



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO**

EUCLIDES FEITOSA TEIXEIRA

**AS MEDIDAS CAUTELARES APLICÁVEIS DISCIPLINARMENTE AOS
MILITARES DO CEARÁ:
O NECESSÁRIO RESPEITO À GARANTIA DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO FORMA DE CONTER ABUSOS**

FORTALEZA

2019

EUCLIDES FEITOSA TEIXEIRA

**AS MEDIDAS CAUTELARES APLICÁVEIS DISCIPLINARMENTE AOS
MILITARES DO CEARÁ:
O NECESSÁRIO RESPEITO À GARANTIA DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO FORMA DE CONTER ABUSOS**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Professora-Orientadora: Msc. Fernanda Claudia Araújo da Silva.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T265m Teixeira, Euclides Feitosa.
AS MEDIDAS CAUTELARES APLICÁVEIS DISCIPLINARMENTE AOS MILITARES DO
CEARÁ : O NECESSÁRIO RESPEITO À GARANTIA DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA
COMO FORMA DE CONTER ABUSOS / Euclides Feitosa Teixeira. – 2019.
67 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Medidas Cautelares. 2. Processo Administrativo Disciplinar. 3. Presunção de inocência.
I. Título.

CDD 340

EUCLIDES FEITOSA TEIXEIRA

**AS MEDIDAS CAUTELARES APLICÁVEIS DISCIPLINARMENTE AOS
MILITARES DO CEARÁ:
O NECESSÁRIO RESPEITO À GARANTIA DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO FORMA DE CONTER ABUSOS**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Professora-Orientadora: Msc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Msc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Msc. David Alcântara Isidoro
Universidade de Coimbra (UC)

Msc. Inês Maria de Oliveira Reis
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

AGRADECIMENTOS

Ao meus pais, Raimundo Cândido Teixeira Filho e Lina Chaves Melo Feitosa, por todo amor e tempo dedicados a mim. Apenas posso lhes retribuir com amor e gratidão.

Aos meus tios, Nenê Coriolano (*in memorian*) e Luzia Neide Coriolano, por serem como pais para mim. Agradeço-os com muito amor por tudo o que fizeram por meu desenvolvimento, inclusive educacional.

À Prof^a. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, orientadora a quem muito agradeço a paciência e a dedicação. Sem sua assistência não seria possível concluir essa etapa de minha vida.

Aos meus irmãos, pela amizade e apoio.

À minha companheira, Valeska Holanda, por todo amor e cumplicidade. A caminhada ao seu lado torna meu coração mais leve.

Aos professores da Faculdade de Direito da UFC, pelas aulas que me permitiram amadurecer no conhecimento, inclusive do direito.

À minha amiga Monalisa Lima, pessoa ímpar que tive o prazer de conhecer durante a graduação. Sua ajuda foi de fundamental importância para a conclusão deste curso. O mundo precisa de mais pessoas assim.

Ao irmão de vida Emerson Roarky, pela amizade verdadeira desde a infância.

“Há, com certeza, um poder que não tem nada a ver com a dominação sobre os outros, mas o poder de uma flor abrindo suas pétalas... alguém já viu esse poder, essa glória? Alguém já viu o poder de uma noite estrelada, e que não domina ninguém? Alguém já viu o poder da menor folha dançando ao sol, na chuva, com sua beleza, sua grandeza, sua alegria? Não tem nada a ver com ninguém mais. Ela não precisa nem mesmo ter alguém para vê-la.”

(Osho)

RESUMO

Analisa-se o instituto das medidas cautelares de natureza pessoal, especialmente o afastamento preventivo, aplicável no processo administrativo disciplinar que apura as transgressões disciplinares dos militares do Ceará, tanto no âmbito das corporações Polícia Militar e Corpo de Bombeiros militar, como na Controladoria Geral de Disciplina. Verifica-se que a compreensão dessas medidas, para serem consentâneas com a Constituição, devem utilizar como premissa a presunção de inocência, de modo que toda restrição imposta ao acusado antes da decisão final do processo não se confunda com a sanção que pode decorrer da acusação. Assim, pautada na análise crítica da bibliografia especializada, a pesquisa se ateve à conciliação da presunção de inocência com o dever da Administração de garantir a eficácia do processo por meio de medidas cautelares. Busca-se compreender as peculiaridades dos procedimentos administrativos disciplinares e a competência dos órgãos para sua instauração, aplicação de sanção e decretação de medidas cautelares, o que é feito no segundo capítulo. Urge ainda a compreensão das regras e princípios que informam o plano lógico jurídico das medidas cautelares, vistos no capítulo terceiro, destacando-se a proporcionalidade e o dever de motivação. Por fim, o último capítulo verifica se as medidas cautelares previstas no regime disciplinar dos militares:

Palavras-chaves: Processo administrativo disciplinar. Presunção de inocência. Medidas cautelares.

SIGLAS

CD - Conselho de Disciplina

CGD – Controladoria Geral de Disciplina

CGU – Controladoria Geral da União

CJ - Conselho de Justificação

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CPP – Código de Processo Penal

LC – Lei Complementar

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

PAD - Processo Administrativo Disciplinar

PM – Polícia Militar

BM – Bombeiro Militar

SEJUS - Secretaria de Justiça

SSPDS - Secretaria de Segurança Pública

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A DINÂMICA PROCESSUAL DENTRO DA CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA E DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO - CGD E NAS CORPORações MILITARES DO CEARÁ.....	15
2.1 A relação entre a Lei Complementar nº 98/2011 e a Lei nº 13.407/03.....	17
2.2 Procedimentos disciplinares aplicáveis aos militares do Ceará no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina	19
<i>2.2.1. A investigação Preliminar.....</i>	<i>20</i>
<i>2.2.2 A Sindicância.....</i>	<i>22</i>
<i>2.2.3 O Conselho de Justificação – CJ.....</i>	<i>25</i>
<i>2.2.4 O Conselho de Disciplina - CD e o Processo Administrativo Disciplinar -PAD....</i>	<i>26</i>
<i>2.2.5 Soluções consensuais.....</i>	<i>29</i>
3 O REGRAMENTO GERAL DAS MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁTER PESSOAL: O CONTORNO JURÍDICO DO AFASTAMENTO PREVENTIVO.....	30
3.1 Os contornos jurídicos das medidas cautelares disciplinares: ênfase no afastamento preventivo.....	30
3.2 A íntima relação do princípio da presunção de inocência com as medidas cautelares de natureza pessoal.....	32
3.3 Requisito e fundamentos da cautelar no processo disciplinar (o motivo do ato administrativo)	37
3.4 Demais princípios ou características das medidas cautelares disciplinares.....	40
<i>3.4.1 Legalidade.....</i>	<i>41</i>
<i>3.4.1 Proporcionalidade.....</i>	<i>42</i>
<i>3.4.1 Motivação.....</i>	<i>44</i>
<i>3.4.4 Excepcionalidade.....</i>	<i>47</i>
<i>3.4.5 Provisoriedade ou situacionalidade.....</i>	<i>48</i>
4 MEDIDAS CAUTELARES PROCESSUAIS NO ÂMBITO DA CGD E CORPORações MILITARES ESTADUAIS E SUA CONSTITUCIONALIDADE.....	50
4.1 O art. 18 da Lei Complementar 98/2011.....	50
4.2 O art. 72 da Lei Estadual 13.407/03.....	56

4.3. O Art. 76 da Lei Estatual nº 13.407/03.....	58
4.4. O § 6º art. 88 da Lei Estatual nº 13.407/03.....	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
6 REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o instituto do afastamento preventivo, medida cautelar de natureza pessoal, no âmbito do processo administrativo disciplinar que apura a responsabilidade funcional dos militares do Estado do Ceará.

O estudo foca no papel norteador dos princípios e regras constitucionais que servem como limites ao poder disciplinar, destacando-se, nesse contexto, o princípio da presunção de inocência. Em suma, busca-se compreender como o princípio do devido processo legal deve se projetar nas medidas cautelares, de modo que o processo disciplinar não seja apenas instrumento à pretensão da Administração de manter a regularidade do serviço público, mas também sirva como mecanismo garantidor dos direitos e garantias fundamentais.

O estudo foi dividido, além da introdução, em três capítulos, a fim de esmiuçar a temática em apreço.

De início, no capítulo 2, intitulado “A dinâmica processual dentro da controladoria geral de disciplina e dos órgãos de segurança pública e sistema penitenciário - CGD e nas corporações militares do Ceará”, procurou-se analisar a dinâmica processual na Controladoria Geral Disciplinar (CGD), órgão com competência para apurar transgressões disciplinares e aplicar sanções, a fim de compreender sua estrutura e como se desenvolvem os procedimentos disciplinares em desfavor dos militares do Ceará, os quais são regulados disciplinarmente, em grande parte, pela Lei Estadual nº 13.407/03 (Código Disciplinar dos Militares Estaduais).

O esclarecimento quanto a prática processual dentro do órgão correicional é pressuposto para que seja possível analisar o objeto precípua deste trabalho, qual seja, as medidas cautelares (afastamentos preventivos) aplicáveis aos procedimentos acusatórios a cargo da CGD, previstos no artigo 18 da Lei Complementar Estadual nº 98/2011, nos art. 72, art. 76 e no art. 88, § 6º, da Lei Estadual nº 13.407 (Código Disciplinar dos militares do Estado do Ceará), institutos que devem observância ao princípio da presunção de inocência.

Já o capítulo 3, denominado “O regramento geral das medidas cautelares de caráter pessoal: o contorno jurídico do afastamento preventivo”, abordou as medidas

cautelares, focando especificamente no afastamento preventivo, com vistas a compreender sua essência jurídica de medida processual de natureza pessoal.

Para cumprir esse desiderato, partiu-se ideia de presunção de inocência como um dever de tratamento do acusado ao longo de todo o transcurso procedimental, ensejando a incidência de outros princípios norteadores da matéria, tais como a excepcionalidade e a proporcionalidade. Além dessa ótica processual, encarou-se o afastamento preventivo como um típico ato administrativo, devendo o controle de sua legalidade ser aferido a partir de seus elementos, competência, forma, objeto, finalidade e motivo, com destaque para esse último.

O derradeiro capítulo, “Medidas cautelares processuais no âmbito da CGD corporações militares estaduais e sua constitucionalidade”, confrontou as normas que supostamente afastam preventivamente o militar de suas funções, procurando saber se a legislação e sua respectiva aplicação atendem ao regramento cautelar proposto no capítulo anterior. Em suma, procurou-se averiguar se tais normas se adequam aos princípios e regras que informam o seu regime jurídico.

É dizer, no terceiro capítulo, em linhas gerais, delinea-se a estrutura de uma medida cautelar de natureza pessoal, dispondo acerca da lógica jurídica que se impõem para inserção de um instituto nessa categoria. No quarto capítulo, a partir do cotejo com o disposto no capítulo anterior, as normas pretensamente enquadráveis como medidas cautelares são postas a prova no sentido de verificar se realmente podem gozar dessa qualificação, bem como deve ser sua aplicação aos casos concretos.

Objetiva-se também com o presente trabalho contribuir com uma interpretação que garanta coerência e harmonia jurídica ao tratamento da matéria.

Por fim, dar-se as considerações finais acerca da presunção de inocência no âmbito disciplinar como uma ferramenta apta a conter abusos em relação aos afastamentos preventivos impostos em desfavor dos militares estaduais do Ceará.

A motivação da presente pesquisa residiu na necessidade de compreender a observância da presunção de inocência nas medidas cautelares decretadas no curso dos processos acusatórios disciplinares na Controladoria Geral de Disciplina e instituições militares do Estado. O interesse pela temática ora em apreço despertou-se em virtude do trabalho realizado junto ao referido órgão correicional.

Em termos de metodologia, o trabalho pautou-se em análise de revisão bibliográfica, do tipo qualitativa, acerca das medidas cautelares processuais, priorizando-se, na medida do possível, a doutrina de direito disciplinar, mas valendo-se, por analogia, do auxílio da lógica da cautelaridade no processo penal, ramo melhor normativamente estruturado no sentido de conter abusos e garantir de modo mais eficiente o respeito aos direitos consagrados constitucionalmente.

2 A DINÂMICA PROCESSUAL DENTRO DA CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA E DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO - CGD E NAS CORPORações MILITARES DO CEARÁ

A criação da CGD foi autorizada por meio de Emenda nº 70 à Constituição do Estado do Ceará, que acrescentou o art. 180-A, com a seguinte redação:

Art. 180-A. O Poder Executivo instituirá, na forma da lei, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, de controle externo disciplinar, com autonomia administrativa e financeira, com objetivo exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis, aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiro Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária, e membros da carreira de Segurança Penitenciária.

Parágrafo único. O titular do Órgão previsto no caput deste artigo é considerado Secretário de Estado.

A lei que cumpriu o mandamento de instituir o referido órgão foi a Lei Complementar Estadual nº 98/2011, publicada no dia 13 de junho de 2011, cujo escopo foi possibilitar uma melhoria no controle disciplinar quanto aos servidores da militares da Polícia, do Corpo de Bombeiros Militar, dos membros da polícia judiciária e agentes penitenciários, por meio de um órgão com autonomia administrativa e financeira, tendo em vista inúmeros casos de abuso envolvendo esses agentes públicos do Estado do Ceará.

Nesse sentido, o art. 1º da LC nº 98/2011 é enfático ao considerar as seguintes atribuições ao seguinte órgão: apurar a responsabilidade disciplinar dos integrantes dos órgãos da segurança pública e sistema penitenciário, inclusive com competência para requisitar e avocar sindicâncias.

Acrescenta-se também dentre os objetivos do órgão em apreço o que dispõe a segunda parte do art. 1º, quais sejam, incrementar a transparência, combater a corrupção e o abuso no exercício na atividade de segurança pública, a fim de uma maior eficiência nesses serviços postos à disposição da população cearense.

Para além do motivo de ordem legal, no plano político, o que ensejou a criação da CGD foram diversos casos de abusos por parte dos agentes de segurança pública. Nessa lógica, Cunha (2018, p. 40):

Ou seja, a preocupação do governo persistia, principalmente com o lançamento do Programa Ronda do Quarteirão19, que teve várias denúncias formuladas dando conta que os policiais estavam agredindo pessoas presas e danificando viaturas e, por mais que o governo pedisse celeridade nas apurações, o órgão não conseguiu dar resposta aos questionamentos do governo, críticas da imprensa e da sociedade.

