

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS**

**CURSO DE COMANDO E ESTADO MAIOR: ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA COM ÊNFASE NA ATIVIDADE
BOMBEIRO MILITAR**

RAFAEL FORTUNATO CAMILO

**DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE MELHORIAS PARA O EXERCÍCIO DOS
DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO CBMSC**

**FLORIANÓPOLIS
2017**

Rafael Fortunato Camilo

Diagnóstico e propostas de melhorias para o exercício dos direitos e garantias constitucionais nos Processos Administrativos Disciplinares no CBMSC

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade Bombeiro Militar.

Orientador (a): Prof. Dra. Denise Pinheiro

**Florianópolis
2017**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor com orientações da Biblioteca CBMSC

Camilo, Rafael Fortunato

Diagnóstico e propostas de melhorias para o exercício dos direitos e garantias constitucionais nos Processos Administrativos Disciplinares no CBMSC. / Rafael Fortunato Camilo. -- Florianópolis : CEBM, 2017.

78 p.

Monografia (Curso de Comando e Estado Maior e Curso de Especialização em Administração da Segurança pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar) – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Curso de Comando e Estado Maior, 2017.

Orientador: Denise Pinheiro, Dra.

1. Devido processo legal. 2. Processo administrativo disciplinar. 3. Corpo de Bombeiros Militar. I. Pinheiro, Denise. II Diagnóstico e propostas de melhorias para o exercício dos direitos e garantias constitucionais nos Processos Administrativos Disciplinares no CBMSC.

RAFAEL FORTUNATO CAMILO

**DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE MELHORIAS PARA O EXERCÍCIO DOS
DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO CBMSC**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

Banca Examinadora:

Orientador(a):

Dra. Denise Pinheiro
UDESC

Membros:

Me. Ricardo José Steil
CBMSC

Esp. Daniel Fernandes
CBMSC

Florianópolis, 14 de setembro de 2017

Dedico este trabalho à minha esposa, Grasielle, pelo incentivo, apoio e compreensão e ao meu filho, Davi, pela alegria diária que me proporciona.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por fazer-me vencedor em mais esta etapa, tão importante em minha vida.

À minha esposa Grasielle, pelo incentivo e compreensão dispensados para que eu pudesse concluir mais esta etapa e pela dedicação dada à nossa família diante de minhas ausências.

A meu filho Davi Fortunato, pela paciência e por ser a minha fonte de inspiração para enfrentar todos os desafios.

Aos professores do Curso de Comando e Estado Maior, sobretudo à minha orientadora, professora Dra. Denise Pinheiro, pela atenção, dedicação e contribuições dadas para a realização deste trabalho.

Aos amigos e colegas de turma, pelo companheirismo e apoio dados durante o período deste curso.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

“Portanto, é necessário que sejamos submissos às autoridades, não apenas por causa da possibilidade de uma punição, mas também por questão de consciência.”

(Romanos 13:5)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar um estudo sobre a condução dos processos administrativos disciplinares (PAD) no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, apresentando um diagnóstico sobre o cumprimento das regras processuais nos processos de apuração de ilícitos disciplinares praticados pelos bombeiros militares, para, em seguida, propor medidas que visem melhorar o andamento do PAD na instituição e a diminuição de irregularidades no curso dos processos de apuração de faltas disciplinares. Para tanto foi realizada pesquisa bibliográfica na legislação e na doutrina, além de pesquisa documental em 147 PAD instaurados na Corporação no ano de 2010 e em 205 processos instaurados no ano de 2016. Na pesquisa, foi analisado o cumprimento de regras processuais relacionadas à competência da autoridade administrativa, a concessão de prazo para defesa prévia e sua forma de apresentação, a produção de provas, a cientificação prévia da oitiva de testemunhas, a concessão de prazo para alegações finais e a cientificação ao acusado da decisão final do PAD. Na comparação dos resultados entre os dois anos de referência, a pesquisa revelou que houve significativa diminuição de irregularidades processuais em grande parte das regras processuais examinadas. Foi possível constatar também que não houve aumento da prática irregularidades processuais em nenhuma das regras verificadas. Diante do diagnóstico formado foi possível propor a criação de mecanismos que visem capacitar, orientar e controlar as atividades das autoridades administrativas com atuação sobre os PAD do CBMSC com vistas a obtenção de processos disciplinares com menos irregularidades e que garantam integralmente o pleno exercício dos direitos e garantias constitucionais aos bombeiros militares acusados.

Palavras-chave: Devido processo legal. Processo administrativo disciplinar. Corpo de Bombeiros Militar.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Competência das autoridades administrativas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.....	50
Gráfico 2 - Concessão de prazo aos acusados para apresentação da defesa prévia nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.....	51
Gráfico 3 – Apresentação da defesa prévia de forma manuscrita nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.....	52
Gráfico 4 - Produção de provas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.	53
Gráfico 5 - Tipos de provas produzidas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.	54
Gráfico 6- Cientificação prévia do acusado acerca da oitiva de testemunhas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.....	55
Gráfico 7 - Concessão de prazo aos acusados para apresentação das alegações finais nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.....	57
Gráfico 8- Cientificação formal do acusado acerca da decisão final dos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.....	58
Quadro 1- Proposta de programa de matérias do curso de PAD.	64
Quadro 2- Proposta de roteiro do PAD no CBMSC.....	66

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	12
1.2 OBJETIVOS	13
1.2.1 Objetivo geral.....	13
1.2.2 Objetivos específicos.....	13
1.3 O CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA	13
1.4 SITUAÇÃO PROBLEMA	15
1.5 METODOLOGIA.....	15
1.6 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO	17
2 REGIME DISCIPLINAR NO CBMSC.....	19
2.1 O REGIME JURÍDICO DOS BOMBEIROS MILITARES DO CBMSC.....	19
2.2 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DOS BOMBEIROS MILITARES DO CBMSC	22
2.2.1 Efeitos da punição disciplinar	23
2.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	25
2.4 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES.....	26
2.4.1 Princípio da legalidade	28
2.4.2 Princípios da ampla defesa e do contraditório.....	28
2.4.3 Princípio da tipicidade “mitigada” e princípio da motivação das decisões administrativas.....	30
2.4.4 Princípio do formalismo moderado	31
2.4.5 Princípio da presunção de inocência.....	32
2.4.6. Princípio do <i>non bis in idem</i>.....	33
3 O RITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO CBMSC	35
3.1 INSTAURAÇÃO.....	35
3.1.1 Competência da autoridade administrativa.....	37
3.1.2 Prazo para conclusão.....	38
3.3 DEFESA PRÉVIA.....	39
3.4 INSTRUÇÃO PROBATÓRIA.....	40
3.4.1 Interrogatório.....	41
3.5 ALEGAÇÕES FINAIS.....	42
3.6 RELATÓRIO DA AUTORIDADE PROCESSANTE.....	42
3.7 DECISÃO	43

3.7 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	44
3.7.1 Pedido de reconsideração de ato	45
3.7.2 Queixa	45
3.7.3 Representação	46
3.8 SUBSIDIARIEDADE DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR.....	46
3.9 INAFASTABILIDADE DA APRECIACÃO DO PODER JUDICIÁRIO.....	47
4 DIAGNÓSTICO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DO CBMSC.....	49
4.1 COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA	49
4.2 CONCESSÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DA DEFESA PRÉVIA	50
4.3 PRODUÇÃO DE PROVAS	52
4.4 CIENTIFICAÇÃO PRÉVIA SOBRE A OITIVA DAS TESTEMUNHAS	55
4.5 CONCESSÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS.....	56
4.6 CIENTIFICAÇÃO DA DECISÃO FINAL.....	57
4.7 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR DO CBMSC.....	58
4.7.1 Corregedoria Geral	59
4.7.2 Corregedorias-Setoriais	59
4.7.3 Sistema Corregedoria.....	60
4.7.4 Capacitação e Formação.....	60
5 PROPOSTAS DE MELHORIAS PARA O EXERCÍCIO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO CBMSC.....	63
5.1 CURSO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	63
5.1.2 Curso de PAD na modalidade EAD	65
5.2 ROTEIRO DO PAD	66
5.3 ATUALIZAÇÃO DA PORTARIA QUE REGULA O PAD NO CBMSC	69
5.4 CONTROLE INTERNO DOS PAD PELAS CORREGEDORIAS-SETORIAIS.....	70
6 CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS.....	74

1 INTRODUÇÃO

A hierarquia e a disciplina são os princípios basilares das instituições militares. A hierarquia caracteriza-se pela ordenação da autoridade dentro da estrutura da instituição e a disciplina traduz-se pelo rigoroso cumprimento e pelo acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições vigentes na Corporação.

Os atos de indisciplina e os desvios de conduta praticados pelos integrantes das organizações, no exercício de suas atribuições ou que com elas tenham relação, configurará infração disciplinar, e implicará na responsabilização administrativa dos agentes públicos que as praticarem e poderá resultar na aplicação de sanções disciplinares aos infratores.

Ocorre que no contexto atual, a apuração de infração administrativa e a aplicação de punição disciplinar deverão ser precedidas do devido processo legal, em que sejam concedidos aos acusados os direitos referentes ao exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme determinação expressa da Constituição Federal de 1988.

Por força de dispositivo constitucional, a instauração e a adequada condução de processo para a apuração de falta disciplinar tornou-se obrigatória em todas as esferas da Administração Pública, uma vez que, segundo a lei maior da federação, ninguém poderá ser privado da liberdade ou de seus bens sem a instauração do devido processo legal.

Dessa forma, a apuração de falta disciplinar praticada pelos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar e a consequente aplicação de punição disciplinar deverá ocorrer por meio de adequado procedimento administrativo, em que deverão ser oportunizados aos bombeiros militares acusados os mais amplos direitos e garantias constitucionais relacionados à sua defesa, ao contraditório e à participação nos atos do processo.

Estes direitos e garantias são consubstanciados por meio do processo administrativo disciplinar (PAD), o qual é caracterizado por uma série de regras e de procedimentos com vistas à apuração regular dos fatos e ao oferecimento, às autoridades administrativas competentes, dos subsídios necessários para a correta e adequada decisão disciplinar.

Tais processos administrativos se revestem de significativa importância para a manutenção da disciplina institucional, e podem resultar em sanções disciplinares que acarretam sérias consequências para a vida funcional e pessoal dos bombeiros militares.

Por este motivo e diante dos direitos e garantias previstos constitucionalmente é que os PAD instaurados no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) devem seguir rigorosamente as regras previstas nas leis e nos regulamentos, eliminando-se a prática de irregularidades nos processos disciplinares e na aplicação das medidas disciplinares aos

bombeiros militares.

1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

No CBMSC, o PAD é instaurado e conduzido pelas autoridades administrativas com competência legal para tais ações, as quais são as responsáveis pelo andamento dos processos disciplinares e pelas decisões administrativas que serão impostas aos bombeiros militares acusados.

As decisões que impliquem em aplicação de punição disciplinar aos bombeiros militares causam impactos importantes na vida funcional destes profissionais, provocando reflexos na classificação do seu comportamento funcional e na progressão na carreira, podendo gerar desde a privação temporária de liberdade até a exclusão do bombeiro militar acusado das fileiras da Corporação.

Portanto, vê-se que o cumprimento integral das regras processuais pertinentes à condução dos referidos processos pelas autoridades administrativas responsáveis, torna-se essencial à adequada tomada de decisão por parte da Administração e à aplicação de medidas disciplinares justas e sem vícios.

O CBMSC, nos últimos anos, tem adotado algumas medidas a fim de adequar a postura institucional na condução dos procedimentos administrativos. Algumas destas medidas estão relacionadas à capacitação das autoridades responsáveis pela condução e decisão nos processos, à estruturação da Corregedoria-Geral e das Corregedorias Setoriais e à implementação de sistemas informatizados de controle de processos.

Diante disso, a partir da análise dos PAD instaurados nos anos de 2010 e de 2016 na instituição, pretende-se analisar a evolução dos processos disciplinares do CBMSC e diagnosticar o grau de cumprimento das garantias processuais constitucionais em tais processos.

A partir dos resultados obtidos, pretende-se propor melhorias institucionais que possam contribuir para o pleno cumprimento dos direitos e garantias constitucionais relacionados aos PAD no CBMSC.

Nesse contexto, torna-se relevante a pesquisa para que se obtenha a real compreensão da atuação da Corporação na apuração dos ilícitos administrativos e na aplicação das medidas disciplinares aos bombeiros militares transgressores.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Propor a criação de mecanismos que auxiliem o CBMSC a conduzir de forma adequada os processos administrativos disciplinares.

1.2.2 Objetivos específicos

- Contextualizar o processo administrativo disciplinar na estrutura do CBMSC;
- Descrever os procedimentos a serem seguidos pelas autoridades administrativas na condução dos processos administrativos disciplinares;
- Avaliar a evolução do cumprimento das regras processuais nos processos administrativos disciplinares do CBMSC nos anos de 2010 e 2016;
- Avaliar o grau de atendimento às regras processuais nos processos administrativos disciplinares do CBMSC.

1.3 O CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA

A manutenção da ordem pública e a proteção dos cidadãos são elementos essenciais para a existência da sociedade no que tange à garantia do convívio harmônico entre os cidadãos, sendo responsabilidade do Estado a criação de mecanismos institucionais que garantam a segurança das pessoas.

A segurança pública é tratada pela Constituição Federal de 1988 como sendo dever do Estado, o qual o exerce por meio de vários órgãos, a nível federal e estadual, conforme se extrai do art. 144, a seguir exposto:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(BRASIL, 1988).

Cada órgão acima citado possui atribuições, regime e estrutura definidos pela carta constitucional de 1988 e também pelas leis dela decorrentes.

As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, por sua vez, além de suas atribuições previstas na Constituição Federal de 1988 e nas leis que os regulamentam, são forças auxiliares e reserva do Exército, subordinando-se aos governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (MORAES, 2007).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar das atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares, limitou-se a concluir que, além das atribuições definidas em lei, este órgão é incumbido da execução de atividades de defesa Civil.

Neste sentido, Lazarini (1996) explica que a atividade fim do Corpo de Bombeiros Militar, órgão integrante da estrutura de segurança pública, é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e a de defesa civil.

Na mesma linha, Pedro Lenza (2016) ensina que aos Corpos de Bombeiros Militares, forças auxiliares e reserva do Exército, além das atribuições definidas em lei, tais como a prevenção e a extinção de incêndios, proteção, busca e salvamento de vidas humanas, prestação de socorro em casos de afogamento, inundações, desabamentos, acidentes em geral, catástrofes e calamidades públicas etc., incumbe as atividades de defesa civil.

No Estado de Santa Catarina, o Corpo de Bombeiros Militar possui atribuições específicas relacionadas à prevenção e ao socorro público em diversas áreas, as quais são citadas no artigo 108 da Constituição Estadual.

São atribuições dos bombeiros catarinenses, além de outras, os serviços de prevenção a sinistros e catástrofes; o combate a incêndios, buscas e salvamentos de pessoas e bens; o atendimento pré-hospitalar; a prevenção balneária; o exercício do poder de polícia administrativa nas atividades de fiscalização e imposição de sanções relacionadas ao cumprimento das normas de segurança contra incêndio e pânico; a perícia de incêndios; o apoio e colaboração aos órgãos de defesa civil (SANTA CATARINA, 1989).

Na estrutura administrativa do Estado de Santa Catarina, o CBMSC está vinculado à Secretaria de Estado da Segurança Pública, juntamente com a Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto Geral de Perícias e o Departamento Estadual de Trânsito, conforme disposto na Lei 381/2007 que trata da organização administrativa do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2007a).

Em 2003, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 33, o CBMSC foi emancipado da Polícia Militar, ganhando a partir de então, autonomia administrativa e financeira para gerir seus recursos.

Dessa forma, os bombeiros militares, juntamente com os integrantes da Polícia Militar, compõem a classe dos militares estaduais, com “garantias, deveres e obrigações – estatuto, lei de remuneração, lei de promoção de oficiais e praças e regulamento disciplinar único” (SANTA CATARINA, 2003).

O efetivo do CBMSC é composto por militares estaduais denominados bombeiros militares, os quais estão sujeitos aos preceitos dos estatutos, normas e regulamentos que definem os seus deveres, obrigações e regras de conduta a serem observados no exercício de suas atividades.

Os bombeiros militares que contrariarem tais preceitos no desenvolvimento de suas atribuições profissionais ou que com elas estiverem relacionadas, cometerão transgressão disciplinar e estarão sujeitos às sanções administrativas previstas em regulamento, após a devida submissão a um PAD.

Este processo administrativo corresponde a uma sequência de atos em que devam ser observadas regras específicas a fim de conceder aos acusados os direitos relativos à ampla defesa e ao contraditório, de forma a resultar em aplicações de medidas disciplinares legais.

1.4 SITUAÇÃO PROBLEMA

Para que se conceda aos bombeiros militares acusados de praticarem transgressões disciplinares os direitos relativos à ampla defesa e ao contraditório e para que sejam aplicadas medidas disciplinares adequadas à legislação, é essencial a realização de um processo administrativo disciplinar legal, com obediência às regras e aos preceitos processuais previstos para este tipo de procedimento de apuração de falta disciplinar.

Neste sentido é que surge o problema de pesquisa do presente trabalho, a fim de que seja constatado **qual o grau de observância das regras processuais nos processos administrativos disciplinares do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**, para que sejam propostas medidas institucionais visando a integral concessão dos direitos e das garantias constitucionais relacionados ao devido processo legal.

1.5 METODOLOGIA

O estudo partirá da análise da legislação que regulamenta o PAD no CBMSC, além de pesquisas em doutrinas jurídicas na área do Direito Administrativo que tratam sobre o tema.

A fim de subsidiar a formação de um diagnóstico sobre a conformidade dos PAD do CBMSC com as regras previstas em leis e em regulamentos, será procedida à pesquisa de comparação dos PAD instaurados no CBMSC nos anos de 2010 e 2016.

Serão utilizados 147 PAD instaurados na Corporação no ano de 2010 e 205 processos instaurados no ano de 2016 nas Unidades Operacionais, nas Diretorias e no Comando-Geral do CBMSC, a fim de se traçar um comparativo e um diagnóstico de evolução dos resultados dos processos no período compreendido.

Os dados para a realização da pesquisa serão computados a partir da consulta às cópias dos processos administrativos, sendo mensuradas as quantidades de processos que observaram e que não observaram os seguintes procedimentos: competência da autoridade administrativa; concessão de prazo ao acusado para apresentação de defesa prévia; forma de apresentação da defesa prévia; existência de provas produzidas nos processos; cientificação prévia da oitiva de testemunhas; concessão de prazo para alegações finais; e cientificação ao acusado da decisão final do PAD.

