

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN
FACULDADE DE DIREITO

ADRIANO BORGES DE MENDONÇA

**LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E DISCRICIONARIEDADE DO ATO
ADMINISTRATIVO: A INCOMPATIBILIDADE DO REGULAMENTO DISCIPLINAR
DA PMRN.**

NATAL/RN
2019

ADRIANO BORGES DE MENDONÇA

**LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E DISCRICIONARIEDADE DO ATO
ADMINISTRATIVO: INCOMPATIBILIDADE DO REGULAMENTO DISCIPLINAR
DA PMRN**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Davi de Medeiros Leite

NATAL – RN
2019

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

**Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

M539I Mendonça, Adriano Borges de.

Legalidade, legitimidade e discricionariedade do Ato Administrativo : incompatibilidade do Regulamento Disciplinar da PMRN. / Adriano Borges de Mendonça. - Natal-RN, 2019.
65p.

Orientador (a): Prof. Dr. Davi de Medeiros Leite.
Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Constituição Federal. 2. Ato administrativo. 3. Regulamento Disciplinar da Polícia Militar. 4. Prisão por dívidas. 5. Dignidade da Pessoa Humana. I. de Medeiros Leite, Davi. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

ADRIANO BORGES DE MENDONÇA

**LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E DISCRICIONARIEDADE DO ATO
ADMINISTRATIVO: INCOMPATIBILIDADE DO REGULAMENTO DISCIPLINAR
DA PMRN**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Monografia apresentada e aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Professor Dr. David de Medeiros Leite
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

Membro:

Membro:

Faço a dedicação desse estudo a Deus, meu Senhor, que renovou minhas forças nos momentos em que quase sucumbi. Aos meus pais Francisco Justo de Mendonça e Maria Borges de Mendonça, que sempre estiveram ao meu lado, dando-me amor, carinho e apoio, me fazendo acreditar que era possível. Aos meus irmãos Anny Paula e Alessandro Henrique que me encorajaram a seguir sempre.

À Anyelle Palhares, namorada compreensiva e incentivadora, que muito contribuiu nessa etapa final.

Aos meus filhos Leonardo Mendonça, André Mendonça e Gustavo Mendonça razão da minha perseverança e resiliência.

Aos meus avós (*in memoriam*) João Justo e Mariana Francisca por todo afeto e referência que sempre foram para mim.

Aos meus tios João J. Filho e Rosa Justo por sempre me incentivarem e acreditarem na minha capacidade.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. David de Medeiros Leite, Mestre e Amigo, que, além da dedicação e paciência na orientação deste trabalho, sempre compartilhou seus ensinamentos de vida, enriquecendo a cultura e ampliando os horizontes dos que lhes cercam.

Aos professores membros desta banca examinadora e aos demais que contribuíram para minha formação acadêmica.

Aos meus superiores hierárquicos e amigos, Maj QOPM Charleson Alves pela colaboração acadêmica e estímulo. Ao S Ten PM Erinaldo Malaquias e S Ten PM Gilvan José, por terem acreditado no meu trabalho e, principalmente, pela tolerância nos momentos mais difíceis dessa caminhada. Ao Cb PM Eduardo Alexandre pelo incentivo e contribuição científica.

Aos meus cunhados Edson Nunes e Ananila Oliveira, por acompanharem essa trajetória e torcerem pelo meu sucesso.

Aos amigos Ednaldo Francisco, Eliane Oliveira, Eugustávio Felinto, Fernanda Peralta, Margaret Darling e Daniela Zamares, que adquiri na Universidade e que vão permanecer pela vida.

E a todos que torceram e contribuíram para a realização desse momento.

A todos, minha enorme gratidão.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.

(Albert Einstein)

RESUMO

Apresenta a controvérsia permanente do ato administrativo na sua legalidade, legitimidade e discricionariedade e o Regulamento Disciplinar da PMRN. Versa sobre quando se outorga a prisão administrativa ao policial militar que contrair dívidas superiores às suas possibilidades, não cumprir obrigação pecuniária ou de não atender ordem de superior hierárquico para solvê-las. Analisa a legalidade dos itens constantes na relação de transgressões disciplinares que tratam dessa temática, de forma que contrariam preceitos constitucionais. Destaca os itens onde ocorrem as violações, quais sejam: 31, 32 e 33 do regulamento disciplinar aludido. Para tanto, procurou-se retorquir ao RDPM-RN, diplomas jurídicos superiores que, na ponderação de conflito normativo, revogariam tais itens, tornando-os ilegítimos. A metodologia empregada foram pesquisas bibliográficas em suportes impressos e eletrônicos.

Palavras-chave: Constituição Federal. Ato administrativo. Regulamento Disciplinar da Polícia Militar. Prisão por dívidas. Dignidade da Pessoa Humana.

ABSTRACT

It presents the permanent controversy of the administrative act in its legality, legitimacy and discretion and the PMRN Disciplinary Regulation. It deals with when the administrative arrest is granted to military police who contract debts beyond their means, fail to comply with a pecuniary obligation or fail to comply with the order of superior to settle them. It analyzes the legality of the items contained in the list of disciplinary transgressions that deal with this theme, in a way that contradicts constitutional precepts. It highlights the items where the violations occur, namely: 31, 32 and 33 of the disciplinary regulation mentioned. To this end, it was sought to return to RDPM-RN, higher legal diplomas that, in consideration of normative conflict, would revoke such items, rendering them illegitimate. The methodology employed was bibliographic research in print and electronic media.

Keywords: Federal Constitution. Administrative Act Disciplinary Regulation of the Military Police. Prison for debts. Dignity of human person.

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
PMRN	Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte
RDPM-RN	Regulamento Disciplinar da Policia Militar do Estado do Rio Grande do Norte
RN	Rio Grande do Norte
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAD	Processo Administrativo Disciplinar Sumário
RDE	Regulamento Disciplinar do Exército

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DIREITO ADMINISTRATIVO	12
3	ATO ADMINISTRATIVO: CONCEITO	15
3.1	ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO	17
3.1.1	Competência	17
3.1.2	Finalidade	18
3.1.3	Forma	19
3.1.4	Motivo	20
3.1.5	Motivação	20
3.1.6	Objeto	22
3.2	CARACTERÍSTICAS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	23
3.2.1	Auto-Executoriedade	23
3.2.2	Presunção de Legitimidade	25
3.2.3	Imperatividade	26
3.3	LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO	26
3.4	DISCRICIONARIEDADE DO ATO ADMINISTRATIVO	29
4	POLICIAIS MILITARES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	31
5	PROCESSOS DISCIPLINARES	34
6	REGULAMENTOS DISCIPLINARES	36
6.1	O RDPM-RN E AS INFRAÇÕES RELACIONADAS À DÍVIDA	37
6.2	O ITEM Nº 32 E A SUA CONTRAPOSIÇÃO À CONSTITUIÇÃO	44
6.3	O ITEM Nº 33 COMO NORMA CONFLITANTE	45
7	A CONSTITUIÇÃO E AS NORMAS QUE VEDAM A PENA DE PRISÃO CIVIL POR DÍVIDA NO BRASIL	48
8	O PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E O CONFLITO COM O RDPM-RN	52
8.1	A VIOLAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA DO POLICIAL MILITAR	55
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
	REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o por escopo evidenciar a latente incongruência do ato administrativo e seus componentes formadores e o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (RDPM-RN), no tocante ao cerceamento da liberdade dos policiais militares pelo fato de assumirem compromissos pecuniários e não poderem saudá-los.

A legalidade, a legitimidade e a discricionariedade, são componentes essências do Ato administrativo, que fornece ao Estado o poder de se impor e administrar suas relações com seus administrados. Este poder emana da Constituição Federal (CF), que estabelece o alicerce da estrutura geral, instituindo a autoridade e delimitando a organização dos poderes. Organização esta que, segundo Miguel Seabra Fagundes, “realiza os seus fins por meio de três funções em que se reparte a sua atividade: legislação, administração e jurisdição. A função legislativa liga-se aos fenômenos de formação do Direito, enquanto as outras duas, administrativas e jurisdicional, se prendem à fase de sua realização.”

A Polícia Militar do Rio Grande do Norte é uma instituição centenária, como outras polícias, tem função prescrita no artigo nº 144 da Constituição de 1988 e que teve seu regulamento disciplinar instituído pelo decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982. Uma corporação séria, fundada nos pilares da hierarquia e disciplina, colunas de sustentação das unidades militares, onde são cobradas, com desmedida discricionariedade, obediência e subordinação às regras castrenses, na qual, muitas vezes, são cometidos abusos com aplicação de penas desproporcionais e ilegais, fito deste estudo. Serão apresentados os itens da relação de transgressões disciplinares, que ferem a normas supralegais, como também, a própria CF/88, violando direitos e a dignidade da pessoa humana, ao utilizar a prisão administrativa nos casos em que o policial militar contrai dívidas além das suas possibilidades, não saldando suas incumbências monetárias ou de não atender ordem de superior hierárquico para quitá-las.

A delimitação do estudo em epígrafe foi realizada através de pesquisas bibliográficas e documentos impressos e eletrônicos, com uma análise cuidadosa dos institutos que mediam a discussão, tais como: RDPM-RN, Constituição da República Federativa do Brasil, Pacto de São José da Costa Rica. Estes diplomas

foram complementados pelos posicionamentos de ilustres doutrinadores e decisões do poder judiciário, que possuem o poder de controle privativo sobre os atos administrativos do Executivo, comprovando a inconstitucionalidade pujante de tais itens previstos no regulamento disciplinar polícia norte-riograndense. Foi demonstrado ainda, que o policial militar é tão sujeito de direito e merecedor das garantias previstas na carta política do país quanto qualquer outro cidadão. As violações aos direitos dos servidores militares enquanto sujeitos de direitos, foram demonstradas pela violação do princípio da reserva legal, por conseguinte, a violação da dignidade da pessoa humana na figura do policial militar.

Por último, é abordada a necessidade de se elaborar um novo instituto disciplinar, a exemplo das policias do Estado de Minas Gerais e de São Paulo, com uma nova roupagem legislativa atendendo ao atual quadro social, respeitando-se os direitos dos policiais como cidadãos, e com o alcance da isonomia constitucional a todos os seus destinatários, sem segregação profissional ou de qualquer outra forma.

2 DIREITO ADMINISTRATIVO

Para melhor compreensão deste estudo, importa realizar, de início, uma explanação sobre Direito Administrativo, como cenário de desenvolvimento da legalidade, legitimidade e discricionariedade do Ato administrativo, coluna mestra da Administração Pública, e estabelecer o recorte do tema a ser tratado.

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público voltado à organização e controle da atividade estatal destinada à obtenção do interesse público concretizável para o real benefício do administrado. Estabelece o limiar da gestão do poder que é efetivado em nome do povo. Trata-se da coordenação do agir responsável do Estado, de acordo com um regime jurídico próprio de poder e resignação. Sustenta-se e se justifica para o sistema jurídico pátrio em dois pilares importantes: a inafastabilidade do alcance do interesse público e a supremacia do interesse público sobre o privado.

Nas palavras de Sérvulo Correia¹:

Direito Administrativo é o ramo do Direito Público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o processo próprio de agir da Administração Pública [no âmbito das três funções do Estado] e disciplinam em termos específicos as relações entre órgãos da Administração e entre a Administração e particulares.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello ensina que o Direito Administrativo juridicamente regula a atividade do Estado quanto à organização, bem como quanto à configuração da sua própria ação (legislativa e executiva), por meio dos seus atos jurídicos normativos ou concretos, na obtenção do seu fim de criação de utilidade pública, em que participa de forma direta, e das pessoas de direito que façam as vezes do Estado-poder. Para o autor²,

tais atos jurídicos envolvem a ação na disciplina, na fiscalização, na garantia e publicidade dos atos jurídicos dos particulares; no fomento das atividades livres dos particulares; nas limitações à liberdade, à igualdade e à propriedade deles em favor do bem comum; na execução de obras públicas e na efetivação de serviços públicos de oferecimento de comodidades de coisas e prestações; e na exigência de encargos análogos aos particulares, para atender ao interesse do todo social.

¹CORREIA, José Manuel Sérvulo. Noções de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 16, n.63, jan./mar. 2016. p.54.

²MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**, 18 ed. São Paulo: Editora Método. 2005, p.72.

