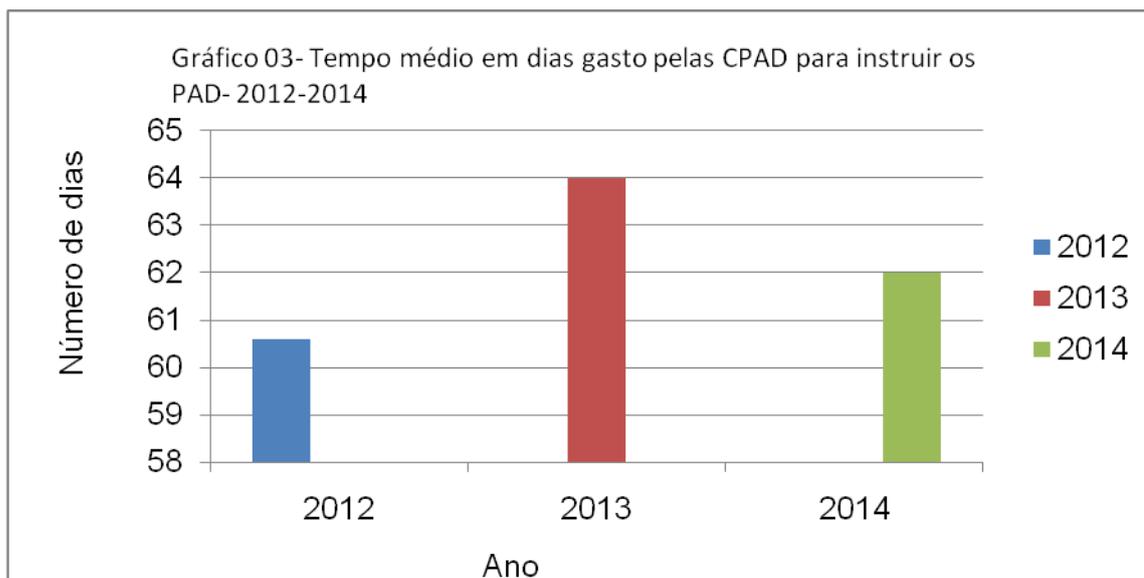
para concluir os trabalhos instrutórios do PAD. O marco inicial para a contagem é a data em que a Comissão recebeu a portaria de instauração na SRH/13ª RPM e, como término, a data em que os autos do PAD foram entregues pela comissão processante à SRH/13ª RPM.

No primeiro período analisado, ano 2012, podemos notar que a média apurada para quantificar os dias gastos pelas CPAD's para concluir os trabalhos instrutórios dos PAD's instaurados naquele ano atingiu a cifra de 60,66 dias, de forma a ultrapassar de forma insignificante o período previsto para finalizar um PAD. Assim, esse dado demonstra que os trabalhos realizados pelas CPAD's no ano em análise primaram pela observância do disposto pelo princípio da eficiência, pois o tempo médio gasto pelas comissões processantes não extrapolou sobremaneira o prazo legal previsto para conclusão dos trabalhos, que é 40 dias, prorrogáveis por mais 20 dias.

Ao analisar o período seguinte, ano 2013, percebe-se um aumento de 6,6% na média de tempo gasto, cada CPAD demandou 64 dias para concluir os trabalhos instrutórios a seu cargo. Esse aumento é irrelevante, pois significa que o trabalho desenvolvido pelas CPAD's para instruir os PAD's instaurados no ano de 2013 continuaram com celeridade, apesar do aumento médio de 04 dias se comparado com o ano anterior. Portanto, podemos observar que, a média de dias gastos para instruir os PAD's instaurados nesses dois anos seguiram o prazo legal previsto na norma.

Nas informações retratadas no gráfico 3, observamos que, no ano de 2014, apesar de haverem sido instauradas 04 portarias de nomeação e convocação de CPAD, dois processos foram analisados pelo Conselho de Ética e Disciplina da Unidade (CEDMU), analisados pela Adjuntoria de Justiça e Disciplina da SRH/13ª RPM e solucionados pelo Comandante da 13ª RPM. Das 04 portarias de PAD's instauradas na 13ª RPM em 2014, 02 ainda estavam sendo instruídas pelas CPAD's em 31 de dezembro de 2014.

Assim, o dado apresentado no gráfico 3, relativo aos dois PAD's instaurados no ano de 2014, que teve sua instrução concluída pela CPAD até o último dia do ano, mostra-se discrepante para estabelecer uma comparação com os dados obtidos nos anos anteriores.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

O gráfico 4 retrata a situação, em 31 de dezembro de 2014, das portarias de nomeação e convocação de CPAD na 13ª RPM, no triênio de 2012 a 2014. Podemos verificar que todos os PAD's instaurados nos anos de 2012 e 2013 foram solucionados pela autoridade convocante. Entretanto, no ano 2014, nota-se que, das quatro portarias de PAD's instauradas, duas das CPAD's ainda não haviam concluído os trabalhos instrutórios até o último dia do mês de dezembro de 2014, ou seja, 50% das CPAD's não finalizaram seus trabalhos. Porém deve ser levado em consideração que os fatos que originaram as CPAD's, que não concluíram seus trabalhos, ocorreram após o segundo semestre do ano de 2014 e, portanto, o prazo para a conclusão dos trabalhos foi inferior ao prazo das duas CPAD's que já se encontram com seus trabalhos concluídos.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

Os gráficos 5, 6 e 7 têm o objetivo de expor, ano a ano, quantas vezes os autos dos PAD's retornaram à respectiva CPAD, após a competente análise procedida pela Adjuntoria de Justiça e Disciplina da SRH/13ª RPM, a fim de que fosse cumprida alguma diligência complementar ou para que fossem realizadas correções de mérito e formais nos atos instrutórios realizados pela CPAD.