Assim sendo, quanto aos objetivos da pesquisa, será utilizada a pesquisa descritiva, que “é aquela que analisa, observa, registra e correlaciona aspectos (variáveis) que envolvem fatos ou fenômenos sem manipulá-los” (LEONEL; MOTA, 2007). Ou seja, o pesquisador não interferirá nos resultados do trabalho, de forma que os dados identificados nos processos administrativos levarão às conclusões traçadas, sem que haja a interferência do pesquisador.

Quanto à estratégia, a pesquisa será bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica “é aquela que se desenvolve tentando explicar um problema a partir das teorias publicadas em diversos tipos de fontes: livros, artigos, manuais, enciclopédias, anais, meios eletrônicos, etc.” (LEONEL; MOTA, 2007). Será documental a pesquisa, pois serão coletados dados de processos arquivados nas Unidades e na Corregedoria-Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

A partir dos resultados da pesquisa, serão apresentadas propostas que possam resultar na melhoria dos PAD instaurados na Corporação, para que estes possam garantir aos bombeiros acusados o pleno exercício das garantias constitucionais.

A fim de atingir os objetivos do estudo, e após a abordagem introdutória do trabalho, o segundo capítulo abordará a regime disciplinar dos bombeiros militares no CBMSC. Será tratado sobre o regime jurídico dos bombeiros militares e sobre o PAD como o instrumento de apuração da responsabilidade administrativa e aplicação de punições disciplinares aos bombeiros militares.

Em seguida, no terceiro capítulo será tratado sobre o rito do PAD no CBMSC, onde

serão detalhadas as fases e as regras aplicáveis ao processo que visa apurar a prática de transgressão disciplinar e aplicar medidas disciplinares aos bombeiros militares.

No quarto capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa documental realizada em 147 PAD instaurados no CBMSC no ano de 2010 e em 205 PAD procedidos no ano de 2016 e que teve por finalidade analisar o cumprimento das regras processuais nos referidos procedimentos, traçando-se um comparativo dos resultados obtidos nos dois anos de referência da pesquisa.

Por fim, no quinto capítulo do trabalho e concluindo o estudo serão apresentadas propostas de medidas que poderão ser adotadas pela Corporação visando a diminuição da incidência de irregularidades nos PAD instaurados no CBMSC, a realização de processos disciplinares regulares e a aplicação de medidas disciplinares legais.

1.6 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

A disciplina nas organizações militares é de fundamental importância para a manutenção das atividades do Estado e da garantia de prestação de serviços essenciais aos cidadãos.

Por outro lado, as punições disciplinares geram para o bombeiro militar consequências diretas em sua vida funcional, podendo gerar uma série de prejuízos relativos à progressão na carreira, a privação da sua liberdade e até a exclusão do bombeiro militar do serviço público.

Por estes motivos é que os PAD se revestem de significativa importância para a manutenção da disciplina institucional além de trazer sérias consequências para a vida funcional do bombeiro militar.

A Constituição Federal de 1988 trouxe para o ordenamento jurídico pátrio uma série de direitos e garantias a todos os cidadãos, acusados em processos judiciais e administrativos, não excluindo desse contexto os militares. Portanto, os PAD instaurados no Corpo de Bombeiros Militar devem seguir rigorosamente os regramentos constitucionais e legais relacionados aos direitos constitucionais, a fim de se evitar o cometimento de abusos por parte da Administração Militar.

Por estes motivos é que se pretende com este estudo, a partir de um diagnóstico dos PAD já desenvolvidos no CBMSC, apresentar propostas que subsidiem o trabalho das autoridades administrativas de tais processos com o objetivo de diminuir a prática de erros na condução dos processos disciplinares e, conseqüentemente, resultar em aplicação de punições administrativas mais justas e de acordo com os preceitos constitucionais e, ao mesmo tempo,

garantir o exercício do poder disciplinar por parte da instituição.

2 REGIME DISCIPLINAR NO CBMSC

O presente capítulo destina-se a tratar sobre o regime jurídico dos militares, dentre os quais se encontram os bombeiros militares de Santa Catarina, tratando da responsabilidade administrativa dos bombeiros e da relação disciplinar existente entre a Administração Pública e essa classe específica de agentes públicos.

Será tratado sobre o PAD, como sendo o recurso adequado de apuração de responsabilidade administrativa e sobre os princípios que se aplicam a este dispositivo processual administrativo.

2.1 O REGIME JURÍDICO DOS BOMBEIROS MILITARES DO CBMSC

No âmbito federal, os militares são os agentes que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica, na forma do art. 142, *caput* e art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Já os integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Tal condição foi definida pelo art. 42 da Constituição Federal de 1988, com as modificações trazidas pela Emenda Constitucional nº 18/1998 (BRASIL, 1988).

Às organizações militares são incumbidas as missões relacionadas à garantia da lei e da ordem, cabendo a elas a proteção da soberania do Estado e a segurança da sociedade.

São organizadas com base na hierarquia e disciplina, sendo tais princípios norteadores do funcionamento das corporações militares, conforme se extrai do texto constitucional:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.
(BRASIL, 1988)

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

A hierarquia é a ordenação da autoridade em níveis diferentes dentro da estrutura da instituição e a disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam a organização, conforme estampado no art. 14 do Estatuto dos militares estaduais de Santa Catarina.

Art. 14. A hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar. A Autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.

§ 1º A hierarquia policial militar é a ordenação da autoridade em níveis diferentes dentro da estrutura da Polícia Militar. A ordenação se faz por postos ou graduações; e dentro de um mesmo posto ou graduação; se faz pela antiguidade. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade.

§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo policial militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

§ 3º A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias, entre policiais militares da ativa, da reserva e reformados.

(SANTA CATARINA, 1983)

Os militares estão sujeitos a regime jurídico próprio, aos quais são estabelecidas regras especiais de trabalho, que os diferenciam dos demais servidores e trabalhadores civis.

Por este motivo, nem todos os direitos sociais previstos para os trabalhadores e servidores públicos civis são aplicáveis aos militares. Segundo Di Pietro (2013), a incidência aos militares dos direitos relacionados ao vínculo de trabalho com o Estado deve ser precedida de previsão legal expressa nesse sentido.

O texto constitucional, em seu art. 142, inciso VIII, mencionou quais dos direitos sociais dos trabalhadores em geral, previstos no art. 7º da Carta Magna, são assegurados também aos militares, são eles: o décimo terceiro salário; o salário-família; as férias anuais remuneradas com gratificação de um terço a mais; as licenças maternidade de 120 dias e a licença paternidade de 05 dias; e a assistência aos filhos e dependentes até 06 anos. Di Pietro (2013) acentua que este rol é taxativo, não admitindo, portanto, interpretação extensiva.

Por outro lado, considerando as peculiaridades das atividades executadas pelas Forças Armadas e pelas Forças Auxiliares, a Constituição Federal de 1988 especificou, no art. 142, algumas vedações a direitos que são assegurados aos servidores e trabalhadores em geral mas que são proibidos aos militares brasileiros, quais sejam: a sindicalização, a greve e a filiação a partidos políticos, sendo esta última restrição exigida enquanto o militar estiver no serviço ativo.

Segundo Rosa (2011, p. 54), existem relevantes diferenças entre o regime disciplinar dos militares e as regras válidas para os servidores civis conforme se observa no texto do autor apresentado a seguir:

O direito administrativo castrense, que envolve as questões relacionadas com os atos administrativos praticados pelos integrantes das Forças Armadas, ou Auxiliares, possui alguns regramentos que são diversos do direito administrativo dos servidores públicos civis, integrantes dos quadros da administração pública direta ou indireta da União, Estados, Municípios, ou Distrito Federal.

O militar que venha a violar alguma disposição dos regulamentos disciplinares poderá ter seu *jus libertatis* cerceado, em decorrência da imposição de uma pena de

prisão, que poderá chegar até 30 dias de detenção [...]. Na área do funcionalismo civil, não existe possibilidade de imposição de uma pena restritiva de liberdade, sendo que estes servidores estão sujeitos a sanções diversas dos militares (ROSA, 2011, p. 54).

Para Justen Filho (2016), uma característica fundamental do vínculo dos militares com o Estado, e que também os diferencia das demais classes de servidores, está na rigorosa observância aos princípios da hierarquia e de deveres de sacrifício da segurança individual para a satisfação dos interesses da coletividade. Os militares compreendem a força responsável pelo exercício da violência monopolizada pelo Estado, a qual se torna necessária para garantir proteção ao regime democrático e ao princípio da soberania popular. Estes são, portanto, os motivos pelos quais tal classe de agentes está incluída em regime jurídico diferenciado.

Segundo Di Pietro (2013) o regime dos militares é o estatutário, o qual é definido por lei própria, que estabelece as regras de ingresso, limites de idade, estabilidade, transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração e prerrogativas.

Os estatutos são leis que constituem as regras definidoras do vínculo dos militares de cada instituição com o Estado. O Exército, a Marinha e a Aeronáutica possuem cada qual seus estatutos, e nos Estados, as polícias militares e os corpos de bombeiros militar serão regulados por diplomas legais específicos para cada ente.

Em Santa Catarina, os bombeiros militares são regidos pelo Estatuto dos militares estaduais, Lei 6.218/1983, que trata do ingresso na corporação, da carreira, dos deveres, obrigações, direitos e prerrogativas e ainda da violação das obrigações e dos deveres.

Aplicam-se aos bombeiros militares catarinenses o regulamento disciplinar dos militares estaduais, aprovado pelo Decreto nº 12.112/1980, o qual trata, dentre outros assuntos, de regras que envolvem o cometimento de transgressões administrativas e aplicação de sanções disciplinares.

A peculiaridade do regime jurídico dos bombeiros militares se dá, principalmente, pela função essencial que as suas atribuições têm para a sociedade. Por este motivo, de acordo com Assis (2012), é que são exigidos sacrifícios extremos por parte dos agentes, inclusive a própria vida, estampado no risco das atividades que desempenham. Em virtude dessas condições tão especiais a que estão submetidos os militares, especial também será o regime disciplinar, de modo que seja possível conciliar os interesses da instituição com os direitos dos que a ele se submetem.

2.2 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DOS BOMBEIROS MILITARES DO CBMSC

Todo agente público, aí incluído o militar estadual, ao cometer irregularidades no exercício de suas atribuições, responde pelos atos praticados na forma da legislação em vigor.

A infração aos deveres inerentes à função pública pode conduzir à responsabilização do agente exclusivamente na dimensão administrativa, mas também pode importar efeitos no âmbito político, civil e penal (JUSTEN FILHO, 2016).

Assim sendo, um mesmo fato poderá gerar responsabilidade cumulativa em mais de uma dimensão, podendo haver acúmulo de sanções civil, penal e administrativa (este tema será abordado no item 2.4.6).

A responsabilidade civil tem como fato gerador a prática de dano causado à Administração ou a terceiro e a consequente obrigação de indenizar, sendo de ordem patrimonial. Encontra guarida no art. 186 do Código Civil, segundo o qual todo aquele que causar dano a outrem tem a obrigação de reparar. A responsabilidade penal a que está sujeito o servidor, é decorrente da prática de conduta prevista em lei como crime ou contravenção penal. Já a responsabilidade administrativa tem origem na prática de ilícitos administrativos previstos na legislação estatutária, sendo apurada pela própria Administração Pública (DI PIETRO, 2013).

No Corpo de Bombeiros Militar, os ilícitos administrativos são denominados transgressões disciplinares e correspondem, segundo o regulamento disciplinar da Corporação, a qualquer violação aos princípios da ética, aos deveres e às obrigações militares e a qualquer omissão ou ação contrária aos preceitos estatuídos em leis, regulamentos, normas ou disposições (SANTA CATARINA, 1980).

O resultado da prática de uma infração funcional e a consequente responsabilidade administrativa ao agente será a aplicação de uma punição administrativa, ou sanção disciplinar.

Segundo Justen Filho (2016), a sanção disciplinar é uma punição que consiste na restrição a direitos ou na ampliação de deveres, cominada em lei como decorrente da prática de infração funcional e imposta por meio de processo administrativo.

São punições disciplinares possíveis de serem aplicadas aos bombeiros militares, conforme se extrai do art. 22 do regulamento disciplinar:

Art. 22 - As punições disciplinares a que estão sujeitos os policiais militares, segundo a classificação resultante do julgamento da transgressão, são as seguintes, em ordem de gravidade crescente:

- 1) advertência;
- 2) repreensão;
- 3) detenção;
- 4) prisão e prisão em separado;
- 5) licenciamento e exclusão a bem da disciplina.

Parágrafo único - As punições disciplinares de detenção e prisão não podem ultrapassar de trinta dias.

(SANTA CATARINA, 1980)

A aplicação de medida disciplinar tem por objetivo o fortalecimento da disciplina na Organização Militar e segundo Assis (2012a), a punição aplicada ao militar transgressor possui o caráter retributivo e também reeducativo, tendo em vista o fortalecimento da disciplina, para que a Corporação possa cumprir a contento sua missão constitucional.

2.2.1 Efeitos da punição disciplinar

Deve-se atentar ainda para os efeitos da punição disciplinar para o militar. Essa questão não deriva apenas do reflexo sobre a opinião pública, mas envolve a própria situação psicológica do acusado de forma que sofrer uma sanção imposta pelo Estado significa receber um juízo de reprovação, sendo dotada de alta carga simbólica que afeta a subjetividade do punido (JUSTEN FILHO, 2016).

Além do impacto sobre o moral do profissional que é submetido a uma punição disciplinar, no CBMSC, o bombeiro militar que recebe a sanção sofrerá efeitos funcionais relacionados ao cumprimento do castigo.

Assim sendo, fora as punições de advertência e de repreensão, que não causam efeitos práticos imediatos, o bombeiro militar poderá ter a sua liberdade restringida por um período de até 30 dias, quando a punição for a de detenção ou a de prisão.

O bombeiro militar poderá ainda receber a punição administrativa de maior gravidade, o licenciamento ou exclusão a bem da disciplina, que correspondem ao desligamento definitivo do militar das fileiras da Corporação.

Outras consequências resultantes da aplicação de sanções disciplinares aos bombeiros militares são a mudança de comportamento funcional do agente. O comportamento é definido pelo regulamento disciplinar como o espelho da sua conduta civil e militar sob o ponto de vista disciplinar, sendo que ele sofrerá alterações na medida em que o militar receber ou deixar de receber punições administrativas, conforme explicado no art. 50 do regulamento disciplinar:

Art. 50 - O comportamento policial-militar das praças deve ser classificado em:

- 1) Excepcional - quando no período de oito (8) anos de efetivo serviço não tenha sofrido qualquer punição disciplinar;

- 2) Ótimo - quando no período de quatro (4) anos de efetivo serviço, tenha sido punida com até uma detenção;
- 3) Bom - quando no período de dois (2) anos de efetivo serviço tenha sido punida com até duas prisões;
- 4) Insuficiente - quando no período de um (1) ano de efetivo serviço tenha sido punida com até duas prisões;
- 5) Mau - quando no período de um (1) ano de efetivo serviço tenha sido punida com mais de duas prisões.

A mudança do comportamento dos bombeiros refletirá diretamente na progressão do militar na carreira.

Na forma da lei complementar nº 318/2006 que dispõe sobre a carreira e a promoção das praças militares do Estado de Santa Catarina, constata-se o grau de importância do comportamento da praça bombeiro militar para fins de progressão na hierarquia militar, sendo exigido, para fins de promoção, que o profissional esteja, no mínimo, no bom comportamento.

Art. 7º As promoções serão efetuadas, observando-se o número de vagas, da seguinte forma:

I - graduação de Soldado de 3ª Classe, qualificado por mérito intelectual após conclusão e aprovação no CFSd;

II - graduação de Soldado de 2ª Classe, após ter completado um ano de efetivo serviço na graduação anterior, após qualificado com a aprovação no CFSd, e estar no mínimo no comportamento bom;

III - graduação de Soldado de 1ª Classe, após ter completado quatro anos de efetivo serviço na graduação anterior e estar no mínimo no comportamento bom;

[...]

Art. 10 Por qualquer dos critérios, ressalvados os casos previstos em lei, a promoção a 2º Sargento, 1º Sargento e Subtenente, somente poderá ser processada quando o candidato satisfizer os seguintes requisitos

I - estar classificado pelo menos no comportamento bom;

[...]

(SANTA CATARINA, 2006)

O comportamento será utilizado ainda como critério de desempate para fins de classificação dos cursos de formação de cabos e de sargentos.

Art. 3º O Militar estadual aprovado no Curso de Formação de Cabo ou de Sargento será promovido à respectiva graduação.

[...]

§ 12 Para fins de desempate na classificação nos Cursos de Formação de Cabo e Sargento, serão considerados os seguintes critérios:

I - maior tempo de efetivo serviço na Instituição Militar;

II - maior idade; e

III - melhor comportamento.

(SANTA CATARINA, 2006)

Apesar dos efeitos funcionais desfavoráveis causados ao militar, a imposição de sanção disciplinar é elemento essencial para a manutenção da disciplina institucional, pelo caráter corretivo e educativo que tais medidas possuem.

Ela é imposta na via administrativa, sem que tal competência seja transferida ao Judiciário. Entretanto, essa característica não elimina a garantia fundamental do devido

processo legal, onde serão assegurados aos acusados o contraditório e a ampla defesa e a imparcialidade do julgador.

Essa garantia constitucional é materializada por meio do PAD, o qual será estudado na sequência com maiores detalhes.

2.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O exercício do poder disciplinar visa atacar as infrações relacionadas com o serviço, de forma que sua abrangência está vinculada a atos internos da Administração Pública, pois visa proteger o bom funcionamento desta.

E é por meio do PAD que a Administração Pública exercita o seu poder disciplinar, o qual lhe é conferido a fim de que possa apurar as infrações administrativas cometidas por seus servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa, e aplicar-lhes as devidas sanções pela falta ao dever funcional (DI PIETRO, 2013).

Portanto, a consequência da prática de uma infração administrativa será a imposição de uma sanção disciplinar ao agente público, dependendo sempre de prévio processo administrativo (JUSTEN FILHO, 2016).

Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 987) “processo administrativo disciplinar é o instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas.”

A obrigatoriedade de um processo formal se dá pela necessidade de um devido processo legal, em que se irá oportunizar aos acusados os direitos e garantias constitucionais relativos à ampla defesa e ao contraditório. Um procedimento formal é essencial para que o agente possa ter conhecimento dos fatos que lhes são imputados a fim de apresentar suas razões para defender-se das acusações efetuadas pela Administração.