Ruy Cirne Lima instrui que Direito Administrativo, em seu sentido literal, significa Direito relativo à Administração. "O Direito supõe relações que devam ser reguladas e pessoas que se encontram umas diante das outras, sendo necessário estabelecer uma linha de separação entre o que elas podem fazer"³. Por conseguinte, para o autor, "as relações de que se cogita no Direito Administrativo são aquelas indicadas pela noção de administração. E a Administração será sempre a atividade desenvolvida pelo Estado (Otto Mayer, *Le Droit Administratif Allemand*, Paris, 1903 t. I, p.15)"⁴.

Ainda, segundo Cirne Lima⁵, pode-se afirmar que não se envolve no Direito Administrativo senão pela via do Direito Público.

Pública é a atividade da Administração. Públicas são as pessoas que a exercem. Pública é a mesma disciplina jurídica que as regula. Diante do Estado administrador se encontram os destinatários de sua atividade, os habitantes de um território, cidadãos ou não, que fatalmente terão de se relacionar com o Poder Público.

Continua Cirne Lima⁶, "como o Estado tem por finalidade, por meio da atividade administrativa, realizar a utilidade pública, está presente no direito público o interesse público". Explica que o Estado atua como ente soberano para o exercício desta atividade, logo, se relaciona nesta condição com os administrados – muito embora já verificada a suplantação da perspectiva puramente vertical do Estado diante do cidadão administrado. Acrescenta Cirne Lima⁷ "De outro lado, o Estado, no intento do bem comum, atua como representante da sociedade e é titular de [prerrogativas] e de obrigações de natureza especial, que estão positivados pelo direito público". Conclui o autor⁸ que,

a normação jurídica que concerne, de modo imediato, à essência do Direito e à essência do Estado, e que tem como finalidade a proteção do bem comum, inequivocamente é direito público. Quando esse direito se concretiza numa atividade do Estado para a realização imediata de seus fins, [está-se] diante do Direito Administrativo.

³ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios do direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.31-32.

⁴ Id.

⁵ Id.

⁶ Ibid., p.33-34.

⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios do direito administrativo**, 7.ed., p.33-34.

⁸ Id

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁹:

Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que estuda os princípios, preceitos e institutos que regem as atividades jurídicas do Estado e de seus delegados, as relações de subordinação e de coordenação delas derivadas e os instrumentos garantidores da limitação e do controle de sua legalidade, legitimidade e moralidade, ao atuarem concreta, direta e imediatamente, na prossecução dos interesses públicos, excluídas as atividades de criação legal e de sua aplicação judiciária contenciosa.

Assim posto, compreende-se a amplitude da regulamentação do Estado através dos seus Atos Administrativos, subordinando, de maneira legítima e legal, os administrados, de forma a manter uma boa convivência entre estes, protegendo seus direitos e garantindo a soberania do interesse público nas suas relações. Diante disso, será visto a seguir a conceituação do Ato Administrativo e seus elementos formadores

⁹MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.47.

3 ATO ADMINISTRATIVO: CONCEITO

Via de regra, a definição de ato administrativo não tem uniformidade entre os doutrinadores da área, pois não existe no ordenamento jurídico brasileiro nenhum parecer firme, arraigado e positivado sobre tal conceito. Há os que aderem uma acepção mais ampla, extensiva, levando em conta o ato administrativo como sendo todo aquele praticado pela Administração Pública. Sob outro ponto de vista, há aqueles que comungam com uma linha de definição mais restrita, considerando, entre outros fatores, se tais atos são realizados sob o regime jurídico de direito público, se são unilaterais, se possuem efeitos jurídicos ou são simplesmente atos de conhecimento, excluindo, conseqüentemente, os contratos, os atos normativos, os de Direito Privado exercidos pelo Estado, os atos materiais e os enunciativos.

Habitualmente, os parâmetros utilizados pelos doutrinadores para fundamentar a definição de ato administrativo, são: o critério subjetivo e o critério objetivo. O primeiro, chamado de critério orgânico ou formal, remete-se ao órgão em que o ato é praticado, no segundo, o critério objetivo, funcional ou material, refere-se ao tipo de atividade exercida, que precisará possuir, necessariamente, função administrativa.

Um ponto harmonioso na maior parte da doutrina é o fato de o ato administrativo ser uma espécie do ato jurídico, sendo, portanto, o gênero daquele. O doutrinador Hely Lopes Meirelles¹⁰ adiciona em sua definição de ato administrativo a chamada finalidade pública, resultando no entendimento de que ato administrativo é: “[...] toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.”

Com as funções do poder estatal subdivididas em legislativa, jurisdicional e administrativa, esta se caracteriza como a mais complexa em virtude da sua heterogeneidade.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho identifica três pontos essenciais que devem ser observados para a formação do ato administrativo, a saber: a manifestação de vontade, que deve advir de agente da Administração Pública; os efeitos jurídicos, os quais devem ser resultado da produção de tais atos; e o regime

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

jurídico de Direito Público, o qual deve constar na relação existente. Conclui então que ato administrativo é a “exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público¹¹”.

Em meio a essa diversidade de entendimentos, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro utiliza o método da exclusão para formar o conceito que define o ato administrativo. A autora apresenta em sua obra que a maioria dos conceitos é muito abrangente e que, por sua vez, ultrapassa o limite das características próprias que os atos administrativos possuem. Assim, conceitua tal ato como sendo a “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.”¹² .

Portanto, diante da gama de definições, não é cabível assegurar qual a delas é a mais correta, pois todas abordam aspectos inerentes aos atos administrativos e são úteis para a entendimento do tema. Dessa forma, considerando os pontos abordados, bem como a exposição dos doutrinadores citados acima, compreende-se, sinteticamente, por ato administrativo a declaração unilateral de agente da Administração Pública, ou por outrem designado por esta, que, produzindo efeitos jurídicos imediatos, amparado pelo regime jurídico de direito público e podendo ser controlada pelo Poder Judiciário, almeje a finalidade pública.

Isto posto, o ato administrativo está presente nos fatos e ações de comunicação a serem seguidos pelos administrados, os quais, quando assumem caráter judicial na esfera administrativa, passam a ter valor coercivo. Emanado da autoridade estatal como parte integrante, o referido ato é superior ao administrado na relação factual existente no prosseguimento de objetivos públicos amparados por sistema normativo que por sua vez deve estar em perfeita compatibilidade com o preceito normativo superior. Com efeito, nas manifestações provenientes do Poder público, a vontade administrativa apresenta-se na vontade da lei tendo em vista que a administração só pode fazer o que a lei determina. Diante disso, e em conformidade o caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, um dos princípios da administração pública é o da legalidade que garante ao administrado que toda a

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2009, p. 95.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 196.

atuação do Poder Público estará fundamentada em lei. Assim, para atuar nas mais diversas finalidades e situações, a administração deve manifestar-se através de atos jurídicos construídos no exercício de função administrativa do Estado.

A seguir, nesse mesmo diapasão, tratar-se-á dos elementos formadores do ato administrativo, os quais, se ausentes, provocam sua invalidação.

3.1 ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Há grande controvérsia sobre a terminologia a ser adotada em relação aos aspectos formadores do ato administrativo, denominados por alguns autores de “elementos”¹³, em detrimento de outros que preferem a expressão “requisitos de validade”¹⁴. No entanto, independente do termo usado, resta posto que tais componentes constituem os pressupostos necessários para a validade dos atos administrativos. Assim, se praticado ato sem observância desses pressupostos, este estará eivado e, conseqüentemente, sujeito à anulação.

Nesse estudo será usado a nomenclatura de “elementos”, acompanhando a instrução de Carvalho Filho¹⁵, “Preferimos, entretanto, por questão didática, repetir os elementos mencionados pelo direito positivo na lei que regula a ação popular (Lei nº 4.717, de 29.06.1965, art. 2º),” que são: competência; objeto; forma; motivo e finalidade.

3.1.1 Competência

Segundo Marcelo Alexandre e Vicente Paulo¹⁶, “podemos definir competência como o poder legal conferido ao agente público para o desempenho específico das atribuições de seu cargo”.

Importante acentuar, que apenas a lei, como coluna central do direito administrativo, pode definir competências administrativas, portanto, independente da natureza do

¹³ MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, **Direito Administrativo**. p. 154, e DIEGO DE FILGUEIREDO MOREIRA NETO, **Curso de direito administrativo**, p. 106.

¹⁴ HELY LOPES MEIRELLES, **Direito administrativo brasileiro**, p. 134, e DIÓGENSES GASPARINI, **Direito administrativo**, p.68.

¹⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo : Atlas, 2012, p. 104.

¹⁶ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 22. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro, Método, 2014. p. 478.

ato administrativo, vinculado ou discricionário, a competência será sempre um elemento vinculado.

Nesse entendimento, acrescenta Carvalho Filho,

o instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes do Estado, e é por esse motivo que o instituto é estudado dentro dos três poderes de Estado, incumbidos, como se sabe, do exercício daquelas funções.

3.1.2 Finalidade

Para Di Pietro, o conceito de finalidade é, em seu sentido restrito, “o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato”¹⁷. É o objetivo que o ato administrativo deve atingir.

José dos Santos Carvalho Filho acrescenta com sua definição em sentido amplo: “é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público”¹⁸. sobre esse ponto de vista, a finalidade do ato administrativo pode ser compreendida como sinônimo de interesse público.

O ato administrativo será considerado válido, quando atender não apenas apenas um desses sentidos de finalidade, é imprescindível que sejam atendidos ambos.

Se houver alteração da finalidade definida na norma legal, implicará em abuso de poder, com desvio de finalidade, que anula o Ato.

Portanto, o fato de um Ato administrativo atender interesses privados não é suficiente para provocar a anulação deste ato por desvio de finalidade.

O Ato pode ser considerado válido, contanto que também atenda o interesse público, podendo ser citado o exemplo das autorizações e permissões conferidas pela Administração Pública a particulares.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.202

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006, p. 104

3.1.3 Forma

Di Pietro¹⁹ leciona que a doutrina aceita duas concepções da forma como elemento do ato administrativo: uma concepção restrita, que define a forma como a exteriorização do ato, e uma concepção ampla, que agrega no conceito de forma não apenas a exteriorização do ato, como também todas as formalidades que precisam ser consideradas durante o processo de formação da vontade da Administração e até os requisitos inerentes à publicidade do ato.

Assim sendo, forma é o maneira pela qual o ato administrativo se apresenta. A forma natural do ato da administração é a escrita, com algumas exceções que são as de ordens verbais e as de sinais convencionais (sinais de trânsito).

Segundo Meireles²⁰,

Todo ato administrativo é, em princípio formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, freqüentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para a verificação de sua validade.

Portanto, entende-se que a forma torna disponível o controle do ato administrativo.

Ainda assim, deve-se registrar que a Lei 9.784/99²¹, encerra à exigência do formalismo como regra ao dispor, no seu art. 22, que “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

Acrescenta Hely Lopes Meireles, “a revogação ou a modificação do ato deve obedecer à mesma forma do ato originário, uma vez que o elemento formal é vinculado tanto para sua formação quanto para seu desfazimento ou alteração”.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.200

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005 p. 15

²¹ BRASIL. (1999). Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

3.1.4 Motivo

Para Gustavo Mello²², motivo é

o pressuposto que serve de fundamento ao ato administrativo, são razões, de fato e de direito, para que seja editado aquele ato. A razão de fato é aquela situação concreta que (de fato) está ocorrendo e justifica a necessidade daquele ato, enquanto a razão de direito é a razão que a lei estipula para o ato.

É importante não misturar motivo com finalidade, visto que o motivo é a situação preexistente que conduz à execução do ato, ao passo que a finalidade é o fim que se espera alcançar depois. Assim, pressuposto de direito é o junção das condições materiais previstas na norma jurídica que outorga (no caso dos atos discricionários) ou determina (no caso dos atos vinculados) a realização do ato. Já o pressuposto de fato é o acontecimento, no mundo real, das possíveis situações previstas na norma jurídica, ou seja, é a efetivação do pressuposto de direito.

José dos Santos Carvalho Filho²³ demarca os pontos de distinção entre a vinculação e a discricionariedade do motivo do Ato:

Se a situação de fato já está delineada na norma legal, ao agente nada mais cabe senão praticar o ato tão logo seja ela configurada. Atua ele como executor da lei em virtude do princípio da legalidade que norteia a Administração. Caracterizar-se-á, desse modo, a produção de ato vinculado por haver estrita vinculação do ato à lei. Diversa é a hipótese quando a lei não delineia a situação fática, mas, ao contrário, transfere ao agente a verificação de sua ocorrência atendendo a critério de caráter administrativo (conveniência e oportunidade). Nesse caso é o próprio agente que elege a situação fática geradora da vontade, permitindo, assim, maior liberdade de atuação, embora, sem afastamento dos princípios administrativos. Desvinculado o agente de qualquer situação de fato prevista na lei, sua atividade reveste-se de discricionariedade, redundando na prática de ato discricionário.