Nessa perspectiva, torna-se evidente que a criação da CGD busca, sobretudo, dar uma resposta a sociedade acerca dos abusos cometidos por aqueles que deveriam primar pela segurança pública do seu cidadão, bem como preservar o patrimônio público do Estado. Ou seja, é totalmente inadmissível uma atuação disciplinar ineficaz contra agentes da segurança pública envolvidos em casos de corrupção e excesso/desvio de Poder. A resposta à sociedade deu-se, com maior eficiência, a partir da criação desse órgão.

Um dos fatores que confere capacidade à CGD para a melhoria da disciplina no âmbito das instituições que estão sob o seu controle é sua autonomia dentro da estrutura organizacional do Governo do Estado, situando-se na mesma posição hierárquica em relação a Secretaria de Segurança Pública (SSPDS) e Secretaria de Justiça (SEJUS). Corroborando com esse ponto de vista, está Cunha (2018, p. 40) se expressando:

Diante desse preceito de não dependência administrativa e financeira estava criado de maneira inédita no Brasil, um órgão de controle independente da pasta da segurança pública, tendo a sua frente como gestor um Controlador Geral de Disciplina com status de secretário, o que significa que ele se encontra no mesmo patamar hierárquico do Secretário de Segurança, fato que enaltece a sua administração à frente da Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, pela independência funcional, o que traduzia em liberdade para emitir pareceres e decisões administrativas nos processos administrativos, além de ter recebido também a independência financeira dos órgãos que passaria a fiscalizar.

Ainda nesse contexto, frise-se que era evidente a ineficiência da antiga corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social, sendo extinta conforme dispõe o *caput* do Art. 26 da LC nº 98/2011.

Em suma, para os objetivos do presente trabalho, o que importa pontuar é que a CGD é titular do poder disciplinar ante os militares do Estado do Ceará.

2.1 A relação entre a Lei Complementar nº 98/2011 e a Lei nº 13.407/03

A Lei nº 13.407/03, que instituiu o Código Disciplinar dos Militares do Estado do Ceará, é o normativo que regula, conforme o texto do art. 1º, os “procedimentos para apuração da responsabilidade disciplinar dos militares estaduais”. Esse dispositivo deve ser conciliado, obviamente com a Constituição Alencarina, que, conforme já exposto, outorga competência para apurar responsabilidade disciplinar à CGD. Aí já se torna evidente a relação entre a LC nº 98/2011 e a Lei nº 13.407/03.

O poder disciplinar, segundo Costa (2009, p. 72), existe para manter a regularidade do serviço público. O interesse disciplinar, que tutela essa normalidade esperada, nasce quando o agente público pratica uma infração funcional, chamada na Lei 13.407/03 de transgressão disciplinar.

O *caput* do art. 11 consagra que “a violação dos deveres e valores militares vulnera a disciplina militar, constituindo infração administrativa, penal ou civil, isolada ou cumulativamente”. Acrescente-se que os valores e os deveres compõem a deontologia militar, estando previstos, respectivamente, no art. 7º e 8º do Código Disciplinar.

A conduta em desacordo com esses valores e deveres deontológicos militares consubstanciam transgressão disciplinar, passível de controle da CGD. O art. 12, em seu § 1º, I, define as transgressões como as ações e omissões previstas no art. 13, dispositivo que prevê um rol de ilícitos administrativos de grau leve, médio e grave.

O inciso II do § 1º do art. 12 consagra que as transgressões disciplinares não se exaurem no rol do artigo seguinte, pois, mesmo não estando prevista nos tipos transgressivos do art. 13, uma conduta pode ser objeto de apuração disciplinar, desde que viole os valores e deveres. Ou seja, há uma discricionariedade da autoridade instauradora de procedimento disciplinar para analisar, no caso concreto, se tal conduta é ou não transgressiva, desde que fundamente a apuração dos fatos no descumprimento dos valores e deveres.

Cumprir abrir um parêntese para explicar, como se denota pelo exposto, que não se adota no direito disciplinar o regime da taxatividade, o qual, nos moldes da reserva legal em matéria penal, define de modo quase absoluto a hipótese de incidência da norma. O ilícito administrativo-funcional, a despeito da possibilidade de imposição de modelos jurídicos predefinidos em lei, permite, segundo os dizeres de

Carvalho Filho (2017, p. 78), os chamados “tipos abertos”, nos quais “ a lei limita-se, como regra, a enumerar os deveres e as obrigações funcionais e, ainda, as sanções, sem, contudo, uni-los de forma discriminada, o que afasta o sistema da rígida tipicidade”.

Voltando ao tema da relação entre a CGD e o Código Disciplinar dos Militares Estaduais, Cunha (2018, p. 60) tece a seguinte observação acerca do assunto:

Diante do que expôs a lei, a CGD realiza os seus procedimentos administrativos disciplinares com base no precitado Código dos militares, além deste instituto faz uso do Estatuto dos militares estaduais, Código Penal Militar, Código de Processo Penal Militar, Código Penal. Os policiais militares submetidos à fiscalização da CGD podem ser punidos, após o devido processo administrativo disciplinar, garantido a ampla defesa e contraditório serem punidos desde uma repreensão a demissão ou expulsão dependendo da gravidade da transgressão que foi cometida.

Portanto, a CGD, enquanto titular do poder disciplinar, é competente para aplicar, após o devido processo administrativo, todas as sanções disciplinares previstas na Lei nº 13.407/03, exceto a punição de demissão aos oficiais, conforme dispõe o seu art. 31, II, e art. 32, I:

Art. 31. A competência disciplinar é inerente ao cargo, função ou posto, sendo autoridades competentes para aplicar sanção disciplinar:

[...]

II - o Secretário de Segurança Pública e Defesa Social, o respectivo Comandante Geral e o Controlador Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário: a todos os militares do Estado sujeitos a este Código;

[...]

Art. 32. O Governador do Estado é competente para aplicar todas as sanções disciplinares previstas neste Código, cabendo às demais autoridades as seguintes competências:

I - ao Controlador Geral de Disciplina: todas as sanções disciplinares exceto a demissão de oficiais;

[...]

A propósito, o § 4º do art. 11 do referido diploma legal é expresso em prever que “a disciplina e o comportamento do militar estadual estão sujeitos à fiscalização, disciplina e orientação pela Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, na forma da lei”.

Salienta-se também que os militares da ativa e da reserva remunerada se submetem ao regime jurídico disciplinar da Lei estadual nº 13.407/03, que apenas não

alcança os militares reformados, conforme previsto no *caput* art. 2º do *codex*. Inclusive o parágrafo único do art. 31 determina que as sanções disciplinares aplicadas aos militares da reserva remunerada devem ser conhecidas pelo controlador geral de disciplina.

Ressalta-se que a criação da CGD não esvaziou a competência disciplinar dos oficiais das instituições militares, tendo em vista que eles ainda podem, conforme o posto ocupado, e atendendo ao disposto no art. 32, aplicar punições disciplinares, desde que a transgressão apurada trate de assunto interno ao interesse da corporação, conforme regra de competência estabelecida no § 4º do art. 11 da Lei 13.407/03, que será posteriormente explanada.

2.2 Procedimentos disciplinares aplicáveis aos militares do Ceará no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina

Tendo a CGD competência para exercer o poder disciplinar perante os militares estaduais do Ceará, cumpri explicitar por meio de quais procedimentos a responsabilidade funcional deste grupo de servidores é apurada.

Afinal, como a Constituição Federal garantiu, no art. 5º, LIV, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, bem como, no inciso LV do mesmo artigo, que aos acusados em geral, inclusive no processo administrativo, será assegurado o contraditório e a ampla defesa, também os procedimentos disciplinares a cargo da CGD devem, por óbvio, atender a esses preceitos constitucionais.

Noutro termos, segundo Pietro (2019, sem paginação) “nenhuma penalidade pode ser aplicada sem prévia apuração por meio de procedimento legal, em que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Mello (2013, p. 873), por sua vez, assevera que, por conta do art. 5º, LIV, “toda sanção terá de ser, sob pena de nulidade, precedida do devido processo legal”. Assim, não há possibilidade de punição disciplinar sem o necessário processo administrativo disciplinar.

Dito isto, os procedimentos que materializam o dever de observância do princípio do devido processo legal dentro da CGD são a investigação preliminar, a

sindicância, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), Conselho de Disciplina (CD), o Conselho de Justificação (CJ). Tais vias processuais, a exceção da investigação preliminar, podem ser chamados de processos regulares, segundo nomenclatura adotada no art. 71 da Lei nº 13.407/03

2.2.1. A investigação Preliminar

Nos termos do art. 22 da Instrução normativa nº 09/2017, que regulamenta a Sindicância contra os servidores submetidos a LC nº 98/2011, a “investigação preliminar é procedimento administrativo, célere, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar”. Reza ainda o art. 21 do mesmo diploma normativo que “será processado por meio de investigação preliminar o fato carecedor de indícios de autoria e/ou materialidade, bem como o noticiado anonimamente”.

A investigação preliminar é, portanto, procedimento inquisitivo e, tal qual o inquérito policial em relação aos delitos penais, objetiva apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das transgressões disciplinares, prescindindo de efetivo contraditório e ampla defesa.

De acordo com o Manual de Procedimentos Administrativos Disciplinares do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (2018, p. 23):

A investigação preliminar é o instrumento que tem por finalidade precípua a colheita de dados informativos que apontem a autoria e comprovem a concretude dos fatos sob investigação, para, assim, permitir à autoridade competente concluir pelo arquivamento do feito ou instauração de sindicância acusatória ou abertura de PAD.

Apesar de não se exigir a observância de contraditório e da ampla defesa, deve-se enxergar na investigação preliminar uma garantia de que não se processará uma pessoa contra a qual não pesa um juízo de probabilidade de que tenha cometido uma transgressão. Tal visão está de acordo com o senso mais elementar de justiça e é por isso que, dentro do contexto da importância de se investigar antes de se acusar, Távora e Alencar (2019, p. 185) afirmam que “quem tem de ser absolvido, não deve nem ser processado”.

Assevera Lopes Jr (2018. 119-120) que a investigação é fase pré-processual, consistindo num conjunto de atos desencadeados por órgãos do Estado, possuindo

as funções de busca do fato oculto, função simbólica e filtro processual. Especificamente em relação a função de filtro processual, o referido autor assim analisa:

Filtro processual: a investigação preliminar serve como filtro processual para evitar acusações infundadas, seja porque despida de lastro probatório suficiente, seja porque a conduta não é aparentemente criminosa. O processo penal é uma pena em si mesma, pois não é possível processar sem punir e tão pouco punir sem processar, pois é gerador de estigmatização processual, social e jurídica (etiquetamento) e sofrimento psicológico. Daí a necessidade de uma investigação preliminar para evitar processos sem suficiente *fumus commissi delicti*.

Nesse sentido é válido lembrar que a segurança jurídica é pressuposto lógico de nosso sistema legal e, ao se projetar particularizadamente numa peça pré-processual como uma investigação preliminar, impõe que esta tenha função não só meramente preparatória, mas, como ensina Távora e Alencar (2019, p. 130) ao falar sobre inquérito policial, também preservadora do *status dignitatis* dos acusados, pois “sua instauração é apta à precaução contra ações penais temerárias, sem justa causa ou infundadas, com vantagens à economia processual”. O mesmo entendimento é válido para este procedimento, visto que possui a mesma finalidade informativa do inquérito policial.

Segundo o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União - CGU (2017, p. 50), o qual, embora se refira ao contexto da Lei nº 8.112/90, serve de parâmetro para o estudo dessa seara disciplinar, contém explanação no sentido de que a investigação preliminar é apta a suprir o dever da Administração em apurar de forma imediata as transgressões noticiadas.

Nessa ótica, seria um abuso o titular do poder disciplinar instaurar procedimento acusatório sem um juízo prévio e razoável quanto aos indícios de autoria e materialidade do ilícito administrativo. Aliás, como forma de demonstrar a relevância da investigação preliminar, a Lei 13.869/2019, de 05 de setembro de 2019, conhecida como nova lei de abuso de autoridade, tipificou as seguintes condutas como criminosas, senão vejamos:

Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional, ou de infração administrativa:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

[...]

Art. 30. Dar início ou proceder a persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente:

Pena – detenção de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

É por isso que Cunha (2018, p. 69), dissertando especificamente sobre a função da investigação preliminar na CGD, acentua:

Em busca da verdade dos fatos a CGD instaura sindicância investigatória/investigação preliminar para apurar denúncias anônimas e aquelas que não apresentem materialidade e autoria com as mesmas formalidades de um inquérito, onde não tem contraditório e ampla defesa.

Enfim, no âmbito da CGD, a investigação preliminar é o procedimento que, apesar de dispensável, serve, quando necessário, a compor a justa causa autorizadora da instauração de sindicância, PAD, CJ e CD.

2.2.2 A Sindicância

No contexto da Lei Estadual nº 13.407/03, a sindicância está prevista no art. 11, §4º, I, dispositivo que confere à CGD competência para “instaurar e realizar sindicância por suposta transgressão disciplinar que ofenda a incolumidade da pessoa e do patrimônio estranhos às estruturas das Corporações Militares do Estado”. Ou seja, a norma citada estabelece que o poder disciplinar da CGD se dá apenas nos casos extramuros, isto é, quando a transgressão supostamente cometida lese a esfera particular. Por exemplo, os casos de extorsão, corrupção ativa, mortes decorrentes de intervenção policial.

Assim, as corporações militares ainda detêm competência disciplinar para apurar as transgressões disciplinares, desde que tratem de matéria *interna corporis*.

Nas palavras de Medina e Frota (2016, p.89)

A **sindicância** pode ser entendida como um procedimento que tem por finalidade fazer o levantamento de dados e informações capazes de esclarecer um fato ou ato e identificar pessoas nele envolvida, direta ou indiretamente.

A previsão deste inciso diz respeito a apuração de conduta do militar estadual que venha a lesionar a integridade física do cidadão ou danificar ou destruir bens particulares, ou de outros órgãos públicos. Nessa hipótese, a CGD será competente para instaurar e realizar sindicância. Vale ressaltar, que no caso da prática transgressiva ocorrer no âmbito da Corporação Militar Estadual, a

mesma permanece com a competência disciplinar concorrente para sua apuração.