Assim sendo, a instauração de processo administrativo no âmbito da Administração civil ou militar não é mera faculdade, mas corresponde a um dever, sob pena de incorrer, o agente que deixou de o fazer, em crime de prevaricação ou condescendência criminosa, previstos no Código Penal Comum e Militar (ROSA, 2011).

A base normativa do PAD, onde são definidas as regras do processo, a tramitação, a competência, os prazos e as sanções se encontram nos estatutos funcionais das diversas pessoas federativas, que tem liberdade para regular o procedimento a ser seguido para a apuração dos ilícitos funcionais, não devendo desrespeitar, obviamente, os mandamentos constitucionais (CARVALHO FILHO, 2013, p. 988).

Entretanto, a busca da Administração em apurar o fato e aplicar a punição ao servidor transgressor não pode e não deve ocorrer à revelia das garantias constitucionais e normas estatutárias que concedem amplos direitos aos acusados.

Segundo Assis (2012a) a sociedade militar é peculiar, possui *modus vivendi* próprio, entretanto, submete-se aos princípios gerais do direito, amoldando-se ao ordenamento jurídico nacional.

Assim, é que surge o PAD no âmbito das instituições militares, o qual deverá estar pautado nas garantias previstas na Constituição Federal de 1988 e nas leis e princípios que lhe são aplicáveis.

2.4 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

A apuração de infração administrativa por meio de PAD, bem como a consequente aplicação de medida disciplinar a agente público infrator, correspondem a atos administrativos proferidos pela Administração Pública dos diferentes entes federativos e por órgãos e instituições civis ou militares.

Por este motivo, os princípios que regem a Administração Pública e que estão previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988¹, também serão aplicados aos PAD: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

O Direito Militar, em todas as suas esferas, possui características próprias, devido, principalmente à peculiaridade das atribuições exercidas pelas instituições militares, e por constituírem, os militares, uma classe especial de agentes públicos.

Entretanto, este ramo do Direito, apesar de possuir princípios e particularidades próprios, sujeita-se às normas constitucionais, não se permitindo, por isso, que as normas infraconstitucionais que regulam os militares, por mais especiais que sejam, sobreponham-se ao texto fundamental (ROSA, 2011).

De acordo com Safi (2011), todos os processos devem atender ao princípio do *due process of law*, considerando que o devido processo legal é gênero do qual são espécies todos os demais princípios ligados ao processo.

1 Constituição Federal de 1988. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]"

O direito administrativo sancionatório, nas palavras Justen Filho (2016, p. 898), possui as seguintes características:

- os ilícitos e as sanções administrativas obedecem ao regime próprio do direito penal;
- aplica-se o princípio da legalidade no tocante à definição das infrações e na fixação das sanções;
- a configuração de ilicitude depende da presença de um elemento subjetivo reprovável, que integra a descrição normativa do ilícito;
- o sancionamento se subordina ao princípio da proporcionalidade;
- a observância ao devido processo legal, com respeito ao contraditório e à ampla defesa é uma condição inafastável para a punição

Sobre a aplicação dos princípios e das regras do direito penal ao direito administrativo disciplinar, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu no sentido de que se aplicam regras similares aos processos que tramitam nos dois campos da Ciência Jurídica. Neste sentido é o Acórdão da 5ª Turma do STJ em sede de recurso ordinário de mandado de segurança RMS 24.559PR 2007:

Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina.

Também é o entendimento de Rosa (2011), para o qual se aplicam ao PAD as mesmas regras e princípios aplicáveis aos processos judiciais. Segundo o autor, a busca da punição a ser imposta ao transgressor, nos processos administrativos militares, não pode e não deve afastar-se das garantias constitucionais, pois a Constituição Federal de 1988 instituiu as mesmas garantias que são asseguradas aos acusados em processo judicial e aos litigantes em geral.

O Direito Administrativo Disciplinar Militar, assim como o Direito Administrativo em geral, não possui um Código nem mesmo encontra-se sistematizado, o que dificulta o seu estudo, e muitas vezes impede a sua perfeita aplicação. Mas, apesar de toda esta limitação, os princípios constitucionais, e até mesmo os princípios processuais, devem ser observados no processo administrativo, para que a justiça possa prevalecer (ROSA, 2011, p. 56).

Assim sendo, é notório que num Estado democrático de direito, em que a Constituição Federal possui o papel de lei maior da nação e que preceitua direitos fundamentais e garantias processuais a acusados em processos judiciais e administrativos, os seus preceitos, ressalvadas as peculiaridades das diferentes esferas, sejam comuns a todos os processos.

Por este motivo é que serão abordados alguns dos princípios aplicáveis aos PAD, os quais possuem maior relevância para o tema em estudo.

2.4.1 Princípio da legalidade

À Administração Pública somente é permitido praticar os atos autorizados por lei, diferentemente do particular, ao qual é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*, preceitua a legalidade como um dos princípios norteadores da Administração Pública. (BRASIL, 1980). Isto significa dizer que a atividade administrativa está completamente subordinada à lei e que a sua função é somente cumprir as suas disposições.

Não há, portanto, espaço para os detentores do poder agirem com pessoalidades, favoritismos ou perseguições, uma vez que os agentes públicos têm o dever de atuar no estrito cumprimento da lei, que corresponde ao resultado de um processo legislativo democrático, o qual representa a vontade do povo (MELLO, 2012).

No campo do direito administrativo disciplinar, a legalidade corresponde à limitação legal imposta à Administração Pública na consecução do ato administrativo disciplinar. Apesar de possuir um viés discricionário, o rito processual administrativo deve seguir o rito previsto em lei, sob pena de invalidade.

Rosa ensina que:

A lei é a expressão da segurança de um sistema, onde o mais forte não pode se sobrepor ao mais fraco, sob pena de se ficar sujeito a punições arbitrárias que podem ir desde a imposição de uma multa até mesmo ao cerceamento da liberdade. Onde a lei não se faz presente, o caos assume o seu lugar e as liberdades perdem o seu sentido, ficando a democracia desprestigiada e fragmentada (ROSA, 2011, p. 31).

Conforme estampado no art. 5º inciso II da Constituição Federal de 1988, de que ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, também denota o significado da legalidade que rege as relações jurídicas e administrativas da federação.

Sendo assim, o princípio da legalidade é um dos princípios basilares do Estado democrático de direito, que tem a lei como resultado do processo legislativo representativo, originário do poder que emana do povo.

2.4.2 Princípios da ampla defesa e do contraditório

Ampla defesa e contraditório são princípios constitucionais que se aplicam a todos os processos judiciais e administrativos. Segundo o art. 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1988 “aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral são

assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988).

A ampla defesa é a possibilidade que deve ser dada aos acusados para que eles utilizem-se de todos os mecanismos legais de produção de provas e de apresentá-los no processo para sua defesa.

Já o contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade que ocorre nos processos. É o direito que deve ser dado a uma parte sempre que a outra se manifestar, dando-lhe a oportunidade de apresentar respostas, conforme explica Di Pietro:

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 nos autos;
3. direito de assistir à inquirição de testemunhas;
4. direito de apresentar defesa escrita (DI PIETRO, 2013, p. 692-293).

Por conta do contraditório, “a cada ato praticado pela administração no processo administrativo, o servidor acusado tem o direito de apresentar a sua versão e contrariar os pontos que lhes sejam desfavoráveis, sob pena de cerceamento ao direito de defesa e nulidade do ato” (ROSA, 2011, p. 33).

A aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório nos PAD está relacionada com a observância ao rito processual previsto na lei ou no regulamento do processo, com a cientificação das acusações e do processo ao acusado, com a oportunidade de o acusado contestar a acusação que lhe é feita, produzindo provas que entender necessárias, com o acompanhamento dos atos da instrução e com a utilização dos recursos previstos (ASSIS, 2012a).

Ademais, estes princípios são os garantidores dos direitos relativos à mais ampla e irrestrita participação e manifestação do acusado no PAD. Deles surge a obrigatoriedade de o acusado ser cientificado da existência de processos acusatórios em seu desfavor, e, a partir daí, ter a faculdade de apresentar suas razões de defesa contra as acusações que lhes são feitas; de ter vista aos autos do processo administrativo; de ter conhecimento e obter cópia de documentos contidos no processo; de solicitar a produção e apresentar provas, as quais obrigatoriamente deverão ser consideradas pela autoridade administrativa que conduz o processo; e de ser assistido por advogado, se assim desejar.

2.4.3 Princípio da tipicidade “mitigada” e princípio da motivação das decisões administrativas

Nos processos ocorridos no âmbito da Administração, diferente do que ocorre no Direito Penal, não vigora, em sua integralidade, o princípio da tipicidade, uma vez que seria quase impossível ao legislador descrever todas as ações possíveis de serem praticadas pelos servidores e que poderiam se enquadrar como transgressões disciplinares.

Entretanto, pelo princípio da legalidade, o ilícito administrativo tem que ter previsão legal, mas a tipicidade nem sempre é configurada, pois muitas infrações administrativas, por mais que tenham previsão legal, não são descritas com precisão (DI PIETRO, 2013).

Por isso, diante da ausência de capitulação, nos regulamentos disciplinares militares, de todas as condutas capazes de configurarem ilícitos disciplinares, é que Neves (2011) defende a existência, no direito administrativo disciplinar militar, da tipicidade “mitigada”.

No regulamento disciplinar dos militares estaduais de Santa Catarina, são previstas as ações que caracterizam a prática de transgressão disciplinar:

Art. 13 - São transgressões disciplinares:

- 1) todas as ações ou omissões contrárias à disciplina policial-militar especificadas no Anexo I do presente Regulamento;
- 2) todas as ações, omissões ou atos, não especificados na relação de transgressões do Anexo I citado, que afetem a honra pessoal, o pundonor policial-militar, o decore da classe ou o sentimento do dever e outras prescrições contidas no Estatuto dos Policiais-Militares, leis e regulamentos, bem como aquelas praticadas contra regras e ordens de serviços estabelecidas por autoridades competentes. (SANTA CATARINA, 1980).

O rol de transgressões disciplinares existente no regulamento disciplinar possui descrições de ilícitos que muitas vezes não possuem enquadramento fático específico, deixando a caracterização da conduta faltosa do militar à discricionariedade da autoridade administrativa competente.

É o caso, por exemplo, da transgressão prevista no item 20 do Anexo I do regulamento disciplinar, o qual dispõe como infração administrativa “trabalhar mal, intencionalmente ou por falta de atenção, em qualquer serviço ou instrução”. O reconhecimento das diversas condutas que se enquadrarão neste item ficará a cargo das autoridades militares, pois inúmeras são as possibilidades de um bombeiro militar trabalhar mal nas diversas atividades cotidianas que desempenhar.

De igual forma, o regulamento disciplinar dá à autoridade administrativa competente o poder de classificar a transgressão praticada pelo bombeiro militar e a partir daí aplicar a

punição disciplinar que melhor se ajustar às circunstâncias apuradas, conforme se extrai da análise conjunta dos artigos 19 e 33, a seguir expostos:

Art. 19 - A transgressão da disciplina deve ser classificada, desde que não haja causas de justificação, em:

- 1) Leve;
- 2) Média;
- 3) Grave.

Parágrafo único - A classificação da transgressão compete a quem couber aplicar a punição, respeitadas as considerações estabelecidas no Art. 14.

[...]

Art. 33 - A aplicação da punição deve obedecer às seguintes normas:

- 1) a punição deve ser proporcional à gravidade da transgressão dentro dos seguintes limites:
 - a) de advertência até 10 dias de detenção, inclusive, para a transgressão leve;
 - b) de detenção até 10 dias de prisão, inclusive, para a transgressão média;
 - c) de prisão à punição prevista no Art. 29 deste Regulamento, para a transgressão grave.

Por tais motivos e considerando a discricionariedade do ato administrativo disciplinar militar é que passa a ter extrema relevância a necessidade de motivação desses atos administrativos.

Segundo Di Pietro (2013, p. 695), “na punição administrativa, a motivação do ato pela autoridade julgadora assume fundamental relevância, pois é essa forma que ficará demonstrado o correto enquadramento da falta e a dosagem adequada da pena”.

Assim, é que é concedido à autoridade administrativa o julgamento das infrações administrativas com base na apuração dos fatos em processo disciplinar, determinando qual a solução mais adequada ao caso. Sendo assim, e considerando o poder discricionário dado à Administração, cumpre à autoridade o dever de motivar o ato decisório, justificando-o com base nas provas e demais elementos colhidos no curso do processo.

2.4.4 Princípio do formalismo moderado

Nos processos administrativos em geral, diferentemente do que ocorre nos processos judiciais, não há rigidez de formalidades. As regras e formas existentes devem ser as necessárias ao andamento do processo, para que se atinjam as suas finalidades e se garantam aos acusados o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Di Pietro (2013, p. 690) ensina que “o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorrer no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas”.

De acordo com Medauar (2006, p. 172), dois são os sentidos que merecem destaque sobre o princípio do formalismo moderado dos processos administrativos:

O princípio do formalismo moderado consiste em, primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto às formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo.

Assim, as regras de procedimento dos PAD devem possuir ritos previstos nas leis ou regulamentos, entretanto, tais regras devem ser simples e determinadas para que se garantam os objetivos do processo, qual seja, de apurar os fatos garantindo aos acusados os direitos de defesa e de participação no processo.

2.4.5 Princípio da presunção de inocência

Por este princípio tem-se que o agente público acusado em processo disciplinar deverá ser considerado inocente até prova em contrário. Portanto, compete à Administração Pública o ônus de provar a acusação que é imposta ao agente público.

No curso da instrução probatória do processo administrativo, podem surgir dúvidas quanto aos depoimentos e demais elementos de prova colhidos, que não levam à certeza da autoria dos fatos, ou materialidade da transgressão disciplinar, não permitindo segurança quanto à prolação de uma decisão. Entretanto, para que a autoridade administrativa julgadora possa configurar a prática da transgressão por parte do agente militar, exige-se a comprovação dos elementos de autoria e materialidade, sob pena de se estar praticando um excesso, ou até mesmo atos de arbitrariedade (ROSA, 2011).

Assim sendo, a falta de provas que demonstrem que o acusado tenha praticado a conduta ilícita administrativa levará à sua absolvição, ou seja, o arquivamento do processo sem a aplicação de punição disciplinar, por força do princípio da presunção de inocência.

Este é entendimento de Rosa (2011), segundo o qual a autoridade administrativa militar deve atuar com imparcialidade nos processos sujeitos aos seus julgamentos, e quando verificar a deficiência de provas nos autos do processo disciplinar, deverá entender pela absolvição do militar acusado, para evitar que ele passe por constrangimentos de difícil reparação relacionados ao recebimento de uma punição disciplinar e seus efeitos.

Entretanto, se o militar acusado alegar alguma das causas de justificação, as quais excluem a culpabilidade, caberá a ele provar e não à Administração Militar. De acordo com Jorge César de Assis (2012, p. 233), “alegando causa de justificação e não provando o seu

alegado, o militar faltoso estará apto a ser punido, não podendo falar em violação do princípio da inocência, inaplicável à espécie”.

2.4.6. Princípio do *non bis in idem*

Tal princípio veda que o agente seja punido mais de uma vez pela prática da mesma infração. Neste sentido, a Súmula 19 do Supremo Tribunal Federal (STF) define que “é inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira” (BRASIL, 1963).

Assim sendo, o militar não poderá ser punido administrativamente, mais de uma vez, pela prática de um mesmo ato.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) já proferiu decisões neste sentido, conforme se extrai na decisão prolatada em sede de reexame necessário em mandado de segurança impetrado contra ato disciplinar militar:

REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR JÁ INVESTIGADO E PUNIDO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR ("PAD"). NOVO "PAD" INSTAURADO COM A MESMA IMPUTAÇÃO. BIS IN EADEM [*sic*]. IMPOSSIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA DESPROVIDA.

A teor do Enunciado Sumular n. 19 da Suprema Corte: "*É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira*".

[...]

À medida que a administração pública anulou de ofício o PAD n. 1.283/PMSC/2016, após encerrado o processo administrativo, inclusive realizada a punição do impetrante, não existindo qualquer motivação plausível para anulação e abertura de novo PAD, resta evidente a total ilegalidade do ato, tendo em vista que ninguém pode ser julgado e da mesma maneira punido pelos mesmos fatos. (SANTA CATARINA, 2017)

Entretanto, cabe destacar aqui, como já visto anteriormente, que no direito brasileiro impera a independência das instâncias, de forma que quando se tratar da prática de um ato que produza efeitos em mais de uma dimensão jurídica, o agente poderá responder em mais de uma esfera: administrativa, penal e civil.

Neste sentido é que o Estatuto dos militares estaduais catarinenses, Lei 6.218/1983, prevê em seu artigo 43 que a inobservância dos deveres especificados nas leis e regulamentos ou a falta de exaço no cumprimento dos mesmos acarretará para o militar responsabilidade funcional, pecuniária, disciplinar ou penal, na forma da legislação vigente (SANTA CATARINA, 1983).

Portanto, um mesmo fato poderá gerar punições e condenações em esferas distintas, sem que esteja sendo contrariado o princípio do *non bis in idem*. Entretanto, na mesma esfera não poderá incidir mais de uma punição pelo mesmo ato praticado.

O regulamento disciplinar dos militares estaduais de Santa Catarina, ao tratar das regras de aplicação das punições disciplinares, prevê que por uma única transgressão não deve ser aplicada mais de uma punição (art. 33, item 4); e na ocorrência de mais de uma transgressão, sem conexão entre si, a cada uma deve ser imposta a punição correspondente. Em caso contrário, as de menor gravidade serão consideradas como circunstâncias agravantes da transgressão principal (art. 33, item 6).

Assim sendo, quando for constatada a prática de mais de uma transgressão sem que haja relação entre si, será aplicada uma punição para cada uma das faltas. Por outro lado, a prática de ilícitos infracionais que tenham conexão entre si corresponderá apenas uma punição referente à transgressão mais grave, de forma que as demais servirão de agravantes para a primeira.

3 O RITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO CBMSC

Neste capítulo será tratado do PAD do CBMSC, o qual é regulado pela Portaria nº 114 de 2007, do Comandante Geral da Corporação, a qual aprova as instruções para a padronização do contraditório e da ampla defesa nas transgressões disciplinares e também o formulário do PAD.

Esta norma interna do Corpo de Bombeiros Militar trata do rito e das regras a serem seguidas pelas autoridades administrativas com competências para instauração dos processos, pela apuração das faltas disciplinares e aplicação das sanções administrativas, tendo em vista as disposições contidas no regulamento disciplinar em vigor na Corporação, o qual define as transgressões e as regras de aplicação das sanções disciplinares.