3.1.5 Motivação

A motivação apresenta-se como parte integrante e, assim como os demais elementos, lastrea o ato administrativo, mesmo relacionado com o motivo, diferencia-se deste diante de sua formalidade, expondo as alegações que direcionam o ato.

²² KNOPLICK, Gustavo Mello. **Manual do Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012. p. 306

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006. p.104.

Corroborar Di Pietro²⁴:

Não se confundem motivo e motivação. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. [...] A motivação diz respeito às formalidades do ato, [...] O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.

Acrescenta Lúcia FIGUEIREDO²⁵:

A motivação é elemento essencial para o controle, sobre tudo para o controle judicial. Não haverá possibilidade de se aferir se o ato confinou-se dentro da competência administrativa, dentro da razoabilidade, que deve nortear toda a competência, caso não sejam explicitadas as razões condutoras do provimento emanado.

A motivação se mostra como componente importantíssimo para que aconteça um real controle da conduta administrativa, inclusive, pelo Poder Judiciário. Assim, é elemento de reconhecido valor para a verificação de uma eventual arbitrariedade do agente público, pois viabiliza o conhecimento do motivo que fundamentou a criação do ato.

Contudo, parte da doutrina ainda diverge sobre a obrigatoriedade da motivação. Para Bandeira de Mello²⁶, a obrigação de motivação dos Atos administrativos” há de ser tida como uma regra geral, pois os agentes administrativos não são ‘donos’ da coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade”.

No entanto, para alguns autores a obrigatoriedade inexistente. Para estes, o entendimento é que para haver a obrigatoriedade da motivação, esta deveria estar expressa em lei, o que, na verdade, não ocorre. Porém, também não existe norma que proíba o legislador expressar a obrigatoriedade. Portanto, conclui-se que somente ocorrerá a motivação de forma obrigatória se houver norma legal expressa nesse sentido.

²⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.220 e 221.

²⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 2006. p.194.

²⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Editora Método, 2005. p. 372

Para respaldar tal entendimento, apresenta-se o Art. 50 da Lei 9.784/99²⁷, que disciplina o processo administrativo federal, que faz a previsão das hipóteses em que a motivação dos atos administrativos é obrigatória:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistirem declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

3.1.6 Objeto

Leciona Di Pietro sobre objeto²⁸:

Objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Sendo o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico, ele só existe quando produz efeito jurídico, ou seja, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. Esse efeito jurídico é o objeto ou conteúdo do ato.

Dessa forma, o objeto é o conteúdo do ato administrativo, é a própria essência da expressão de vontade da Administração Pública. É o que, realmente, a execução do Ato administrativo pode criar, extinguir, modificar ou declarar, o efeito jurídico que o Ato tem impende observar que, para que seja considerado válido o Ato administrativo, o objeto há que ser lícito (com previsão legal), certo (determinado ou determinável), possível (realizável no mundo jurídico) e moral (aceitos como corretos, justos e éticos).

²⁷ BRASIL. (1999). Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 216.

O objeto, nos atos discricionários, deverá ser determinado pelo Poder Público dentre as possibilidades positivadas, estabelecendo essa liberdade opcional o mérito administrativo.

Quando o motivo do ato for discricionário, rigorosamente, o objeto também o será, de outra forma, quando o motivo for vinculado o mesmo ocorrerá com o objeto.

Dessa forma, o objeto será classificado como discricionário ou vinculado somente após a análise concomitante da existência ou não de autonomia do administrador no tocante à escolha do objeto e valoração dos motivos determinantes do ato.

3.2 CARACTERÍSTICAS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos, por serem substancialmente diferentes dos demais atos jurídicos, possuem características, ou atributos, como é considerada pela maioria da doutrina, que os diferenciam, tornando possível a execução da Administração Pública.

A doutrina não tem entendimento uniforme quanto rol dos atributos dos atos administrativos. Apesar disso, têm aceitação pacífica entre os doutrinadores em três elementos principais, que serão vistos separadamente. São eles: a presunção de legitimidade, a auto-executoriedade e a imperatividade.

3.2.1 Auto-executoriedade

É o atributo que dar a Administração Pública pode executar seus atos, direta ou indiretamente, sem a obrigação de realizá-los somente após o pronunciamento do Poder Judiciário.

De notável relevância, o atributo em estudo afere à Administração o poder de agir pelo interesse público de maneira diligente e eficaz, visto que seria inviável a administração estar sempre subordinada à função jurisdicional, incompatível com a divisão constitucional dos poderes.

Com a consolidação do princípio da ampla defesa e do contraditório, na Constituição Federal de 1988 e positivado no art. 5º, inciso LX, desta mesma

Constituição²⁹, que prevê: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.” foram postos limites ao poder da Administração de executar de imediato os seus atos. Importante ressaltar que não houve o afastamento do “jus imperium”, conforme dito por Hely Lopes Meirelles, pois “quando o interesse público correr perigo iminente, a auto-executoriedade deve ser reconhecida”.³⁰

Para alguns autores, como Gasparini, a expressão auto-executoriedade assemelha-se com o vocábulo executoriedade.³¹ Para Meirelles, as expressões não se confundem, dado que o “prefixo “auto” indica a condição de o ato ser executável pela própria Administração”. Assegura ainda, que o termo executoriedade “não tem o mesmo significado de auto-executoriedade, que é o atributo de certos atos administrativos”.³²

Por outro giro, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao comparar com o Direito Francês, fraciona este atributo em dois: a exigibilidade e a executoriedade, a auto-executoriedade é chamada pelos franceses de *privilège d’action d’office* ou *privilège du préalable*, sendo o primeira ligado à executoriedade, ou privilégio da ação de ofício, e o segundo referente à exigibilidade, pela qual a Administração exime-se de ir preliminarmente a juízo para tomar decisões executórias, as quais criam obrigação ao particular. No final, diferencia a duas hipóteses quanto aos meios coercitivos utilizados. Segundo a autora, na exigibilidade são empregados meios indiretos de coerção, como a multa, por exemplo; já na executoriedade, os meios coercitivos empregados são diretos, o que pode ser ilustrado pela demolição de um prédio com ameaça de desabamento.³³ em outro olhar, com relação à idéia de exigibilidade, o doutrinador Diógenes Gasparini a reputa um atributo diferenciado, não subordinado ao da auto-executoriedade. Segundo o autor, “é a qualidade do ato administrativo que compele o destinatário à obedecer as obrigações por ele impostas, sem necessidade de qualquer apoio judicial.”³⁴ Contudo, Gasparini afirma que este

²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 162

³¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 76

³² MEIRELLES, op. cit., p. 161.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.198

³⁴ GASPARINI, op. cit., p. 76.

atributo diferencia-se da auto-executoriedade, pois a Administração não pode, baseada na exigibilidade, impelir o administrado a executar certas obrigações.

3.2.2 Presunção de legitimidade

Dentre alguns autores, Di Pietro (2009) e Hely Lopes Meirelles (2005), desdobram esta característica na chamada presunção de veracidade.

Para Di Pietro, a presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; já a presunção de veracidade se relaciona aos fatos³⁵.

Em diversos momentos, a Constituição Brasileira consolida tal característica, a qual é decorrente do princípio da legalidade da Administração Pública, positivada no caput do art. 37:³⁶ onde tem-se que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Além de que, ao afirmar que não se pode “recusar fé aos documentos públicos”, o art. 19, inciso II, da Lei Maior, confirma o entendimento doutrinário de que os atos administrativos detêm a veracidade essencial para que possam ser executados prontamente, sem a obrigação de esperar manifestação do Poder Judiciário sempre que impugnado pelos administrados. Tal característica diferencia o ato administrativo do ato particular e dos demais atos de direito privado praticados pela Administração Pública, além de dar-lhe maior celeridade e segurança.

Com isso, conclui-se que a inversão do ônus da prova é um dos efeitos desse elemento caracterizador, uma vez que o ato administrativo é dotado de veracidade até que se prove o contrário.

Desse modo, “a presunção de legitimidade autoriza a imediata execução”³⁷, conforme preceitua Hely Lopes Meirelles. Em seu ponto de vista, até a revogação do ato, este terá plena eficácia.

³⁵ DI PIETRO, op. cit., p. 198.

³⁶ BRASIL. **Constituição** (1988).

³⁷ MEIRELLES, op. cit, p. 158

3.2.3 Imperatividade

Imperatividade, também denominada por Carvalho Filho e outros autores como coercibilidade, “significa que os atos administrativos são cogentes, obrigando a todos quantos se encontrem em seu círculo de incidência”³⁸

Este atributo origina-se do princípio da supremacia do interesse público, segundo o qual o interesse coletivo deve prevalecer sobre o particular, continua Carvalho filho:

Sendo assim, a coercibilidade diferencia o ato administrativo do ato de direito privado, pois neste é necessária a concordância das duas partes para que a obrigação seja cumprida, enquanto naquele não pode o administrado recusar-se a cumprir ordem determinada por ato administrativo quando o mesmo foi emanado em conformidade com a lei.³⁹

Se os Atos administrativos detêm a presunção de legitimidade e veracidade, logo, deverão ser executados de forma imperiosa, mesmo contendo vícios, dessa forma só será afastada a eficácia se anulados ou revogados e, definitivamente, retirados do mundo jurídico.

3.3 LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

Para falar deste tema, sem interesse de esgotar aqui o assunto, mister se faz uma prévia análise principiológica, visto que cabe à Administração Pública, insertada no Estado Constitucional de Direito, observar e seguir o que dispõe a Lei Maior, que, além de proposições positivadas, possui princípios, expressos ou tácitos, insertados por toda a sua estrutura.

Dentre os tais princípios expressos, norteadores da administração pública, constam os definidos no caput do art. 37. Citado alhures.

Segundo este princípio, o poder de administrar está adstrito ao que prescreve a lei. de outro lado encontra-se o particular, ao qual a lei estabelece apenas o que este não poderá fazer.

Dessa forma, se um Ato administrativo foi realizado com inobservância à lei, independentemente de tratar-se de vício sanável ou não, os apoiadores da teoria

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006. p. 116.

³⁹ Idem.

monista do ato, afirmam que não há possibilidade de validação, visto que o ato, eivado de vício, será considerado totalmente nulo, tornando-se inválido ou anulado para que a da legalidade restaurada.

A legalidade administrativa é a finalidade da Administração Pública em incidir as normativas nos casos concreto onde ocorre a aplicação jurídica adequada aos pormenores de cada situação. Tal ato proporciona legitimidade e legalidade à decisão administrativa. Norberto Bobbio, ainda que tratando do tema sob as lentes da Ciência Política, nos dá uma significativa contribuição⁴⁰:

Embora nem sempre se faça distinção, no uso comum e muitas vezes até no uso técnico, entre legalidade e legitimidade, costuma-se falar em legalidade quando se trata do exercício do poder e em legitimidade quando se trata de sua qualidade legal: o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente; o poder legal é um poder que está sendo exercido de conformidade com as leis. O contrário de um poder legítimo é um poder de fato; o contrário de um poder legal é um poder arbitrário.

Conciliando o princípio da legalidade com a ideia de legitimidade, é unir aquele ditame ao conteúdo normativo da moralidade administrativa, mais um relevante princípio exposto no art. 37 da Constituição. Corrobora Alexandre de Moraes, que acentua⁴¹:

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício da função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

Infere-se, assim, que o princípio da legalidade provém de circunstâncias historicizadas dentro de alguns acontecimentos políticos como a criação do Estado liberal burguês.

⁴⁰ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**, v. 2. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998, p. 46.

⁴¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 79.

Formalmente, Paulo Bonavides⁴² conceitua legalidade, na perspectiva dos sistemas políticos, como:

A observância das leis, isto é, o procedimento da autoridade em consonância estrita com o direito estabelecido. Ou em outras palavras traduz a noção de que todo poder estatal deverá atuar sempre de conformidade com as regras jurídicas vigentes. Em suma, a acomodação do poder que se exerce ao direito que se regula.

No contexto que segue, o princípio da legalidade está submetido ao ordenamento jurídico bem como às normas e princípios constitucionais. José dos Santos Carvalho Filho diz⁴³ que o referido princípio:

Implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas. [...] enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.