Corrobora com esse entendimento o art.3º, V, e art. 5º, VII, da LC nº 98/2011, ao disporem:

Art. 3º. São atribuições institucionais da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgão de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará:

V – Requisitar a instauração e acompanhar a sindicância para apuração de fatos ou transgressões disciplinares praticadas por servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares, servidores da Perícia Forense e agente penitenciários;

Art. 5º. São atribuições do Controlador Geral de Disciplina:

VIII – Processar as sindicâncias e processos administrativos disciplinares civis e militares avocados pela controladoria Geral de Disciplina e aplicar quaisquer penalidades, salvo as de demissão.

Salienta-se que a competência disposta no art. 5º, VIII, quanto a possibilidade de avocação das sindicâncias, deve ser exercida observando-se a regra do art. 11, § 4º da Lei 13.407/03, anteriormente referenciada, para fazer valer o controle disciplinar nos casos externos ao interesse das Corporações militares, ressalvando-se, é claro, a possibilidade de avocação, mesmo no caso de competência das instituições militares, na hipótese de nulidades ou imparcialidades comprovadas durante as apurações.

Exercendo a competência de regulamentar a via processual da sindicância, a CGD elaborou a Instrução Normativa nº 09/2017, estabelecendo normas disciplinadoras de um procedimento acusatório, pautado nas garantias e direitos constitucionais, mormente o contraditório e a ampla defesa dos acusados.

Depreende-se, portanto, que a sindicância processada no âmbito da CGD tem cunho acusatório. Tal esclarecimento é necessário, tendo em vista que, noutros contextos disciplinares, há a possibilidade desse procedimento ser meramente inquisitório e preparatório para fase acusatória. Ressalte-se que, no âmbito da CGD, a função de reunir elementos informativos aptos a permitir a instauração de procedimento acusatório está a cargo da investigação preliminar.

Acerca da natureza jurídica da sindicância acusatória, o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União (2017. p. 59) aduz:

Podemos conceituar sindicância acusatória ou punitiva como o procedimento legal instaurado para apurar responsabilidade de menor potencial ofensivo, em que deverá ser respeitada a regra do devido processo legal, por meio da ampla defesa, do contraditório e da produção de todos os meios de provas admitidos em direito.

Pelo exposto, percebe-se, como resultado da prova produzida em contraditório nos autos de uma sindicância, a possibilidade de aplicação de uma reprimenda disciplinar, desde que não seja uma sanção de natureza demissória, pois a via adequada a essa última hipótese é um conselho de disciplina, um PAD ou um conselho de justificação, a depender do caso, como se verá.

Por fim, ainda quanto a diferença entre a sindicância acusatória e inquisitiva, o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2017, p. 60) arremata que, segundo o Supremo Tribunal Federal, no RMS nº 22.789/DF, existem duas formas de sindicância: “preparatória, para servir de alicerce ao processo administrativo disciplinar e a instrutória, sendo que desta última pode-se extrair punição aos agentes, com observância do contraditório e da ampla defesa”.

Abra-se neste ponto um parêntese para esclarecer que a Lei Estadual nº 13.407/03 prevê um procedimento denominado de “procedimento disciplinar”, regulado no intervalo compreendido entre os artigos 27 e 30 do diploma legal. Entretanto, tal procedimento, embora seja previsto como um processo regular no art. 71, IV, da lei em comento, é destinado a apuração de faltas internas e de baixíssima lesividade, como, por exemplo, a chegada em atraso ao serviço. A CGD e as corporações, em regra, apuram as condutas menos graves (leia-se: não passíveis de decisão demissória), como demonstrado, por meio de sindicância.

A sindicância, enquanto processo acusatório, dentro do contexto disciplinar a cargo da CGD, se encontra ao lado do PAD, do Conselho de Disciplina e do Conselho de Justificação, sendo inequívoco processo regular, situando-se como uma via processual residual em relação aos demais procedimentos citados. Sua nota distintiva consiste na impossibilidade de gerar uma demissão.

2.2.3 O Conselho de Justificação - CJ

O Conselho de justificação, na sistemática adotada pela Lei Estadual nº 13.407/03, é classificado no art. 71, I, como um processo regular e tem por finalidade, nos termos do art. 75, “apurar as transgressões disciplinares cometidas **por oficial** e a incapacidade deste para permanecer no serviço ativo militar” (grifou-se).

Por oficial entende-se o militar que ocupa um dos postos distribuídos ao longo da carreira militar, abrangendo as patentes de 2º tenente, 1º tenente, capitão, major, tenente-coronel, coronel e Coronel Comandante Geral, conforme dispõe tabela constante no art. 30 da Lei Estadual nº 13.729/06 (Estatuto dos Militares do Estado do Ceará).

Medina e Frota (2016, p. 369) asseveram:

O conselho de Justificação (CJ) é um processo regular que só pode ser instaurado diante do cometimento de suposta transgressão disciplinar de natureza grave, haja vista que pode resultar em pena administrativa disciplinar demissória do oficial acusado (justificante). Pode resultar também na pena de Reforma Administrativa Disciplinar do mesmo.

Diante da redação do art. 75, percebe-se que o escopo precípua do CJ é verificar, após o devido processo, no caso de comprovar-se a culpabilidade da acusação, se o oficial deve ou não permanecer nos quadros da instituição.

Ressalta-se que o oficial, por força do disposto no art. 142, § 3º, VI, da Constituição Federal de 1988, só pode perder o posto e a patente, em tempos de paz, mediante decisão de tribunal militar. Idêntica prerrogativa encontra-se prevista a nível estadual para os militares do Ceará no § 8º do art. 176 da Constituição Cearense.

Ou seja, o Controlador Geral de Disciplina não tem competência para decidir acerca da permanência do oficial na instituição militar. Entretanto, nos termos do inciso XV do art. 5º da LC nº 98/2011, possui atribuição para instaurar o processo.

A instrução processual do CJ será procedida a cargo de uma Comissão formada por três oficiais, incumbidos, ao final dos trabalhos, de elaborar um relatório conclusivo em que devem decidir se oficial acusado, chamado de justificante, é ou não culpado das acusações; se está ou não definitivamente inabilitado para o acesso e se está ou não incapaz de permanecer na ativa ou na situação em que se encontra na inatividade, conforme dispõe os incisos do § 1º do art. 84 da Lei Estadual nº 13.407/03.

Após a elaboração do relatório conclusivo, os autos serão encaminhados ao Controlador Geral de Disciplina, que, observando a decisão da comissão, sem caráter vinculante, aplicará uma sanção, desde que não seja de demissão, ou mandará arquivar os autos, conforme determina o *caput* do art. 28 da LC nº 98/2011.

No caso de o mérito processual referir-se a pena de demissão, o § 1º do mesmo dispositivo determina o encaminhamento do processo ao Governador do Estado do Ceará, que decidirá na forma do art. 86 da Lei nº 13.407/03:

Art. 86. Recebidos os autos do processo regular do Conselho de Justificação, o Governador do Estado decidirá se aceita ou não o julgamento constante do relatório conclusivo, determinando:

I - o arquivamento do processo, caso procedente a justificação;

II - a aplicação da pena disciplinar cabível, adotando as razões constantes do relatório conclusivo do Conselho de Justificação ou concebendo outros fundamentos;

III - a adoção das providências necessárias à transferência para a reserva remunerada, caso considerado o oficial definitivamente não habilitado para o acesso;

IV - a remessa do processo ao Auditor da Justiça Militar do Estado, caso a acusação julgada administrativamente procedente seja também, em tese, crime;

V - a remessa do processo ao Tribunal de Justiça do Estado, quando a pena a ser aplicada for a de reforma administrativa disciplinar ou de demissão, em conformidade com o disposto no art. 176, §8º, da Constituição Estadual.

Frise-se o disposto no art. 76 da Lei 13.407/03, que prevê a agregação do oficial que estiver respondendo a conselho de justificação e for considerado culpado pelo conselho. A agregação dar-se-á por ato do Comandante-Geral e, como efeito, acarretará ao oficial, conforme os incisos do artigo 76, o afastamento de suas funções, a proibição do uso do uniforme e do porte de arma, e ainda não concorrerá a promoção na carreira. Pela literalidade do verbete legal, esse afastamento, como exige a culpabilidade do Justificante, só pode ocorrer após a fase instrutória na comissão.

2.2.4 O Conselho de Disciplina - CD e o Processo Administrativo Disciplinar -PAD

O conselho de disciplina e o processo administrativo disciplinar, tal qual o conselho de justificação, também são procedimentos que podem ensejar uma sanção disciplinar de natureza demissória aos militares estaduais. Entretanto, o acusado em um dessas suas vias processuais será o militar da carreira de praças.

A carreira de praças compreende as graduações de soldado, cabo, 3º sargento, 2º sargento, 1º sargento e subtenente, conforme dispõe tabela constante no art. 30 da Lei Estadual 13.729/06 (Estatuto dos Militares do Estado do Ceará).

A nota distintiva entre o conselho de disciplina e o PAD é apenas o tempo de serviço do militar da carreira de praças. Caso a reprovabilidade em tese da transgressão supostamente praticada enseje um juízo quanto a idoneidade de o militar permanecer na instituição, o critério para instauração de CD ou um PAD será o seguinte: se o militar contar com mais de 10 anos de serviço prestado, responderá a um conselho de disciplina; caso o servidor conte com menos de 10 anos, será acusado mediante um PAD. Tal regra encontra-se no art. 71, II e III, da Lei Estadual nº 13.407/03, conforme o quadro explicativo a seguir:

Quadro 1 – Critério diferenciador para instauração de Conselho de Disciplina ou PAD

Conselho de Disciplina	Processo Administrativo Disciplinar
Policia Militar ou Bombeiro Militar com mais de 10 anos de serviço	Policia Militar ou Bombeiro Militar com menos de 10 anos de serviço

Fonte: autor, 2019

Feito esse esclarecimento inicial, diga-se que, nos termos do *caput* do art. 88, o Conselho de disciplina “destina-se a apurar as transgressões disciplinares cometidas pela praça da ativa ou da reserva remunerada e a incapacidade moral desta para permanecer no serviço ativo militar ou na situação de inatividade em que se encontra”.

Medina e Frota (2016, p. 407) acentuam a seguinte observação acerca do conselho de disciplina:

é uma das subespécies do processo administrativo punitivo ou disciplinar. Nessa qualidade, O CD deve obedecer a um conjunto organizado de atos, procedimentos, normas e preceitos legais, os quais tem por finalidade dar forma e movimentar a ação litigiosa entre a administração militar estadual e o militar estadual infrator.

O regramento do conselho de disciplina se encontra na seção III da Lei nº 13.407/03, abrangendo o intervalo entre os artigos 88 e 102. O PAD segue o rito do conselho de disciplina, consoante determina a parte final do art. 103.

Não obstante se adote esse critério do tempo de serviço para distinguir entre a instauração de um PAD ou Conselho de Disciplina, o que importa observar é que

ambos os ritos garantem um procedimento em contraditório e ampla defesa, em evidente respeito aos preceitos da Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, LIV e LV, bem como ao seu art. 41, II.

Nesse contexto, se um militar com mais de 10 anos praticar uma transgressão em concurso com outro militar com menos de 10 anos, ambos responderão ao Conselho de Disciplina, conforme disposto no parágrafo único do art. 13 da LC nº 98/2011, *ipsis litteris*:

Parágrafo único. Quando a apuração dos fatos praticados por policiais militares e bombeiros militares estaduais revelar conexão, sobretudo envolvendo praças estáveis e não estáveis, a competência para apuração será do Conselho de Disciplina previsto no caput deste artigo.

Assim, a instauração dos procedimentos passíveis de resultar em sanção de natureza demissória deve estar fundamentada na necessidade de averiguar a capacidade moral do acusado em permanecer na instituição militar em decorrência da transgressão supostamente praticada. Caso o ilícito em tese praticado não enseje uma possibilidade demissória, o procedimento adequado será a sindicância, que, portanto, tem cabimento residual em relação aos outros procedimentos acusatórios.

Essa decisão quanto a via processual a ser adotada para apurar a transgressão deve, assim, ser proporcional a gravidade em abstrato do ilícito funcional supostamente praticado. Trata-se, em verdade, de um juízo prévio quanto ao grau de reprovabilidade da conduta, se pode ou não resultar em uma demissão, que se assemelha à condição da ação chamada de interesse-adequação.

Em reforço a esse dever de observância quanto à proporcionalidade, a Lei nº 13.655/2018, que incluiu normas afetas ao direito público à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), determina em seu art. 20:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Essa inovação legislativa consagra o postulado da proporcionalidade no âmbito da esfera administrativa, controladora e judicial. Destarte, a instauração de um PAD, Conselho de Disciplina ou um Conselho de Justificação na hipótese de apuração de uma transgressão de natureza leve se afiguraria um abuso por violar a proporcionalidade.

No tocante ainda aos efeitos que decorrem da instauração do PAD ou do CD, tem-se o questionável afastamento das funções previsto § 6 do art. 88. A redação do dispositivo determina, como efeito automático, o afastamento da praça de qualquer função policial.

2.2.5 Soluções consensuais

Apenas a título de nota, registre-se que, com o advento da Lei Estadual nº 16.039/2016, autorizou-se a criação do Núcleo de Soluções Consensuais no âmbito da CGD, órgão interno destinado a promover, nos termos do art. 1º do referido diploma legal, medidas alternativas aos procedimentos disciplinares e à aplicação de sanções disciplinares aos servidores submetidos ao controle disciplinar da CGD, mediante a observância de métodos consensuais de solução de conflitos pela via autocompositiva.

Contudo, como o Núcleo de Soluções Consensuais (NUSCON) não guarda relação com o objeto do presente trabalho, posto não se aplicar medidas cautelares de afastamento preventivo quando se adota os mecanismos alternativos da Lei 16.039/2016, não se tecerá maiores comentários em relação a este órgão interno da CGD.

3 O REGRAMENTO GERAL DAS MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁTER PESSOAL: O CONTORNO JURÍDICO DO AFASTAMENTO PREVENTIVO

Ao longo desse capítulo, buscar-se-á compreender em que consistem as medidas cautelares em geral, mas com foco específico em delimitar a natureza jurídica do afastamento preventivo, medida cautelar de cunho pessoal disciplinar. Para tanto, considerando especificamente essa característica do ato atingir a pessoa do servidor, importa destacar a relevância da presunção de inocência, princípio que impõe à Administração o dever de tratar o acusado como não culpado. Há ainda outros princípios que devem ser observados nas medidas cautelares, a exemplo da proporcionalidade e motivação, que garantam que a medida seja sempre excepcional, e aplicável somente quando estritamente necessária.