O gráfico 8 tem a função de mostrar o percentual do número de vezes, considerado o triênio de 2012 a 2014, que os autos dos PAD's voltaram à respectiva comissão processante, após análise pela Adjuntoria de Justiça e Disciplina da SRH/13ª RPM, a fim de que fosse realizada alguma diligência ou para que fossem corrigidos os atos instrutórios realizados.

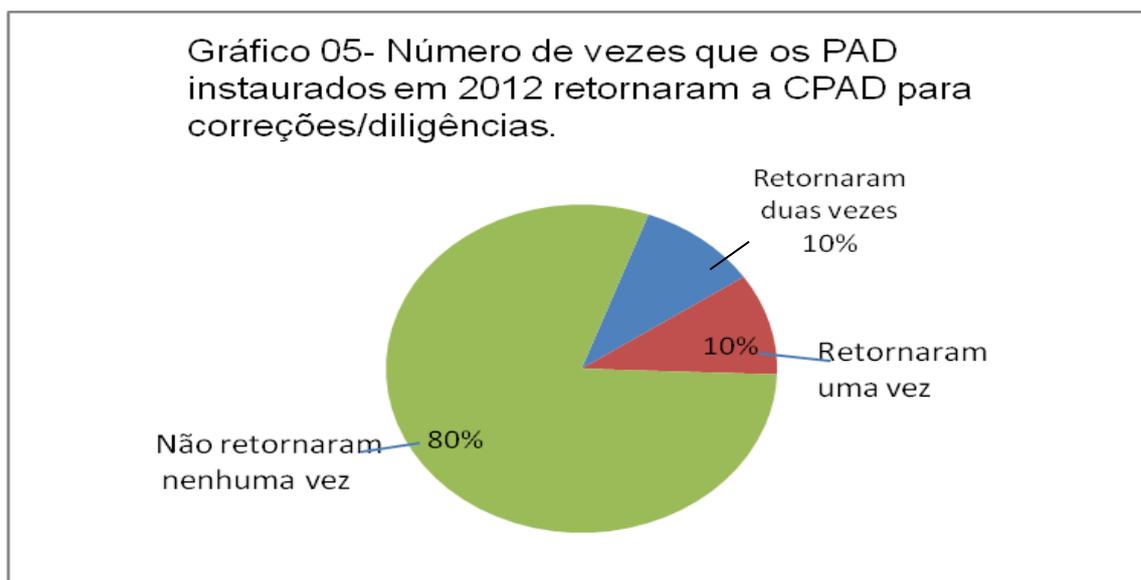
A principal razão de retornar os autos dos PAD's à CPAD para adoção das providências apontadas pelo Comandante da 13ª RPM, reside na necessidade de que os autos sejam instruídos pelas comissões processantes sem que estejam eivados por atos ou omissões que venham a constituir nulidades absolutas ou relativas (tratadas nas subseções 3.2.1 e 3.2.2). Se as nulidades identificadas não forem sanadas em tempo hábil, podem vir a ser questionadas pelo Poder Judiciário, quando do exercício do controle judicial dos Atos Administrativos.

Essas alterações propostas às CPAD's têm como finalidade principal adequar os atos administrativos da Polícia Militar de Minas Gerais aos princípios explícitos e implícitos da Administração Pública, cujas caracterizações foram estudadas no primeiro capítulo deste trabalho.

Os gráficos 5, 6 e 7 ilustram o número de vezes que os Processos Administrativos Disciplinares, cujas portarias foram instauradas nos anos de 2012, 2013 e 2014 retornaram às CPAD's para cumprimento de diligências e realização de correções formais e/ou de mérito. Já o gráfico 8, mostra o percentual de vezes em que os autos dos PAD's voltaram à respectiva comissão processante, considerado o triênio de 2012 a 2014.

No ano de 2012, conforme o gráfico 5, das 10 portarias de PAD's instauradas, 08 dos PAD's foram instruídos pela respectiva CPAD de acordo com as normas que regem a instrução de processo administrativo e em consonância com os princípios do devido processo legal e da ampla defesa e do contraditório. Constata-se que 8% dos autos de PAD's não necessitaram ser retornados à CPAD nenhuma vez para cumprimento de diligências complementares ou para que fossem realizadas correções formais ou de mérito.

Constata-se que um autos de PAD retornou uma vez à CPAD para cumprir providências determinadas pelo Comandante da 13ª RPM e um autos de PAD retornou duas vezes com a mesma finalidade. Esse número de retornos, uma e duas vezes, representa 20% das portarias de PAD's instauradas no ano 2012.