Diante do disso, depreende-se que a legalidade deve ser interpretada como coluna estruturante do Estado Democrático de Direito. Como princípio que dar sustentação ao conceito pelo qual se desenvolve a teoria.

Portanto, para que todo ato administrativo tenha validade, se faz necessário o confronto daquele com a lei e a aferição, reiteradamente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para que seja possível a execução o controle do ato perfeito.

Na próxima seção será abordada a discricionariedade do Ato administrativo, para que em seguida seja apresentada a aplicação destes princípios nos processos disciplinares da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, bem como, o questionamento, dentro desse contexto, dos itens 31, 32 e 33 da relação de transgressões disciplinares da instituição.

⁴² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 111.

⁴³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.22.

3.4 DISCRICIONARIEDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

A discricionariedade permitida ao agente público para a efetivação de algum ato específico tem sua formação na norma de competência, e não pode ser confundida com arbitrariedade. Visto que essa definição serve para designar ato praticado em discordância com a lei, logo, é nulo.

Para esse entendimento, Cretella Júnior acentua os conceitos de arbítrio e discricção, facilitando compreensão da distinção de tais definições:

Denomina-se arbítrio a faculdade de operar-se sem qualquer limite, em todos os sentidos, sem a observância de qualquer norma jurídica. É a liberdade do ser irracional, que opera no mundo da força e da violência, onde imperam os apetites e se conhecem por limites apenas as impossibilidade de ordem física ou material. Vence o mais forte. Chama-se discricção a faculdade de operar-se dentro de certos limites, poder concedido ao agente público de agir ou deixar de agir dentro de um âmbito demarcado pela regra jurídica.

Carvalho Filho⁴⁴, ensina que este poder é “a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de eleger, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público”.

Hely Lopes Meireles⁴⁵ defende que a utilização dos atos discricionários pelo Poder Público é primordial ao desenvolvimento das funções administrativas, ao afirmar que “Praticados nos limites legais, e em defesa do bem-estar geral, que há de constituir, sempre e sempre, o objetivo da Administração, nada têm de arbítrio ou ilegítimo, nem deve o administrador abster-se de utilizá-los em benefício da coletividade”.

No entendimento de Di Pietro, em relação ao motivo e ao objeto, ele define que o ato será considerado discricionário quando há vários objetos possíveis para atingir o mesmo fim, contendo validade perante o direito para todos eles. ocorrendo esse fenômeno quando a lei oferece a Administração, o poder de punir o servidor que tenha infringido uma norma com as penas de suspensão ou de multa. Dentro deste contexto, é caracterizada a discricionariedade do Comandante da Polícia Militar, ao aplicar punição disciplinar em um policial que tenha violado

⁴⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen. 2007. p. 43.

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 171.

determinada norma, ficando a seu critério análise da gravidade do fato, conseqüentemente a sanção a ser aplicada com as penas de advertência ou repreensão, sem a privação da liberdade.

Por isso, quando a Administração Pública atua com execução do ato discricionário, não fica obrigada a declarar os motivos, mas, se o fizer, fica vinculada aos motivos declarados. Caso aconteça divergência entre os motivos determinantes declarados e a realidade, o ato terá sua invalidade declarada. A falta de motivo ou a indicação de motivos inexistentes, falsos ou indevidos ao fim pretendido também invalida o ato administrativo.

4 POLICIAIS MILITARES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a democratização do Brasil, após um extenso período de forte repressão com ditadura militar, os militares foram tirados do poder e passou-se às mãos da nação o seu destino político, consentindo a cada cidadão o direito de usufruir das políticas públicas do Estado, o direito de escolher seus governantes com base nas propostas, nas esferas federal, estadual e municipal.

Também conhecida como constituição cidadã, a Constituição Federal de 1988, não retirou os militares do seu texto normativo. Tanto no contexto federal ou estadual, estão previstas pela carta maior. Para análise neste tema específico, abordaremos apenas dois regulamentos como exemplo, o RDE (Regulamento Disciplinar do Exército) e o RDPM-RN (Regulamento Disciplinar do Estado do Rio Grande do Norte). Para melhor esclarecer o objeto deste estudo, faz-se necessário um breve apanhado evolutivo para apontar o universo que permeará a ilegalidade de artigos inseridos no texto disciplinar da polícia norterio-grandense, os quais são derivados do Exército Brasileiro.

Alguns autores defendem a imediata extinção das polícias militares no Brasil, alegam que no atual estado democrático de direito, tal instituição é inteiramente ilegítima, com resquícios do período em que o regime militar dominou o país e não condiz com a realidade liberalista que tanto se busca. A função da Polícia Militar está consagrada na carta constitucional de 1988⁴⁶, assim descrita:

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Mas deve-se considerar a condição de quem tem a função de exercer a prerrogativa pertinente à Polícia Militar, o Policial. Como ser humano e sujeito de direitos e obrigações como todo cidadão, e que deve ser contemplado na constituição da República e por tantos outros dispositivos vigentes.

É conhecido que as circunstâncias nas quais estão inseridos os servidores da segurança pública são especiais e apontam para um ser humano diferenciado, com domínio sobre qualquer situação, capaz de não se abater diante de adversidades extremas e que lhe é exigido um comportamento extraordinário diferente dos demais cidadãos. No entanto, versa o caput do artigo 5º⁴⁷ da Carta Maior: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.”

O texto constitucional não deixa qualquer margem para interpretações errôneas ou dúbias, quando expressa no trecho trazido que somos todos iguais, em seguida, acrescenta sem distinção de qualquer natureza. Analisando-se em um contexto geral, como indicado no texto, entende-se que esse conceito também se alcança os militares, uma vez que são também pessoas e, para tanto, sujeitos aos mesmos direitos, garantias e deveres como qualquer outro cidadão comum.

No entendimento de José Afonso da Silva⁴⁸, que escreve: “A expressão direitos fundamentais é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”.

Assim, não há dificuldade em entender que os Policiais Militares são sujeitos de direitos como qualquer outro cidadão. Portanto, deve-se preservar não somente a carta nacional, como também, e não menos importantes, os tratados internacionais

⁴⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 6 agos. 2019.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 176

dos quais o País é assinante, dentre os quais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ensina Santos Júnior⁴⁹, que:

Os Direitos Humanos serão, portanto, indivisíveis. Isto significa que eles devem ser cumpridos globalmente. Os Direitos Humanos serão aqueles essenciais, sem os quais não se reconhece o conceito estabelecido de vida. Não há uma relação estabelecida e final de tais direitos, já que seu caráter é progressivo, correspondendo a cada momento ao estágio cultural da civilização, como se vê nas sucessivas “gerações”.

Seguindo o raciocínio de José Afonso no trecho citado anteriormente, compreende-se que há um ambiente legal que protege a Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo fato da atual Constituição Federal brasileira ter na sua gênese o espírito de tal diploma internacional. Portanto, não se pode aceitar, perante a “Constituição Cidadã” que se tenha tratamento diferenciado entre brasileiros.

Porém, os militares, federais e estaduais, são tratados com diferença em relação aos outros indivíduos da nação. Mesmo com o fim do Regime de Ditadura, o praça não tinha direito ao sufrágio, não podia andar fardado e usar um guarda-chuva aberto para se proteger da chuva, precisavam da permissão de seu comandante para contrair matrimônio. Sem contar que até os dias atuais, não podem fazer greve sob qualquer hipótese. Hoje parece parecer absurdo, porém, em tempos não muito longínquos, era esse o tratamento recebido por esses profissionais.

49 SANTOS JUNIOR, Belisário dos. Participação e Cidadania. In: MARCÍLIO, Maria Luiza; PUSSOLI, Lafaiete (Coord.). **Cultura dos Direitos Humanos**. São Paulo: LTR, 1998.

5 PROCESSOS DISCIPLINARES

A Polícia Militar, considerada força auxiliar do Exército brasileiro, além da hierarquia e a disciplina, também herdou o ordenamento de ajustamento de conduta, denominado Regulamento Disciplinar, que através do decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982, tornou-se o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (RDPM).

A Polícia Militar é o aparelho de segurança estatal, com o dever constitucional de prevenção da ordem pública e de polícia ostensiva (administrativa), subordinada ao Poder Executivo estadual, que funciona como órgão de repressão à criminalidade, garantindo a segurança dos cidadãos através das suas diversas formas de policiamento executadas pelos seus servidores, sendo o braço armado da Administração Pública para a manutenção ordem.

Com a preservação do regulamento disciplinar, o Estado, através da instituição, utiliza seu poder disciplinar como prerrogativa para aplicação de sanções, Atos administrativos punitivos que devem ser acompanhados de legalidade, legitimidade e discricionariedade. Mediante a abertura de ampla defesa e do contraditório, os militares têm suas condutas investigadas em processos disciplinares instituídos, através de Portarias, pelo Comandante Geral da Polícia Militar, que estabelece as diretrizes para a realização da investigação e esclarecimentos das circunstâncias da conduta do transgressor, apurados por meio das Portarias nº 042/2016-GCG⁵⁰, que dispõe sobre a formalização do Processo Administrativo Disciplinar Sumário (PADS); Portaria nº 182/2012-GCG⁵¹, que dispõe sobre a formalização de Sindicância na Polícia Militar do Rio Grande do Norte, e a Portaria nº 200/00-CORREGPM⁵², que dispõe sobre a formalização de Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Ao final da apuração, o encarregado pelo processo

⁵⁰ RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Portaria nº 042/2016-GCG, de 11 de julho de 2016. Aprova o Provimento Administrativo nº 001/2016-AAD, que dispõe sobre a formalização do Processo Administrativo Disciplinar Sumário (PADS) no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN.

⁵¹ RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Portaria nº 182/2012-GCG, de 02 de agosto de 2012. Dispõe sobre a formalização de Sindicância no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. **Boletim Geral da PMRN**. n. 149. Natal, RN 8 agos. 2012.

⁵² RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Portaria nº 200/00-CORREGPM, de 02 de agosto de 2012. Dispõe sobre a formalização de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. n. 9832. Natal, RN, 6 set. 2000.

disciplinar, emite parecer sobre a elucidação dos fatos, podendo ser favorável ou não à autoridade designante, que solucionará concordando ou discordando, sentenciando o feito com enquadramento no RDPM-RN, e dentre as punições militares disciplinares estão previstas a detenção e a prisão, penalidades de natureza administrativa que implicam em necessária privação da liberdade de locomoção, mas com reflexos na carreira e restritas ao âmbito da prestação do serviço. A disciplina é um dos pilares da Polícia Militar, juntamente com a hierarquia formam os fatores que diferenciam o regime jurídico militar do regime jurídico comum, tornando-o único.

6 REGULAMENTOS DISCIPLINARES

O Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (RDPM-RN), criado pelo Decreto nº 8.336/82, de 12 de fevereiro de 1982, surgiu sob a análise e compilação do RDE, sendo retirado apenas os artigos propriamente referentes aos militares federais.

Essa compilação de artigos feita do RDE para elaboração do Decreto estadual com fito de instituir o RDPM, traz diversos prejuízos à corporação. Engessamento do manual de conduta dos militares, fazendo com que o próprio destinatário final da prestação de serviço público sofra as consequências dessa decisão. É, indispensável, para uma instituição militar ter como pilar a hierarquia e a disciplina, porém, por outro lado, tanta rigidez acabando prejudicando o serviço prestado à população com os excessos militares, inclusive aos servidores própria “caserna”, pelo excesso de cobrança e rigidez.

O RDPM-RN apresenta 131 itens punitivos em sua Relação de Transgressões (RTs) contidas no seu anexo I. Estes, por serem, na sua grande maioria, originários do RDE, são obsoletos, desatualizados e não condizentes com a realidade social e econômica atual, na qual os agentes militares do estado estão inseridos.

Para Cartstens⁵³:

A complexidade em discorrer sobre a temática decorre, atualmente, da influência do direito comum na vida militar, principalmente peças e inovações trazidas pelo texto constitucional de 1988 que, entre outros efeitos produzidos nas instituições militares e na sociedade, contemplou o direito ao contraditório e à ampla defesa aos acusados em geral, não excluindo nenhuma pessoa ou categoria ao seu alcance.

Na sua própria concepção reside um dilema que gerou grandes discussões, pois o RDE foi criado a partir de um decreto que regulamentou um artigo de uma lei. Cita-se, Nesse caso, cada qual a sua maneira para uma melhor compreensão.