O estudo parte ainda da premissa que o afastamento preventivo, enquanto modalidade de ato administrativo, deve ter seu controle feito a partir de seus elementos, destacando-se o motivo do ato, o qual é apto revelar se a medida se encontra dentro dos limites legais e se objetiva cumprir sua finalidade de resguardar o processo.

Esse enquadramento da matéria se dá no plano lógico jurídico e, a partir dele, é possível verificar se as normas positivadas no regime disciplinar atendem aos parâmetros impostos pela natureza jurídica do instituto das medidas cautelares de natureza pessoal.

3.1 Os contornos jurídicos das medidas cautelares disciplinares: ênfase no afastamento preventivo

Por medida cautelar, entende-se a decisão tomada ao longo do processo com vistas a assegurar que seu curso tenha trâmite regular, apurando-se o fato com eficiência e garantindo-se que a sanção, caso necessária, seja aplicada adequadamente, de modo que o processo cumpra sua finalidade. Trata-se de um instituto instrumental e de natureza assecuratória para os fins a que se destina o processo.

As medidas cautelares tratam, portanto, de matéria que não está afeta a nenhum ramo processual específico do direito, encontrando aplicação no processo civil, penal e administrativo. Por isso, tal assunto é tratado na denominada Teoria Geral do Processo (TGP), sendo sua utilização instrumentalmente relevante para garantir a decisão adequada ao mérito processual.

Nessa senda, a lição de Cintra, Dinamarco e Grinover (2010, p. 345) é precisa no sentido de contribuir para uma compreensão mais acurada do que venha a ser uma medida cautelar, revelando o âmago de sua finalidade:

Assim, a garantia cautelar surge, como que posta a serviço da ulterior atividade jurisdicional, que deverá restabelecer, definitivamente, a observância do direito: **é destinada não tanto a fazer justiça, como a dar tempo a que justiça seja feita.** (grifou-se)

Acerca especificamente da medida cautelar que afasta o servidor de suas atividades no âmbito processual disciplinar, conhecida como afastamento preventivo, espécie do gênero medida cautelar, Teixeira (2011, online) leciona:

O afastamento preventivo do acusado é ato de competência da autoridade instauradora, formalizado por meio de portaria, apenas para o caso em que se vislumbra que o servidor, caso tenha mantido livre o seu acesso à repartição, nessa qualidade de servidor, traga ou possa trazer qualquer prejuízo à apuração, seja destruindo provas, seja coagindo demais intervenientes na instrução probatória. **O instituto, que afasta o servidor de suas tarefas e impede seu acesso às dependências da repartição como um todo (e não apenas de sua sala de trabalho), na qualidade de servidor, deve ser visto como medida cautelar de emprego excepcional, quando outros meios legais de que dispõem a autoridade instauradora e o titular da unidade [...] não sejam suficientes.** (grifou-se)

Contudo, para o que interessa nesse trabalho, não se pode perder de vista que, no contexto do direito disciplinar, ramo do direito administrativo, o afastamento preventivo (ou qualquer outra medida cautelar), não obstante ocorra no curso de um processo, constitui-se, sob o aspecto formal, em um ato administrativo. Tal observação é fundamental, pois, a partir dela, constata-se que o controle do afastamento preventivo pode ser feito a luz dos elementos que integram qualquer ato administrativo, ou seja, deve-se observar o regramento acerca da competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Também não se ouvida que se trata de um ato administrativo discricionário. Entretanto, como o ordenamento também estabelece limites aos atos administrativos

discricionários, é sempre válido lembrar que as medidas cautelares se ligam a um motivo que as autoriza, ou, noutros termos, que tornam oportuna e conveniente a decretação do afastamento.

Acerca da discricionariedade do afastamento preventivo, Figueiredo (2019, online) leciona:

O afastamento preventivo é uma manifestação do poder cautelar da autoridade administrativa processante que possui uma discricionariedade limitada por lei, com o fito de garantir o sucesso dos trabalhos, sem a interferência do servidor, não podendo o administrador utilizar-se de tal meio como forma arbitrária de punir o servidor, ou submetê-lo a situação vexatória, no âmbito do órgão a que se encontra subordinado.

Até este ponto, duas conclusões de suma importância já foram alcançadas para entendermos os contornos do instituto em estudo, o afastamento preventivo, quais sejam: (1ª) sob o prisma teleológico, é uma medida cautelar que assegura a regularidade processual e, (2ª) sob a ótica formal, trata-se, pelo menos na seara do direito disciplinar, de um ato administrativo discricionário.

Por fim, uma terceira ótica deve ser lançada sobre as medidas cautelares processuais que afastam o servidor de suas atividades funcionais. Trata-se do fato de o afastamento preventivo atingir diretamente o servidor público, e não os seus bens. Ou seja, tal ato possui natureza pessoal, situação que reforça a incidência do princípio da presunção de inocência nessa hipótese de medida cautelar. Devido a importância desse tema, tratar-se-á dele em tópico separado.

3.2 A íntima relação do princípio da presunção de inocência com as medidas cautelares de natureza pessoal

Segundo a doutrina de Lima (2019, p. 860), em lição direcionada ao processo penal, mas válida, como se demonstrará, para o processo disciplinar, a decisão cautelar, a depender do objeto sobre o qual recaia, está sujeita a seguinte classificação:

a) medidas cautelares de natureza patrimonial: são aquelas relacionadas à reparação do dano e ao perdimento de bens como efeito da condenação. Como exemplos, podemos citar as medidas assecuratórias dispostas entre os artigos 125 e 144 do estatuto processual penal (seqüestro, arresto e hipoteca legal), e a restituição de coisas apreendidas, prevista nos arts. 118 a 124 do CPP, quando requerida e deferida pelo juiz. Quanto a esta última, é bem verdade que a apreensão de coisas, prevista no art. 6o, I e II, do CPP, não tem a natureza estrita de medida cautelar, por se tratar de mera medida assecuratória administrativa. Porém, a restituição de coisas apreendidas, mormente quando pleiteada em juízo, funciona como medida cautelar (ou contracautela patrimonial), pois é o instrumento de que se utiliza o interessado para reincorporar ao seu patrimônio os bens apreendidos no processo;

b) medidas cautelares relativas à prova: são aquelas que visam à obtenção de uma prova para o processo, com a finalidade de assegurar a utilização no processo dos elementos probatórios por ela revelados ou evitar o seu perecimento. A título de exemplo, podemos citar a busca domiciliar (e pessoal), prevista nos arts. 240 e seguintes do CPP, assim como a produção antecipada de prova testemunhal, disposta no art. 225 do CPP, também conhecida como depoimento ad perpetuam rei memoriam, que também está prevista no art. 366 do CPP. Outro bom exemplo de medida cautelar probatória consta do art. 19-A, parágrafo único, da Lei nº 9.807/99, com redação dada pela Lei nº 12.483/11, que passou a prever que, qualquer que seja o rito processual criminal, o juiz, após a citação, tomará antecipadamente o depoimento das pessoas incluídas nos programas de proteção previstos na referida Lei;

c) medidas cautelares de natureza pessoal: são aquelas medidas restritivas ou privativas da liberdade de locomoção adotadas contra o imputado durante as investigações ou no curso do processo, com o objetivo de assegurar a eficácia do processo, importando algum grau de sacrifício da liberdade do sujeito passivo da cautela, ora em maior grau de intensidade (v.g., prisão preventiva, temporária), ora com menor lesividade (v.g., medidas cautelares diversas da prisão do art. 319 do CPP). (grifou-se)

A classificação apresentada é crucial para o presente trabalho, pois, como é evidente, o afastamento preventivo, medida cautelar disciplinar por excelência, apesar de objetivar tutelar a produção probatória sem influência perniciosa do acusado, tem igualmente natureza pessoal, pois o atinge pessoalmente em sua atuação profissional. Aliás, a demonstração disso é notória se considerarmos que, entre as medidas cautelares diversas da prisão elencadas no art. 319 do CPP, está a suspensão do exercício de função pública, que, em termos práticos, se assemelha a um afastamento preventivo.

Portanto, o que de mais fundamental se destaca é que, nos processos punitivos, os atos cautelares, principalmente os de natureza pessoal, não se confundem com sanção, sendo medidas de caráter instrumental em relação às finalidades do processo no qual são adotadas.

No mesmo sentido Figueiredo (2019, online) destaca:

O afastamento preventivo, como se disse tem a finalidade de evitar a obstrução das apurações, permitindo à comissão processante a busca da verdade material sem qualquer interferência do acusado. Tal medida, no entanto, **não tem qualquer relação com a gravidade da falta apurada, nem a finalidade de antecipar a punição.** (grifou-se)

É exatamente por esse motivo que a compreensão acerca da natureza jurídica das medidas cautelares, nos processos acusatórios punitivos, está profundamente imbricada com o princípio da presunção de inocência.

A garantia constitucional de que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória não está adstrita apenas ao âmbito criminal. Ou seja, tal garantia constitucional abrange também a esfera cível e administrativa, principalmente no que se refere ao direito disciplinar, de cunho igualmente punitivo.

É por isso que Costa (2009, p 57) afirma:

No direito punitivo geral, consoante a cláusula constitucional do devido processo legal, ninguém poderá ser punido com base em presunção. Esta existe e predomina exatamente em sentido contrário, isto é, para manter de pé, até que se prove o contrário, a crença da inocência do indivíduo (art. 5º, LVII, da CF/1988).

Ademais, destaque-se que o regime disciplinar somente funciona como vertente geradora da ordem e da regularidade do funcionalismo público quando a punição seja aplicada com justiça, serenidade, imparcialidade e oportunidade. Apenas com essa ótica atingirá a sanção disciplinar os seus lícitos objetivos.

Referindo-se especificamente a essa relação entre presunção de inocência e afastamento preventivo, Teixeira (2011, online) é categórico em afirmar que:

Este ato não configura imputação de responsabilidade ao servidor e não tem fim punitivo, mas apenas visa a evitar influência do servidor na apuração. Daí porque o servidor não pode sofrer prejuízo em sua remuneração ao longo do afastamento. Em contrapartida, deve ficar à disposição da comissão.

Ainda tratando do princípio da presunção de inocência em relação às medidas cautelares, o manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2017, p. 18) elenca o aludido princípio sob a nomenclatura de princípio da não culpabilidade,

afirmando que, por conta da incidência dele, “não se pode tratar o acusado como condenado, impondo restrições descabidas, ou sem previsão legal”.

Para Lopes Jr. (2018, p. 96) a presunção de inocência é verdadeiro dever de tratamento, de modo que, tratando-se o acusado como presumivelmente inocente, “deve-se reduzir ao máximo as medidas que restrinjam seus direitos durante o processo”.

Como se percebe, o princípio da presunção de inocência é extraído do direito penal, o ramo da árvore jurídica sancionador mais gravoso. E tal norma principiológica se aplica aos procedimentos disciplinares por conta da semelhante natureza punitiva deste. Em ambos os processos, é preciso provar a culpa do acusado para lhe infligir uma pena. É o vetusto *nullum crimen sine culpa* projetado ao direito administrativo disciplinar.

A propósito, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, documento da mais alta importância histórica em termos de limitação ao poder estatal, consagra, em seu art. 9º, que “Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela lei.”

Nesse ponto, considerando que a finalidade do presente trabalho é tratar das medidas cautelares (afastamento preventivo) aplicadas aos militares do Ceará, uma medida de caráter metodológico se impõe, posto que fundamental para o entendimento específico da natureza desse instituto no processo disciplinar regulado pela Lei Estadual nº 13.407/03 e LC nº 98/2011.

Trata-se do fato de que o direito disciplinar, por possuir uma natureza punitiva, que só efetiva seu poder de infligir sanção mediante o devido processo legal, se aproxima, do ponto de vista técnico, muito mais do processo penal, que é dotado dessa mesma característica, do que do processo civil, o qual prescinde de processo para fazer valer seus efeitos.

Lopes Jr. (2018, p. 34) esclarece essa peculiaridade do processo penal em relação ao processo civil, chamada de princípio da necessidade:

O princípio da necessidade também demarca o (primeiro) ponto de ruptura do processo penal com o processo civil. Evidenciando mais uma vez o

equivoco da “teoria geral do processo”. O Direito Penal, contrariamente ao Direito Civil, não permite, em nenhum caso, que a solução do conflito – mediante a aplicação de uma pena – se dê pela via extraprocessual. O Direito Civil se realiza todos os dias, a todo momento, sem necessidade de “processo”. Somente é chamado o processo civil quando existe uma lide, carnelutianamente pensada como o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. E o Direito Penal? Não é assim. O Direito Penal não tem realidade fora do processo penal, ou seja, não se efetiva senão pela via processual. Quando alguém é vítima de um crime, a pena não se concretiza, não se efetiva imediatamente. Somente depois do processo penal teremos a possibilidade de aplicação da pena e realização plena do direito penal.

A propósito, como reforço à ideia de que o processo administrativo disciplinar guarda mais afinidade com o processo penal, destaque-se que, por força da presunção de inocência, é inconcebível haver uma tutela de urgência de natureza antecipada (e menos ainda de evidência) tanto no processo penal como no processo disciplinar, pois isso constituiria inconstitucional antecipação de sanção. Lopes Jr. e Rosa (2019, *online*) dissertam detalhadamente acerca dessa impossibilidade no processo penal.

Insta frisar que, com essa perspectiva, não se quer reduzir o processo disciplinar a mera cópia do processo penal, mas propiciar uma operacionalidade racional capaz de contribuir para a garantia dos direitos consagrados constitucionalmente também nessa esfera do poder estatal, e especificamente no que se refere às medidas cautelares. Afinal, por mais óbvio que seja, o militar também é um sujeito com direitos constitucionais garantidos, e, mesmo regido pela hierarquia e disciplina, deve ter a si assegurados os direitos de ordem processual consagrados na Carta Republicana.

Entrementes, não obstante o regime disciplinar castrense tenha regramento próprio, este deve se adequar aos preceitos de magnitude constitucional, sendo a presunção de inocência um dos seus valores mais caros.

Afora esse aspecto, a própria Lei Estadual nº 13.407/03, em seu art. 73, franqueia a aplicação subsidiária, em ordem de preferência, do código de processo penal militar, código de processo penal e, por último, do código de processo civil. A opção metodológica desse estudo em se valer dos ditames do código processo penal (CPP) ao invés do código de processo penal militar (CPPM) deve-se ao fato de que o CPP, no que concerne ao regime das medidas cautelares de natureza pessoal, contém disposições que, além de se assemelhar em termos redacionais ao que

consagra o CPPM, abrangem o tema de modo mais extenso e garantista, revelando-se, pois, mais consentâneo com as garantias constitucionais.