De acordo com Rosa (2001, p. 64), o direito da Administração Pública, de punir o agente público, nasce no momento em que o servidor cometeu uma infração administrativa, entretanto, a punição ao servidor deverá ser precedida da concessão dos direitos constitucionais, conforme segue:

Com o cometimento de uma transgressão disciplinar nasce para a administração pública militar o direito de punir o transgressor, para que este não volte a quebrar os preceitos militares decorrentes da hierarquia e da disciplina. Mas, se ao mesmo tempo a administração passa a ter o direito de punir o militar porque este em tese violou algum preceito previsto no regulamento castrense, é preciso que ao acusado seja assegurado o direito de exercer sua defesa, em atendimento ao art. 5º, inciso LIV, da CF.

Por este motivo, é que a partir da constatação de um fato que possa caracterizar a prática de uma transgressão disciplinar por parte de um bombeiro militar deverá ser instaurado o procedimento adequado, em que sejam cumpridos os princípios e garantias previstos na Constituição Federal de 1988, a qual determina uma série de direitos aos acusados em processos litigiosos, dentre deles, os administrativos disciplinares.

3.1 INSTAURAÇÃO

Na forma do art. 10 do regulamento disciplinar dos militares estaduais, todo militar que tiver conhecimento de um fato contrário à disciplina deverá participar ao seu chefe imediato, por escrito ou verbalmente.

A partir da comunicação do fato à autoridade competente, será instaurado o PAD para a adequada apuração dos fatos.

Procedida a comunicação do fato será instaurado o PAD por meio de Portaria da autoridade competente, a qual deverá conter todos os elementos necessários ao início do processo disciplinar.

Para Di Pietro (2013) a portaria bem elaborada é fundamental à legalidade do processo administrativo disciplinar, pois equivale à denúncia do processo penal e, se não contiver dados suficientes, poderá prejudicar a defesa. É indispensável que ela contenha todos os elementos que permitam aos servidores conhecer os ilícitos de que são acusados.

É fundamental que a peça de instauração do processo contenha a descrição dos fatos em tese praticados, visto que serão dessas imputações que o militar irá defender-se (ASSIS, 2012a).

São elementos essenciais da Portaria de instauração, o nome completo e matrícula do bombeiro militar acusado, bem como a sua lotação; a descrição sucinta dos fatos com data, local e horário em que ocorreram; o enquadramento os fatos em tese praticados pelo militar com a indicação das transgressões disciplinares cometidas; o nome da autoridade encarregada de conduzir o processo; e o prazo para conclusão. Obviamente que o documento deverá ser assinado pela autoridade instauradora do PAD.

A partir da publicação da Portaria deverá ser dado início à autuação do PAD.

De acordo com as regras previstas para os PAD do CBMSC, “recebida e processada a comunicação, será instaurado o PAD com a Autuação do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, em duas vias, das quais, a 2ª via será entregue ao militar arrolado como autor do(s) fato(s) que aporá o seu ciente na 1ª via” (SANTA CATARINA, 2007b).

O formulário contém as informações sobre o acusado, sobre a acusação e autoridade processante. Nele está consignada a peça de acusação, com a descrição dos fatos e das transgressões, em tese, praticadas pelo bombeiro militar.

Além disso, “o preenchimento do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar se dará sem emendas ou rasuras, segundo o modelo baixado pela Corporação” (SANTA CATARINA, 2007b).

Assim sendo, o início do PAD no CBMSC se dará com a autuação e entrega ao acusado da Portaria de instauração com todos os seus elementos, de cópia do documento que gerou a comunicação do fato, do formulário de apuração de transgressão disciplinar e ainda das instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa nos PAD, conforme exigência prevista no item 6, letra b) do Anexo A da Portaria 11/CBMSC, que determina que as “instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa nos PAD, devem,

obrigatoriamente, ser entregues ao militar arrolado como autor do(s) fato(s), junto com a 2ª via do PAD”.

3.1.1 Competência da autoridade administrativa

O PAD somente poderá ser instaurado por autoridade administrativa que tenha competência disciplinar sobre o bombeiro acusado. Na forma do art. 9º do regulamento disciplinar, para a aplicação de punição disciplinar no Corpo de Bombeiros Militar são competentes as seguintes autoridades:

Art. 9º - A competência para aplicar as prescrições contidas neste regulamento é conferida ao cargo e não ao grau hierárquico, sendo competentes para aplicá-las:

- 1) O Governador do Estado, a todos os integrantes da Polícia Militar;
- 2) O Comandante Geral, a todos os integrantes da Polícia Militar;
- 3) O Chefe da Casa Militar, aos que estiverem sob a sua chefia;
- 4) O Chefe do Estado-Maior da PM, o Subchefe do Estado-Maior da PM, os Comandantes de Policiamento Regionais, os Diretores, o Ajudante-Geral, O Comandante do Centro de Ensino, O Chefe da Assessoria Militar da Secretaria de Segurança Pública, o Chefe da Assessoria Parlamentar e o Chefe da Assessoria Judiciária, aos que servirem sob suas ordens;
- 5) Os Comandantes de Unidade Operacional PM ou de Bombeiro, a nível de Batalhão, os comandantes ou chefes de Órgãos de Apoio da Polícia Militar e o Comandante do Batalhão de Comando e Serviço, aos que servirem sob suas ordens;
- 6) Os comandantes das Subunidades Operacionais PM ou de Bombeiros, a nível de Companhia, aos que servirem sob suas ordens;
- 7) Os comandantes de Pelotão ou Seção de Combate a Incêndio destacados, aos que servirem sob suas ordens.

Parágrafo único - A competência conferida aos chefes de órgãos de apoio e Assessores limitar-se-á as ocorrências relacionadas as atividades inerentes ao serviço e suas repartições. (SANTA CATARINA, 1980).

A Portaria que regula o PAD no CBMSC prevê que a autoridade prevista no art. 9º do RDPMSC, poderá delegar competência, excepcionalmente, a outro militar para que apure a transgressão disciplinar, na condição de autoridade processante, que ao final elaborará relatório circunstanciado à autoridade delegante.

Assim sendo, tem-se nos PAD do Corpo de Bombeiros Militar a figura da autoridade competente, ou seja, aquela que determina a instauração e profere a solução, e também a autoridade processante, que é o encarregado por conduzir o processo. Esta última função deverá ser exercida preferencialmente por Oficial, ou, na ausência, por Subtenente ou Sargento.

Conforme item 5, letra a) das instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa, a competência poderá ser delegada formalmente a outro militar, Oficial, na ausência, Subtenente ou Sargento, de posto ou graduação maior do que a do acusado, as quais figurarão como autoridades processantes (SANTA CATARINA, 2007b).

As autoridades competentes e processantes, as quais serão as responsáveis pela condução dos trabalhos dos PAD no CBMSC, fazem parte dos quadros efetivos do Corpo de Bombeiros Militar, não possuindo, necessariamente, formação jurídica para atuarem nos processos disciplinares.

A autoridade processante é a encarregada por conduzir o processo, coletando provas, acionando o acusado sobre os atos do processo, e emitindo relatório ao final, devolvendo os autos conclusos à autoridade competente para decisão.

3.1.2 Prazo para conclusão

O prazo para conclusão do PAD é de 15 dias contados do recebimento, pela autoridade processante, da Portaria de instauração. Este prazo poderá ser prorrogado, por igual prazo, mediante pedido fundamentado da autoridade encarregada do processo, conforme se extrai do item 6, letra a) “o prazo para conclusão, respeitados os prazos mínimos estabelecidos por estas instruções, é de até 15, podendo, excepcionalmente, ser prorrogado por igual prazo” (SANTA CATARINA, 2007b).

Considerando o princípio do formalismo moderado vigente nos processos administrativos, este prazo poderá passar por dilações quando justificadamente necessário e devidamente motivado o pedido, principalmente, quando fundar-se em razões que não prejudiquem o acusado ou que o beneficie.

Sabe-se que o prazo de 15 dias torna-se exíguo diante das medidas e cuidados procedimentais a serem observados na tramitação do PAD, tais como a concessão de prazos para manifestação do acusado e sua defesa, chamadas para coleta de depoimentos pessoais de testemunhas e do acusado, dentre outras medidas que podem surgir no curso da instrução. Tais processos podem tomar direções muitas vezes não previstas, tais como o surgimento de fatos novos, necessidade de produção de provas, dentre outros fatos que ensejam espaços de tempo maiores.

Neste sentido, sobre a utilização de prazos maiores que o previsto em regulamento para a conclusão dos PAD, entende o TJSC de que não há vícios a serem reconhecidos, conforme se extrai da decisão de recurso de Apelação Cível n. 2012.045187-1, da Capital Relator: Des. Subst. Paulo Ricardo Bruschi:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. POLICIAL MILITAR. PENA DE EXCLUSÃO DA CORPORACÃO. DECISÃO DO CONSELHO DE DISCIPLINA. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS QUESTÕES ATINENTES AO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. MOTIVAÇÃO EXISTENTE. PRINCÍPIOS DO

CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA OBSERVADOS. QUESTÃO PREVIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À DEFESA. APLICAÇÃO DE PUNIÇÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA QUE PRESCINDE DE ANTERIOR JULGAMENTO NA ESFERA CRIMINAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. NULIDADE INOCORRENTE. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. [...]

"O excesso de prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar não é causa de nulidade, quando não demonstrado nenhum prejuízo à defesa do servidor" (STJ, MS n. 13463/DF, Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, 3a Seção, j. 08/04/2015). (SANTA CATARINA, 2016).

Dessa forma, a utilização de prazo maior que o previsto para conclusão da apuração de transgressão disciplinar, quando devidamente justificada, não ensejará em óbice à legalidade do PAD.

3.3 DEFESA PRÉVIA

A defesa prévia constitui a primeira oportunidade dada ao acusado de apresentar suas razões e justificativas a respeito das acusações que lhe são feitas no processo.

Nesta fase é dada ao acusado a oportunidade de apresentar suas razões de defesa, listar eventuais testemunhas, consignar as provas materiais a serem produzidas.

A partir do recebimento da segunda via dos documentos de instauração do processo, que constituem a cientificação formal das acusações que são feitas ao acusado, por meio do PAD, o bombeiro militar passa a contar com o prazo de três dias úteis, para apresentar, por escrito (de próprio punho ou impresso) e assinado, suas alegações de defesa. O prazo será contado a partir do dia subsequente ao da ciência (SANTA CATARINA, 2007b).

Esse prazo poderá ser ampliado, a pedido do acusado e mediante apresentação de justificativas, conforme segue:

Em caráter excepcional, sem comprometer a eficácia e a oportunidade da ação disciplinar, o prazo para apresentar as alegações de defesa poderá ser prorrogado, justificadamente, pelo período que se fizer necessário, a critério da autoridade competente, podendo ser concedido, ainda, pela mesma autoridade, prazo para que o interessado possa produzir as provas que julgar necessárias à sua defesa, apontadas em suas alegações de defesa (SANTA CATARINA, 2007b).

Seguindo o princípio do formalismo moderado e os preceitos constitucionais da ampla defesa e contraditório, não há exigências ou limitações formais para a apresentação da defesa prévia, entretanto, deve ela ser apresentada por escrito, podendo ser manuscrita ou impressa, apresentada no espaço do formulário do processo, no seu verso, ou ainda em documento separado.

Neste sentido é que a Portaria nº 114/CBMSC/2007, prevê no item 6, letra c) que “a justificativa ou razões de defesa poderá ser apresentada no verso da 2ª via do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, por escrito, de próprio punho ou através de outro documento de forma impressa” (SANTA CATARINA, 2007b).

É direito do acusado, no curso do PAD fazer-se representar por defensor devidamente constituído, podendo então, apresentar suas alegações de defesa por si só ou mediante advogado.

A representação por advogado constitui mera faculdade do acusado, não sendo obrigatória. O STF já firmou entendimento, por meio da Súmula Vinculante nº 5 de que “a falta de defesa técnica por advogado no PAD não ofende a Constituição” (BRASIL, 2008).

3.4 INSTRUÇÃO PROBATÓRIA

A condução do PAD pela Administração Pública Militar deve se dar com o intuito de se apurar os fatos e buscar a verdade material, a fim de subsidiar decisões e atos disciplinares justos.

Para Rosa (2011, p. 86), “percebe-se que o processo administrativo não é mais uma peça informativa, onde o acusado recebia uma notificação para que no prazo de três dias apresentasse sua defesa e superada essa fase aguardasse a aplicação da sanção administrativa”.

Neste sentido, é que a fase de coleta de provas se reveste de fundamental importância como garantia de que as alegações constantes na peça de acusação e na defesa do acusado serão corroboradas mediante a coleta de um conjunto probatório satisfatório e necessário para a tomada da decisão.

É na instrução, de acordo com Carvalho Filho (2013, p.993) que “a Administração colige todos os elementos probatórios que possam respaldar a indicação de que a infração foi cometida pelo servidor”.

São admitidas para os PAD as diversas espécies de prova previstas para os processos judiciais, ou seja, provas testemunhais, documentais e provas materiais (exames, vistorias, corpo de delito, etc.), segundo classificação apresentada por Capez (2012).

O acusado deverá obrigatoriamente ser notificado para acompanhar a produção das provas no processo. Por isso, é que nos PAD do CBMSC, “havendo a oitiva de testemunhas, o encarregado do PAD deverá cientificar o acusado, informando data, local e hora para que,

querendo se faça presente com ou sem o seu defensor, devendo todos assinarem o termo de declaração” (SANTA CATARINA, 2007b).

Dessa forma, havendo produção de prova testemunhal, tem o servidor o direito de estar presente no ato e de, inclusive, formular perguntas às testemunhas (CARVALHO FILHO, 2013).

Ao tratar do tema nos PAD dos servidores públicos federais, Di Pietro (2013, p. 700) ensina que:

A fase de 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.

Portanto, é pressuposto de legalidade processual, a fim de que sejam observados os princípios da ampla defesa e do contraditório, que o acusado seja citado para acompanhar a produção de todas as provas.

3.4.1 Interrogatório

No processo penal, o interrogatório “é o ato pelo qual o juiz ouve o acusado sobre a imputação contra ele formulada” (CAPEZ, 2012, p. 413).

Nos Códigos de Processo Penal Comum e Militar o interrogatório é tratado como meio de prova, entretanto a doutrina e a jurisprudência têm visto este elemento do processo como importante meio de defesa do acusado, e como oportunidade essencial para o exercício da autodefesa contra as acusações do processo (CAPEZ, 2012).

Nos PAD do CBMSC, a oitiva do acusado não é exigida pela Portaria nº 114/CBMSC/2007. Entretanto, para que o bombeiro acusado possa apresentar suas explicações pessoais a respeito dos fatos apurados, a sua oitiva pessoal é ato de extrema importância para a plena garantia dos direitos relativos à ampla defesa.

O interrogatório não pode ser comparado e nem substituído pela apresentação de defesa escrita, uma vez que no ato de coleta de depoimento, diferente do que ocorre com a apresentação da defesa por escrito, a autoridade processante irá ouvir pessoalmente o bombeiro acusado, dirimindo dúvidas e questionando-o sobre fatos incontroversos existentes no processo.

Conforme ensina Capez (2012), o interrogatório é o momento processual no qual o acusado tem a possibilidade de materializar o seu direito de audiência, influenciando na formação da convicção do julgador por meio da narração dos fatos consoante a sua versão.

Portanto, após a elaboração das demais provas no processo torna-se essencial a oitiva dos acusados nos PAD do CBMSC, a fim de que se conceda aos bombeiros militares processados mais uma oportunidade de se manifestar em sua defesa e também, de cooperar para a elucidação dos fatos.

3.5 ALEGAÇÕES FINAIS

Esta fase compreende a possibilidade de manifestação do acusado antes da fase decisória do PAD.

Nos processos administrativos do CBMSC, havendo a produção de provas, a autoridade encarregada do processo deverá conceder dois dias úteis ao militar arrolado como autor dos fatos, para apresentar suas alegações finais (SANTA CATARINA, 2007b).

O acusado ou seu defensor tem a possibilidade de pedir vista do processo, ou de retirar cópias, a fim de substanciar sua defesa final.

Constitui-se em mais uma oportunidade de defesa, de forma que a partir da análise do conjunto probatório produzido no processo, é oferecida a possibilidade de contestar, contra argumentar ou até mesmo ratificar as provas apresentadas nos autos.

3.6 RELATÓRIO DA AUTORIDADE PROCESSANTE

O relatório circunstanciado é apresentado pela autoridade processante, que recebeu da autoridade competente atribuições de conduzir o PAD, atuando como encarregado.

Como visto, nos processos administrativos do CBMSC, “a autoridade prevista no art. 9º do RDPMSC, poderá delegar competência, excepcionalmente, a outro militar para que apure a transgressão disciplinar, na condição de autoridade processante, que ao final elaborará relatório circunstanciado à autoridade delegante” (SANTA CATARINA, 2007b).

O relatório deve ficar adstrito a tudo o que ocorreu no processo, de forma que o encarregado emitirá seu parecer sobre a configuração ou não das transgressões disciplinares imputadas ao acusado, ou sobre a existência de indícios de outros ilícitos penais ou administrativos.

Segundo Carvalho Filho (2013), ao tratar do processo administrativo no âmbito da administração pública federal, na elaboração do relatório a comissão encarregada emite sua opinião devidamente fundamentada, com base nos fundamentos de direito e fáticos apurados no processo. Seu parecer não tem valor decisório.

O parecer fundamentará as conclusões a que chegou no processo, e essa fundamentação poderá servir como motivação da decisão proferida pela autoridade competente, conforme explicado pelo autor:

Descritos todos os elementos do processo a comissão os analisará e firmará os fundamentos que levam à conclusão opinativa. Em outras palavras, a comissão apenas opina, mas para tanto deverá expor detalhadamente os fundamentos de seu opinamento. Esses fundamentos são de suma importância, porque a autoridade decisória, como hábito, limita-se a acolher esses fundamentos e utilizá-los como motivo de sua decisão, seja para aplicar sanção ao servidor, seja para concluir que a hipótese não é de apenação (CARVALHO FILHO, 2013, p. 995).

De acordo com Di Pietro (2013), o relatório deve concluir com proposta de absolvição ou de configuração de prática de transgressão por parte do acusado, devendo o encarregado indicar as provas em que se baseia a sua conclusão. Entretanto, o relatório é peça apenas opinativa, não vinculando a decisão da autoridade julgadora, que, poderá, analisando os autos do processo, apresentar conclusão diversa.

A conclusão da autoridade processante deve estar fundamentada e baseada em provas e elementos constantes nos autos do processo administrativo, não podendo, obviamente, decidir em desconformidade com a instrução processual.