⁵³ CARTSTENS, Luiz Rodrigo Larson. Major QOPM/PMPR. In: CUNHA, Irineu Ozires. **Regulamento Disciplinar do Exército: Parte Geral**. 2. ed. Associação da Vila Militar - AVM, 2008. p.5

O artigo 47 da lei 6.880 de 09 de dezembro de 1980⁵⁴, aduz que:

Os regulamentos disciplinares das Forças Armadas especificarão e classificarão as contravenções ou transgressões disciplinares e estabelecerão as normas relativas à amplitude e aplicação das penas disciplinares, à classificação do comportamento militar e à interposição de recursos contra as penas disciplinares.

§ 1º As penas disciplinares de impedimento, detenção ou prisão não podem ultrapassar 30 (trinta) dias.

§ 2º À praça especial aplicam-se, também, as disposições disciplinares previstas no regulamento do estabelecimento de ensino onde estiver matriculada.

Aduz o artigo 1º:

Art. 1o O Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) tem por finalidade especificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a punições disciplinares, comportamento militar das praças, recursos e recompensas.

É interessante aduzir que o RDE é a fonte fonte primária da maioria dos regulamentos disciplinares das polícias militares.

6.1 O RDPM-RN E AS INFRAÇÕES RELACIONADAS À DÍVIDA

A PMRN, conforme exposto alhures, é uma das polícias brasileiras que ainda utilizam o RDE como fonte inspiradora da confecção do RDPM-RN. Os textos apresentados em ambos são muito parecidos. É relevante dizer que o RDE regula uma instituição federal que tem como finalidade precípua a defesa das fronteiras nacionais, e com isso, o Regulamento Disciplinar deveria limitar-se às peculiaridades da instituição a qual está regulando. Reparemos a função de uma definida pela Constituição:

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

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;

⁵⁴ BRASIL. Lei nº 6880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Isso posto, percebe-se que as funções estabelecidas pela CF/88, para às duas corporações são distintas e fornecendo atribuições. Para o Exército Brasileiro cabe a função primordial de defender todo o território nacional. Sua soberania e as previsões constitucionais são concernentes a tal princípio. À polícia militar fica a nobre missão de manutenção da ordem pública, com a proteção à integridade das pessoas e do patrimônio. Tal incumbência não deve ser confundida com a do Exército, muito menos fazer uso de seu.

O item nº 31 da Relação de Transgressões do RDPM-RN⁵⁵ traz no seu texto que “Contrair dívidas ou assumir compromisso superior às suas possibilidades, comprometendo o bom nome da classe” essa previsão é passível de sanção administrativa que pode levar o seu transgressor à prisão pela não efetivação do cumprimento financeiro em uma transação realizada com qualquer instituição comercial que venha a reclamar seu débito.

No primeiro momento, esse item do anexo I pode parecer pouco danoso, sem muita relevância numa análise com pouca atenção ao seu texto, mas certamente está eivado, oposto à constituição, tornando-se ilegal. Ao deter-se um pouco mais a leitura do item em comento, deve-se buscar a interpretação objetiva, qual a vontade do legislador originário neste dispositivo. Feita esta observação, pode-se constatar que o elemento do tipo não é simplesmente a contração de dívidas e não saldá-las, mas este débito deve “comprometer o bom nome da classe”.

Este item, visto desse ponto de vista, torna-se ainda mais conflituoso, carregado de inconstitucionalidade, deixando essa lacuna para ser complementada pelo responsável em aplicar a sanção, sem qualquer parâmetro basilar que se possa tomar, e ter um mínimo de coerência na aplicação da reprimenda, ficando esta ao puro critério de quem aplicará a sanção tornando-se uma espécie de “Ato discricionário exacerbado”.

⁵⁵ RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal, RN, p.18

Para um melhor entendimento, pode-se ter como exemplo figurativo algumas situações corriqueiras, próprias do comércio em geral. Por exemplo: um policial militar procura uma oficina para realizar alguns consertos em seu automóvel particular, e o custo de tais reparos deu um valor que poderia ser parcelado no cheque em até três parcelas, com isso, sem nenhuma intenção de prejudicar a oficina e sem perceber que estava próximo a data do vencimento, esqueceu de depositar o valor do compromisso feito, ou passava por dificuldade financeira não conseguindo realizá-lo, e com isso o cheque é devolvido sem a cobertura do banco. Vale ressaltar, que na situação exposta acima existe o inadimplemento pelo militar, mas em sem nenhum vínculo com a instituição dentro da negociação. Portanto, traz o entendimento de que o Policial não pode sofrer qualquer tipo de sanção, por não haver nenhum vínculo com a disciplina militar, não tendo, a instituição, legitimidade para invadir de forma constrangedora a sua intimidade e a sua privacidade, guardados pela carta maior do estado brasileiro.

A tipificação do item em comento prevê, segundo o mesmo diploma administrativo, a gradação de penas que vão de advertência à prisão, conforme segue o artigo do RDPM- RN⁵⁶, a que se refere:

Art. 23 - As punições disciplinares a que estão sujeitos os policiais-militares, segundo a classificação resultante do julgamento da transgressão, são as seguintes, em ordem de gravidade crescente:

I - Advertência.

II - Repreensão.

III - Detenção.

IV - Prisão e prisão em separado.

V - Licenciamento e exclusão a bem da disciplina.

Parágrafo Único: As punições disciplinares de detenção e prisão não podem ultrapassar de 30 (trinta) dias.

Também são apresentados no mesmo Decreto, nos capítulos II e III referentes ao julgamento e classificação das transgressões, a gravidade e o tipo de penalidade que será imputada ao servidor público, delimitados como discricionariedade do gestor imediato do subordinado, ou seja, o comandante ao qual está diretamente ligado. Esta discricionariedade pode ser observada pelos artigos do RDPM- RN⁵⁷, que seguem:

⁵⁶ RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal, RN. p.07

⁵⁷ Idem p.05-07.

Art. 15 - O julgamento das transgressões deve ser precedido de um exame e de uma análise que considerem:

I - Os antecedentes do transgressor.

II - As causas que a determinaram.

III- A natureza dos fatos ou os atos que a envolveram.

IV - As conseqüência que dela possam advir.

Art. 20 - A transgressão da disciplina deve ser classificada, desde que não haja causas de justificação em:

I - Leve.

II - Média.

III - Grave.

Parágrafo Único: A classificação da transgressão compete a quem couber aplicar a punição, respeitadas as disposições do artigo 15.

Numa análise mais detida neste ponto, nos artigos vistos como integrantes do regimento disciplinar militar, que se observa a dissonância com a constituição brasileira. Infere-se que tais artigos não guardam a relação de conformidade vertical inscritas na Carta política. Incorrendo na ineficácia e, conseqüentemente, a inaplicabilidade do ato administrativo.

Corroborando com esse entendimento José Afonso da Silva⁵⁸: “Inconstitucionalidade por ação ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da constituição”. Portanto, é fato que o princípio da supremacia da constituição é corolário da compatibilidade das normas infraconstitucionais com a lei maior, no sentido de que todas as normas de grau inferior só terão validade se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a própria constituição.

Complementa Canotilho “A desconformidade dos actos normativos com o parâmetro constitucional dá origem ao vício de inconstitucionalidade”.

Pela Constituição de 1988⁵⁹: “ Art. 5º. inciso X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Importante mencionar que esse inciso do artigo 5º, cláusula pétrea, não pode ser alterado nem por emenda à constituição, declara que intimidade e a vida privada são invioláveis, garantindo proteção aos brasileiros de arbitrariedades e qualquer abuso que venham a ser cometidos. Estes abusos ficam evidenciados na medida

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.47

⁵⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

em que um policial pode ser levado à prisão caso não cumpra com o dever ao contrair dívidas e, por qualquer motivo, atrase o pagamento.

Tal entendimento de abuso e confronto com a constituição é evidenciado quando observamos, ainda no mesmo artigo, a vedação da conduta prevista no diploma administrativo disciplinar da PMRN. Assim descrito: “LXVII⁶⁰ - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel.”

Sobre o tema em tela, Martins⁶¹ ensina que:

O dispositivo em consideração é inconstitucional, posto que invasivo do campo de liberdade no concernente à intimidade e à vida privada, assegurada pela constituição a todas as pessoas. O inciso X do art. 5º da Constituição da República protege a inviolabilidade da intimidade e da vida privada.

Consolidando o entendimento, acrescenta Martins⁶²:

Ora, não há como conciliar o controle sobre os aspectos concernentes às finanças do policial militar, nos aspectos de orçamento e endividamento, sem devassamento da intimidade e da vida privada. Há mais de uma década que os policiais militares sofrem com política remuneratória injusta que não lhes repõem sequer a inflação anual aos vencimentos.

Dessa forma, é necessário preservar a intimidade e a privacidade do indivíduo como um todo perante a CF/88, não apenas dos “cidadãos comuns”, fazendo distinção entre os brasileiros, posto que o militar é, acima de tudo, um cidadão, sujeito de direitos, deveres e obrigações. Sobre a preservação da intimidade, aduz Bastos e Martins⁶³:

[...] consiste na faculdade que tem cada indivíduo de obstar a intromissão de estranhos na sua vida privada e familiar, assim como de impedir-lhes o acesso a informações sobre a privacidade de cada um, e também impedir que sejam divulgadas informações sobre esta área da manifestação existencial do ser humano.

⁶⁰BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

⁶¹ MARTINS, Eliezer Pereira. **Lei disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo:**

Inconstitucionalidades e atecnias: Lei complementar nº 893, de março de 2001. São Paulo: LEUD, 2008. p.80

⁶² Idem.

⁶³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989. p.63

Os policiais militares, apesar de exercerem uma função diferenciada, com risco iminente e com momentos de stress durante suas jornadas, muitas vezes exaustivas, são por vezes desrespeitados e violadas suas intimidades, sendo no mínimo contraditório, tal tratamento com estes profissionais, principalmente, com tamanha abertura que existe nos quartéis com relação às informações que são prestadas por demandantes em face de policiais, expondo-os perante seus colegas.

O ministro do STF, Cezar Peluso, como relator do Recurso Extraordinário RE nº 458555-CE⁶⁴, em decisão que se tornou jurisprudência, firmou o entendimento em torno da não recepção do artigo art. 43 em seus incisos V, VI, XXXV da lei 4878/65 que rege os policiais federais. Caso idêntico ao do item em comento, disposto no regulamento disciplinar da PMRN, que proíbe o militar de contrair dívida superior à sua capacidade financeira. O relator da Matéria no Supremo, diz em seu voto que “a inadimplência em dívidas contraídas na vida privada do Policial não constitui causa legítima para fundamentar a sua punição disciplinar, não sendo fato prestante para ser dirimido em Processo Administrativo ou Sindicância”. Vale destaque,

[...] Inadmissível o recurso. De fato, merece acolhida a fundamentação do acórdão recorrido, que conferiu adequada interpretação às normas constitucionais, nos seguintes termos: “[...] Não obstante, a partir do advento da Constituição da República de 1988, entendo que a legislação referenciada não se encontra integralmente recepcionada no ordenamento jurídico hodierno. Com efeito, no que tange aos dispositivos apontados pela apelante (art. 43, V, VI, XXXV), não há como harmonizá-los com o disposto na Magna Carta, que erigiu como dogma inexcusável o princípio da dignidade do ser humano (art. 1º, III) e o princípio da ampla defesa e do contraditório, inclusive nos feitos administrativos (art. 5º, LV), que não podem ser, em hipótese alguma, menoscabados quando da responsabilização do servidor público. [...] In casu, o fato de o servidor não saldar as suas dívidas (art. 43, inc. VI), não é causa legítima que autoriza a sanção administrativa.

Como disse, a imputação de falta disciplinar ao servidor público deve quedar na sua esfera funcional, para que assim possa o imputado se defender. (...). De mais a mais, não há de se confundir o dever de probidade no serviço público, com noções movediças de honra da instituição, [...]

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 458555 CE**. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 9 de julho de 2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5350418/recurso-extraordinario-re-458555-ce-stf>>. Acesso em: 26 agosto 2019.

Prosseguindo, conclui sua decisão com virtuoso intelecto hermenêutico:

[...] O desvirtuamento na vida particular do Recorrido, ainda que alvo de severas críticas pela Administração por não se coadunar com postura exigível do agente público em geral, e ainda que se trate de conduta repulsiva e certamente passível de repreensão pelo modo e via adequados, não se mostra apto a lastrear a pretendida punição disciplinar, pois em momento algum verificou-se que a prática -embora reprovável -ocorrera no exercício da função pública ou em razão dela. (...)" (fls. 289-290). 3. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, § 1º, do RISTF, 38 da Lei nº 8.038, de 28.5.90, e 557 do CPC). Publique-se. Int.. Brasília, 9 de julho de 2009. Ministro CEZAR PELUSO Relator.