Na verdade, a importância dessa observação para o presente estudo reside na necessidade de observar que, diante da falta de regulamentação própria no direito disciplinar, os mesmos princípios norteadores da aplicação das medidas cautelares no processo penal, podem, com as devidas adequações, ser utilizados no processo disciplinar.

Tal posicionamento ganha maior relevância ainda com a diretrizes normativas trazidas pela reforma operada no CPP com a Lei nº 12.403/2011, que consagrou a observância, por exemplo, de princípios como a proporcionalidade e a motivação.

Frise-se que a utilização subsidiária dos princípios e regras das medidas cautelares pessoais penais devem passar por uma análise que encare as peculiaridades do afastamento preventivo, o qual, como dito alhures, é, do ponto de vista formal, um ato administrativo.

Em suma, o afastamento preventivo é mecanismo garantidor do desdobramento regular do processo, pautado nos princípios da presunção de inocência, da legalidade, da proporcionalidade e da moralidade, haja vista que não se pretende antecipar a sanção administrativa, mas, sobretudo, contribuir para a finalização de um processo justo e respaldado na segurança jurídica.

3.3 Requisito e fundamentos da cautelar no processo disciplinar (o motivo do ato administrativo)

Partindo-se da premissa de que a mesma lógica incidente sobre a cautelaridade penal se aplica, *mutatis mutandis*, ao processo disciplinar, temos que as lições doutrinárias dos penalistas processuais, especificamente nessa temática, podem servir de pano de fundo para a compreensão do afastamento preventivo dos militares do Ceará.

Nesse prisma, conforme doutrina de Lopes Jr (2018, p. 583-584), a probabilidade de um delito ter sido cometido (*fumus commissi delicti*) é um requisito sem o qual não haverá decretação de uma prisão cautelar, bem como o risco de o réu

estar solto (*periculum libertatis*) constitui o fundamento da constrição de liberdade cautelar.

Távora e Alencar (2019, p. 931-932) denominam o *fumus commissi delicti* de pressuposto e o *periculum libertatis* de hipótese de decretação. Como se percebe, trata-se apenas de uma opção de nomenclatura diversa, mas que não modifica a natureza dos conceitos em torno das medidas cautelares no âmbito penal.

Fazendo-se a transposição dessas razões jurídicas para o processo disciplinar, tem-se que, para a decretação de uma medida cautelar, deve haver indícios suficientes do cometimento de uma transgressão, bem como um motivo idôneo que autorize a medida.

Repita-se, a título de esclarecimento, que embora os ensinamentos dos citados autores refiram-se ao regime das prisões cautelares, as razões jurídicas ali contidas, também são aplicáveis ao processo disciplinar, em sintonia com os brocardos hermenêuticos *ubi eadem ratio ibi idem jus* (onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito) e *ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositivo* (onde há a mesma razão de ser, deverá prevalecer a mesma razão de decidir).

Corroborando esse entendimento Figueiredo (2019, online) ao dispor acerca do requisito e fundamentos das medidas cautelares administrativas, destacando que as razões para medida cautelar no processo administrativo disciplinar se assemelham às do processo penal:

A tutela cautelar administrativa, da mesma forma que a judicial, submete-se a determinados requisitos próprios que fundamentam esse poder cautelar, na medida em que se impõem situações que levam ao aplicador da norma a adoção de tais medidas. São eles:

- **um dano potencial, um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, ou ao interesse público, no caso do processo administrativo, em razão do *periculum in mora*;**
- **a plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretenda a segurança, ou seja, o *fumus boni iuris*.**

Em verdade, sabendo-se que o afastamento preventivo é um ato administrativo, o requisito e o fundamento constituem o elemento motivo desse ato. Daí a importância do estudo dessa temática, pois não é qualquer motivo que autoriza a edição de uma

medida cautelar, mas somente aquele juridicamente adequado ao fim pretendido de resguardar o processo. Pode-se mesmo dizer que a existência de um motivo válido é a razão de ser da medida cautelar.

Desse modo, não se concebe que se afaste um servidor, civil ou militar, de suas funções sem que o motivo alegado como ensejador da medida repouse na concepção de probabilidade do cometimento de transgressão e no risco de o agente permanecer exercendo plenamente suas funções.

Fora dessas hipóteses, o afastamento preventivo configura abuso, sendo um ato com vício no elemento motivo. Insta acentuar que não basta a mera declaração de que há pressupostos e requisitos para decretação da medida, sendo necessária uma fundamentação apta a demonstrar que o motivo de fato existe, pois, sendo ele inexistente, o vício que macula o ato cautelar é igualmente pertinente para resultar em sua invalidade.

Lima (2019, p. 872-873) sintetiza com precisão a temática ora abordada:

Em que pese a falta de sistematização das cautelares no código de processo penal e a inexistência de um processo penal cautelar autônomo, isso não significa dizer que esses provimentos cautelares possam ser determinados durante a persecução penal sem observância de requisitos e fundamentos próprios do processo cautelar. Como espécies de provimentos de natureza cautelar, **as medidas cautelares de natureza pessoal jamais poderão ser adotadas como efeito automático da prática de determina infração penal**. Sua decretação também está condicionada à presença *do fumus commissi delicti e do periculum libertatis*. (grifou-se)

Ressalte-se, consoante a lição ora apresentada, que não existe medida cautelar automática, decorrente do fato de o acusado responder ao processo, pois, caso isso fosse possível, estar-se-ia violando a cláusula da presunção de inocência. Se alguém é afastado de suas funções automaticamente, em razão simplesmente de estar sendo acusado em um processo, tem-se que o elemento motivo desse ato é viciado, haja vista ser ilegal por afronta ao dever de tratar o réu como inocente.

Por todo o exposto, é notório que a finalidade precípua da exigibilidade de requisito e fundamento para decretação de medida cautelar, seja no processo penal ou no disciplinar, consiste em conter abusos de poder violadores da ordem jurídica constitucional.

Em resumo, a situação que autoriza o afastamento constitui o elemento motivo desse ato administrativo cautelar, o qual deve, por óbvio, se adequar aos limites legais que o regulamentam. As ideias contidas nas expressões *fumus commissi delicti* e *periculum libertatis*, analogamente aplicadas ao afastamento preventivo, servem como guia para verificar se esse motivo de fato existe, bem como se é adequado ao acontecimento da medida.

3.4. Demais princípios ou características das medidas cautelares disciplinares

A finalidade de se estabelecer princípios para a decretação de medidas cautelares também no processo administrativo disciplinar reside na necessidade de se impor limites àquele que decreta tais restrições processuais, de modo que o ato administrativo processual não se afaste de sua natureza e observe as garantias constitucionais.

O princípio da presunção de inocência, devido a sua importância para a compreensão da matéria, já foi suficientemente tratado quando se buscou entender a natureza das medidas cautelares pessoais, gênero no qual se inclui o afastamento preventivo.

Ao mencionarmos a palavra princípio, por sabermos que tal terminologia é fruto de grande debate doutrinário em relação a sua diferenciação com as regras, e por tal discussão não caber nas pretensões deste trabalho, quer-se apenas dizer que um sistema de limites deve existir de modo a orientar a interpretação e aplicação da decretação de medidas cautelares. Afinal, na esteira do que leciona Machado (2004, p. 33-34), a finalidade essencial do direito é limitar poderes para garantir segurança e justiça.

Assim, elencar-se-á, na sequência do trabalho, os princípios mais pertinentes ao regime das medidas cautelares cabíveis no âmbito disciplinar a que estão sujeitos os militares do Ceará, quais sejam: legalidade, proporcionalidade, motivação, excepcionalidade, provisoriedade. Entretanto, é necessário esclarecer que, além dos aqui mencionados, vários outros princípios informam o regime jurídico disciplinar, e, dessa forma, podem influir nas decisões tomadas nessa esfera.

3.4.1 Legalidade

O princípio da legalidade é fundamental para compreensão de qualquer ato oriundo da Administração Pública, afinal, sua definição consiste em que, na esteira da afirmação de Mello (2013, p. 108), “a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina”.

Sem embargo, se o afastamento preventivo, enquanto medida cautelar que é, consiste em um ato administrativo, não se duvida que sua hipótese de incidência deve estar descrita em lei, ainda que alguma liberdade seja conferida ao administrador.

No contexto da legislação disciplinar castrense, apenas quatro hipóteses de medidas cautelares de natureza pessoal estão previstas, sendo uma delas no art. 18 da LC 98/2011 e as outras três na Lei Estadual nº 13.407/03, especificamente no art. 72, Art. 76, e art. 88, § 6º.

Assim, fora dos casos previstos em tais dispositivos, não se concebe, a título de medida de tutela processual, inovação na matéria, sob pena de o administrador agir fora da legalidade, transgredindo em seu dever de observância dos limites de sua competência e agindo com excesso de poder.

Necessário ainda falar que a lei, para produzir seus efeitos, deve ser válida, pois o direito não se reduz ao texto legal, possuindo uma unidade harmônica que reclama de seu interprete, para extração da norma de um texto, uma ótica que preze por uma lógica razoável, na qual se prestigie sempre os princípios e regras de ordem constitucional, fundamentos de validade de todo o ordenamento. Medauar (2014, p. 141-142), após tecer crítica ao “desvirtuamento denominado legalismo ou legalidade formal, pelo qual as leis passaram a ser vistas como justas por serem lei, independentemente do conteúdo”, pontua:

Ante tal contexto, buscou-se assentar o princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento.

Diante disso, o seguinte raciocínio tautológico se impõe, inexorável dentro de sua lógica, qual seja: se a Administração só pode atuar dentro de fronteiras legais, o afastamento preventivo deve ter previsão legal. E mais: a hipótese de incidência que, caso se concretize, autoriza a decretação da medida, deve respeitar os demais princípios e regras que orientam a matéria, de modo que é ilegal um hipótese de afastamento preventivo que decorra meramente da condição de acusado, posto que isso fere, como já amplamente demonstrado, a presunção de inocência, norma legal crucial do ordenamento.

3.3.2. Proporcionalidade

É incontestável a importância da proporcionalidade como norma apta a conter os abusos do poder estatal. Não à toa Lopes Jr. (2018, p. 597) o chama de “o princípio dos princípios”, exaltando que “é o principal sustentáculo das prisões cautelares”.

Apenas a título de registro, não existe consenso doutrinário quanto ao caráter principiológico da proporcionalidade, alguns entendendo que se trata de uma regra e outros, de um postulado. O que não se ouvida, entretanto, é que tal norma é de importância fundamental em nosso ordenamento. Sarmiento (2010, p. 469) resume bem essa controvérsia:

Apesar do uso já consolidado da expressão “princípio da proporcionalidade”, há quem entenda que a proporcionalidade não opera como um verdadeiro princípio — no sentido de mandado de otimização —, mas como autêntica regra, eis que aplicada sob a lógica do “tudo ou nada”. Outros sustentam que a proporcionalidade atuaria como um “postulado aplicativo”, já que não possui conteúdo próprio, prestando-se tão somente a regular a aplicação de outras normas constitucionais. [...] Em que pese a existência destas divergências, há um razoável consenso sobre a aplicabilidade da proporcionalidade no ordenamento brasileiro, bem como sobre a sua estrutura, calcada nos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, que serão adiante explicados.

Afonso da Silva (2002, p. 24) conceitua a proporcionalidade nos seguintes termos:

A regra da proporcionalidade é uma regra de interpretação e aplicação do direito - no que diz respeito ao objeto do presente estudo, de interpretação e aplicação dos direitos fundamentais -, empregada especialmente nos casos em que um ato estatal, destinado a promover a realização de um direito fundamental ou de um interesse coletivo, implica a restrição de outro ou outros direitos fundamentais. O objetivo da aplicação da regra da proporcionalidade, como o próprio nome indica, é fazer com que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais. É, para usar uma expressão consagrada, uma restrição às restrições. Para alcançar esse objetivo, o ato estatal deve passar pelos exames da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Esses três exames são, por isso, considerados como sub-regras da regra da proporcionalidade

No tocante aos afastamentos preventivos decretados com fulcro no art. 18 da LC 98/2011 ou art. 72, 76, e 88, §6º, da Lei nº 13.407/03, é inegável a incidência da princípio da proporcionalidade, afinal, o art. 73 da Lei nº 13º 407/03 franqueia a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, *códex* no qual, em seu art. 282, se determina, na aplicação de medidas cautelares, a observância da adequação e necessidade, corolários do princípio da proporcionalidade. Então vejamos:

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

I - necessidade para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal e, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais;

II - adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado.

O controle no sentido de saber se a proporcionalidade foi observada se dá com a análise da motivação, quando se verifica se o afastamento preventivo foi adequado, necessário e proporcional em sentido estrito.

À propósito, com vistas a subsidiar o presente entendimento, é válida a lição de CARVALHO FILHO (2017. p. 96), que, resumindo os subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade estrita, oriundos da doutrina alemã, necessários para se aferir a proporcionalidade do ato, nos ensina que há adequação quando o meio empregado na atuação for compatível com suas finalidades; há necessidade ou exigibilidade quando atua-se pelo meio menos gravoso para os indivíduos; e cumpre-se a proporcionalidade estrita quando os benefícios da decisão superam os prejuízos causados.

Todo afastamento preventivo deve passar pelo crivo dessas balizas normativas para ser considerados proporcional e, portanto, legítimo enquanto manifestação do poder cautelar disciplinar.

3.3.3. Motivação

No âmbito do processo administrativo disciplinar, o princípio da motivação mostra-se imprescindível para iniciar um juízo de reprovabilidade quanto à conduta omissiva ou comissiva levada à efeito por parte do agente público. Sem motivação corrobora-se para verdadeiras arbitrariedades no processo administrativo, que se desloca da impessoalidade para a pessoalidade, ensejando decisões totalmente desvirtuadas dos princípios da Administração Pública.

A motivação adquire significado amplo embasado na dinâmica de um processo administrativo imparcial, direcionando a apuração dos fatos transgressores aos preceitos éticos tão valorizados pelo Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, pela Administração Pública na sua integralidade.

Ao se reportar ao processo administrativo disciplinar, salienta-se a relevância do princípio da motivação, tendo em vista o possível caráter punitivo ao final do transcurso administrativo, ou seja, a motivação deve ser capaz de demonstrar que houve afetação aos valores éticos e morais defendidos pelo Poder Público. A motivação deve ser desvirtuada de paixões pessoais.