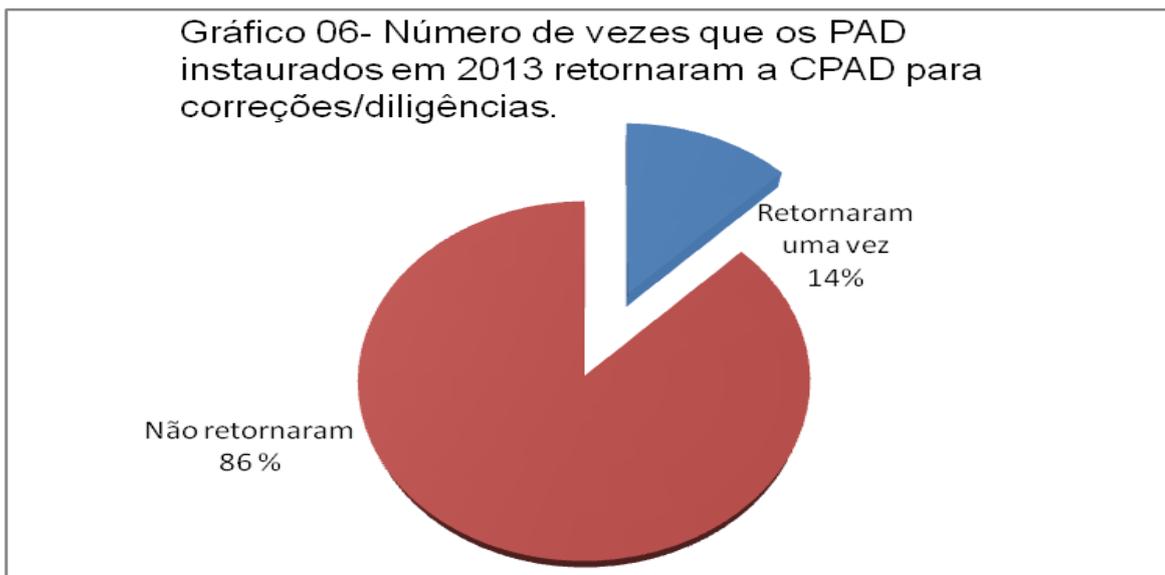


Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

O gráfico 6 representa a quantidade de vezes em que os autos de PAD's instaurados em 2013 retornaram às respectivas CPAD para cumprimento de diligências e/ou correções. Os trabalhos instrutórios desenvolvidos pelas CPAD's demonstraram nível de eficiência mais elevado que o verificado no ano anterior. Deduzimos, assim, que os membros que compuseram as CPAD's nomeadas e convocadas em 2013 observaram melhor os princípios norteadores do processo.

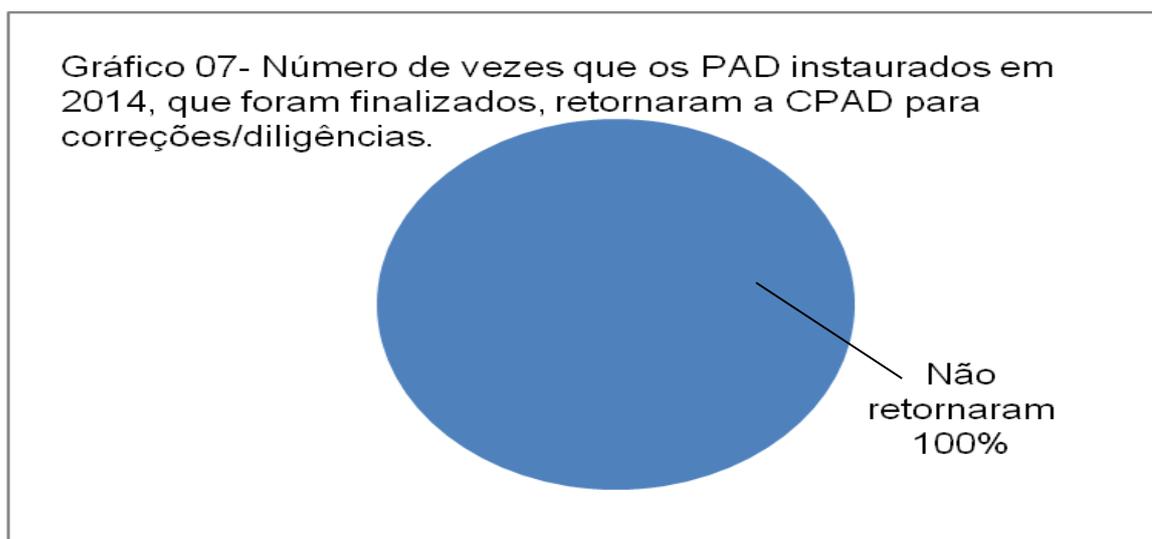
Do total de 07 portarias de PAD's instauradas em 2013, seis delas (85,7%) foram instruídas pelas CPAD's sem ressalvas, e não necessitaram de diligências complementares ou de correções após a entrega dos autos na SRH/13ª RPM.