Dando continuidade a análise, a segunda parte do item em destaque dispõe sobre a violação e o comprometimento do bom nome da classe. De primeira leitura fica claro a subjetividade prescrita, sem parâmetro algum para enlevar fundamentos e legitimar a ação que se denomina "comprometer o bom nome da classe". Quais são os critérios vistos? Sem tais especificações, não há dúvida que a interpretação dada neste caso específico, fica condicionada exclusivamente à discricionariedade do comandante imediato do transgressor.

Com tanta exigência parece que o policial militar é mesmo um indivíduo diferente, acima da média, com moral inabalável, sendo tratado com tanto rigor pela lei, não pode errar. No entanto, não se pode admitir que tal interpretação motive o afastamento de princípios protetores dos cidadãos contidos nos dispositivos consagrados na legislação brasileira.

Igual a qualquer outro profissional, os policiais têm vida extra-trabalho, são pessoas comuns que sofrem com a carga de impostos, que precisam no posto de saúde do bairro, são pais, mães, irmãos, filhos, que têm as mesmas necessidades como qualquer outro cidadão, também passivo aos mesmos erros e acertos do cotidiano, inseridos em um contexto social comum aos demais indivíduos. Assim, como tratá-los diferentes dos não militares? É inadmissível que aspectos corriqueiros da vida particular possam servir de subsídios para a punição de um servidor público, que por qualquer motivo deixe de saldar um débito adquirido.

Adiante trataremos do item nº 32 do RDPM-RN, outro dispositivo abusivo, semelhante ao anterior, composto de inconstitucionalidade e de incoerência.

6.2 O ITEM Nº 32 E A SUA CONTRAPOSIÇÃO À CONSTITUIÇÃO.

Na continuação da análise de incompatibilidade dos itens do Regulamento Disciplinar da PMRN, segue-se o item 32 da Relação de Transgressões, que diz: “Esquivar-se a satisfazer compromissos de ordem moral ou pecuniária que houver assumido”. Realizando uma análise hermenêutica, percebe-se que a única diferença entre o item em comento e o seu antecessor é em relação a primeira parte, que traz o compromisso moral como o que obrigatoriamente deva ser cumprido.

Como citado alhures, o RDPM-RN está arraigado no RDE⁶⁵, que possui no seu item nº 34 a seguinte redação: “Esquivar-se de satisfazer compromissos de ordem moral ou pecuniária que houver assumido, afetando o bom nome da Instituição”. Há uma paridade tão evidente que numa leitura mais desatenta não percebemos a diferenciação entre um e outro.

Realizando um exame sobre a primeira parte do que seria esquivar-se de satisfazer um compromisso de ordem moral. Pode-se trazer à baila, um pouco do conhecimento comum, definindo que um compromisso moral poderia ser, sob esse ponto de vista, deixar de fazer um favor qualquer ou até mesmo uma promessa de entrega de qualquer objeto a um terceiro, ou até mesmo, deixar de comparecer uma reunião pré-agendada. O estudo precisa ser um pouco mais esmiuçado e denotar para o fato de que um compromisso ou promessa, não possui qualquer legitimidade ou status de ordem que deva ser integralmente cumprida.

Para um melhor entendimento, vejamos uma situação hipotética em que um policial militar toma valor como empréstimo de outro miliciano da mesma unidade corporativa para complementar a compra de um bem e deixa acertado, se comprometendo com o colega, que irá saldar de uma só vez essa conta no próximo pagamento, assim que seu vencimento estiver depositado em sua conta. Ocorre que na data acertada, o policial devedor, por qualquer motivo, não faz o adimplemento do que foi ajustado com o militar provedor. Diante do exposto, pergunta-se: o fato do servidor não liquidar esse compromisso de ordem moral, deve-se cogitar punição disciplinar ao inadimplente? a resposta é não, sem sombra de dúvidas, pois como dito anteriormente, aspectos da vida particular do policial não devem servir de

⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 4346, de 26 de agosto de 2002. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências.. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

pretexto para ensejar qualquer tipo de reprimenda militar. Mesmo que os militares sejam da mesma corporação, como no exemplo usado, não há cabimento de um ato punitivo disciplinar para o caso. Pode sim, ser buscada a reparação do dano na esfera cível como qualquer outro ato negocial, que jamais culminará em um cerceamento de liberdade do inadimplente.

Ao pesquisar sobre o significado da palavra moral, a doutrina aponta para uma definição de que a moral não está dentro do ser humano, mas se trata de fator externo, que contribui para a formação social. Assim preconiza Lobo:

A moral tem um caráter prático imediato, visto que faz parte integrante da vida cotidiana da sociedade e dos indivíduos, não só por ser um conjunto de regras e normas que regem a nossa existência, dizendo-nos o que devemos ou não fazer, mas também porque está presente no nosso discurso e influencia os nossos juízos e opiniões. [...] A moral também se apresenta como histórica, porque evolui ao longo do tempo e difere no espaço, assim como as próprias sociedades e os costumes.

Desse modo, fica claro que a moral é um parâmetro muito subjetivo, no qual impossibilita a imputação de uma sanção disciplinar pelo seu não cumprimento como conduta certa e necessária no comportamento do militar e, principalmente, quando cuida das suas atitudes na organização da sua vida privada, é inconstitucional e não corresponde com o atual quadro social e jurídico.

A seguir, será dada continuidade a elucidação da inconstitucionalidade da norma através do item 33 do mesmo regulamento disciplinar.

6.3 O ITEM Nº 33 COMO NORMA CONFLITANTE

Ao realizar-se uma leitura no item nº 33⁶⁶, que diz: “Não atender a observação de autoridade competente para satisfazer débito já reclamado”. da relação de transgressão do RDPM-RN, verifica-se sua relação conflitante desta norma com a Constituição federal de 1988. Na primeira parte, o dispositivo alude o não atendimento à observação de autoridade competente. Pergunta-se: quem é a tal autoridade competente? Um superior imediato? Um oficial comandante? É inconcebível que um servidor público possa sofrer qualquer sanção administrativa pelo fato de não atender a uma observação e não a uma ordem legal. De encontro

⁶⁶ RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal, RN. p.19

a essa prescrição normativa, determina a constituição no art. 5^o⁶⁷, inciso II: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Desse modo, restam evidenciadas a ilegalidade e, sua consequente, inconstitucionalidade no item em comento pelo fato de ser evidente sua desarmonia com a norma maior, pois o legislador, ao prescrever esta normativa constitucional, objetivou a proteção dos servidores e demais destinatários dos atos abusivos cometidos pelo Estado. Pois, como abordado anteriormente neste estudo, o Ato Administrativo tem como um de seus princípios basilares, o princípio da legalidade, previsto na própria carta política de 1988, onde, no âmbito público só é permitido aquilo que está descrito na norma como possível e quisto, do contrário quando a lei silencia, subentende-se que não autoriza, diferentemente do Direito Civil, ou seja, há uma subordinação obrigatória à lei. Portanto, se a “autoridade competente” citada fora um juiz proferindo uma sentença e o policial militar a descumpra, este deverá sofrer as penalidades previstas em lei, não devendo responder administrativamente. Para melhor entendimento sobre os conflitos das normas aqui estudadas, mister se faz, referenciar no estudo em desenvolvimento, a hierarquia das normas proposta por Hans Kelsen. Na pirâmide proposta pelo autor, a Constituição está no ápice, sendo a lei maior, não restando nada acima, apenas as normas inferiores. O RDPM-RN foi criado por um decreto, como já citado, e com data anterior à da própria Constituição Federal de 1988. Diz Kelsen⁶⁸:

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.

⁶⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

⁶⁸ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 155

Com veemência, José Afonso da Silva⁶⁹, exemplifica o poder da constituição da seguinte forma:

A Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que elas o reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às normas jurídicas.

Diante do exposto, observa-se que não só o item 33, mas também os itens anteriores trabalhados neste estudo, tornam-se inválidos devido ao choque com a carta maior. Como visto buscou-se recorrer à dogmática “Kelseniana” para exemplificar muito claramente que uma norma inferior como o RDPM-RN, criado por decreto, deve se integralizar à CF/88, para que tenha validade, e o seu efeito prático possa ser atribuído.

Mais adiante iremos demonstrar um pouco mais de inconsistência formal existente nesse diploma arcaico e ultrapassado, que ao invés de proporcionar aos seus destinatários a regulação da sua profissão, tolhe diretamente garantias indelévels e inalienáveis.

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.45

7 A CONSTITUIÇÃO E AS NORMAS QUE VEDAM A PENA DE PRISÃO CIVIL POR DÍVIDA NO BRASIL

Assevera a Constituição Federal/88, que não haverá prisão civil por dívidas, assim vejamos em seu art. 5º, inciso LXVII⁷⁰ - “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel”. diante disso, percebe-se a clara vedação da CF/88 em relação à prisão por dívida. Porém, a segunda parte do inciso citado causaria certa dúvida, sobretudo, em relação ao depositário infiel. Entretanto, com relação a esta parte específica já existe pacificação sumulada pelo STF sob o nº 25⁷¹, com o seguinte texto: “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”.

Para uma melhor compreensão se faz mister a citação de trechos do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Min. Dias Toffoli⁷² em decisão do mesmo órgão, embasando-se sobre o assunto ora estudado em Agravo de Instrumento:

[...] Por outro lado, melhor sorte assiste ao recorrente quanto à alegada ofensa ao artigo 5º, inciso LXVII, da Carta da República. Este Supremo Tribunal reconheceu, no exame do RE nº 562.051/MT, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, a existência de repercussão geral quanto à discussão acerca da legitimidade da prisão civil de depositário infiel devedor de contrato garantido por alienação fiduciária e, também, de depositário judicial infiel, frente ao status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil. Esse julgado ficou assim ementado: “Recurso. Extraordinário. Prisão civil. Inadmissibilidade reconhecida pelo acórdão impugnado. Depositário infiel. Questão da constitucionalidade das normas infraconstitucionais que prevêem a prisão. Relevância. Repercussão geral reconhecida. Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário que verse sobre a questão de constitucionalidade das normas que dispõem sobre a prisão civil de depositário infiel” (DJe de 12/9/08). Na sessão Plenária de 3/12/08, ao apreciar conjuntamente o mérito dos Recursos Extraordinários nsº 349.703/RS, Relator o Ministro Ayres Britto, e 466.343/SP, Relator o Ministro Cezar Peluso, e do Habeas Corpus nº 87.585/TO, Relator o Ministro Marco Aurélio, esta Corte reconheceu a impossibilidade da prisão civil de depositário infiel. No ponto,

⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

⁷¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 25. **Súmulas Vinculantes**. Brasília, . Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2825%2EENUME%2E%29%29+E+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulasVinculantes&url=http://tinyurl.com/zy4tm6r>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº AI 743106. Relator: Min. DIAS TOFFOLI. São Paulo, SP, 18 de março de 2013. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília, 01 abr. 1013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28SUV%2D000025%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/c8or5xy>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

entendeu-se que a circunstância de o Brasil haver subscrito o Pacto de São José da Costa Rica, que restringe a prisão civil por dívida ao descumprimento inescusável de prestação alimentícia, e com a introdução do aludido Pacto no ordenamento jurídico nacional, restaram derogadas as normas estritamente legais definidoras da custódia do depositário infiel. Esse posicionamento restou consolidado com a edição da Súmula Vinculante nº 25, que assim dispõe: “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.

Ante o exposto, nos termos do artigo 544, § 3º, do Código de Processo Civil, com a redação da Lei nº 9.756/98, conheço do agravo e dou provimento ao recurso extraordinário para, tão somente, afastar a possibilidade de prisão civil do agravante. Publique-se. Brasília, 18 de março de 2013. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente.

Assim, é firme na maior instância da justiça nacional, que tem por ofício realizar a guarda e o controle legislativo da Constituição Federal, o entendimento que em caso de conflito de normas sempre prevalecerá o instituto internacional, diploma subscrito pelo Brasil e fixado em nosso ordenamento com “status” de norma supralegal, comungando com o acentuado no § 3º da emenda constitucional nº 45⁷³:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais, abaixo da Constituição, mas, acima das demais

Portanto, no sistema normativo nacional, quando um diploma internacional sobre direitos humanos for acolhido pelo país, analisadas as questões que envolva, passa a fazer parte do ordenamento pátrio com a devida obediência de emenda constitucional. As exigências formais para se acolherem e tornarem-se válidos os acordos internacionais, estão na própria Constituição, assim vejamos: “Art. 49⁷⁴: É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Em seguida, complementa a própria CF/88: “Art. 84⁷⁵. “Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Dessa forma, para que os tratados, acordos ou pactos sobre direitos humanos que o Brasil integre, sejam recepcionados e tenham validade de emenda constitucional,

⁷³BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências... Brasília, DF, Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

⁷⁴ BRASIL. **Constituição** (1988).