3.7 DECISÃO

Após a emissão do relatório circunstanciado, onde constam as conclusões a que chegou, a autoridade processante fará o encaminhamento dos autos à autoridade competente para que esta profira a decisão final.

Nessa fase, de acordo com Di Pietro (2013, p. 701) “a autoridade julgadora deve fazer o exame completo do processo para verificar a sua legalidade, podendo declarar a sua nulidade, determinar o saneamento do processo ou a realização de novas diligências que considere essenciais à prova”.

A decisão deverá estar baseada e de acordo com os elementos do relatório e do próprio processo. Conforme explicado por Carvalho Filho (2013), a decisão do processo administrativo constitui um ato administrativo e, por isso, deverá conter todos os requisitos de validade deste, quais sejam: a competência, a forma, a finalidade, o objeto e o motivo.

Dessa forma, a decisão do processo administrativo precisa ser motivada, com justificativas que fundamentem o ato.

Entretanto, quando o julgador acolhe o relatório em sua integralidade e decide em concordância com as conclusões do encarregado, seja pela aplicação de punição ao bombeiro militar acusado ou pela sua absolvição, o ato decisório terá como motivo os fundamentos do relatório, conforme os ensinamentos de Carvalho Filho (2013).

Ocorre que a autoridade competente não está obrigada a decidir em conformidade com o relatório da autoridade processante, conforme visto anteriormente, podendo discordar totalmente ou parcialmente, devendo nestes casos, formular as suas justificações para fundamentar o ato.

Após proferido o julgamento pela autoridade competente, o bombeiro militar acusado no processo administrativo deverá obrigatoriamente ser cientificado formalmente da decisão imposta, sendo esta absolutória ou conclusiva de prática de ato ilícito.

A ciência da decisão final é ato intrínseco ao exercício da ampla defesa, uma vez que é partir da notificação do resultado do processo que o bombeiro militar poderá impetrar os recursos administrativos e/ou judiciais decorrente do ato, caso o queira fazer.

3.7 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Concluído o processo e tendo sido decidido pela absolvição ou aplicação de punição, cabem, neste último caso, os recursos administrativos previstos no regulamento disciplinar, sendo eles: o pedido de reconsideração de ato, a queixa e a representação.

Sua previsão está no art. 54 do regulamento disciplinar dos militares estaduais de Santa Catarina:

Art. 54. Interpor recursos disciplinares é o direito concedido a policial militar que se julgue, ou julgue subordinado seu, prejudicado, ofendido ou injustiçado por superior hierárquico, na esfera disciplinar.

Parágrafo único - São recursos disciplinares:

- 1) o pedido de reconsideração de ato;
- 2) a queixa;
- 3) a representação.

Segundo Costa (2011), os recursos disciplinares podem ser considerados como extensões do exercício do direito de defesa, uma vez que toda matéria defensiva utilizada no processo poderá ser trazida novamente para análise do julgador, em sede de recurso.

Sendo assim, é livre a manifestação do acusado em sede de recurso administrativo, podendo utilizar-se do expediente para apresentar suas razões recursais, apresentar novos

fatos e requerer, inclusive, a produção de novas provas quando tal medida não foi possível de ser realizada na fase da instrução do processo, segundo os ensinamentos de Costa (2011, p. 447):

Poderá o legitimado apresentar motivações de fato que anteriormente não foram objeto de avaliação nos autos de procedimento disciplinar, mas que, com estes estão atrelados, logicamente sendo relevantes e pertinentes ao julgamento e decisão do recurso interposto.

Na fase recursal, não é *prima facie* cabível a realização de nova fase de instrução, a não ser que a produção de tais provas não tenha sido possível quando de sua fase própria, pois senão, ter-se-ia ocorrido a preclusão.

Assim sendo, o exercício do direito de recorrer das decisões impostas é inerente ao direito de defesa e deve ser concedido de forma irrestrita aos acusados dos PAD, os quais deverão estar cientes de tais garantias.

Somente após a ciência da decisão da autoridade competente e esgotados todos os prazos procedimentais para apresentação dos recursos, é que o PAD será dado por encerrado.

3.7.1 Pedido de reconsideração de ato

O pedido de reconsideração de ato é o primeiro recurso administrativo a que tem direito o bombeiro militar que se sinta prejudicado com a decisão prolatada no processo administrativa, sendo direcionado à autoridade administrativa que proferiu a decisão no PAD, devendo o militar utilizar-se de motivações que façam a autoridade mudar de opinião quanto à decisão prolatada.

Na forma do art. 55 do regulamento disciplinar “a reconsideração de ato é o recurso interposto mediante requerimento, por meio do qual o policial militar, que se julgue ou julgue subordinado seu, prejudicado, ofendido ou injustiçado, solicita à autoridade que praticou o ato, que reexamine sua decisão e reconsidere seu ato” (SANTA CATARINA, 1980).

O militar tem o prazo máximo de dois dias úteis, contados da data em que tomou ciência da decisão, para apresentar este primeiro recurso, conforme previsto no § 2º do art. 55.

3.7.2 Queixa

Após a decisão da reconsideração de ato, não estando satisfeito com o ato da autoridade, poderá o bombeiro militar que se julgue prejudicado pelo ato disciplinar, apresentar o recurso de queixa.

Na forma do art. 56 do regulamento disciplinar, a queixa é o recurso disciplinar interposto pelo bombeiro militar que se julgue injustiçado, dirigido diretamente ao superior imediato da autoridade contra quem é apresentada a queixa (SANTA CATARINA, 1980).

Ou seja, a autoridade competente em receber e decidir pelo recurso de queixa é o superior hierárquico da autoridade que decidiu a reconsideração de ato.

A queixa só é cabível após a apresentação e decisão do pedido de reconsideração de ato e deve ser apresentado em até cinco dias após aquela decisão ter sido publicada em Boletim Interno (SANTA CATARINA, 1980).

3.7.3 Representação

Por fim, tem-se a representação, que seguirá as mesmas regras do recurso de queixa, entretanto, o recorrente será o superior hierárquico no bombeiro militar que recebeu a medida disciplinar e que julga que o subordinado está sendo injustiçado, conforme se extrai do art. 57 do regulamento disciplinar:

É o recurso disciplinar interposto por autoridade que julgue subordinado seu estar sendo vítima de injustiça ou prejudicado em seus direitos, por ato de autoridade superior. A apresentação deste recurso disciplinar deve seguir os mesmos procedimentos prescritos no Art. 56 e seus parágrafos. (SANTA CATARINA, 1980)

3.8 SUBSIDIARIEDADE DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR

A Portaria nº 114/CBMSC/2007, que trata das regras para concessão da ampla defesa e do contraditório nos processos disciplinares do Corpo de Bombeiros Militar, determina a aplicação do Código de Processo Penal Militar nas questões não previstas naquela Portaria, regulamentando que quando as instruções forem omissas em relação a algum procedimento, a autoridade decidirá em conformidade com o Código de Processo Penal Militar (SANTA CATARINA, 2007b).

Assim sendo, quando surgirem questões quanto a procedimentos não previstas nas instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa, as autoridades administrativas deverão utilizar-se das regras existentes no Código de Processo Penal Militar.

3.9 INAFASTABILIDADE DA APRECIACÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Segundo o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

Assim sendo, o militar que se julgar injustiçado por ato administrativo disciplinar, além dos recursos administrativos, poderá recorrer ao Judiciário a fim de ver suas razões conhecidas e analisadas por aquele órgão.

As ações judiciais contra atos disciplinares militares serão processadas na Justiça Militar, na forma do art. 125, § 5º da Constituição Federal de 1988, conforme segue:

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

§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares (BRASIL, 1988).

Portanto, a competência para julgamento das ações judiciais contra atos disciplinares militares é do juiz de direito na Vara da Justiça Militar, que analisará e julgará tais ações singularmente.

Entretanto, o julgamento judicial ficará restrito à legalidade ou não do ato administrativo praticado pela autoridade militar, não cabendo ao judiciário analisar o mérito administrativo disciplinar militar, os quais envolvem os juízos de oportunidade e conveniência do ato, de competência e critério exclusivos das autoridades administrativas.

Sobre a análise do ato discricionário da autoridade administrativa pelo Judiciário, Di Pietro ensina que:

Daí por que não pode o Poder Judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria substituindo, por seus próprios critérios de escolha, a opção legítima feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto.

A rigor, pode-se dizer que, com relação ao ato discricionário, o Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites da discricionariedade; neste caso, pode o Judiciário invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade (2013, p. 225).

Decidiu o TJSC que não pode o juiz substituir, por seus próprios critérios de escolha, a opção legítima feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência. No entanto, se ilegais o motivo ou o objeto que levaram o administrador a tal

escolha, cabe ao Judiciário declarar a nulidade do ato. Não se trata de juízo de mérito do ato administrativo, mas da análise de legalidade dos seus elementos (SANTA CATARINA, 2017).

4 DIAGNÓSTICO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DO CBMSC

Neste capítulo serão apresentados os resultados das análises efetuadas em 147 PAD instaurados no ano de 2010 e em 205 processos instaurados em 2016 no CBMSC.

Em cada um dos processos, foi analisado o cumprimento de regras processuais definidas pela Constituição Federal de 1988, pelo regulamento disciplinar dos militares estaduais e pela Portaria nº 114/CBMSC/2007, a fim de constatar a adequação ou não dos processos com base na legislação pertinente.

A regras processuais analisadas em cada PAD foram as seguintes: competência da autoridade administrativa responsável pela instauração do processo e pela aplicação da medida disciplinar; concessão de prazo regular para apresentação de defesa prévia; forma de apresentação da defesa prévia; produção de provas; devida cientificação do acusado acerca da produção de provas testemunhais; concessão de prazo para a apresentação de alegações finais; motivação da decisão final; e cientificação do acusado acerca da decisão final.

Com base nos resultados obtidos, a análise dos processos nos dois anos de referência (2010 e 2016) possibilitou a realização do comparativo a fim de que se possa verificar a evolução do desenvolvimento processual administrativo disciplinar na Corporação no período compreendido entre os dois anos.

A partir da comparação será possível propor mecanismos que possam contribuir cada vez mais para a melhoria do andamento dos PAD na instituição, possibilitando procedimentos mais alinhados à legislação.

4.1 COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA

Ilegal e nulo é o ato administrativo disciplinar determinado por autoridade que não tenha competência para a instauração de processo administrativo e para aplicação de medida disciplinar, por ferir integralmente o princípio constitucional da legalidade, uma vez que a competência administrativa é decorrente da lei.

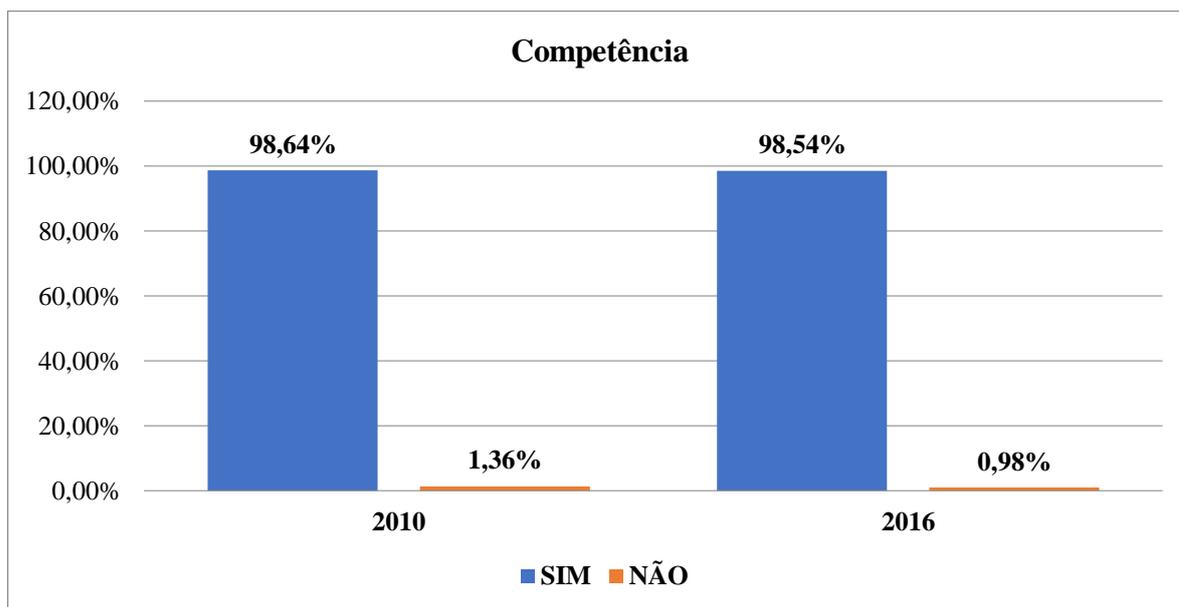
A competência da autoridade administrativa para instaurar PAD em desfavor dos bombeiros militares é definida no art. 9º do regulamento disciplinar dos militares estaduais.²

² Em que pese o regulamento disciplinar dos militares estaduais de Santa Catarina ser aprovado pelo Decreto 12.112/1980, tal situação não fere o princípio da legalidade, uma vez que o regulamento disciplinar tem amparo na Lei Estadual nº 6.218/1983 e tendo sido tal dispositivo legal recepcionado pela Constituição Federal de 1988, superada está a constitucionalidade do Regulamento Disciplinar.

Neste item foi analisado se os PAD pesquisados cumpriram com o requisito da competência da autoridade administrativa de acordo com o rol de autoridades apresentado no regulamento disciplinar.

O resultado da pesquisa efetuada nos PAD, tendo por critério a competência da autoridade administrativa, é apresentado no Gráfico 1, apresentado abaixo:

Gráfico 1 - Competência das autoridades administrativas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Constatou-se que 98,64% dos PAD instaurados em 2010 tiveram sua abertura determinada por autoridade competente e 99,02% dos processos do ano de 2016 atenderam tal regra do procedimento. Ou seja, apenas 1,36% dos PAD instaurados em 2010 e 0,98% dos PAD instaurados em 2016 não cumpriram com o requisito da competência da autoridade administrativa.

Observa-se que este item apresentou índices elevados de adequação nos dois anos de referência da pesquisa, e que a evolução mostrou que houve uma pequena diminuição de erros processuais referentes a esse item.

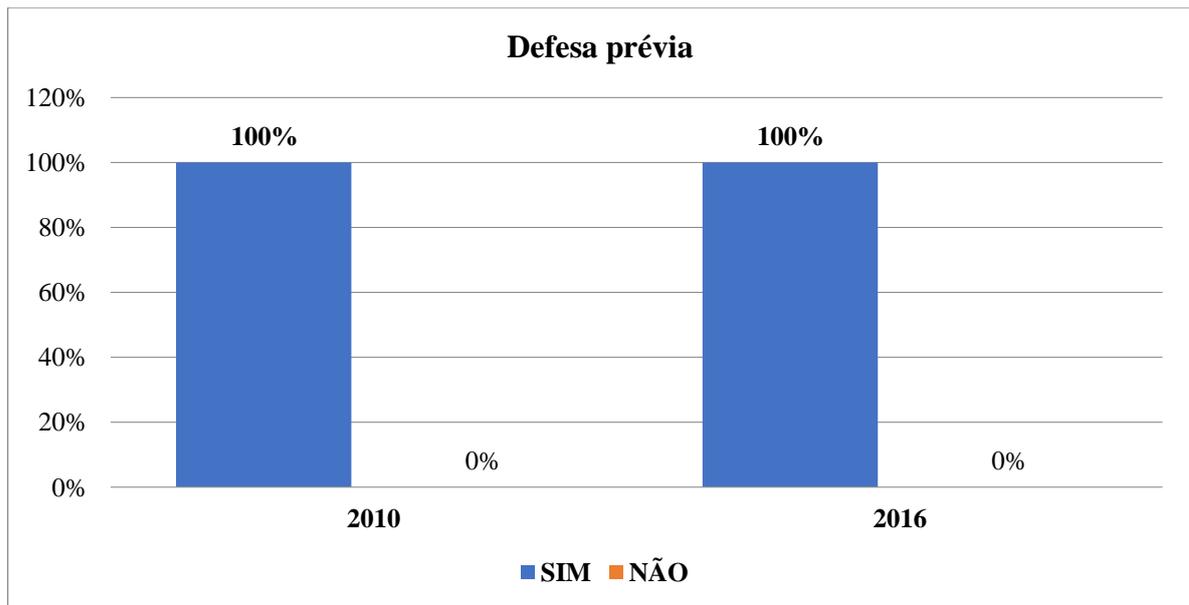
4.2 CONCESSÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DA DEFESA PRÉVIA

O PAD tem início com a cientificação do acusado acerca das acusações que lhes são imputadas. De forma que a partir da data do recebimento da peça de acusação e dos demais

documentos que a compõe, o acusado passa a contar com 03 (três) dias úteis para a apresentação de sua defesa prévia, por escrito. Essa regra é prevista na Portaria nº 114/2007/CBMSC.

O Gráfico 2, apresentado abaixo, mostra os resultados da pesquisa efetuada nos PAD instaurados no CBMSC nos anos de 2010 e 2016, em que foi observada a concessão, ao acusado, do prazo procedimental para a apresentação das suas justificativas.

Gráfico 2 - Concessão de prazo aos acusados para apresentação da defesa prévia nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Constatou-se que em 100% dos processos analisados nos anos de 2010 e 2016 essa regra processual foi cumprida em sua integralidade, não tendo sido encontrado nenhum processo que tenha ocorrido sem que o bombeiro militar acusado deixasse de ter a oportunidade de se manifestar com a apresentação de defesa prévia.