O restante, um autos de PAD, necessitou de um retorno à CPAD para o desenvolvimento de diligências complementares ou correções. Esse autos de PAD representaram 14,3% do total de portarias instauradas naquele ano.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

O gráfico 7 aborda o ano de 2014, porém, como no ano de 2014 apenas duas portarias foram finalizadas, deve-se considerar a existência de diligências complementares apenas para as duas portarias que foram finalizadas nesse ano. Como é possível observar no gráfico, nenhuma portaria retornou para diligências complementares, até a data de 31 de dezembro de 2014 o que nos leva à conclusão de que todas as portarias de PAD's finalizadas no ano de 2014 foram concluídas com base no princípio da eficiência.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

O gráfico 8 permite analisar os dados relativos ao percentual do número de vezes em que os autos de PAD's, instaurados no período de 2012-2014, retornaram à CPAD para cumprimento de diligências complementares ou para efetuar correções formais ou de mérito.

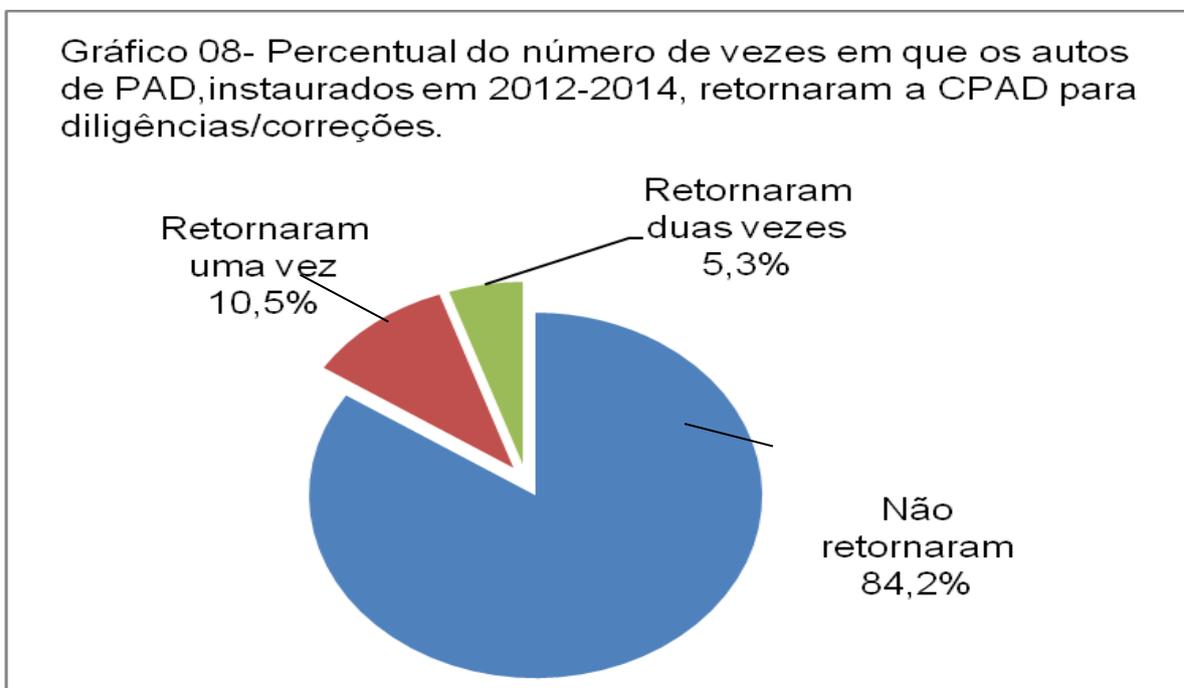
O mesmo gráfico revela que 16 Processos Administrativos Disciplinares (84,2%) não retornaram nenhuma vez à CPAD para providências ulteriores à entrega dos autos de PAD's conclusos na SRH/13ª RPM. Essa constatação é positiva, pois se deduz que o trabalho instrutório executado pelas comissões processantes foi realizado observando-se os princípios explícitos e implícitos que orientam as atividades da Administração Pública e a elaboração dos Processos Administrativos no serviço público. Pode-se concluir, também, que os autos dos PAD's foram instruídos pelas CPAD's em observação das normas legais e orientações que disciplinam o assunto.

É possível perceber pelo gráfico que apenas 15,8% dos autos de PAD's analisados pela Adjuntoria de Justiça e Disciplina da SRH/13ª RPM tiveram o trabalho instrutório executado pelas comissões processantes com alguma falha referente à inobservância dos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório e da eficiência e em desacordo com as normas e orientações internas.

Tem-se a conclusão de que 3 autos de PAD's, num total de 19 instaurados no triênio retornaram, pelo menos uma vez, à respectiva CPAD para que fossem cumpridas diligências complementares ou feitas correções de forma ou de mérito no trabalho anteriormente realizado pela comissão. Dos 03 PAD's que voltaram à CPAD para providências, 02 (66,6%) voltaram uma vez e 01 (33,4%) voltou duas vezes a comissão processante.