⁷⁵ Idem.

terão que passar por uma necessária discussão e aprovação pelo quórum qualificado de 3/5 e votação em dois turnos pelo congresso nacional, para com isso, o presidente sancione através de decreto de execução presidencial.

O tratado internacional citado de forma argumentativa no julgado citado anteriormente, refere-se a Convenção Americana de Direitos Humanos⁷⁶, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, é um acordo internacional entre os países-membros da OEA, que foi assinado pelos seus respectivos chefes de estado durante a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, na cidade de San José da Costa Rica, tornando-se uma das bases do sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos. O referido tratado foi firmado pelo Brasil em 1992, e estabelece em seu § 7º do Art. 7º, que: “Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente, expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.” Do mesmo modo, vale citar outro diploma análogo que reforça a questão atinente à prisão civil, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁷⁷, que tem na redação do seu artigo 11: “Ninguém poderá ser preso apenas por não poder cumprir com uma obrigação contratual.”

Evidente que o estudo em tela não tem a pretensão de esgotar o tema, nem muito menos de defender prática nociva contra a economia ou favorecer qualquer comportamento escuso em relação ao inadimplemento por policial militar, e sim o oposto, o que se objetiva é justamente o equilíbrio com a aplicação dos princípios constitucionais e garantias individuais e a legitimidade nas cobranças de débitos de todos os protegidos pela Constituição da República. Para isso, invoca-se a obediência aos institutos jurídicos existentes, que devem servir de norte as decisões de tal demanda sem distinção.

⁷⁶ BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.. Brasília, DF, Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

⁷⁷ BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação.. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

Reforçando esse entendimento, acrescenta Silva⁷⁸:

A natureza desses direitos, em certo sentido, já ficou insinuada antes, quando procuramos mostrar que a expressão direitos fundamentais do homem são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. Desde que, no plano interno, assumiram o caráter concreto de normas positivas constitucionais...Sua natureza passara a ser constitucional, o que já era uma posição expressa no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 , a ponto de, segundo este, sua adoção ser um dos elementos essenciais do próprio conceito de constituição.

As garantias fundamentais estão insculpidas na Constituição Federal, mas precisamente em seu art. 5º, caput: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza." Essa igualdade disposta, vem confirmar o sobredito de que não poderá ter diferenças no tratamento entre os cidadãos submetidos à mesma lei. A seguir, será realizada uma análise depurada do contraste entre o decreto nº 8.336 (RDPM-RN) e a Constituição, demonstrando que aquele instituto disciplinar contraria as normas vigentes.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.p. 180.

8 O PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E O CONFLITO COM RDPM-RN

Este Princípio encontra-se disposto na Constituição Federal de 1988⁷⁹, precisamente, no artigo 5º, inciso II, da CF/88: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Trata-se de um Direito, e, principalmente, de uma Garantia Fundamental, que objetiva limitar o poder de processar e punir indiscriminadamente os cidadãos. Assim, torna-se inaceitável seu descumprimento ou desrespeito à sua prevalência em relação às normas infraconstitucionais.

Em contra-senso, surge o RDPM-RN⁸⁰ através de decreto e de forma impositiva contrária a Constituição. Adverte Meirelles⁸¹, “como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei, e, por isso mesmo, não a pode contrariar”.

Corroborava Gouveia⁸²:

Destarte, em assim sendo, o decreto não pode, nem deve estar acima da norma maior: a Lei; muito menos ainda contrapor-se, sobrepujar ou alijar os princípios de direitos fundamentais.

Ademais, a expressão “em virtude de lei”, denota e equivale a “em decorrência de lei”, quer significar a vinculação de todos ao mundo do direito. Somente a lei - dispositivo constitucional ou dispositivo legal - é que pode obrigar a “fazer” ou a “deixar de fazer”.

O vocábulo “lei” não abrange os “atos administrativos”, o decreto, o regulamento, a portaria, o aviso, a instrução, a circular. “No regime da Constituição de 1946, como, agora, no da de 1988, a lei, só a lei, é ato normativo primário, princípio quebrado em 1967 e em 1969, com o decreto - lei, que se equiparava à lei.”

Após pontuar a reserva legal, denota-se a firmeza do legislador em estabelecer que nada será feito senão em obediência à lei, no entanto, o RDPM-RN em plena execução, se apresenta em confronto de legalidade perante as normas supralegais. O Regulamento Disciplinar (RDPM-RN), conforme citado anteriormente, foi criado através do decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982, por ato do Governador do Estado do Rio Grande do Norte. Nesse instante, observa-se que foi concebido

⁷⁹ Brasil. **Constituição** (1988).

⁸⁰ Decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982, **RDPM-RN**.

⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 175

⁸² GOUVEIA, Joilson Fernandes de. Do cabimento do habeas corpus e do mandado de segurança nas prisões e detenções ilegais na Polícia Militar de Alagoas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1594>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

anterior à Constituição de 1988, não sendo mais reconhecido como força de lei, portanto, não recepcionado pela nova carta política, diante da sua incompatibilidade. Num melhor entendimento, é significativo citar o Ex-presidente da República, Michel Temer⁸³, que faz menção em sua obra sobre a recepção das normas infraconstitucionais pela nova CF/88. Diz:

[...] A Constituição nova recebe a ordem normativa que surgiu sob o império de Constituições anteriores se com ela forem compatíveis.
É o fenômeno da recepção, que se destina a dar continuidade às relações sociais sem a necessidade de nova, custosa, difícil e quase impossível manifestação legislativa ordinária.
Ressalte-se, porém, que a nova ordem constitucional recepciona os instrumentos normativos anteriores dando-lhes novo fundamento de validade e, muitas vezes, nova roupagem [...]

Para Gasparini⁸⁴, o regulamento disciplinar estadual pode ser criado por ato administrativo do Governador do Estado, desde que haja compatibilidade com a norma superior. Assim vejamos:

O decreto é a fórmula segundo a qual os chefes dos Poderes Executivos veiculam atos administrativos de suas respectivas competências. [...] O ato que se origina do exercício da atribuição regulamentar chama-se regulamento. Pode, em nosso ordenamento, ser definido como o ato administrativo normativo, editado, mediante decreto, privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, segundo uma relação de compatibilidade com a lei para desenvolvê-la. Por essa definição vê-se que o Direito Positivo brasileiro só admite o regulamento de execução, isto é, o regulamento destinado à fiel execução da lei, consoante prescreve o inciso IV do art. 84 da Constituição Federal.

A citação supra representa entendimento maioral dentre os doutrinadores. Nesta linha, o regulamento elaborado por meio de decreto, tem a finalidade de fiel execução da lei, e não a criação de novo direito ou privações dele. Isto é, prepondera o princípio da reserva legal, conforme sobredito: prescreve o artigo 5º, II da CF que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

⁸³ TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p.38

⁸⁴ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p.86

Ainda sobre a normatização do regulamento, acrescenta Bastos⁸⁵:

Diante de tão inequívocos parâmetros, é perfeitamente lícito afirmar-se o caráter de execução dos nossos regulamentos, emanados em desenvolvimento da lei. Podem, entretanto, agregar elementos à norma legal, para tornar suas obrigações de mais fácil aplicação. São insuscetíveis, entretanto, de criar obrigações novas, sendo apenas aptos a desenvolver as existentes na lei. Eis porque serão sempre secundum legem sob pena de extravasamento ilegal de sua esfera de competência.

Ratificando tal entendimento, mister se faz citar a colaboração de Gouveia⁸⁶, que diz:

Entrementes, é de supina importância frisar que, ao expedir regulamento - autônomo ou de execução de lei - o executivo não invada ou exorbite as chamadas "reservas de lei", i.e., aquelas matérias que só admitem a Lei e tão-só a lei como disciplinadora, as quais versam sobre as garantias e os direitos individuais assegurados e estabelecidos no art. 5º. caput e seus incisos c/c Art. 68, § 1º, II da CF/88, pena de ferir o preceito mor: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de LEI."(inc. II), e, desse modo, tornar-se eivado de inconstitucionalidade, havendo, assim, nulidade absoluta e de pleno direito dessas normas.

Conclui-se, no dizer do luminar publicista Bandeira de Mello:

Nos termos do art. 5º, II, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Aí não se diz "em virtude de" decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se "em virtude de lei". Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.

Diante do exposto, constata-se que foi conferido autêntico poder de lei ao RDPM-RN, que através de ato administrativo normativo do poder executivo estadual, permitiu-lhe, por decreto, criar novas obrigações contrárias às leis, em específico a CF/88, e interferir na vida pessoal, além de restringir direitos essenciais como o da liberdade do policial militar, e principalmente, o da dignidade da pessoa humana.

⁸⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁸⁶GOUVEIA, Joilson Fernandes de. Do cabimento do habeas corpus e do mandado de segurança nas prisões e detenções ilegais na Polícia Militar de Alagoas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1594>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Isso posto, seguir-se-á com a investigação em tela, apresentando a incidência da grave violação da dignidade da pessoa humana, sofrida pelos servidores militares no que se refere a contração de dívidas e a sua inadimplência.

8.1 A VIOLAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA DO POLICIAL MILITAR

O princípio da Dignidade da pessoa humana está catalogado na relação de princípios Fundamentais da Constituição Brasileira de 1988. Este preceito adquiriu papel importante nas constituições nacionais e nos tratados internacionais modernos. Tornou-se essencial e frequentemente utilizado como lastro para decisões judiciais sobre os mais diversos assuntos, principalmente, em relação a prisão arbitrária por dívidas insolventes.

Diante disso, pretende-se apresentar e comprovar a latente violação do princípio aludido em relação aos milicianos estaduais no que se refere aos itens 31, 32 e 33 do RDPM-RN, alhures citados.

De início é imprescindível invocar-se a Carta política da nação, que em seu artigo 3º, que aduz: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...], IV - ,promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Isso significa dizer que não pode existir distinção entre os brasileiros.

A dignidade da pessoa humana está correlata ao conceito de manutenção do mínimo existencial garantido pelos institutos e pelo Estado-nação. Na visão de Mota⁸⁷:

A dignidade da pessoa humana possui uma identificação externa, como um direito natural, um direito humano, um direito fundamental e um princípio de hermenêutica. É um valor que orienta todos os demais princípios, direitos, deveres e atos, tornando-se assim a pedra angular de todos os direitos naturais, do Homem, humanos, fundamentais.

⁸⁷ MOTTA, Artur Francisco Mori Rodrigues. A dignidade da pessoa humana e sua definição. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3821, 17 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26178>. Acesso em: 4 set. 2019.

Endossa Alexandre de Moraes⁸⁸:

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Diante disso, constata-se que a dignidade da pessoa humana é plena no sentido de que não se podem escolher os destinatários deste princípio, mesmo se tratando de militares. Essa dignidade é característica do ser humano enquanto sujeito de direitos, tornando-se inaceitável a supressão daquele preceito e a preterição de direito pelo fato de uma pessoa ter escolhido como profissão a carreira militar, indo na contramão das normas vigentes e, principalmente dos direitos declarados universalmente, que proclamam igualdade em dignidade e direitos.