A existência da motivação caminha para orientar o julgador administrativo na apuração dos fatos imputados ao agente público. Se a motivação é totalmente desconectada de uma conduta desabonadora dos princípios e valores éticos e morais da administração pública, é descabido o início de um processo administrativo contra determinado servidor público, bem como é, a toda evidência, impossível se aplicar qualquer medida restritiva de direitos, a exemplo do afastamento preventivo.

Cavalcanti (2004, p.17) assevera que a motivação “é a exposição por parte da autoridade administrativa, das razões que ensejaram a prática do ato, tornando explícitos as circunstâncias dos fatos (motivo) que, inseridas nas hipóteses normativas, justificam a prática do ato”.

Ainda nos ensinamentos de Cavalcanti (2004, p. 20):

A motivação pode ser definida como sendo a **exposição das condições de fato e de direito que ensejam a prática do ato administrativo, ou seja, por meio da motivação são colocadas em evidência os motivos que levaram à prática de determinado ato administrativo** e, por essa razão, a obrigatoriedade da motivação tem sido uma tendência no Estado Democrático de Direito. (grifou-se)

Não é à toa que o princípio da motivação encontra-se no texto constitucional como dever a seguido pelo poder judiciário, quando tal segmento estrutural do poder estatal estiver desempenhando atipicamente a função administrativa, conforme previsto no inciso IX do art. 93 da Carta Magna, *in verbis*:

X – **as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas** e em sessão pública, sendo as **disciplinares** tomadas pela maioria absoluta de sus membros; (grifou-se)

O caput do art. 2º da lei nº 9784/99 de forma expressa assevera a obediência do referido princípio pela administração pública.

Dessa forma, os atos administrativos deverão passar pelo crivo da motivação em sintonia com os fatos e os fundamentos jurídicos conforme dispõe o caput do art. 50 da lei 9784/99. Embora a referida lei regule o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, seu art. 69 assegura sua aplicação subsidiária, desde que não haja legislação própria em sentido diverso. Aliás, independente dessa locução legal, nada obstaría o uso da cláusula de motivação prevista lei 9784/99 a título de analogia, pois, em última instância, entende-se que dever de fundamentar os atos administrativos decorre do regime jurídico imposto pelo art. 37, embora não conste de modo explícito no referido dispositivo.

Acrescente-se que o art. 315 do CPP também pode servir de embasamento lógico no contexto em estudo, por tratar de matéria de natureza cautelar, determinando que “a decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada”.

Em suma, a clareza que se almeja com um ato motivado é garantia de um processo administrativo íntegro e sem as amarras da arbitrariedade. Como restou

demonstrado, especificamente quanto ao afastamento cautelar, que tem no elemento motivo seu maior sustentáculo, a exposição dos motivos ensejadores do ato é uma formalidade sem a qual não se pode aferir se a medida cautelar é legítima, atendendo aos requisitos que a autorizam.

Por se tratar a verificação dos motivos ensejadores da medida cautelar de um ato dotado de certa dose de discricionariedade, pertinente é a lição de Costa (1996, p. 252), que corrobora com a necessidade de motivação:

A margem de liberdade da autoridade não deve ser vista como absoluta, uma vez que a discricionariedade deve ser praticada dentro de moldura legal, levando-se em consideração a oportunidade e a conveniência, de maneira a evitar que o verdadeiro sentido da coisa pública se misture aos subalternos intuítos do agente público.

No mesmo sentido está a doutrina de Bacellar Filho (2003, p. 215):

O processo administrativo disciplinar encerra caso típico de atingimento da esfera jurídica individual, constituindo-se, por esta razão, imprescindível instrumento com contraditório e ampla defesa. Neste caso, **nem mesmo a discricionariedade tem o condão de excluir a motivação**, prevalecendo a obrigatoriedade de motivar atos processuais que decidam questões incidentes ou mesmo termináveis do feito. (grifou-se)

Entrementes, a motivação deve ser elemento legitimador do ato e não meio a corromper sua finalidade por meio de um discurso divorciado do plano fático. É dizer, a medida não pode ser tomada a priori, de acordo com a convicção pessoal de quem a decreta, para, só depois, se buscar uma argumentação que confirme essa decisão. A motivação deve ser construída a partir dos elementos fáticos, e não apesar deles.

Nesse contexto de utilização de linguagem retórica para se afastar do que a realidade impõe no nível normativo, Lopes Jr. (2016, p. 68) tece a seguinte crítica:

Ainda mais danosas são as viragens linguísticas, os giros discursivos, pregados por lobos, que em pele de cordeiros (e alguns ainda dizem falar em nome da constituição) seduzem e mantêm em crença uma multidão de ingênuos, cuja frágil base teórica faz com que sejam presas frágeis, iludidos pelo discurso pseudoerudito desses ilusionistas. Cuidado leitor, mais perigoso que os inimigos assumidos (e, por essa assunção, até mereceriam algum respeito) são os que, falando em nome da constituição, operam num mundo de ilusão, de aparência, para seduzir os incautos.

Nesse arremate, o princípio da motivação é substancial para evitar, ao bem da verdade, processo administrativo com caráter exclusivamente de punição pessoal, seja na aplicação de sanção ou de medidas cautelares.

3.3.4 Excepcionalidade

A excepcionalidade decorre da aplicação do postulado da proporcionalidade. Afinal, as medidas cautelares só podem ser decretadas quando necessárias, ou, melhor dizendo, quando houver motivo idôneo que a autorize.

No âmbito do processo penal, o art. 282, §6º o consagra a ideia de excepcionalidade ao prever que “a prisão cautelar só deve ser aplicada quando as demais medidas se mostrarem inadequadas ou insuficientes”. Como por força do art. 73 da Lei nº 13.407/03, o CPP é aplicável subsidiariamente, está plenamente justificada a incidência da excepcionalidade da decretação de afastamentos preventivos.

Uma coisa precisa ser dita para o entendimento da necessidade da excepcionalidade: a medida cautelar acarreta uma consequência negativa para o acusado, o que é óbvio. Esse gravame que lhe é imposto apenas não pode ser compreendido como decorrência de sua culpabilidade, posto que ele deve ser tratado como inocente. Assim, não há como alguém que deve ser tratado como não culpado ter contra si a imposição de um efeito negativo e isso constituir uma regra. É premente que tal efeito seja excepcional.

Nesse sentido, é por demais pertinente a crítica feita por Lopes Jr. (2018, p. 596), dirigida às prisões cautelares, mas aplicáveis, em sua logicidade, ao afastamento preventivo ou qualquer outra medida cautelar pessoal:

No Brasil, as prisões cautelares são excessivamente banalizadas, a ponto de primeiro se prender, para depois ir atrás do suporte probatório que legitime a medida. Ademais, está consagrado o absurdo primado das hipóteses sobre os fatos, pois se prende para investigar, quando, na verdade, primeiro se deveria investigar, diligenciar, para somente após prender, uma vez suficientemente demonstrados o *fumus commissi delicti* e o *periculum libertatis*.

A excepcionalidade no processo administrativo disciplinar caminha em direção ao pressuposto de presunção de inocência, princípio norteador do *jus puniendi* do Estado. Nessa perspectiva, ao analisar os processos administrativos disciplinares, torna-se substancial o respeito ao princípio da excepcionalidade, tendo em vista que somente é possível restringir a liberdade funcional do sujeito quando imprescindível para o trâmite regular do processo disciplinar.

3.3.5 *Provisioriedade ou situacionalidade*

Considerando a natureza instrumental da medida cautelar, entendida como uma providência adotada para assegurar às finalidades do processo, esta somente deve ser decretada quando existir, ainda que indiciariamente, uma situação fática que constitua o motivo autorizador do ato constritivo. Noutros termos, apenas em função do fato que possa obstar a regularidade processual é que deve incidir os efeitos da medida cautelar. A partir dessa observação, se conclui que as medidas cautelares são provisórias, pois só subsistem em função de uma situação que se protraí no tempo. Caso o motivo deixe de se verificar, deve-se revogar a providência cautelar.

Nesse sentido, Lopes Jr. (2018, p. 590) leciona:

Nas prisões cautelares, a provisionalidade é um princípio básico, pois são elas, acima de tudo, situacionais, na medida em que tutelam uma situação fática. Uma vez desaparecido o suporte fático legitimador da medida e corporificado no *fumus commissi delicti* e/ou no *periculum libertatis*, deve cessar a prisão. O desaparecimento de qualquer uma das “fumaças” impõe a imediata soltura do imputado, na medida em que é exigida a presença concomitante de ambas (requisito e fundamento) para a manutenção da prisão.

Transpondo-se essa lógica para o afastamento preventivo do servidor, é manifesto que, caso não haja um juízo de probabilidade do cometimento de transgressão (*justa causa*), bem como um risco ao regular trabalho processual (testemunhas sendo ameaçadas, por exemplo), é inconcebível a decretação de qualquer medida restritiva a ser imposta cautelarmente.

Assim, percebe-se que a característica provisoriedade se confunde com o elemento motivo do ato administrativo, de modo que a medida cautelar só está autorizada enquanto existir esse motivo. Caso ele deixe de existir, para que o ato não se torne viciado em seu elemento motivo, deve-se impor, a título de revogação, a cessação de seus efeitos. No regime da prisão preventiva, cuja lógica se projeta sobre o afastamento preventivo, o art. 316 reforça o que se está a dizer.

Nessa linha de raciocínio, a lição de Reis corrobora (1999, p. 96) com o exposto: “Como todo ato administrativo, o afastamento previsto é revogável a qualquer tempo, pela autoridade que o determinou, uma vez entenda esta que não mais persistem os motivos determinantes da medida.”

4 MEDIDAS CAUTELARES PROCESSUAIS NO ÂMBITO DA CGD CORPORAÇÕES MILITARES ESTADUAIS E SUA CONSTITUCIONALIDADE

Ao longo desse capítulo, será abordado as medidas cautelares processuais aplicáveis aos militares do Estado do Ceará a fim de verificar se a Controladoria Geral de Disciplina e as Corporações Castrenses (Polícia e Bombeiros Militares) observam os princípios regentes de tais institutos. Acrescenta-se que será objeto de análise a possível constitucionalidade dos dispositivos que tratam da matéria, quais sejam, o art. 72, art. 76, o art. 88, § 6º, da Lei Estadual nº 13.407/2003 e o art. 18 da Lei Complementar nº 98/2011, ambas do Estado do Ceará. Para cumprir esse desiderato, far-se-á uma análise usando como parâmetro o regramento das medidas cautelares, bem como os elementos do ato administrativo.

Sem embargo, após a exposição, no capítulo anterior, dos elementos informadores das medidas cautelares de natureza pessoal no processo disciplinar, especialmente do afastamento preventivo, buscar-se-á, neste momento, analisar, à luz do que foi dito, pontualmente cada um dos dispositivos previstos no regime disciplinar aplicável aos militares do Ceará, seja no âmbito da CGD ou das próprias corporações, PM e BM.

4.1. O art. 18 da Lei Complementar nº 98/2011

O art. 18 da LC nº 98/2011 possui a seguinte redação:

Art. 18. Compete ao Governador do Estado e ao Controlador Geral, sem prejuízo das demais autoridades legalmente competentes, afastar preventivamente das funções os servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários que estejam submetidos à sindicância ou processo administrativo disciplinar, por prática de ato incompatível com a função pública, no caso de clamor público ou quando necessário à garantia da ordem pública, à instrução regular da sindicância ou do processo administrativo disciplinar e à viabilização da correta aplicação de sanção disciplinar.

§ 1º O afastamento de que trata o caput deste artigo é ato discricionário, atendendo à sugestão fundamentada do Secretário da Segurança Pública e Defesa Social e do Secretário de Justiça e Cidadania, do Controlador Geral Adjunto, dos Coordenadores de Disciplina Militar e Civil e dos Presidentes de Comissão.

§ 2º O afastamento das funções implicará na suspensão do pagamento das vantagens financeiras de natureza eventual, e das prerrogativas funcionais dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais

militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, podendo perdurar a suspensão por até 120 (cento e vinte) dias, prorrogável uma única vez, por igual período.

§ 3º Os servidores dos Órgãos vinculados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e os agentes penitenciários afastados de suas funções, ficarão à disposição da unidade de Recursos Humanos a que estiverem vinculados, que deverá reter a identificação funcional, distintivo, arma, algema ou qualquer outro instrumento funcional que esteja em posse do servidor, e remeter à Controladoria Geral de Disciplina cópia do ato de retenção, por meio digital, e relatório de sua frequência.

§4º Os processos administrativos disciplinares em que haja suspensão tramitarão em regime de prioridade nas respectivas Comissões e Conselhos.

§ 5º Findo o prazo do afastamento sem a conclusão do processo administrativo, os servidores mencionados nos parágrafos anteriores retornarão às atividades meramente administrativas, com restrição ao uso e porte de arma, até decisão do mérito disciplinar, devendo o referido setor competente remeter à Controladoria Geral de Disciplina relatório de frequência e sumário de atividades por estes desenvolvidas, por meio digital.

§ 6º O período de afastamento das funções será computado, para todos os efeitos legais, como de efetivo exercício, salvo para fins de promoção, seja por merecimento ou por antiguidade.

§ 7º Na hipótese de decisão de mérito favorável ao servidor, cessarão, após a publicação, as restrições impostas, sendo o tempo de afastamento preventivo computado retroativamente para fim de promoção por merecimento e antiguidade. (Nova redação dada pela Lei Complementar n.º 106, de 28.12.11)

§ 8º A autoridade que determinar a instauração ou presidir processo administrativo disciplinar, bem como as Comissões e Conselhos, poderão, a qualquer tempo, propor, de forma fundamentada, ao Controlador Geral a aplicação de afastamento preventivo ou cessação de seus efeitos.

Inicialmente, far-se-á uma análise da literalidade do dispositivo em comento. Dessa forma, é necessário esclarecer que o texto do *caput* do art. 18 prevê um ato administrativo, no qual claramente se identificam seus respectivos elementos, a exceção da forma, senão vejamos.

Em relação à competência, consta expressamente no bojo do *caput* da norma em questão que se trata de atribuição do Governador do Estado e do Controlador Geral. O texto legal traz ainda a expressão “sem prejuízo da demais autoridades legalmente competentes”. Frise-se que nenhuma autoridade é legalmente competente além das citadas anteriormente, por falta de lei que confira tal poder. Por conta disso, entende-se que essa parte da redação, se demonstra, sob a ótica da técnica legislativa, inapropriada, posto que desnecessária, haja vista que lei posterior poderia ampliar esse rol de legitimados mesmo sem a referida expressão.