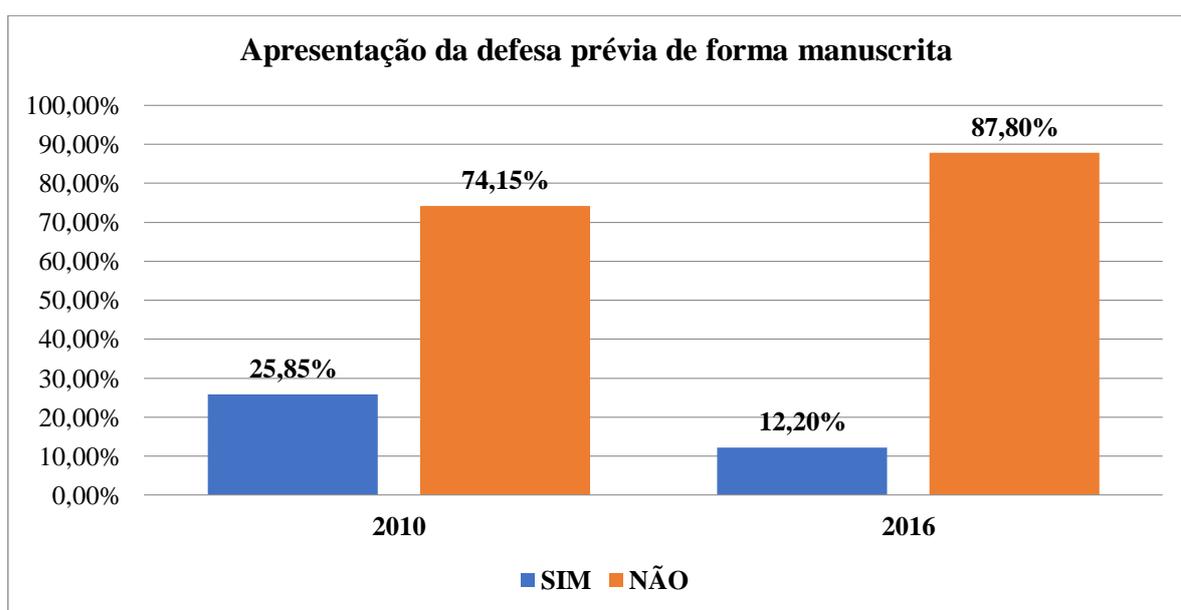
Ainda a respeito da apresentação da defesa prévia, foi consultada a forma de apresentação da defesa nos processos pesquisados, ou seja, se de forma manuscrita ou impressa.

Ressalte-se que a apresentação da defesa de forma manuscrita não constitui um erro de procedimento, visto que os princípios da ampla defesa e do formalismo moderado, que norteiam os PAD, e ainda por permissão expressa da Portaria nº 114/CBMSC/2007, permite ao acusado a apresentação das suas razões de defesa de forma manuscrita, de próprio punho.

Entretanto, julga-se importante destacar que a defesa prévia apresentada de forma manuscrita pode acarretar em prejuízo para a defesa, visto que os espaços deixados para a manifestação do acusado no formulário de apuração são restritos, e que muitas vezes a compreensão da grafia, por parte das autoridades, pode restar prejudicada.

Na pesquisa, foi verificada a quantidade de PAD em que ao acusado apresentou a prévia de forma manuscrita, de próprio punho. Os resultados são apresentados no Gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3 – Apresentação da defesa prévia de forma manuscrita nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

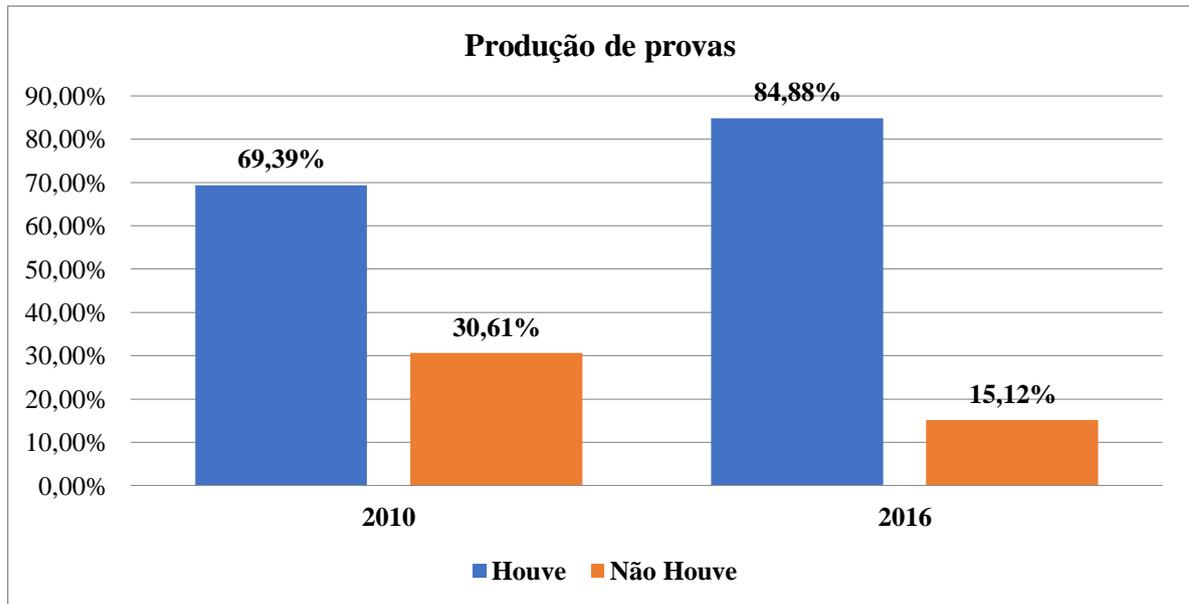
A análise comparativa da forma como a defesa prévia é apresentada demonstrou que em 25,85% dos processos analisados no ano de 2010, a defesa prévia foi apresentada de forma manuscrita, pelos próprios acusados. E em 2016, na análise desse esse número foi de 12,19% .

4.3 PRODUÇÃO DE PROVAS

Na análise da instrução probatória nos processos administrativos pesquisados foi verificado, inicialmente, se houve a produção de algum tipo de prova. Ou seja, se a autoridade processante buscou as provas para formar sua convicção sobre os fatos, ou se esta ficou restrita às informações constantes na peça de acusação e na defesa do acusado.

O resultado da pesquisa sobre a produção de provas nos PAD dos anos de 2010 e de 2016 é apresentado no Gráfico 4, abaixo:

Gráfico 4 - Produção de provas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

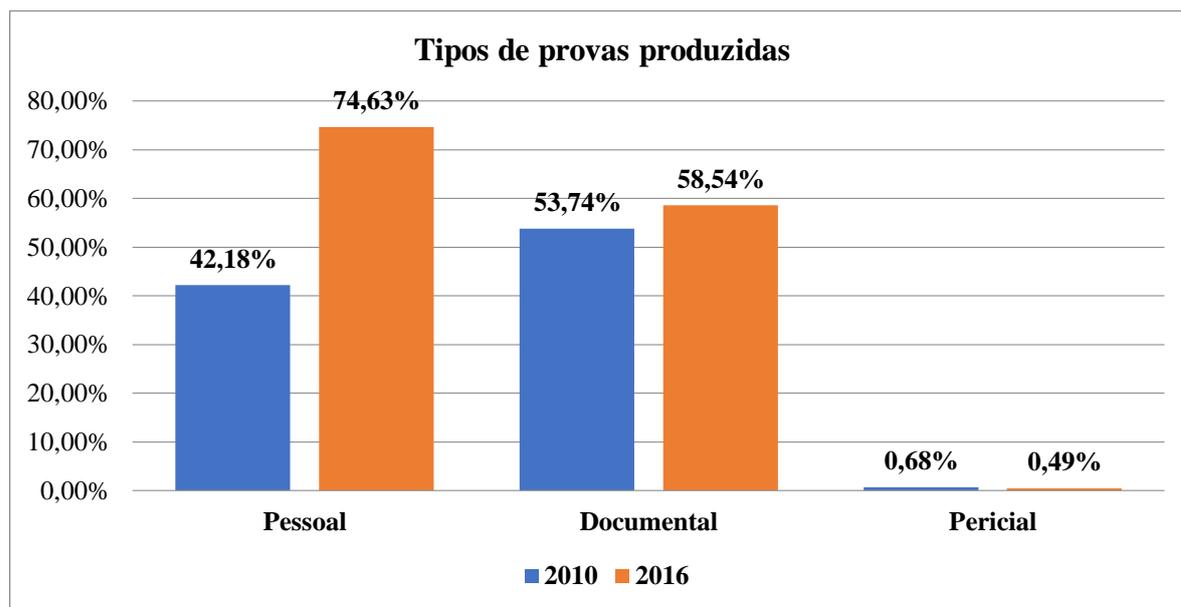
Pode-se observar que em 69,39% dos PAD instaurados no ano de 2010 houve produção de algum tipo de prova. Já em 2016, foram colhidos elementos probatórios em 84,88%.

Como visto no Gráfico 3, somente em 15,12% dos PAD em 2016 não houve produção de nenhum tipo de prova. Número este que não pode ser desprezado, mas que demonstra o empenho das partes do processo em trazer elementos de prova para os processos administrativos.

Foi verificado ainda quais tipos de provas foram produzidas em cada processo, de forma as provas que foram divididas em três grupos: provas pessoais, que compreendem as testemunhas, as acareações e o interrogatório do acusado; as provas documentais e as provas técnicas ou periciais.

O Gráfico 5 mostra quais os resultados da pesquisa sobre os tipos de provas produzidas nos PAD dos anos de 2010 e de 2016, conforme segue:

Gráfico 5 - Tipos de provas produzidas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Constata-se que no ano de 2010, em 42,18% dos PAD analisados foram produzidas provas pessoais, em 53,74% foram apresentadas provas documentais e em 0,68% foram utilizadas provas periciais. Nos PAD pesquisados em 2016, verificou-se que em 74,63% dos processos foram produzidas pessoais, em 58,54% constatou-se a presença de provas documentais e em 0,49% foram utilizadas provas periciais.

Verifica-se que as testemunhas e os documentos constituem as bases da instrução probatória dos PAD do CBMSC, de forma que houve aumento do número de processos que utilizaram tais elementos para subsidiar as decisões administrativas.

As provas periciais ainda são utilizadas de forma acanhada, o que se explica pela natureza dos ilícitos administrativos, os quais, diferentemente do que ocorre no processo penal, por exemplo, são pouco necessárias para a apuração dos fatos investigados.

O interrogatório, aqui incluído como elemento de prova, mas que, conforme explicado anteriormente, é visto também como meio de autodefesa, foi utilizado em 53,65% dos processos pesquisados no ano de 2016. Dado este que demonstra a preocupação da instituição em garantir e oportunizar todos os meios e recursos atinentes à ampla defesa e ao contraditório aos acusados em PAD.

Esses resultados mostram ainda que as autoridades administrativas responsáveis pelos PAD do CBMSC estão trazendo cada vez mais elementos externos para os processos, a fim de formarem a sua convicção a respeito das acusações e dos fatos contrários à disciplina bombeiro militar.

Isso demonstra que tais autoridades entendem que antes de concluir pela prática ou não de transgressão disciplinar por parte do bombeiro militar, é necessário fundamentar a decisão final, buscando ampará-la na verdade real dos fatos.

4.4 CIENTIFICAÇÃO PRÉVIA SOBRE A OITIVA DAS TESTEMUNHAS

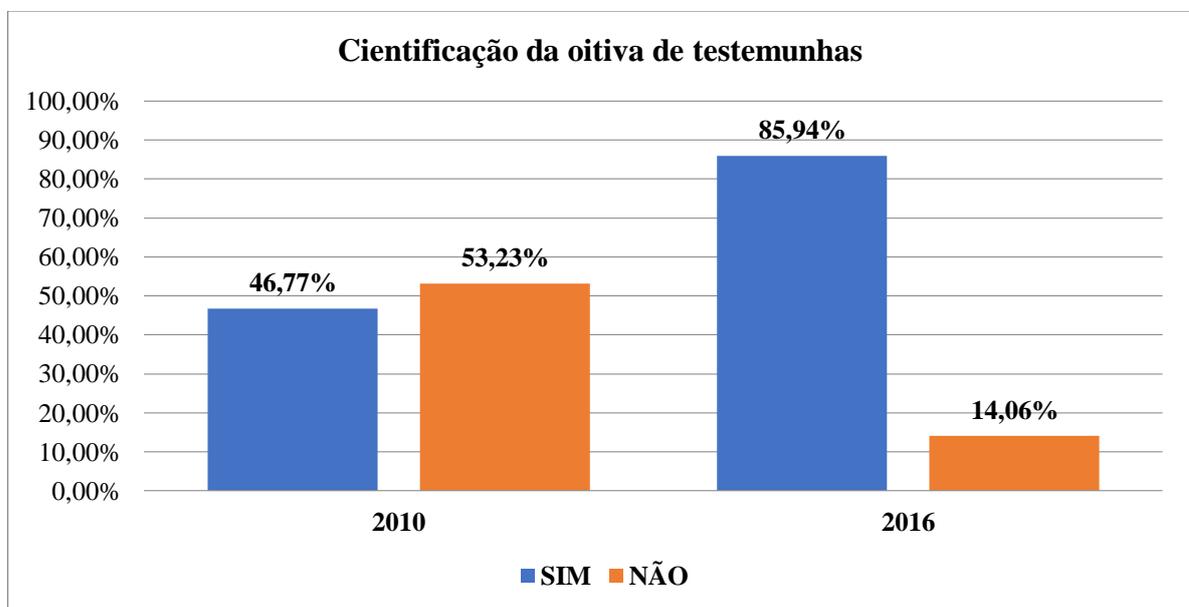
O acusado tem o direito de participar de todos os atos do processo, e sempre que houver a oitiva de testemunhas, deve ser cientificado previamente, para, caso queira, possa estar presente para assistir os atos.

Essa regra é prevista expressamente na Portaria nº 114/2017/CBMSC e para que seja cumprida, torna-se necessário notificar o acusado formalmente mediante a entrega de um documento que contenha os dados sobre os nomes das testemunhas que serão ouvidas, o local, a data e o horário das oitivas, informando ainda da possibilidade de o acusado estar presente, acompanhado ou não de defensor.

A notificação ao acusado deverá ser realizada com antecedência mínima necessária para que possibilite ao acusado se fazer presente.

No Gráfico 6 são apresentados os resultados da pesquisa sobre a cientificação do acusado acerca da oitiva de testemunhas nos PAD em que houve produção de prova testemunhal, conforme segue:

Gráfico 6- Cientificação prévia do acusado acerca da oitiva de testemunhas nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Na pesquisa efetuada com os PAD de 2010, constatou-se que em 46,77% dos processos em que foram produzidas provas testemunhais houve a cientificação prévia dos acusados acerca das oitivas, e em 53,23%, ou seja, em mais da metade, tal cuidado não foi observado. Nesses casos, as testemunhas foram ouvidas e suas declarações fizeram parte do processo sem que os acusados tivessem a oportunidade de presenciar os depoimentos prestados.

Na pesquisa com os processos realizados no ano de 2016, constatou-se que em 85,94% dos processos em que testemunhas foram ouvidas, os acusados foram informados previamente sobre tais atos, e em 14,06% tal medida não foi adotada.

No comparativo entre os PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016, observa-se que houve aumento de atendimento a esta medida, resultando em um maior número de processos em que os acusados são chamados a participar dos atos de produção das provas testemunhais.

4.5 CONCESSÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS

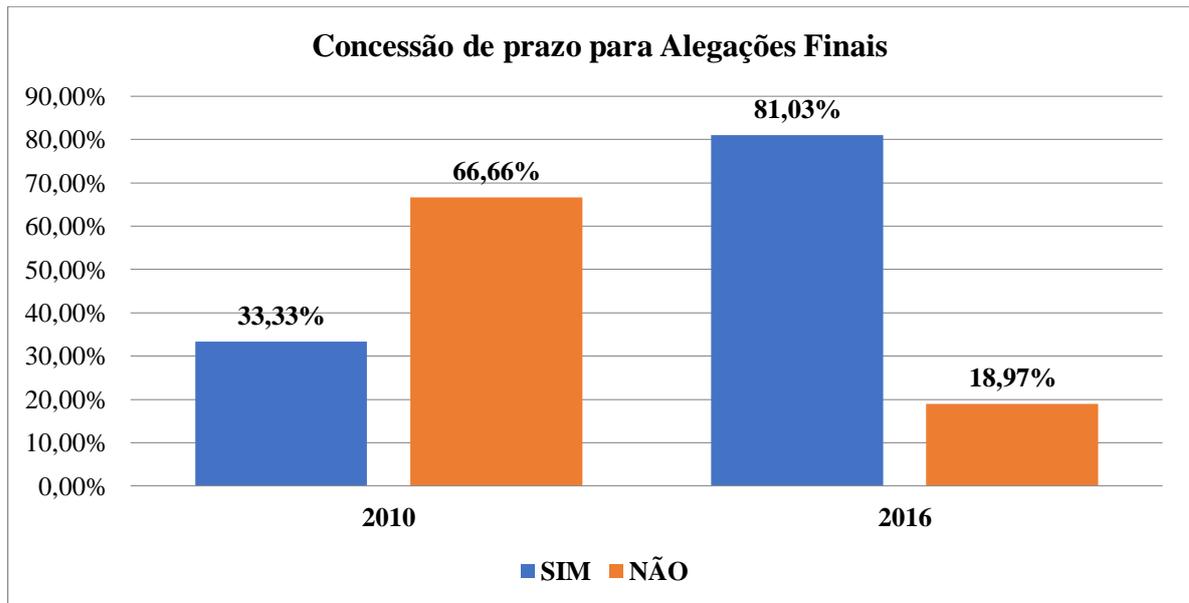
Finalizada a instrução probatória, sempre que for juntado aos autos algum tipo de prova o acusado deverá ter a oportunidade de apresentar suas alegações finais em 2 (dois) dias úteis, conforme previsto na Portaria nº 114/CBMSC/2007.

Essa oportunidade para apresentação das alegações finais é um importante momento para que o acusado possa analisar todo o conteúdo do processo, e se desejar, contra atacar os elementos discordantes constantes nos autos.

Esta medida é reflexo do princípio do contraditório, ou seja, após a administração militar ter trazido os diversos elementos aos autos, e antes que ela apresente sua conclusão sobre os fatos apurados, é direito do acusado efetuar a sua análise e se manifestar sobre aquilo que foi trazido ao processo.

Os resultados da pesquisa, com a informação sobre o cumprimento da regra referente à concessão aos acusados de prazo para apresentação de alegações finais, nos PAD em que houve produção de provas, é apresentada no Gráfico 7, a seguir:

Gráfico 7 - Concessão de prazo aos acusados para apresentação das alegações finais nos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

A partir dos resultados da pesquisa, observa-se que foi oportunizada a apresentação de alegações finais em 30,25% dos processos que houve produção de provas no ano de 2010, ao passo que em 69,75 tal regra não foi observada.

Já na pesquisa efetuada com os processos de 2016, constatou-se que a abertura de prazo para alegações finais foi procedida em 81,03% dos casos analisados, e em 18,97 tal medida não foi cumprida.

Observa-se, portanto, uma evolução significativa no cumprimento dessa medida processual também relacionada diretamente com a ampla defesa, pois as alegações finais constituem-se em mais um importante momento para o acusado manifestar-se no processo.