Assim, percebe-se a importância da valoração da norma maior com sua aplicação bem ponderada e imparcial a todos os seus destinatários, sob pena de torná-la tendenciosa e inoperante. Preservando a supremacia dos princípios de forma resplandecente, o Supremo Tribunal federal⁸⁹ vem garantindo a democracia com suas decisões bem acertadas. Assim vejamos:

PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil

⁸⁸ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 128.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 349703. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, . Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14716550/recurso-extraordinario-re-349703-rs>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. DECRETO-LEI Nº 911/69. EQUIPAÇÃO DO DEVEDOR-FIDUCIANTE AO DEPOSITÁRIO. PRISÃO CIVIL DO DEVEDOR-FIDUCIANTE EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. A prisão civil do devedor-fiduciante no âmbito do contrato de alienação fiduciária em garantia viola o princípio da proporcionalidade, visto que: a) o ordenamento jurídico prevê outros meios processuais-executórios postos à disposição do credor-fiduciário para a garantia do crédito, de forma que a prisão civil, como medida extrema de coerção do devedor inadimplente, não passa no exame da proporcionalidade como proibição de excesso, em sua tríplice configuração: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; e b) o Decreto-Lei nº 911/69, ao instituir uma ficção jurídica, equiparando o devedor-fiduciante ao depositário, para todos os efeitos previstos nas leis civis e penais, criou uma figura atípica de depósito, transbordando os limites do conteúdo semântico da expressão "depositário infiel" insculpida no art. 5º, inciso LXVII, da Constituição e, dessa forma, desfigurando o instituto do depósito em sua conformação constitucional, o que perfaz a violação ao princípio da reserva legal proporcional. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. (STF - RE: 349703 RS, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 03/12/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-04 PP-00675)

Também de forma assertiva foi a decisão do STJ (Superior Tribunal de Justiça) em revogar a exclusão de uma sargento da Polícia Militar do Rio Grande do Norte, que realizou uma transação comercial usando alguns cheques como garantia de pagamento sem a devida provisão de fundos, enfatizando o controle jurisdicional do ato administrativo de forma a aferir a sua adequação aos princípios, destacando-se a dignidade da pessoa humana. Em primeiro momento deferiu o pedido de liminar, consentindo o efeito de sustação do ato de demissão e, em seguida, confirmou a revogação do afastamento da servidora militar, através do provimento dado ao Recurso ordinário em mandado de segurança. Com esse veredito, o egrégio tribunal, contempla, de forma sensata, essa policial como pessoa digna das garantias constitucionais sem qualquer distinção.

Deferimento de Medida Cautelar⁹⁰ nº 17.039 - RN:

MEDIDA CAUTELAR Nº 17.039 - RN (2010/0112914-3) RELATOR : MINISTRO CELSO LIMONGI (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP) REQUERENTE : MARY REGINA DOS SANTOS COSTA ADVOGADO : MARIA PAULA VILLELA VIEIRA DE CASTRO FERREIRA E OUTRO (S) REQUERIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE DECISÃO Mary Regina dos Santos Costa, Vereadora do Município de Natal - RN, ajuíza medida cautelar, com pedido de liminar, visando conferir efeito suspensivo ativo a recurso ordinário em mandado de segurança que pende

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Medida Cautelar nº 17039. **Jusbrasil**. Brasília, . Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15645059/medida-cautelar-mc-17039?s=paid>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

de julgamento nesta Corte.[...] Afirma que a **"instituição militar a julgou culpada da acusação de haver contraído dívida superior às suas possibilidades e conseqüentemente deixado de efetuar pagamento, punindo-lhe com a pena mais grave prevista no inciso V, do art. 23 do Regulamento Disciplinar da PM/RN - RDPM", por ter maculado "a ética policial militar, mormente a honra pessoal, o pundonor policial militar e o decoro da classe"**. Aduz que, com o intuito de invalidar o ato administrativo, impetrou o Mandado de Segurança n. no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, alegando, em síntese, que a sua exclusão da corporação deu-se de forma abusiva, ilegal e sem a observância dos princípios [...]. É o breve relatório. Decido. Tenho por configurados, na hipótese, os requisitos autorizadores da medida urgente requerida. Com efeito, demonstrada a plausibilidade do direito vindicado no recurso ordinário, mormente no que diz respeito à possibilidade de controle jurisdicional do ato administrativo de forma a aferir a sua adequação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade e dignidade da pessoa humana. Segundo consignou o voto vencido no julgamento do mandamus, adotando entendimento que também é perfilhado pela egrégia Terceira Seção desta Corte, "quando o ato envolver valoração, ponderação de interesses distintos de mero juízo de (MS n. 13.483/DF) oportunidade e conveniência, é possível o seu controle judicial para averiguar sua adequação à principiologia jurídica." Importante ressaltar que, no caso concreto, a decisão administrativa de demissão da requerente do serviço público afastou expressamente a acusação de estelionato, concluindo ser procedente apenas a acusação "de não haver honrado o pagamento de empréstimo pessoal contraído ao Sr. Possidônio de Aguiar Bandeira, pessoa de poucas posses e conhecimento, tendo assumido compromisso superior às suas possibilidades[...]. Diante disso, defiro o pedido de liminar para conferir efeito suspensivo ao RMS n. 27.672, sustando, com isso, os efeitos do ato de demissão decorrente do processo administrativo, até ulterior deliberação do relator. Comunique-se. Cite-se. Publique-se. Brasília, 26 de julho de 2010. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO No exercício da Presidência (STJ - MC: 17039, Relator: Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Data de Publicação: DJe 09/08/2010). **(Grifo nosso)**.

Diante de todo exposto, resta comprovada a inconsistência do regulamento disciplinar da Polícia Militar do Rio Grande do Norte, perante a Constituição da República e das demais leis mencionadas neste estudo universitário. Tal intercorrência se consagra com o confronto da norma, de um decreto no caso em epígrafe, que estabelece itens que contrariam leis hierarquicamente superiores, até mesmo, a própria Carta maior que instituiu o Estado Democrático de Direito e um novo ordenamento jurídico, destinado a proteger e garantir os direitos individuais, o bem-estar e a igualdade, dentre outros.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de contribuir com o universo acadêmico, e sem a pretensão de esgotar o tema, a presente produção científico-acadêmica teve o desígnio de retratar a desconformidade do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Rio Grande do Norte, ato administrativo normativo, com as normas supralegais e a Constituição Federal de 1988, principalmente, no tocante a legalidade, legitimidade e discricionariedade do ato administrativo.

Cuidou-se da construção do conceito do ato administrativo mediante o arcabouço doutrinário acessado, onde apresentou-se elementos básicos fornecidos pelo ramo do Direito administrativo. Bem como, sua composição principiológica, a competência para a prática daquele, suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato, previstos na norma vigente.

Os princípios são norteadores constitucionais, condutores que formam todo o arcabouço jurídico e direcionam a administração pública, cabendo à esta respeitar e cumprir o que preconiza a constituição. Em particular, aqui referenciados, nos referimos ao Princípio da Presunção de Legitimidade dos Atos Administrativos, que em síntese, estes são considerados verdadeiros pela lei e são legalmente efetivados, até prova em contrário; o princípio da legalidade fornece a estrutura formadora do ato administrativo, não podendo ultrapassar o que foi positivado nas normas jurídicas e a Discricionariedade que, em suma, é a autonomia dentro dos limites permitidos pela lei, permitindo a possibilidade de escolha dentre várias opções válidas, perante o direito.

Nesse linear, a norma que fere tais princípios torna-se ilegal. Assim, o Regulamento Disciplinar da PMRN, tem por objetivo moldar o comportamento dos servidores militares para manter o controle e a reeducação do seu efetivo. No entanto, com a penalidade aplicada sem a observância dos citados princípios, desvirtua-se do sistema normativo-jurídico.

Foi apresentada a ineficácia do ato administrativo normativo decretado pelo chefe do poder executivo estadual, eivado e, irrefutavelmente, comprovada sua contradição com o sistema de normas atual, desfigurando-se a finalidade que o ato administrativo deve proporcionar aos administrados. A inocuidade deste ato está arreigada na sua construção com a inobservância dos princípios que consagram os

valores e indicam fins a serem realizados, em especial nos itens 31, 32 e 33 do RDPM-RN, trazidos à baila. Assim sendo, a Administração Pública e, por conseguinte, o Administrador, estão em desalinho com a CF/88, que impõe a todos os Poderes Constituídos, Instituições, pessoas físicas e jurídicas, homens e cidadãos, à obediência irrestrita das normas e princípios nela insculpidos.

Apresentou-se características profissionais da atuação policial militar, demonstramos constitucionalmente as atribuições dessa categoria, suas prerrogativas e peculiaridades. Viu-se que tais servidores, são regidos por legislação própria e que se encontra em colisão com os preceitos básicos da carta maior. Foi observado que a diferenciação no tratamento dos demais cidadãos, distância o policial da sociedade a qual está inserido, tornando-o preterido nas suas garantias. Especificamente nas transgressões relacionadas à dívida, foi vista a evidente inconstitucionalidade, com afronta a princípios constitucionais e supraconstitucionais que são características intransferíveis e inextinguíveis, tais como a dignidade da pessoa humana, intimidade e honra, demonstrados ao final, através de julgados recentes de tribunais com o deferimento em lides favoráveis a policiais que tiveram esses princípios violados.

Foi adicionado ao estudo em epígrafe, o caso real de uma policial militar que sofrera as consequências da força arbitrária do regulamento aqui tratado, precisamente em seu item 31 que diz: “Contrair dívidas ou assumir compromisso superior às suas possibilidades, comprometendo o bom nome da classe”, conseguindo sua reversão ao quadro institucional através de decisão judicial.

Isto posto, é inadmissível a permissão de qualquer segregação entre brasileiros em virtude do exercício de sua profissão, muito menos a supressão de direitos ou proteção constitucional. Fato explicitado no corpo deste trabalho acadêmico, que no desenvolvimento restou comprovado o abuso de poder deliberado por este regulamento, com desproporcional discricionariedade fornecida aos seus executores/julgadores que adentram a intimidade e a organização da vida particular de seus subordinados, com a aplicação de medidas coercitivas, desrespeitando a dignidade da pessoa humana, sob o argumento da preservação do bom nome da instituição.

Por todo exposto, percebe-se a impreterível mudança do RDPM-RN, a exemplo das policias do Estado de São Paulo e Minas Gerais, com a elaboração de novo e moderno regulamento disciplinar, que contemple a realidade social do policial

militar, valorizando sua carreira e, principalmente, enaltecendo o cidadão como um todo, com respeito à dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. **Noções de direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 1956.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2013

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**, v. 2. 11ª ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº AI 743106. Relator: Min. DIAS TOFFOLI. São Paulo, SP, 18 de março de 2013. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília, 01 abr. 1013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28SU V%2D000025%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/c8or5xy>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.. Brasília, DF, Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação.. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4346, de 26 de agosto de 2002. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 6880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. (1999). Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Medida Cautelar nº 17039. **Jusbrasil**. Brasília, . Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15645059/medida-cautelar-mc-17039?s=paid>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 349703. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, . Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14716550/recurso-extraordinario-re-349703-rs>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 458555 CE**. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 9 de julho de 2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5350418/recurso-extraordinario-re-458555-ce-stf>>. Acesso em: 26 agosto 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 25. **Súmulas Vinculantes**. Brasília, . Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2825%2E%29%29+E+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulasVinculantes&url=http://tinyurl.com/zy4tm6r>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

CARTSTENS, Luiz Rodrigo Larson. Major QOPM/PMMPR. In: CUNHA, Irineu Ozires. **Regulamento Disciplinar do Exército: Parte Geral**. 2. ed. Associação da Vila Militar – AVM, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Noções de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 16, n.63, jan./mar. 2016**. p.45-66.
CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Direito administrativo comparado**. São Paulo: Editora da USP, 1972.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Do ato administrativo**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1966, v 2.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GORDILLO, Agustín. **Princípios gerais de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 155

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios do direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.31-32

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual do Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Princípio da legalidade penal**. São Paulo: RT, 1994.

MARTINS, Eliezer Pereira. **Lei disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo**: Inconstitucionalidades e atecnia: Lei complementar nº 893, de março de 2001. São Paulo: LEUD, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Editora Saraiva, 1981.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**, 18. ed. Editora Método. São Paulo. 2005.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v 1

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

MOTTA, Artur Francisco Mori Rodrigues. A dignidade da pessoa humana e sua definição. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3821, 17 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26178>. Acesso em: 4 set. 2019.

MOTTA, Artur Francisco Mori Rodrigues. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOTTA, Artur Francisco Mori Rodrigues. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MOTTA, Artur Francisco Mori Rodrigues. **Elementos de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. . Natal, RN.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Portaria nº 042/2016-GCG, de 11 de julho de 2016. Aprova o Provimento Administrativo nº 001/2016-AAD, que dispõe sobre a formalização do Processo Administrativo Disciplinar Sumário (PADS) no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Portaria nº 182/2012-GCG, de 02 de agosto de 2012. Dispõe sobre a formalização de Sindicância no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. **Boletim Geral da PMRN**. n. 149. Natal, RN 8 agos. 2012.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Portaria nº 200/00-CORREGPM, de 02 de agosto de 2012. Dispõe sobre a formalização de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. n. 9832. Natal, RN, 6 set. 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.