O retorno do PAD à comissão processante representa um retrabalho, que tem como consequência impor à sociedade prejuízos financeiros, por despender recursos em ações administrativas inadequadas, além de atingir também a ordem moral, pois torna a Administração Pública sem credibilidade pela população. Os dados apresentados demonstram que a grande maioria das Comissões de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) da 13ª RPM observaram os princípios basilares que regem a Administração Pública e que desenvolveram os trabalhos instrutórios de acordo com as normas legais e orientações sobre o assunto.

A instrução eficiente dos autos de PAD's também contou com a observância do prazo legal para a conclusão dos Processos Administrativos Disciplinares em tempo hábil, o que gera maior credibilidade aos trabalhos executados.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

O gráfico 09 representa o percentual da quantidade de vezes em que o prazo de conclusão dos trabalhos instrutórios dos PAD's, instaurados no triênio 2012-2014, foram prorrogados. O prazo legal para conclusão dos trabalhos instrutórios, previsto no art. 337 do MAPPA/PM é de 40 dias, podendo, em casos excepcionais, ser prorrogado pela autoridade convocante, por até 20 dias. A norma prevê a possibilidade de prorrogação dos trabalhos da CPAD por, no máximo, 20 dias, e exige o acontecimento de situação excepcional para sua concessão.

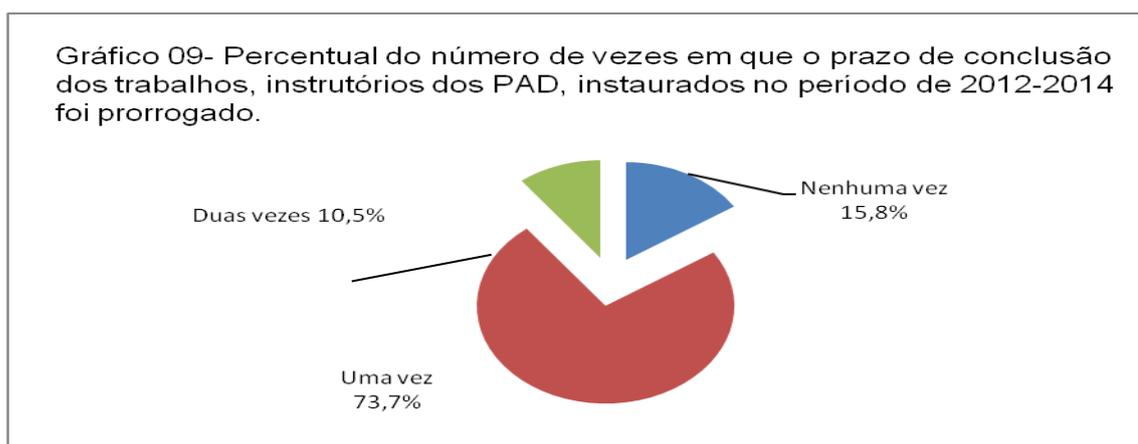
Como vimos, o PAD é um processo administrativo complexo que, por definição, deve apresentar para a autoridade convocante um parecer conclusivo a fim de subsidiar sua decisão. Dependendo da complexidade a CPAD, por vezes, precisa da dilatação do prazo regulamentar para conclusão dos trabalhos instrutórios.

O gráfico a seguir mostra que 3 (15,8%) dos PAD's instaurados no triênio foram conclusos pelas CPAD's sem a necessidade de prorrogação do prazo legal.

Observa-se que 84,2% dos PAD's instaurados solicitaram uma prorrogação do prazo regulamentar para conclusão dos trabalhos. Esse percentual representa 16 PAD's dentre os 19 instaurados no período analisado que foram solucionados até o dia 31 de dezembro de 2014.

Constata-se que apenas 03 (15,8%) dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados no triênio tiveram o trabalho instrutório concluso de acordo com as normas que tratam dos prazos regulamentares. Entretanto, nota-se que 10,5% dos PAD's instaurados necessitou ter o prazo legal para a conclusão dos trabalhos instrutórios dilatados por duas (02 PAD's ou 10,5%) vezes pela autoridade convocante.

Destaca-se que não existe a previsão legal para a concessão de mais de uma prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos pelas CPAD's.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM e PRODEMGE.

O gráfico 10 apresenta a quantidade de vezes em que os trabalhos instrutórios dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados no período compreendido pelos anos 2012 a 2014 na 13ª RPM foram sobrestados pela autoridade convocante. Os dois PAD's, instaurados na 13ª RPM no ano 2014 que não foram finalizados não serão objeto de análise pelas razões já mencionadas.

"O Sobrestamento é paralisação temporária de processo ou ato jurídico, em decorrência da existência de alguma questão prejudicial." (MINAS GERAIS, 2012, p.13).