Acrescenta-se que, além dos sujeitos competentes para decretação do afastamento preventivo, o §1º elenca outros agentes públicos que podem,

motivadamente, sugerir a adoção da medida ao Governador ou ao Controlador Geral de Disciplina. São eles: Secretário da Segurança Pública e Defesa Social e do Secretário de Justiça e Cidadania, do Controlador Geral Adjunto, dos Coordenadores de Disciplina Militar e Civil e dos Presidentes de Comissão.

No tocante ao elemento objeto, este consiste, em síntese, no afastamento do servidor submetido à Lei Complementar nº 98/2011 de suas funções. Explicitando em que consiste esse afastamento, o § 3º assevera que os servidores terão, como consequência dessa medida, a retenção de sua identificação funcional, distintivo, arma bem como outro instrumento relativo ao cargo retidos, devendo ainda o setor de recursos humanos da instituição remeter “cópia do ato de retenção, por meio digital, e relatório de sua frequência”. Insta pontuar ainda que, ao ser afastado preventivamente, o servidor deixa de receber vantagens de natureza eventual, incluindo-se aí gratificações em virtude do desempenho em unidades de policiamento especializado.

Quanto ao motivo, elemento reputado como o mais importante para o controle de eventuais abusos que possam ser perpetrados pelo titular do poder disciplinar, o art. 18 elenca expressamente as seguintes situações como autorizadoras da medida cautelar em comento: “clamor público ou quando necessário à garantia da ordem pública, à instrução regular da sindicância ou do processo administrativo disciplinar e à viabilização da correta aplicação de sanção disciplinar.” Essas hipóteses podem ser denominadas como as circunstâncias que resguardam a regularidade processual. Elas consistem no risco de o processo não ser exitoso caso o servidor permaneça exercendo suas funções. Trata-se da noção do *periculum libertatis*, extraída processo penal.

Relativamente ao termo ordem pública e clamor público, tais requisitos, na esteira da doutrina Costa (1996, p. 262), parecem se embasar na finalidade das medidas cautelares de ordem moral, ou seja, aquelas que objetivam preservar o prestígio da Administração. Contudo, tais fundamentos morais são criticados por Figueiredo (2019, *online*), nos seguintes termos:

Tal medida acautelatória, em nosso entender, vai de encontro aos princípios mais fundamentais do Estado Democrático de Direito, bem como o princípio da presunção de inocência, além de deixar ao arbítrio do agente administrativo processante a escolha de medida por demais drástica, sem estabelecer critérios objetivos para sua adoção.

Tal posicionamento, entretanto, não rechaça a possibilidade de decretação de afastamento preventivo com supedâneo na noção de resguardo da ordem pública ou clamor público, desde que a fundamentação do ato demonstre, com base em elementos concretos, empiricamente aferíveis, e não em suposições sem lastro, a existência do risco da prática de novas transgressões caso o servidor permaneça no exercício de suas funções.

O que não se deve admitir é o afastamento preventivo em virtude da repercussão que o caso possa ter tido, inclusive nos meios de comunicação midiáticos, é dizer, manutenção da ordem pública não se confunde com a satisfação de anseios da opinião pública. Nesse sentido, é oportuno destacar o esclarecimento de Lima (2019, p. 993), dirigido ao poder judiciário, mas perfeitamente aplicável aqui: “o poder judiciário está sujeito à lei e, sobretudo, ao direito, e não à opinião da maioria, facilmente manipulada pela mídia”.

Frise-se que os demais motivos, além de existirem efetivamente e necessitarem ser demonstrados quando da imposição do ato, devem ser conjugados com um juízo abstrato acerca da gravidade da conduta objeto da acusação, revelando, conforme o texto legal, ato incompatível com a função pública.

E é aqui que a explicação deve se deter, sob pena de a interpretação do dispositivo ser desvirtuada de sua finalidade, pois, em hipótese alguma, a gravidade em abstrato da transgressão é, isoladamente, motivo suficiente para o afastamento preventivo. A medida sempre deve estar embasada nas hipóteses estampadas na norma. Não se pode esquecer a natureza jurídica de medida cautelar do ato, destinada a tutelar a regular instrução do processo. Se apenas o grau de reprovabilidade da conduta ensejasse o afastamento preventivo, estar-se-ia autorizando antecipação da sanção, ferindo a presunção de inocência e o devido processo legal.

Ou seja, a necessidade de o afastamento preventivo ocorrer apenas em casos graves é, em verdade, uma garantia do servidor, que não sofrerá as consequências de uma medida cautelar dessa ordem caso pratique uma conduta não revestida de acentuada reprovabilidade.

Nesta senda, é inconcebível que a fundamentação do ato consista em expressões lacônicas do tipo “o acentuado grau de reprovabilidade da conduta viabiliza o afastamento” ou “estando presente os requisitos do art. 18, decreto o afastamento. Tais fundamentações resumidas são ainda mais graves quando

repetidas de forma padrão para processos diversos, circunstância que revela não haver o enfrentamento das peculiaridades de cada caso.

Valendo-se mais uma vez das lições das cautelares no processo penal, cabíveis aqui conforme fundamentado no capítulo anterior, Lopes Jr. e Rosa (2019, online) tecem a seguinte crítica a esse tipo de fundamentação padronizada:

Para o deferimento de qualquer das medidas cautelares, exige-se motivação idônea em que o “caso penal” seja problematizado, não bastando juízos de conveniência subjetivos, e sim aspectos relativos às narrativas e contextos. Os requisitos devem ser demonstrados em decisão singularizada e concreta (STJ, HC 315.093; HC 311.440). **A decisão que serve para qualquer caso, recheada de citações e/ou julgados assertivos, desprovidos de costura/pertinência com a hipótese detalhada nos autos, constitui-se decisão charlatã e nula.** (grifou-se)

Frise-se ainda que, mesmo havendo a invocação da reprovação em conjunto com as circunstâncias que resguardam a regularidade processual, é necessário que esses motivos sejam reais. Caso contrário, a administração estará praticando abuso veladamente, valendo-se de retórica desvirtuada da realidade para impor efeitos inadmissíveis por falta de concretização das hipóteses autorizadoras da medida cautelar. Cumpre lembrar que a motivação deve legitimar a medida, e não corrompê-la mediante discurso que vai contra os fatos.

No que se refere a exigência de suficientes indícios de que a transgressão tenha sido praticada, tem-se que, como o afastamento preventivo, consoante a redação do art. 18 da LC nº 98/2011, só pode ser decretado em processos acusatórios (sindicância ou processo administrativo disciplinar), a justa causa já deve ter sido objeto de análise quando da instauração do processo.

O elemento forma do afastamento preventivo não se encontra expresso no texto legal, entretanto, o Decreto nº 31.797/2015, que regula a estrutura da CGD, contém, em seu art. 34, § 1º, disposição na qual se afirma que as decisões da CGD serão publicada no Diário Oficial do Estado. Tal exigência não visa outra coisa senão garantir respeito ao princípio da publicidade nos atos administrativos.

Quanto a finalidade do ato, para além de se repetir uníssona e válida lição doutrinária de que o atendimento do interesse público constitui a essência do elemento finalidade, tem-se que, no contexto ora em estudo, uma visão mais pragmática se impõe, qual seja, aquela expressa na alínea “e” do parágrafo único, do art. 2º da Lei nº 4.717/65, no qual se lê que “o desvio de finalidade se verifica quando

o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

Aplicando-se essa definição legal ao afastamento preventivo, como já resta assentado sua destinação de resguardar o processo, a finalidade do ato será legítima somente quando se buscar esse desiderato dentro dos parâmetros legais, ou seja, quando de fato existir os requisitos previstos no art. 18 da LC nº 98/2011.

Por conta disso, é forçoso se concluir que o afastamento preventivo não é apenas uma ferramenta de comodidade de que dispõe a Administração disciplinar, de modo a tornar a instrução do processo menos tormentosa ou de dar uma resposta à opinião pública.

Não se duvida que aqueles encarregados da apuração processual até possam ter essa vontade, ainda que com o intuito de dar uma resposta imediata à sociedade, mas esse interesse só será legítimo se atender ao interesse público, isto é, se tiver respaldo nas exigências do art. 18. Nesse contexto, é sempre válido lembrar o magistério de Mello (2013, p. 79), no qual se afirma que ao Estado só é lícito buscar interesses secundários (aqueles que qualquer pessoa – pública ou privada - pode ter) quando eles coincidirem com o interesse primário, pois somente este é verdadeiro interesse público.

Outro ponto que merece destaque são os parágrafos 2º, 5º e 8º do art. 18. O §2º dispõe que o prazo máximo de afastamento do servidor é de 120 dias, prorrogável uma única vez, desde que necessário. O § 5º prevê que, após o término do prazo legal, o servidor pode retornar somente para atividades meramente administrativas, com restrição do porte de arma, até a decisão final do mérito administrativo. Entretanto, diante de tudo quanto foi explanado, não se concebe que tal efeito do § 5º seja automático. Continua a se exigir que seja necessário a incidência de tais consequências, ou seja, de que exista ainda o risco de o acusado retornar a atividade fim. Afinal, o § 8º consagra que, desaparecendo os motivos que sustentam o afastamento, esse deve ser revogado, mesmo antes de findar o prazo de 120 dias.

Por fim, diante da presente análise, o art. 18 da LC nº 98/2011, por adequar-se a sistemática de medida cautelar no plano lógico jurídico, pode ser considerado como inserido nessa categoria enquanto norma jurídica. Contudo, sua aplicação pode revelar-se inapropriada e abusiva caso não se observem as finalidades e os limites legais do instituto.

4.2. O art. 72 da Lei Estadual 13.407/03

O art. 72 do Código disciplinar dos militares estaduais do Ceará (Lei 13.407/03) prevê outra modalidade de medida cautelar de natureza pessoal. Veja-se sua redação:

Art.72. O militar do Estado submetido a processo regular deverá, quando houver possibilidade de prejuízo para a hierarquia, disciplina ou para a apuração do fato, ser designado para o exercício de outras funções, enquanto perdurar o processo, podendo ainda a autoridade instauradora proibir-lhe o uso do uniforme e o porte de arma, como medida cautelar.

Como se percebe pela leitura, trata-se de inequívoca medida cautelar, o que, aliás, está expresso em seu texto legal. Seu objeto, ao contrário do art. 18 da LC nº 98/2011, não afasta o servidor de sua atividade, mas apenas o designa para o exercício de outras funções, o que denota ser a medida cautelar do art. 72 menos gravosa em seus efeitos. Tal observação é de suma importância, pois, por força do princípio da proporcionalidade, caso a medida cautelar do art. 72 se mostre adequada e suficiente, deve ser priorizada em relação ao afastamento preventivo do art. 18 da LC nº 98.

Nesse sentido, lembrando uma vez mais o teor do parágrafo único do art. 20 da LINDB, o qual merece ser transcrito, tem-se que “A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta [...], inclusive em face das possíveis alternativas. Em outras palavras, o art. 72 seria, *mutatis mutandis*, valendo-se uma vez mais do comparativo com as cautelares penais, análogo a uma medida diversa da prisão (art. 319 do CPP), enquanto o art. 18 da LC nº 98/2011 seria aplicável apenas em último caso, tal qual a prisão preventiva.

Outro ponto digno de nota, é que, como se está a tratar de servidores da segurança pública, essenciais na manutenção da ordem pública, a medida cautelar do art. 72 não desfalca o efetivo, em regra escasso, das corporações militares, pois o que há em decorrência dela é apenas alocação do servidor em outra função.

A competência para decretação da medida, segundo se deduz do preceito legal em comento, é da autoridade instauradora do processo regular. Dito isto, é preciso esclarecer que, com a criação da Controladoria Geral de Disciplina, retirou-se das instituições militares do Estado do Ceará a competência legal de instaurar

Conselhos de Justificação, Conselhos de Disciplina e Processos Administrativos Disciplinares, ou seja, aqueles processos destinados a apurar a capacidade de o militar permanecer na instituição e, conseqüentemente, aptos a ensejar uma demissão.

A determinação do início de tais processos passou a ser da competência exclusiva do Controlador Geral de Disciplina, conforme previsão contida no art. 5º, XV, da LC nº 98/2011:

Art. 5º São atribuições do Controlador Geral de Disciplina:

[...]

XV – instaurar o Conselho de Disciplina e o Conselho de Justificação, de acordo com o art. 77 da Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003;

Deste modo, a medida cautelar em análise, no que concerne aos Conselhos de Justificação, Conselhos de Disciplina e Processos administrativos disciplinares, só pode ser decretada pelo Controlador Geral de Disciplina.

Além desses processos regulares, existe a sindicância, procedimento que, observando a regra de competência presente no art. 11, § 4º, da Lei 13.407/2003, pode ser conduzido a cargo das instituições militares estaduais ou da CGD. Rememorando o que foi explicado no segundo capítulo acerca do critério para se instaurar uma sindicância no âmbito das corporações militares, PM e BM, tem-se que quando a acusação tratar de assunto intramuros – aqueles que não afetem pessoas ou patrimônios estranhos à instituição militar –, será competente para fazer valer a medida do art. 72 o comando militar que tiver determinado a instauração da sindicância. Nos demais casos de sindicância, apenas o Controlador poderá impor os efeitos do dispositivo legal.

Outro tópico a ser registrado é que não seria razoável que os comandos militares não pudessem aplicar o afastamento cautelar diante dos pressupostos contidos no art. 72 da Lei 13.407/03 na sindicâncias instauradas, posto que são incompetentes para fazer incidir o afastamento do art. 18, mas tem igualmente o dever de garantir o zelo nas sindicâncias de que estão incumbidos.

Os motivos da cautelar também se encontram estampados no texto legal. São eles: prejuízo para hierarquia, disciplina ou para apuração do fato. Quanto ao prejuízo

para hierarquia e disciplina, tal requisito necessita de esclarecimento, haja vista ele não poder ser compreendido como antecipação da sanção. O que se imagina sobre seu sentido e alcance seria, por exemplo, o caso de um acusado militar de hierarquia superior que pudesse, por conta dessa condição, influir na apuração ao coagir testemunhas que lhe são subordinadas. Ou seja, à luz da lógica cautelar, a medida destina-se mesmo, como não poderia deixar de ser, a instrumentalizar uma instrução processual sem interferências indevidas.