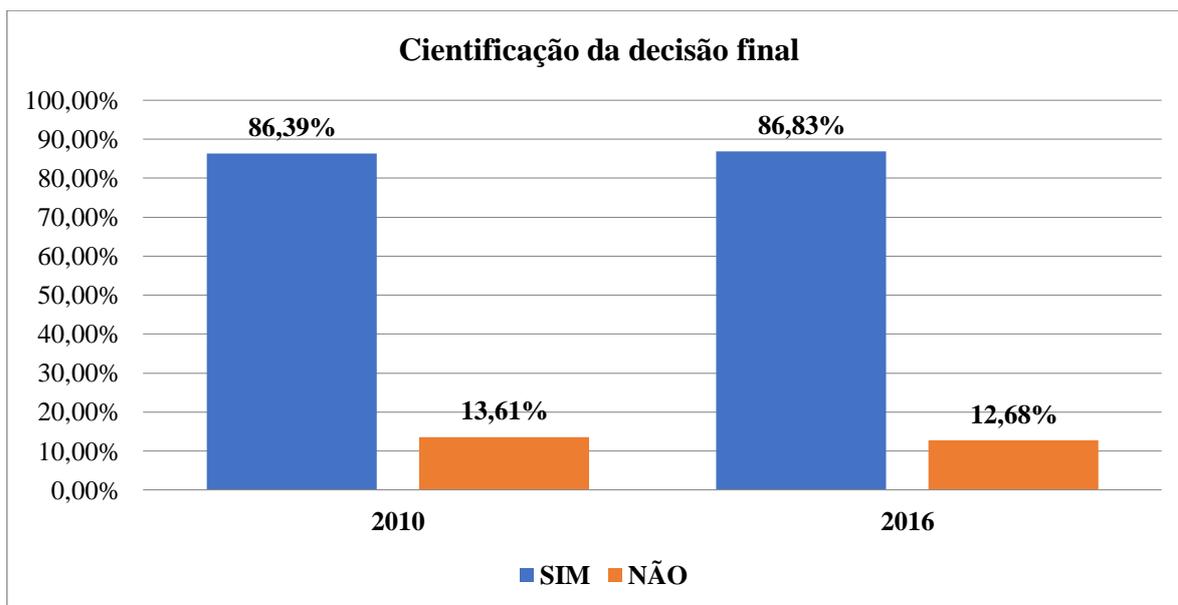
4.6 CIENTIFICAÇÃO DA DECISÃO FINAL

Após proferida a decisão final do PAD, o acusado deve ser cientificado a respeito da solução dada pela autoridade competente.

Essa regra é fundamental para a adequação do processo às regras do devido processo legal, pois é a partir da ciência da decisão que será possível aos acusados a apresentação dos recursos administrativos decorrentes daquela solução.

Os resultados da pesquisa acerca dessa regra processual são apresentados no Gráfico 8, a seguir:

Gráfico 8- Cientificação formal do acusado acerca da decisão final dos PAD instaurados nos anos de 2010 e 2016 no CBMSC.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Constata-se que em 86,39% dos processos instaurados no ano de 2010 o acusado foi cientificado formalmente da decisão proferida pela autoridade competente e em 13,61% dos casos tal regra não foi observada.

Em 2016, o acusado tomou ciência da decisão em 86,83% dos PAD, e em 12,68% dos processos não se verificou esse cuidado.

Assim sendo, verifica-se que em um número considerável de processos este importante direito dos bombeiros militares acusados, que é o de ter ciência formal das decisões proferidas sobre as acusações em seu desfavor e o de recorrer das decisões que discordar, não foi garantido aos acusados.

Verificou-se ainda que em 9,27% dos PAD do ano de 2016, ou seja em 19 processos, o bombeiro militar acusado deixou ser cientificado da decisão final e a autoridade administrativa decidiu pela aplicação de medida disciplinar. E nos demais casos, ou seja, em 7 PAD a decisão não foi a de punir.

4.7 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR DO CBMSC

A existência de uma estrutura de controle interno que tenha por finalidade corrigir, apurar e tomar medidas adequadas, de acordo com lei é de fundamental importância para a

continuidade dos serviços e também para a garantia da prestação de um serviço de qualidade à população.

No CBMSC, o dever de zelar pela manutenção da disciplina e pela correção de atitudes é dever comum de todos os integrantes da Corporação. Entretanto, a instituição necessita de uma estrutura de apoio que seja capaz de dar os devidos encaminhamentos e soluções a cada um dos fatos ilícitos cometidos pelos bombeiros militares.

Serão analisadas a seguir as áreas de atuação da Corporação que constituem a estrutura existente para o suporte aos bombeiros militares na área correcional.

4.7.1 Corregedoria Geral

As atividades correcionais do Corpo de Bombeiros Militar são exercidas pela Corregedoria Geral da Corporação.

Este órgão de apoio ao Comando Geral do CBMSC tem por função orientar, padronizar e controlar a instauração e a solução dos processos administrativos de apuração de ilícitos praticados por bombeiros militares, além de prestar assessoria quanto às medidas decorrentes das soluções dadas nos processos.

Este órgão possui atribuição de abrangência geral para as questões disciplinares da instituição, cabendo a ele o controle da atuação das autoridades administrativas competentes sobre os processos e sobre as medidas administrativas decorrentes. Funciona, portanto, como o órgão de controle interno e de fiscalização das ações correcionais da instituição.

A Corregedoria Geral é subordinada diretamente ao Comando-Geral do CBMSC, e é dirigida por Oficial do último posto da Corporação. Atualmente conta com uma equipe formada por 05 bombeiros militares, sendo 1 Coronel, que exerce a função de Corregedor-Geral, 1 Tenente Coronel com a função de Corregedor Adjunto e 03 Praças que auxiliam as atividades do setor.

Segundo dados da Corregedoria Geral, no ano de 2016, foram instaurados no CBMSC 270 PAD, 68 Sindicâncias, 70 Inquéritos Técnicos e 17 Inquéritos Policiais Militares.

4.7.2 Corregedorias-Setoriais

Desde 2014, o CBMSC conta com os Corregedorias-Setoriais, sediadas em cada uma das suas Unidades Operacionais e Diretorias da Corporação.

As Corregedorias-Setoriais têm por atribuição desempenhar as atividades de apoio às ações processuais administrativas de competência dos Comandos a que estão subordinadas, servindo como uma espécie de extensão da Corregedoria Geral nos Batalhões e nas Diretorias.

A função de Corregedor Setorial é exercida por Oficial, o qual possui as atribuições de orientar, controlar e de dar os encaminhamentos decorrentes das decisões dos processos administrativos instaurados na Unidade ou Diretoria que está vinculado.

Os Oficiais Corregedores-Setoriais compõem a ligação entre a Corregedoria Geral e as Unidades e Diretorias do CBMSC.

4.7.3 Sistema Corregedoria

O sistema foi ativado em 1º de Janeiro de 2015 e funciona na página do CBMSC, na internet.

A ferramenta foi desenvolvida com os objetivos de facilitar o exercício das atribuições de polícia judiciária militar e poder disciplinar no âmbito do CBMSC, melhorar a gestão e o acompanhamento dos procedimentos investigatórios e dos processos disciplinares e de tornar mais céleres e eficientes os processos e procedimentos investigatórios, diminuindo os custos e a burocracia processual.

A partir do sistema é possível aos Corregedores Setoriais, aos Diretores e Comandantes efetuarem a instauração dos processos administrativos e aos encarregados, a alimentação dos dados do processo de forma digitalizada.

O sistema proporciona maior controle por parte da Corregedoria Geral quanto aos processos instaurados, prazos, conclusões e medidas deles decorrentes, além de permitir maior eficiência atuação administrativa disciplinar por parte do CBMSC.

4.7.4 Capacitação e Formação

As autoridades administrativas que atuam nos processos administrativos do CBMSC são os Oficiais e Praças graduados (Sargentos e Subtenentes) bombeiros militares do Quadro de combatente. Ou seja, são bombeiros militares que exercem suas atividades ordinárias e que, eventualmente, atuam como autoridades competentes ou são designados para atuarem como encarregados nos processos administrativos.

Para o ingresso no CBMSC é necessário que o candidato possua formação superior em qualquer área do conhecimento, conforme determina a Lei Complementar nº 587/2013, conforme segue:

Art. 3º Para a inclusão nos quadros de efetivo ativo das instituições militares estaduais e matrícula nos cursos de formação ou adaptação, além de outros requisitos estabelecidos nesta Lei Complementar, são exigidos os seguintes limites mínimos de escolaridade:

I - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Policiais Militares: Bacharelado em Direito;

II - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Bombeiros Militares: Bacharelado ou Licenciatura Plena em qualquer área de conhecimento;

III - para o Curso de Adaptação de Oficiais do Quadro de Oficiais de Saúde e de Oficiais Capelães: curso superior de graduação na área específica à habilitação funcional reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC) ou por órgão oficial com competência delegada; e

IV - para o Curso de Formação de Soldados da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar: curso superior de graduação em qualquer área de conhecimento reconhecido pelo MEC ou por órgão oficial com competência delegada. (SANTA CATARINA, 2013)

Observa-se que para se tornar bombeiro militar não é exigida formação em cursos das áreas jurídicas, diferente do que ocorre com o ingresso dos Oficiais da Polícia Militar, uma vez que a atuação dos bombeiros militares, nas diversas atribuições desempenhadas pela Corporação, exigem habilidades das diversas áreas do conhecimento.

Entretanto, a formação dos bombeiros militares, para as atividades que irão desempenhar após o ingresso nas fileiras da Corporação, é realizada nos cursos de formação, os quais capacitam os aprovados em concurso para o exercício das funções do Corpo de Bombeiros Militar.

Dessa forma, e considerando a necessidade de alguns conhecimentos sobre o Direito pátrio para o exercício da profissão, é que são ministradas algumas disciplinas jurídicas nos cursos de formação realizados no Centro de Ensino Bombeiro Militar.

De acordo com dados da Diretoria de Ensino do CBMSC, durante os cursos o bombeiro em formação e em aperfeiçoamento recebe aulas de direito constitucional, administrativo, ambiental, penal e processual militar.

Além das disciplinas citadas, o currículo dos Cursos de Formação de Oficiais (CFO) iniciados a partir de 2009, passou a contar com a disciplina de Procedimentos Administrativos, com carga horária de 60 horas aula. Os Cursos de Formação de Sargentos (CFS) e o Curso de Formação de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS) realizados a partir de 2013 também passaram a contar com a referida disciplina, com carga horária de 46 horas aula para o CFS e de 30 horas para o CAS.

Tais disciplinas têm por objetivo instruir e capacitar as futuras autoridades administrativas do CBMSC com conhecimento acerca das normas e regras dos procedimentos administrativos instaurados na Corporação, de acordo com a legislação constitucional, infraconstitucional, e demais normas em vigor.

Nessas disciplinas, os bombeiros recebem as instruções sobre as regras dos procedimentos e os conhecimentos mínimos necessários para a correta atuação como autoridades nos processos administrativos existentes da Corporação.

5 PROPOSTAS DE MELHORIAS PARA O EXERCÍCIO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO CBMSC

A partir do diagnóstico formado após a análise comparativa dos PAD instaurados no CBMSC nos anos de 2010 e 2016, e a partir do conhecimento da estrutura administrativa existente na Corporação na esfera disciplinar, é possível apresentar algumas propostas que visem melhorar a atuação institucional na apuração das faltas disciplinares.

As propostas apresentadas não visam esgotar o tema, visto que consistem em medidas que podem ser tomadas objetivando prestar auxílio às autoridades administrativas que atuam nos PAD e melhorar os resultados dos referidos processos.

A finalidade será sempre a de proporcionar a manutenção da disciplina institucional, tomando medidas disciplinares justas e de acordo com a legislação.

5.1 CURSO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A pesquisa nos PAD no CBMSC demonstrou que grande parte dos erros de procedimento cometidos pelas autoridades administrativas se dá por falta de observância em medidas que deveriam ser tomadas no curso dos processos administrativos.

A falta de prática processual administrativa por parte das autoridades do CBMSC, por não ser esta a principal atividade desempenhada em sua rotina de trabalho, pode ser considerado um dos fatores que tenha provocado estes resultados.

Há de se considerar ainda que a ausência de formação jurídica por parte dos Oficiais e das Praças atuantes nos processos dificulta o desempenho destes bombeiros na condução dos PAD, exigindo capacitação específica para que possam adquirir os conhecimentos e as habilidades necessárias para a correta condução dos procedimentos administrativos de apuração de falta disciplinar.

A inclusão de disciplinas específicas sobre tais procedimentos administrativos nos currículos do CFO, CFS e CAS pode ser considerada um dos fatores que tenha proporcionado a melhoria de desempenho nos resultados dos PAD analisados na pesquisa realizada no presente trabalho. Entretanto, as autoridades que não passaram pelos cursos de formação ou de aperfeiçoamentos após as mudanças dos currículos carecem dos conhecimentos e atualizações necessárias para a correta condução dos PAD.

Por este motivo, a implantação de um curso de capacitação que ofereça os conhecimentos acerca do correto procedimento dos PAD, que abranja a legislação aplicável, a

rotina dos PAD, tais como instauração, processamento, solução e publicação dos atos administrativos disciplinares, é de fundamental importância para que se obtenham resultados e processos administrativos cada vez melhores.

O público-alvo do curso serão os Oficiais, Subtenentes e Sargentos do Corpo de Bombeiros Militar, os quais atuam diretamente na apuração de faltas disciplinares, conduzindo os PAD.

A proposta de programa do curso, a ser oferecido na modalidade presencial e que deverá ser aprovado pela Diretoria de Ensino, após a devida estruturação do currículo e dos conteúdos, é a seguinte:

Quadro 1- Proposta de programa de matérias do curso de PAD.

PROGRAMA DE MATÉRIA		
Nome: Curso de Processo Administrativo Disciplinar		
Carga horária: 40 horas aula		
EMENTA: Processo Administrativo Disciplinar (PAD): definição, princípios aplicáveis, legislação pertinente. Fases do PAD no CBMSC. Padronização de peças, autuação e nomenclaturas de documentos utilizados dos PAD no CBMSC.		
Objetivo Geral Instruir e capacitar os Oficiais, Subtenentes e Sargentos do CBMSC com conhecimentos acerca das normas e regras dos procedimentos administrativos disciplinares instaurados na Corporação, de acordo com a legislação constitucional, infraconstitucional, e demais normas em vigor.		
Objetivos de Aprendizagem Estudar e compreender as regras aplicáveis aos Procedimentos Administrativos, a fim de que sejam capazes de conduzir tais procedimentos de acordo com legislação constitucional e infraconstitucional aplicáveis.		
Unidade	Assuntos abordados	Horas Aula
Introdução	- Finalidade - Objetivos - Considerações iniciais - Avaliação de expectativas	02
Administração Pública	- Conceito - Princípios constitucionais da Administração Pública - Poderes da Administração Pública: vinculado, discricionário, normativo, regulamentar, poder de polícia e poder disciplinar.	02
Doutrina do Processo Administrativo Disciplinar	- Conceitos; - Princípios; - Diferença entre transgressão disciplinar e crime militar; - Legislação aplicável: Constituição Federal de 1988, regulamento disciplinar dos militares estaduais e Portaria	04

	nº 114/CBMSC/2007;	
PAD no CBMSC	- Transgressões disciplinares; - O rito do PAD no CBMSC: Instauração; Defesa Prévia; Instrução probatória; Alegações Finais; Relatório; Decisão; Recursos.	08
Atividades prática processual	- Normas para atuação do PAD. - Sistema Corregedoria. - Exercícios de prática processual de PAD a partir de casos hipotéticos.	16
Avaliação final	- Avaliação prática com a produção de um PAD.	06
<i>Feed Back</i>	Avaliação do curso. Espaço para dúvidas e esclarecimentos.	02

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

5.1.2 Curso de PAD na modalidade EAD

O curso de capacitação proposto acima poderá ser oferecido na modalidade do ensino à distância, com as adaptações necessárias na grade curricular e no seu formato.

Esta modalidade inovadora de ensino está sendo cada vez mais difundida na Corporação, e já é utilizada no Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS) e também nos programas de instruções de manutenção e atualização do efetivo nas diversas áreas de atuação do CBMSC.

Os cursos e instruções à distância, no CBMSC, são realizados na plataforma virtual de ensino e aprendizagem *Moodle (Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment)*, na qual são disponibilizados os materiais didáticos e onde ocorrem os meios de interação entre a equipe docente e os alunos, além das avaliações de aprendizagem.

O curso de PAD, oferecido na modalidade à distância, além de possibilitar a participação de maior número de bombeiros militares, diminuiria consideravelmente os problemas de um curso oferecido de forma presencial, tais como os relacionados com os custos com deslocamentos e com os afastamentos do bombeiro das suas atividades ordinárias de trabalho.

Propõe-se a criação de cursos abertos limitados por turmas, os quais serão disponibilizados de forma periódica com a participação de bombeiros militares indicados por

seus comandantes ou interessados em participar de forma voluntária, com fechamento de turmas com quantidade limitada de participantes.

Dessa forma, os interessados em atualizar-se nos conhecimentos oferecidos teriam a oportunidade de atualizar seus conhecimentos sobre PAD, dirimindo as principais dúvidas que surgem no transcorrer de um processo, com a consequente diminuição de erros processuais nos PAD realizados na Corporação.

5.2 ROTEIRO DO PAD

A disponibilização de um roteiro com a sequência dos procedimentos a serem seguidos no PAD poderá auxiliar as autoridades administrativas a cumprirem com as regras processuais exigidas para o processo, evitando assim, o cometimento de erros processuais.

A proposta apresentada abaixo corresponde a um roteiro simples com regras básicas e imprescindíveis a serem seguidas nos PAD do CBMSC.

As referências para essa sequência de regras são os dispostos na Portaria nº 114/CBMSC/2007, no regulamento disciplinar dos militares estaduais (Decreto 12.112/1980) e demais princípios constitucionais e processuais aplicáveis aos PAD.

Quadro 2- Proposta de roteiro do PAD no CBMSC.