As causas que motivaram o sobrestamento dos PAD's, alguns até por mais de uma vez, foram a necessidade de se aguardar a elaboração do laudo de perícia

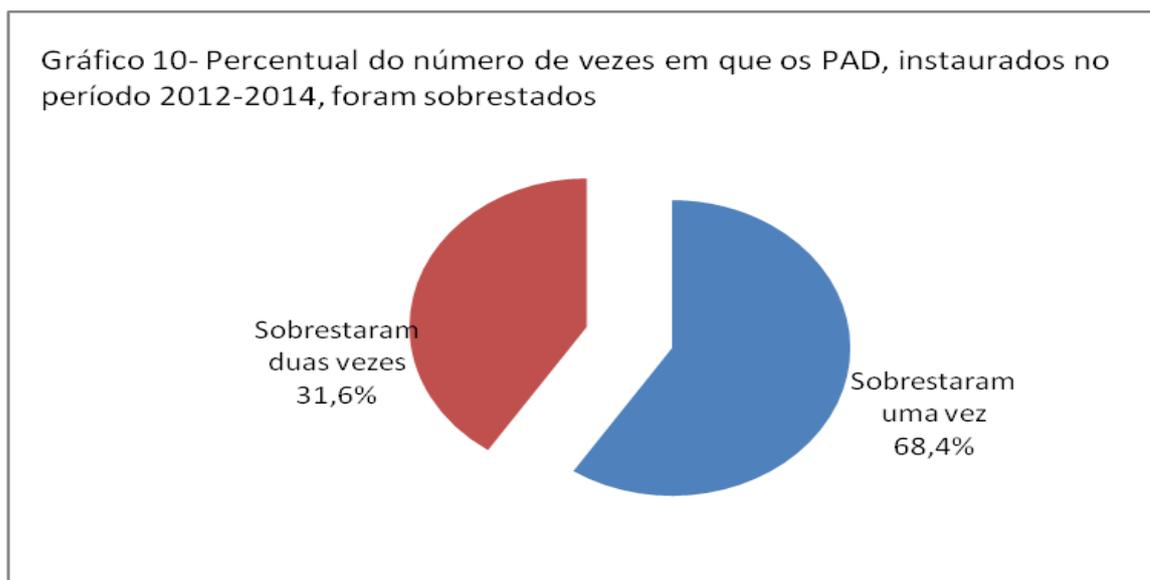
psicopatológica do acusado submetido a exame na Junta Central de Saúde da Polícia Militar, a necessidade de elaboração e publicação de atos administrativos alusivos à substituição de membros componentes das CPAD's e à concessão de períodos para gozo de férias anuais pelos membros das CPAD's.

Com a finalidade de mostrar o percentual do número de vezes, considerado o triênio de 2012-2014, que os autos de PAD's foram sobrestados por ato da autoridade convocante, apresenta-se o gráfico 10. No período analisado, foram instauradas 19 portarias de processos demissionários na 13ª RPM.

Verifica-se que todos os PAD's instaurados no período necessitaram ter os trabalhos instrutórios sobrestados pelo menos uma vez durante o desenvolvimento das atividades pela CPAD.

Dos processos demissionários que tiveram os trabalhos instrutórios sobrestados, 68,4% o foram apenas uma vez. Foi sobrestado por duas vezes a quantidade de 06 PAD's (31,6%).

No triênio de 2012-2014, verificou-se que os atos administrativos de sobrestamento foram necessários em todos os processos, contudo o prazo para a conclusão dos trabalhos pelas CPAD's, em sua maioria, se manteve nos prazos previstos pela norma, não causando prejuízos para a celeridade e eficiência da Administração Pública.



Fonte: Livro de controle de Processos Administrativos Disciplinares da SRH da 13ª RPM.

Para fundamentar este objeto de estudo, a elaboração por parte dos oficiais que compõem as Comissões de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD's) dos trabalhos instrutórios dos Processos Administrativos Disciplinares com base no princípio da eficiência administrativa e em conformidade com as normas em vigor, foi considerado as teorias do direito administrativo que tratam dos princípios que norteiam a elaboração do processo administrativo em geral e a formação de cada fase que compõe o Processo Administrativo Disciplinar. Para tanto, serviram de base as doutrinas defendidas por Di Pietro (2014), Carvalho Filho (2011), Meirelles, Aleixo e Burle Filho(2014) e Gasparini (2007).

No início foram abordadas as teorias que melhor explicam os conceitos e a aplicabilidade dos princípios que norteiam o processo administrativo, para entender como se amoldariam as características da execução de uma atividade administrativo disciplinar à égide dos princípios da eficiência, do devido processo legal e da ampla defesa e do contraditório.

Foi apresentada a caracterização do objeto de estudo, com uma exposição detalhada do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) na Polícia Militar de Minas Gerais, sob a ótica do CEDM e do MAPP/PM, bem como os principais vícios de forma que surgem quando ocorre o desenvolvimento dos trabalhos instrutórios pelas CPAD's.

Os gráficos 1 e 2 mostraram que o número de portarias instauradas e a quantidade de policiais militares submetidos a processo demissionário na 13ª RPM diminuíram consideravelmente do ano 2012 até o ano 2014. Contudo, a quantidade de policiais militares submetidos a PAD em 2014 foi maior do que em 2013, tendo em vista que um mesmo militar foi submetido a 04 PAD's neste ano.

Observou-se, no gráfico 3, que o tempo médio gasto pelas CPAD's para concluir os trabalhos instrutórios dos PAD's teve um comportamento semelhante, nos três anos analisados, contudo no ano de 2013 houve uma pequena elevação, de quatro dias, no tempo médio para elaboração dos trabalhos.