A forma do ato deve se dar de modo que nela se explicita os motivos, de modo que seja possível se aferir a legalidade da medida.

Quanto a finalidade, é possível reafirmar o que foi registrado em relação ao art. 18 da LC nº 98/2011, no sentido de que o interesse público consistente na finalidade do ato só será atendido se estiver de acordo com os motivos legais e se o ato almejar garantir, diante de real e premente necessidade, a regularidade do processo.

Assim sendo, o que importa acentuar em deslinde da análise é que o art. 72 da Lei Estadual nº 13.407/03 e o art. 18 da LC nº 98/2011, pelo menos no âmbito da CGD, com competência para aplicar ambos, podem produzir seus efeitos desde que se observe a proporcionalidade na aplicação da medida. Em suma, se o art. 72 revelar-se suficiente a tutela processual, não há motivo para decretação do afastamento previsto no art. 18 da LC nº 98/2011.

4.3. O Art. 76 da Lei Estadual nº 13.407/03

Consta no art. 76 da 13.407/03:

Art. 76. O oficial submetido a Conselho de Justificação e considerado culpado, por decisão unânime, deverá ser agregado disciplinarmente mediante ato do Comandante-Geral, até decisão final do Tribunal competente, ficando:

I - afastado das suas funções e adido à Unidade que lhe for designada;

II - proibido de usar uniforme e de portar arma;

III - mantido no respectivo Quadro, sem número, não concorrendo à promoção.

A norma só se aplica aos conselhos de justificação, ou seja, àqueles oficiais que estejam sendo acusados mediante um procedimento destinado a verificar sua capacidade para permanecer no serviço militar.

Sem embargo, o dispositivo em comento foi objeto de análise por parte da extinta Corregedoria Geral de Disciplina, que editou a Doutrina Predominante 002/2007, conforme consta na Consolidação Estatutária da CGD (2018, p. 47). Tal ato foi recepcionado no âmbito da CGD por meio do Provimento correicional nº 04/2012.

Eis o teor da citada Doutrina:

No âmbito do regime disciplinar castrense delineado na Lei estadual de Nº. 13.407, de 21.11.03, a instauração do Conselho de Justificação somente poderá, ab initio, comportar as medidas preventivas dos incisos I, II e III do art.76, quando - nos casos de ordem pública e de exigência da disciplina interna da instituição (periculum in mora)- sejam presentes provas da existência da infração disciplinar e indícios suficientes de autoria (fumus boni juris). Sem a observância de tais requisitos, essas medidas se revestem de inconstitucionalidade. Isso por ofender, notadamente, as franquias constitucionais do devido processo legais e da presunção de inocência.

O que importa notar dessa interpretação é a afirmação de que a norma insculpida no art. 76 trata-se de inequívoca medida cautelar, a qual só pode ser imposta quando presentes os requisitos que a autorizem, é dizer, quando existir probabilidade razoável do cometimento da transgressão e risco de continuidade do justificante no exercício das funções policiais.

Ocorre que, segundo a literalidade da norma, seus efeitos só podem incidir quando a trinca que compõe a comissão processante do conselho de justificação considere, unanimemente, o oficial culpado do objeto da acusação, ou seja, apenas após a instrução processual, tal regra seria aplicável.

Considerando a natureza cautelar da medida, frise-se que tais efeitos não devem ser interpretados como automáticos caso a decisão sobre a culpabilidade seja unânime, pois ainda assim tal medida deve se fazer necessária caso sejam preenchidos pressupostos mencionados (probabilidade do ilícito e risco de permanência no cargo).

Urge ainda pontuar a seguinte observação quanto ao entendimento esposado na Doutrina Predominante 002/2007, qual seja: embora seja elogiável o reconhecimento, por parte da própria Administração Pública, de que o art. 76 da Lei 13.407/03 se trata de medida de natureza cautelar, a aplicação do dispositivo deve se reservar ao momento para o qual está previsto na norma, ao final da instrução, com o parecer unânime da comissão pela culpabilidade do acusado.

E o motivo para tal posicionamento reside no fato de que, para o momento anterior ao relatório final da comissão processante, a administração já dispõe de duas outras medidas cautelares, aquelas previstas no art. 72 da Lei nº 13.407/03 e no art. 18 da LC nº 98/2011.

4.4. O § 6º art. 88 da Lei Estatual nº 13.407/03

O dispositivo em comento possui a seguinte redação:

Art. 88. O Conselho de Disciplina destina-se a apurar as transgressões disciplinares cometidas pela praça da ativa ou da reserva remunerada e a incapacidade moral desta para permanecer no serviço ativo militar ou na situação de inatividade em que se encontra.

[...]

§6º. A instauração de Conselho de Disciplina importa no afastamento da praça do exercício de qualquer função policial, para que permaneça à disposição do Conselho.

Se, tomando por base tudo quanto foi analisado até este ponto, tem-se que a medida cautelar não pode consistir numa antecipação de sanção, sendo sempre uma medida excepcional e instrumental ao fim do processo, de modo a assegurar sua regular instrução, outra opinião não pode ser formada acerca do art. 88, § 6º, da Lei 13.407/03 senão que tal norma é inconstitucional.

Em seu texto legal está previsto o afastamento do militar como decorrência da mera instauração do conselho de disciplina, ou seja, um efeito automático. Por força, do art. 103 da mesma lei, que estende o regramento do CD ao PAD, tal norma também de aplica ao PAD.

Trata-se de critério rígido e abstrato, pois determina sempre o afastamento do acusado de qualquer função policial para todos os casos de conselho de disciplina e processo administrativo disciplinar.

Não há nenhum motivo no texto legal que se relacione com a necessidade de servir ao propósito de tutelar a regular instrução do processo. Tal norma, portanto, impõe efeito incompatível com a presunção de inocência.

É manifesto que tal solução legal está em desacordo com a finalidade das medidas cautelares, posto que a necessidade de resguardar o processo ou mesmo a

ordem pública não pode decorrer de juízo abstrato prévio, feito ainda no plano puramente hipotético da norma e desconsiderando aquele requisito do risco real de o acusado permanecer exercendo suas funções. O fato ensejador da medida deve, ao contrário, ser demonstrado em cada caso concreto no decorrer do processo. Só assim a medida será adequada e necessária.

Em suma, tal regra constitui inadmissível antecipação do efeito condenatório. O que nela se encontra previsto desrespeita o instituto das medidas cautelares, informado que é no plano lógico jurídico pela noção de presunção de inocência, circunstância que torna impossível sua inclusão nessa categoria jurídica.

Noutros termos, o respeito a presunção de inocência é uma premissa sem a qual um ato não pode ser enquadrado como medida cautelar, e a violação do art. 88, § 6º, da Lei Estadual nº 13.407/03 é evidente.

Se este estudo parte do pressuposto que as medidas cautelares processuais de natureza pessoal possuem regramento que visam compatibilizar o poder disciplinar com a ordem constitucional vigente, outra solução não se demonstra possível, senão a defesa da inconstitucionalidade do art. 88, § 6º do código disciplinar dos militares estaduais do Ceará.

Nesse sentido, mormente ao se considerar o absurdo de o afastamento ser automático, temos Lima (2019, p. 872-873) asseverando:

Como espécies de provimentos de natureza cautelar, **as medidas cautelares de natureza pessoal jamais poderão ser adotadas como efeito automático da prática de determina infração penal**. Sua decretação também está condicionada à presença *do fumus commissi delicti* e *do periculum libertatis*. (grifou-se)

Ainda rechaçando essa automaticidade, o art. 282 do Código de Processo Penal, com aplicação subsidiária franqueada aos processos regulares militares pelo art. 73 da Lei Estadual nº 13.407/03, estabelece a necessidade e a adequação como parâmetros para decretação das medidas cautelares, a confirmar que a decisão restritiva que precede a sanção deve sempre demonstrar, fundamentadamente, com supedâneo na lei, a efetiva justificativa da medida.

Em conclusão, é possível afirmar que a aplicação do gravame funcional imposto de modo automático é inconciliável com o dever de tratamento do acusado

como inocente.

Cite-se ainda que, se o afastamento é automático, o ato não exige motivação, o que também seria impraticável diante do dever de motivar a que está adstrito o administrador em situações como a que ora se discute, isto é, aquelas que limitam direitos. A propósito, cumpre lembrar do art. 20 da LINDB, já comentado, que reforça esse dever de motivação.

Noutro giro, cumpre ainda observar que desde 2007, com a doutrina predominante 02 recepcionada pela CGD, mencionada anteriormente em relação aos conselhos de justificação, os oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará tem a garantia de que seu afastamento com fulcro no art. 76 da Lei nº 13.407/03 só se dará quando o ato for revestido de efetiva necessidade, possuindo tal medida, ao contrário da ora analisada, legítima feição cautelar.

A Administração não teve a mesma preocupação em relação aos militares da carreira de praças, circunstância que denota gritante falta de isonomia no tratamento dispensado aos militares estaduais, sem que se estabeleça um critério legítimo e consentâneo com as normas constitucionais que autorize tal desigualdade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo ora levado a efeito, ao confrontar a manifestação do poder disciplinar no que concerne a decretação de medidas cautelares com as normas de ordem constitucional, situa a garantia da presunção de inocência como premissa irrefutável para compreensão da interpretação do instituto do afastamento preventivo, de modo que sua aplicação só será válida, como conclusão, se estiver de acordo com esse preceito reitor do processo acusatório.

Em decorrência da presunção de inocência, o militar acusado deve ser tratado como inocente até o deslinde do processo que apura sua responsabilidade. Ao longo da pesquisa, por força da incidência do citado princípio, tem-se que a Administração, sendo regida pela legalidade, não pode se afastar do dever de considerar o servidor militar como não culpado, mas sim como sujeito tutelado pela ordem constitucional.

Em suma, o afastamento preventivo ou qualquer medida cautelar não se confunde com a sanção disciplinar, pois esta só pode ser aplicada como decorrência do devido processo, no qual se assegure pleno contraditório e ampla defesa, ou seja, o afastamento nasce de uma necessidade estranha ao objeto da acusação – embora a ela relacionada –, tais como, por exemplo, a garantia da ordem pública ou a regularidade da instrução.

O trabalho, ao encarar o afastamento preventivo como um ato administrativo, evidenciou que o controle da validade da medida cautelar pessoal encontra-se atrelado a verificação de cada um de seus elementos.

Dentre os elementos do ato administrativo, reputa-se o motivo como o mais relevante, haja vista se confundir com os pressupostos que autorizam a medida, quais sejam, a probabilidade de a transgressão ter sido cometida e o risco de o agente permanecer exercendo plenamente suas funções. Somente se existir um motivo que se enquadre nesses requisitos, o afastamento atenderá sua finalidade.

Firma-se o entendimento, portanto, que o afastamento preventivo não é um instrumento destinado a tornar mais cômoda a instrução processual. Embora esse possa ser um interesse da Administração, ele só será legítimo se estiver em sintonia com o interesse público e dentro da legalidade, caso contrário, a medida cautelar

reveste-se de vício que o fere os direitos do acusado, tornando o ato abusivo e, conseqüentemente, passível de anulação.

No que concerne a análise específica de cada um dos dispositivos que tratam de medidas cautelares processuais de natureza pessoal, o art. 18 da LC nº 98/2011 revelou-se como a medida mais restritiva, pois afasta completamente o militar das funções policiais e restringe suas prerrogativas funcionais, o que leva a necessidade e adequação de sua adoção apenas no caso de a medida cautelar do art. 72 da Lei 13.407/03 mostrar-se insuficiente.

Quanto ao art. 76 da Lei Estadual nº 13.407/03, aplicável apenas em conselho de justificação, embora seja enquadrável como medida cautelar, tem hipótese de cabimento restrita, qual seja, apenas após decisão unânime da comissão quanto à culpabilidade do oficial justificante e desde que presente o risco de continuidade nas funções militares. Seus efeitos antes da decisão da comissão tornam-se inadequados, pois os artigos 72 da mesma lei e o art. 18 da LC nº 98/2011 já se demonstram suficientes a tutela da instrução processual.

O art. 88, §6º, da Lei Estadual nº 13.407/03, por prevê o afastamento do militar de qualquer função, de modo automático, em virtude exclusiva da instauração de conselho de disciplina, é incompatível com a presunção de inocência, ferindo ainda o dever de motivação, circunstâncias pelas quais deve não mais ser aplicado aos conselhos de disciplina, haja vista sua manifesta inconstitucionalidade.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 de novembro de 2019.

BRASIL. Decreto Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm> Acesso em: 05 de setembro de 2019.

BRASIL. Decreto Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Nova Lei de Abuso de Autoridade**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm > Acesso em: 05 de setembro de 2019.

BRASIL. Lei 13.869, de 05 de setembro de 2019. **Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm > Acesso em: 05 de setembro de 2019.

BRASIL. **Manual do Processo Administrativo Disciplinar**. Controladoria Geral da União. Brasília. 2017. Brasília.

BRASIL. **Manual de Procedimentos Administrativos Disciplinares do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. **Consolidação Estatutária e Disciplinar da controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará - CGD** / Fábio Lessandro Sena Lima ... [et al.]. – 3.ed., rev. e ampl. – Fortaleza: INESP, 2018.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 2010.

COSTA, José Armando da. **Direito administrativo disciplinar**. 2ª Ed., São Paulo, Método, 2009.

_____. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 2ª Ed., Brasília, Brasília Jurídica, 1996.

CUNHA, Silva Andrea de Oliveira. **Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos De Segurança Pública e Sistema Penitenciário: Controle Da Atividade Policial Militar**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018.

FIGUEIREDO, Alessandra Sales Lopes. **MEDIDAS ACAUTELATÓRIAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**. Disponível em: < http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_julho2004/discente/disc02.doc>. Acesso em: 02 de novembro de 2019.

LOPES JR., Aury e ROSA, Alexandre Moraes da. **Mais uma vez: não confunda a função da prisão cautelar**. *Revista Consultor Jurídico*. Coluna: Limite Penal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-24/limite-penal-vez-nao-confunda-funcao-prisao-cautelar>.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. **Fundamentos do processo penal: introdução crítica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 7. Ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Introdução ao estudo do Direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDINA, Arlindo, e FROTA, Vladimir. **Código Disciplinar Militar Estadual: comentado e esquematizado**. Fortaleza: Assaré editora, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 12ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira, **Processo Disciplinar**, São Paulo: Editora Consulex, 2ª edição, 1999.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O proporcional e o Razoável**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 91, v. 798, abr. 2002.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/>>. Acesso em: 02 de novembro de 2019.