1. COMUNICAÇÃO DO FATO
<ul style="list-style-type: none"> • A autoridade que presenciar a prática de transgressão disciplinar deve comunicar o fato por meio dos mecanismos usuais de comunicação do CBMSC; • A constatação do fato contrário à disciplina poderá se dar por outros meios: conclusões de outros procedimentos administrativos (Sindicâncias, IPM, IT), denúncias, etc., os quais servirão de base para a instauração do PAD. • O documento de comunicação tramitará pelos canais de comando até chegar na autoridade que tenha competência para instaurar o PAD (art. 9º do regulamento disciplinar).
2. INSTAURAÇÃO DO PAD
2.1 Confeção da Portaria de Instauração
<ul style="list-style-type: none"> • O Corregedor-Setorial deve inserir os dados do processo no Sistema Corregedoria, a fim de obter a numeração de Portaria de instauração de PAD e de PAD; • Confeccionar a Portaria da autoridade competente para instauração do PAD, contendo os seguintes elementos: <ul style="list-style-type: none"> - Posto e função e assinatura da Autoridade Competente; - Nome completo, matrícula e lotação do bombeiro militar acusado;

- Descrição dos fatos, em tese praticados;
- Indicação das transgressões em tese praticadas pelo bombeiros militar;
- Indicação da Autoridade Processante, que deverá ser Oficial, Subtenente ou Sargento, de posto ou graduação superior ao do acusado;
- Indicação do prazo para conclusão do PAD.
- O modelo de Portaria é o baixado pela Corregedoria-Geral do CBMSC;
- Publicar a Portaria de instauração no Boletim Interno da Organização de Bombeiro Militar onde o PAD foi instaurado.

2.2 Confeção do formulário do PAD

- Preencher o formulário de apuração da transgressão disciplinar, o qual contém:
 - A numeração do PAD constante na Portaria;
 - A data de instauração (data da Portaria);
 - Identificação e lotação da autoridade processante;
 - Identificação e lotação do bombeiro militar acusado;
 - Peça de acusação com a descrição dos fatos e das transgressões em tese praticadas pelo bombeiro militar acusado, de forma idêntica ao constante na Portaria de instauração.

2.3 Citação do bombeiro militar acusado

- Imprimir o formulário do PAD preenchido em duas vias;
- Anexar a Portaria de Instauração do PAD;
- Anexar ao PAD o documento de comunicação, o qual deu origem ao processo;
- Anexar ao PAD as instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa nos PAD do CBMSC.
- Entregar uma cópia do formulário do PAD e seus anexos ao acusado, colhendo a sua assinatura com data na primeira via.
- A primeira via, contendo a assinatura do acusado, ficará aos cuidados da Autoridade Processante.

3. DEFESA PRÉVIA

- O acusado terá o prazo de 3 (três) dias úteis, a contar do recebimento do formulário, para apresentar sua defesa prévia;
- A defesa prévia poderá ser apresentada no próprio formulário entregue ao acusado, por escrito de próprio punho, ou impressa em documento separado e anexada ao PAD;
- O acusado poderá apresentar sua defesa por meio de advogado constituído, quando deverá ser anexada aos autos do PAD a procuração com a delegação dos poderes;
- Caso o acusado não apresente a defesa dentro do prazo regulamentar, a autoridade processante deverá anexar certidão no PAD constando essa informação.

4. INSTRUÇÃO PROBATÓRIA

- Todas as provas admitidas em Direito poderão ser utilizadas no PAD;
- Antes de ouvir as testemunhas ou acareações, o acusado deverá ser cientificado formalmente acerca da data, local e horário das oitivas, devendo ser oportunizada sua

presença, acompanhado ou não de defensor;

- Ouvir as testemunhas mencionadas na peça de acusação e na defesa, que tenha relação com os fatos;
- Havendo inconformidades entre os depoimentos de testemunhas, poderão ser realizadas acareações. O acusado deverá ser cientificado para poder estar presente e assistir ao ato.
- Juntar documentos que tenha relação e que possam esclarecer os fatos que estão sendo apurados;
- Anexar laudos de provas periciais produzidas para elucidação de fatos;
- Ouvir o depoimento pessoal do acusado (Interrogatório).

5. ALEGAÇÕES FINAIS

- Oferecer formalmente vista do PAD ao acusado concedendo o prazo de 02 (dois) dias úteis para apresentação das Alegações Finais;
- Colher assinatura do acusado;
- Caso o acusado não apresente as alegações finais dentro do prazo regulamentar, anexar certidão no PAD contendo essa informação.

6. RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO DA AUTORIDADE PROCESSANTE

- Elaborar o relatório circunstanciado o qual deverá conter:
 - Os atos procedidos no PAD: apresentação de defesa, oitivas realizadas, documentos anexados, demais provas e alegações finais;
 - Descrever os fatos conforme restou apurado no PAD;
 - Apresentar parecer concluindo pela prática ou não das transgressões que foram imputadas na Portaria e na peça de acusação;
 - Informar a existência de indícios de prática de crime militar ou comum;
 - Encaminhar o PAD para solução da autoridade competente.

7. DECISÃO

- Concordar o não com o parecer da Autoridade Processante, decidindo pela prática ou não das transgressões disciplinares imputadas ao bombeiro militar acusado;
- Caso discorde do parecer, ou com ele concorde parcialmente, fundamentar essa decisão, justificando seu entendimento;
- Caso conclua que o bombeiro militar praticou transgressão disciplinar:
 - Classificar a transgressão em leve, média ou grave;
 - Aplicar a punição disciplinar de acordo com a classificação;
- Determinar a publicação da decisão em Boletim Interno da OBM;
- Determinar que o acusado seja cientificado da decisão imposta;
- Encaminhar os autos ou cópia do PAD para autoridade superior ou para outro órgão, caso seja necessário em virtude da necessidade de serem adotadas medidas decorrentes da apuração.

5.3 ATUALIZAÇÃO DA PORTARIA QUE REGULA O PAD NO CBMSC

A referência do PAD no CBMSC, atualmente, é a Portaria nº 114/CBMSC/2007, que no Anexo A aprovou as instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa nas transgressões disciplinares e no Anexo B, o formulário do PAD.

As instruções para a padronização do contraditório e da ampla defesa contemplam a regulamentação do PAD do CBMSC, e dispõem sobre algumas regras que devem ser seguidas nos PAD, tais como prazos para conclusão, defesa prévia e alegações finais, além de outros procedimentos a serem observados pelas autoridades administrativas.

Já o formulário do PAD consiste em um roteiro com espaços a serem preenchidos com dados do PAD, peça de acusação, ciência do militar acusado, justificativas, relatório da autoridade processante, decisão da autoridade competente e recursos administrativos.

Entretanto, tais documentos não contemplam todas as informações necessárias a serem seguidas em um PAD, visto que não orientam as partes do PAD a como atuarem em todas as fases do processo, deixando lacunas para a prática de erros de procedimento que ferem os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Dessa forma, diante da ausência de um regulamento para o PAD, julga-se relevante a publicação de uma nova Portaria que regule o PAD na Corporação, tratando de forma detalhada todas as fases do processo, para que sirva de manual de orientação a todos os envolvidos no PAD: acusados, autoridades competentes e processantes e advogados.

Em seu trabalho monográfico de conclusão do Curso de Altos Estudos Estratégicos (CAEE) do CBMSC, no ano de 2014, o então Oficial Aluno Ten Cel BM Djalma Alves elaborou uma proposta de um novo Regulamento do Processo Administrativo Disciplinar Militar - PADM para o CBMSC em substituição à atual Portaria nº 114/CBMSC/2007.

Nessa proposta são elaborados e padronizados os modelos das peças utilizadas nos PAD, servindo como referencial padrão para as autoridades processantes.

Um regulamento do PAD para o CBMSC, que aborde de forma completa todas as fases do PAD e inclua as regras que devem ser observadas nos processos disciplinares irá garantir maior segurança e facilitará o trabalho das autoridades administrativas militares durante suas atuações nos PAD.

Assim sendo, sugere-se que a proposta apresentada no aludido estudo seja analisada pelo Comando-Geral do CBMSC e, após aprovação, baixada como norma oficial a ser seguida nos PAD da Corporação.

5.4 CONTROLE INTERNO DOS PAD PELAS CORREGEDORIAS-SETORIAIS

Antes de serem finalizados e antes de serem tomadas as medidas decorrentes das soluções dos PAD, é necessário que o PAD passe pela avaliação de conformidade por algum setor que tenha a atribuição de conferir o adequado processamento do processo, verificando se todas as regras foram respeitadas.

Tendo em vista a implantação das Corregedorias-Setoriais nas Unidades e nas Diretorias do CBMSC, propõe-se que os Oficiais Corregedores-Setoriais tenham a incumbência de avaliar os PAD instaurados nas suas respectivas esferas de atuação, nos Batalhões e nas Diretorias.

Dessa forma, antes que sejam efetivadas as medidas decorrentes dos PAD, tais como a publicação e aplicação das decisões disciplinares, a instauração de IPM ou encaminhamento dos autos para outras autoridades e órgãos, é prudente que os PAD sejam analisados pelos Corregedores-Setoriais, os quais terão a incumbência de sanar ou restituir os autos para que sejam corrigidas eventuais irregularidades praticadas pelas autoridades processantes.

Os Corregedores-Setoriais poderiam utilizar o roteiro para orientação do PAD, apresentado no item 5.2 do presente trabalho, para servir como espécie de lista de checagem e verificar o cumprimento das regras básicas e imprescindíveis à legalidade dos PAD e das medidas disciplinares deles decorrentes.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo dedicou-se a apresentar um diagnóstico dos PAD do CBMSC, a partir da análise do cumprimento de regras processuais nos processos instaurados nos anos de 2010 e 2016, e após pesquisa e análise de resultados, oferecer propostas de medidas a serem tomadas pela instituição para proporcionar menores índices de erros processuais nos PAD.

Para tanto, inicialmente foi estudado sobre o regime disciplinar no CBMSC. Constatou-se que a instituição é um órgão pertencente à estrutura da Administração Pública Direta do estado de Santa Catarina, sendo subordinada ao Governador do estado e ligada à Secretaria de Estado da Segurança Pública e que tem por missão a prestação de serviços relacionados ao socorro público, à prevenção a sinistros, e a buscas e salvamentos em diversas frentes de atuação.

Foi abordado em seguida sobre o regime jurídico dos bombeiros militares do CBMSC, os quais possuem regime e características peculiares que os diferenciam das demais classes de servidores públicos. As organizações militares possuem por base a hierarquia e a disciplina, por constituírem as forças do Estado, responsáveis pela manutenção da ordem pública, pela segurança das pessoas e das instituições. Diante disso, decorre que aos militares são exigidos deveres e obrigações e lhes são restringidos direitos que são concedidos amplamente às demais classes de agentes públicos e trabalhadores civis.

Em seguida foi tratado sobre a responsabilidade administrativa dos bombeiros militares. Verificou-se que a apuração de prática de transgressão disciplinar e a responsabilização administrativa dos bombeiros militares ocorrem por meio do PAD, o qual visa apurar as infrações administrativas e aplicar sanções disciplinares aos bombeiros transgressores.

Para que o PAD cumpra com seu objetivo, foi verificado que uma série de regras de processamento e de princípios constitucionais e processuais devem ser observados para que sejam garantidos aos acusados os direitos atinentes à ampla defesa e ao contraditório, e para que sejam aplicadas medidas disciplinares justas e legais.

Posteriormente foi abordado sobre cada uma das fases do PAD no CBMSC: instauração, defesa prévia, instrução probatória, relatório, decisão e recursos, sendo que em cada uma delas existem regras a serem observadas para garantir a regularidade da aplicação da medida disciplinar resultante.

No Capítulo seguinte, a fim de traçar um diagnóstico dos PAD no CBMSC, foram apresentados os resultados da pesquisa realizada em 147 PAD instaurados no CBMSC no ano

de 2010 e em 205 PAD instaurados em 2016. A finalidade foi verificar a evolução do cumprimento das regras processuais nos PAD da Corporação, verificando se houve diminuição ou não da prática de erros processuais.

Verificou-se que 98,6% dos PAD instaurados em 2010 e 99,02% dos PAD instaurados em 2016 foram mandados proceder por autoridade competente. Quando à concessão de prazo para apresentação de defesa prévia, em 100% dos processos instaurados tal medida foi adotada nos dois anos de referência da pesquisa. Houve produção de provas em 69,39% dos PAD instaurados no ano de 2010 e em 84,88% dos PAD de 2016. Em 53,23% dos processos pesquisados do ano de 2010 em que houve produção de prova testemunhal constatou-se que os acusados foram informados previamente sobre as oitivas das testemunhas e nos PAD de 2016 essa regra foi observada em 85,94% dos processos. Quanto à concessão de prazo aos acusados para apresentação de alegações finais, verificou-se que em 2010 essa regra foi observada em 30,25% dos PAD e no ano de 2016 verificou-se que em 81,03% dos processos o bombeiro acusado teve a oportunidade de se manifestar em alegações finais. Por fim, observou-se que em 86,39 dos PAD em 2010 e em 86,83 dos PAD de 2016 o acusado foi cientificado formalmente das decisões finais dos processos disciplinares a que foram submetidos.

Em seguida, analisou-se a estrutura administrativa disciplinar existente no CBMSC. Verificou-se que a instituição conta com uma estrutura de Corregedoria-Geral, Corregedorias-Setoriais, um Sistema de Corregedoria de controle e alimentação de procedimentos administrativos, e ainda tem o apoio da área de ensino e formação que tem a função de capacitar os bombeiros militares que atuam como autoridades administrativas nos PAD do CBMSC.

Ao final, pode-se verificar que houve uma considerável diminuição no número de erros de procedimento nos PAD do CBMSC na comparação realizada entre os dois anos de referência da pesquisa. Isto demonstra a evolução da Corporação, que nos últimos anos envidou esforços e realizou melhorias da atividade correcional visando a adequada apuração e aplicação de medidas disciplinares aos bombeiros militares.

Entretanto, verificou-se que ainda existem PAD concluídos com algumas irregularidades, e que isso não pode deixar de considerado. Por isso, é que o estudo foi concluído com a apresentação de propostas de medidas que podem ser tomadas para que haja ainda mais melhorias na apuração das transgressões disciplinares no CBMSC.

Propõe-se à Corporação a criação de um curso de PAD com carga-horária de 40 horas-aula, a ser oferecido a Oficiais, Subtenentes e Sargentos visando capacitá-los para a correta

condução dos PAD. Este curso poderá ser oferecido também na modalidade de ensino à distância, por meio da plataforma virtual de ensino e aprendizagem *Moodle*, a qual já é utilizada em cursos e instruções no CBMSC.

Outra medida proposta é a disponibilização de um roteiro do PAD, contemplando as regras básicas e imprescindíveis de serem seguidas pelas autoridades administrativas com atuação nos PAD. O objetivo dessa proposta é orientar as autoridades processantes dos PAD e diminuir a incidência de irregularidades nos processos.

Propõe-se ainda a elaboração de uma nova Portaria de regulamentação do PAD no CBMSC, que trate de forma detalhada sobre as fases do PAD e sobre os procedimentos a serem seguidos no processo. Sugere-se ao Comando-Geral do CBMSC a análise e avaliação da proposta de estudo apresentada pelo Ten Cel BM Djalma Alves, no seu trabalho monográfico de conclusão do Curso de Altos Estudos Estratégicos realizado no ano de 2014. Caso aprovada, aquela proposta poderá ser baixada como o Regulamento do PAD no CBMSC, servindo de norma oficial aplicável aos processos administrativos de apuração de faltas disciplinares na Corporação.

Por fim, propõe-se que antes de aplicarem-se as medidas disciplinares e outras ações decorrentes dos PAD, que os processos passem por análise corretiva das Corregedorias Setoriais, que deverão seguir um roteiro de regras que devam ser cumpridas em todos os PAD, e ainda providenciar o saneamento dos processos em forem constatadas irregularidades.

Acredita-se que as medidas propostas garantirão maior segurança às autoridades administrativas na condução do PAD, resultando em processos disciplinares com menos erros de procedimento e, conseqüentemente, a aplicação de medidas disciplinares justas e de acordo com a legislação. Isto porque as propostas apresentadas possibilitarão aos bombeiros militares acusados nos PAD maiores oportunidades para o exercício integral dos direitos e garantias constitucionais previstos para tais processos disciplinares.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Curso de direito disciplinar militar**: da simples transgressão ao processo administrativo. 3. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012a.

_____. **Direito Militar**: aspectos penais, processuais penais e administrativos. 3. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012b.

ALVES, Djalma. **Análise dos Anexos “A” e “B” da Portaria nº 114/CBMSC/2007 e a apresentação de proposta de nova Portaria de Processo Administrativo Disciplinar Militar**. Florianópolis: UDESC, 2014.

BRASIL. **Decreto lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De11001Compilado.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 19, de 13 de dezembro de 1963**. Disponível em: <<https://goo.gl/mS6Wqx>>. Acesso em 11 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 5, de 16 de maio de 2008**. Disponível em <<https://goo.gl/DAeHoj>>. Acesso em 14 jul. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva: 2016.

LEONEL, Vilson; MOTA, Alexandre de Medeiros. **Ciência e Pesquisa**. 2. ed. Palhoça: Unisul Virtual, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. Teoria geral do ilícito disciplinar: um ensaio analítico. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas; ROCH, Ronaldo João; COSTA, Ilton Garcia da (Coord.). **Direito militar: doutrina e aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Direito administrativo militar: teoria e prática**. 4 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SAFI, Dalton Abranches. O uso de informações decorrentes de processo-crime que corre sob sigilo em processos disciplinares. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas; ROCH, Ronaldo João; COSTA, Ilton Garcia da (Coord.). **Direito militar: doutrina e aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SANTA CATARINA (Estado). **Decreto nº 12.112, de 16 de setembro de 1980**. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

_____. **Lei nº 6.218, de 10 de fevereiro de 1983**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1983/6218_1983_lei%20-%20compilada.html>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<https://goo.gl/cZ4uP2>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 33, de 13 de junho de 2003b**. Disponível em: <<https://goo.gl/usqPN1>>. Acesso em 05 jun. 2017.

_____. **Lei complementar nº 381, de 07 de maio de 2007a.** Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<https://goo.gl/77izon>>. Acesso em 06 jun 2017.

_____. Corpo de Bombeiros Militar. **Portaria CBMSC nº 114, de 12 de junho de 2007.** Aprova as instruções para padronização do contraditório e da ampla defesa nos processos administrativos disciplinares. Disponível em <<https://goo.gl/hFsVoe>>. Acesso em 12 jul. 2017.

_____. **Lei complementar nº 587, de 14 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre o ingresso nas carreiras das instituições militares de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/AWBYFt>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível nº 2012.045187-1. Relator: Relator: Des. Subst. Paulo Ricardo Bruschi. Florianópolis, SC, 4 de fevereiro de 2016. Florianópolis, 04 fev. 2016. Disponível em: <goo.gl/Miqwi6>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Reexame Necessário nº 0305173-48.2016.8.24.0091. Relator: Desembargador João Henrique Blasi. Florianópolis, SC, 13 de junho de 2017. Florianópolis, 17 jun. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/HQSbZs>>. Acesso em: 18 jul. 2017.