Foi verificado pelo gráfico 4 que todos os PAD's instaurados nos anos 2012 e 2013 pelo Comandante da 13ª RPM se encontram concluídos pelas CPAD's e solucionados pela autoridade convocante. Dos processos demissionários instaurados no ano 2014, apenas dois ainda não haviam tido a instrução concluída pela CPAD, sendo que foram instaurados no segundo semestre de 2014.

Os gráficos 5, 6, 7 e 8 tiveram o objetivo de representar a quantidade de vezes em que os autos de PAD's retornaram às comissões processantes, após análise pela Adjuntoria de Justiça e Disciplina da SRH/13ª RPM, para cumprimento de diligências complementares ou adoção de medidas para a correção de vícios formais ou de mérito detectados nos autos.

Foi observado no gráfico 8 que, no período ano de 2012 a 2014, do total de 19 portarias de PAD's instauradas, 84,2% dos autos não precisaram retornar à CPAD nenhuma vez para cumprimento de diligências complementares ou para que fossem realizadas correções formais ou de mérito. Dessa forma, deduz-se que a instrução dos PAD's levadas a efeito pelas CPAD's foi realizada em observância aos princípios que orientam as atividades da Administração Pública e a elaboração dos Processos Administrativos no serviço público, bem como pode se afirmar que a instrução se deu de acordo com as normas legais e orientações sobre o assunto.

Ao contrário, conclui-se que uma parcela (15,8%) dos autos de PAD's instaurados no triênio de 2012 a 2014 teve o trabalho instrutório elaborado pelas CPAD's sem que fossem observados os princípios basilares que norteiam a Administração Pública, principalmente, os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório e da eficiência, em desacordo com as normas e orientações internas da Corporação. Chegou-se a essa conclusão, haja vista, que 03 autos de PAD's, num total de 19 instaurados no triênio retornaram para a tomada de providências à respectiva comissão processante, pelo menos uma vez.

Notou-se que a maioria dos vícios processuais que caracterizou nulidade absoluta ou relativa estão relacionados ao desrespeito aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa e do contraditório. A não observância desses princípios refletiu na qualidade e na celeridade dos trabalhos instrutórios da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar e, conseqüentemente, comprometeu a observação do princípio da eficiência por parte da Polícia Militar de Minas Gerais.

O percentual do número de vezes em que o prazo de conclusão dos trabalhos instrutórios dos PAD's, instaurados no triênio 2012-2014, foram prorrogados foi representado pelos dados inseridos no gráfico 9. Ficou demonstrado que 15,86% dos PAD's instaurados no triênio foram conclusos pelas CPAD's sem a necessidade de prorrogação do prazo legal e 84,14% das CPAD's solicitaram uma prorrogação do prazo regulamentar para conclusão dos trabalhos. Todavia, percebeu-se que

10,5% das CPAD's necessitaram ter o prazo legal para a conclusão dos trabalhos instrutórios dilatados por duas vezes pela autoridade convocante, não obstante a inexistência de previsão legal para a concessão de mais de uma prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos pelas CPAD's.

O gráfico 10 teve por objetivo representar os dados relativos à quantidade de vezes em que os autos dos PAD's instaurados pelo Comandante da 13ª RPM, no período de 2012 a 2014, foram sobrestados pela autoridade competente.

Verificou-se que, dos 19 PAD's instaurados no período de 2012 a 2014, 100% necessitaram ter os trabalhos instrutórios sobrestados pelo menos uma vez durante o desenvolvimento das atividades pelas CPAD's. A coleta de informações acerca do sobrestamento dos trabalhos das CPAD's possibilitou, também, que fossem identificadas as principais motivações que subsidiaram o sobrestamento dos PAD's no triênio analisado. Concluiu-se que as principais causas que motivaram o sobrestamento dos PAD's foram a necessidade de aguardar a elaboração do laudo de perícia psicopatológica do acusado submetido a exame na Junta Central de Saúde da Polícia Militar, a necessidade de elaboração e publicação de atos administrativos alusivos à substituição de membros componentes das CPAD's e a concessão de períodos para gozo de férias anuais pelos membros das CPAD's.

Destacou-se também, que os motivos que levaram ao sobrestamento dos trabalhos das CPAD's pela autoridade convocante estão associados à necessidade de assegurar o cumprimento aos princípios da Administração Pública, como os princípios da legalidade, da ampla defesa e do contraditório, do devido processo legal e da publicidade.

Concluiu-se que os longos períodos em que os trabalhos das CPAD's permanecem sobrestados ocasionam notórios prejuízos para a celeridade e para a eficiência da instrução dos processos demissionários na Polícia Militar.

Finalmente, pôde-se concluir que o objetivo geral proposto para o trabalho monográfico foi alcançado. A pesquisa realizada foi hábil para avaliar se os Processos Administrativos Disciplinares instaurados pelo Comandante da 13ª RPM são elaborados de acordo com as normas em vigor e em observância ao princípio constitucional da eficiência.

Da mesma forma, a pesquisa mostrou-se capaz de concluir que os objetivos específicos também foram atingidos.

Assim, o trabalho acadêmico realizado concluiu que os PAD's foram solucionados com base no princípio da eficiência, contudo vale destacar que alguns pontos merecem ser melhorados, como a necessidade observada em grande parte dos processos de prorrogar o prazo e a necessidade presente em todos os processos de sobrestar os trabalhos, pois o longo período de sobrestamento compromete a celeridade do processo.

Com fundamento na interpretação dos dados coletados e analisados neste Capítulo , conjuntamente com a abordagem realizada no embasamento teórico dos capítulos antecedentes, foi possível responder com clareza à hipótese apresentada. Com dados concretos, foi possível detectar que os trabalhos executados pelas CPAD's da 13ª RPM, ao longo dos anos de 2012 a 2014 foram satisfatórios e primaram pelo princípio da eficiência, apesar da necessidade de sobrestamentos e prorrogações.

O prazo utilizado pelas CPAD's corresponde ao que é previsto na norma e as diligências complementares que foram propostas pela Adjuntoria de Justiça e Disciplina da 13ª RPM foram mínimas e não retardaram a conclusão dos trabalhos.

A hipótese confirmada é a de que o trabalho instrutivo dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados na 13ª RPM foi desempenhado pelos oficiais que compõem as CPAD's, com base no princípio da eficiência administrativa e em acordo com as normas em vigor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como foco a análise dos Processos Administrativos Disciplinares realizados pelas CPAD's da 13ª RPM, no que tange aos resultados obtidos com base no princípio da eficiência.

No primeiro capítulo, foram expostos os princípios do direito administrativo que estão intimamente ligados ao processo/procedimento administrativo. Vimos que a ampla defesa e o contraditório, a oficialidade, a publicidade, o formalismo moderado e o devido processo legal são os princípios que norteiam a elaboração do processo administrativo, além do princípio da eficiência, o qual deve nortear as ações dos agentes público, princípio este base para elaboração da pesquisa quantitativa a respeito dos PAD's da 13ª RPM.

Já no segundo capítulo, foram abordadas as etapas do processo administrativo disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais através da sua legislação interna, composta pelo MAPPA e o CEDM. Seguir o que a norma define como etapas do PAD é fundamental para que seja respeitado o princípio da legalidade, e conseqüentemente, alcançar a eficiência. Respeitar as notificações previstas para que o acusado se defenda é uma forma de garantir a ampla defesa e o contraditório ao longo do processo, sendo essa uma garantia constitucional.

No terceiro capítulo, foram descritas as principais nulidades presentes nos processos administrativos, sendo elas as nulidades absolutas, nulidades relativas e as de mera irregularidade. As primeiras geram a nulidade do processo, porque a existência dessas no processo gera a invalidade, como por exemplo, a ampla defesa e o contraditório que cerceia o direito de defesa do acusado. As segundas, se presentes no processo, não o invalidam e, para serem corrigidas, devem ser alegadas pelas partes. As terceiras não causam transtorno à elucidação dos fatos e, conseqüentemente, não geram a nulidade do processo. Contudo, o excesso de nulidade de mera irregularidade gera uma má impressão do processo.

Por fim, no terceiro capítulo foram realizadas as análises relativas aos dados quantitativos dos Processos Administrativos Disciplinares da 13ª Região da Polícia Militar de Minas Gerais. Foram analisadas as portarias de PAD's instauradas no período de 2012 a 2014. No período, foram instauradas 21 portarias e 20 militares

foram investigados. Vimos que o tempo médio para solucionar os processos girou em torno de 60 dias, o que é previsto na legislação interna.

O Comando da 13ª RPM solucionou todos os processos instaurados em 2012 e 2013, e, apenas 2, de quatro processos instaurados em 2014, não haviam sido solucionados em 31 de dezembro de 2014. Mais de 84,2% dos processos não retornaram para diligências complementares no período analisado. Grande parte dos procedimentos foi prorrogada e 100% dos processos foram sobrestados, alternativa prevista na legislação e amplamente utilizada pelas CPAD's. Ficou claro que o prazo de 40 dias foi insuficiente para finalizar os trabalhos, mas com a utilização da prorrogação e do sobrestamento foi possível cumprir os prazos determinados.

Por fim, foi possível comprovar que as CPAD's elaboraram os trabalhos com base em todos os princípios constitucionais e, em especial, com base no princípio da eficiência, no que tange aos prazos cumpridos.

REFERÊNCIAS

- CAPEZ, Fernando, *Curso de Direito Penal: Parte Geral*, Vol. 1. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio. *Teoria geral do processo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MINAS GERAIS. *Lei n. 14.310, de 19 de junho de 2002*. Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de MG, 2002.
- _____. *Resolução n. 4.220, de 28 de junho de 2012*. Manual de Processos e Procedimentos Administrativo-Disciplinares da Polícia Militar. Belo Horizonte: Polícia Militar. Comando Geral, 2002b.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- OLIVEIRA, Giselle Cibilla Silva. *O processo administrativo disciplinar como instrumento de concretização dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e dos acusados*. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13976/nulidades-do-processoadministrativo-disciplinar>> Acesso em 23nov2014.
- SIMÃO, Márcio Geremias. *A instrução do processo administrativo disciplinar (pad): avaliação da eficiência em sua elaboração pelos oficiais pm lotados na 1ª rpm.2010*. Disponível em: < www.bibliotecapolicial.com.br > Acesso em 24ago2014.