

CAPITÃO QOPM ELISVALDO BALBINO DOS SANTOS

**INTERVENÇÃO E CONTROLE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E PODER JUDICIÁRIO
NOS ATOS ADMINISTRATIVOS, COM ÊNFASE NAS AÇÕES JUDICIAIS.**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Planejamento em Segurança Pública.

Orientadora metodológica: Prof^a. Dr^a. Sônia Maria Breda.

Orientador de conteúdo: Cel.PM RR Celso José Mello.

**SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
2011**

· AGRADECIMENTOS

Ao Grande Arquiteto do Universo, fonte de minha fé e persistência para sobrepor as dificuldades;

A meu pai Manoel Balbino; minha mãe Maria Cícera; meus irmãos Mauricio, Valdenir e Leandro, pessoas que estão juntos nos momentos de alegria e sempre me ampararam nas horas difíceis da vida;

Para Juciléia, minha namorada, companheira e amiga, arrimo nas dificuldades e pela qual tenho ultrapassado as pedras do caminho;

Ao Sr. Cel. PM RR Celso José Mello, orientador, companheiro e irmão espiritual, a quem externo meu reconhecimento e gratidão;

Aos orientadores, Prof. Dra. Sônia Maria Breda e Sr. Ten.-Cel QOPM Nilson Carlos Rosa, pela disposição, incentivo e valiosa contribuição;

Ao Comando da Academia Policial Militar do Guatupê e a Coordenação pelo permanente apoio e gerenciamento dinâmico do curso;

Aos companheiros de curso, pelo convívio e constante troca de experiências;

A todos aqueles que exercem plenamente sua vida alicerçada na dignidade humana e no exercício da cidadania, em busca da tranquilidade pública na sua função Policial Militar.

“Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor, mas lutamos para que o melhor fosse feito...

Não somos o que deveríamos ser,

Não somos o que iremos ser.

Mas, graças a Deus,

Não somos o que éramos.”

Martin Luther King

RESUMO

No Brasil, devido ao formalismo do Positivismo Jurídico, por muito tempo, o mérito dos atos administrativos foi entendido como intocável e imune à apreciação jurisdicional. Isto em virtude do entendimento de ser competência exclusiva do Poder Executivo. Assim, o controle jurisdicional estava limitado à análise da sua legalidade. Este trabalho analisa a possibilidade de intervenção e controle jurisdicional dos atos administrativos, tanto em relação aos regrados no ordenamento jurídico como aqueles dependentes do juízo de conveniência e oportunidade do administrador público. Para melhor entendimento e reconhecimento de determinados aspectos apresenta-se na parte inicial do presente trabalho, conceitos e noções primordiais para o acompanhamento e desenvolvimento do tema. A nova face do Estado Democrático de Direito, antes voltado apenas à legalidade escrita, revela a orientação no sentido de observar o Direito como um todo, em que os princípios, antes apenas subsídio, assumem um papel importantíssimo, ocorrendo até que muitos deles foram normatizados, ampliando o princípio da legalidade. Assim, o detentor da ampla liberdade, por não está regrado à lei, quer pela inexistência ou não vinculação do ato, sofre maiores limitações ao ter que observar os princípios de Direito. Surgindo neste teatro a administração militar, que pratica atos, ora vinculados, ora discricionários, sofrendo muitas vezes a intervenção jurisdicional. Por outro lado, vem à tona o Poder Legislativo que tem por função a elaboração de leis adequadas ao ordenamento jurídico da nação, evitando desta forma a insegurança jurídica, pois as leis devem ser escritas e claras para não causarem incerteza na interpretação e aplicação, pois o homem entra na sociedade para segurança dos seus anseios.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Ato Administrativo Discricionário; Mérito Administrativo; Princípio da Juridicidade; Controle Jurisdicional; Estado Democrático de Direito; Segurança Jurídica;

ABSTRACT

In Brazil, due to the formalism of Legal Positivism, long the merits of administrative action has been seen as untouchable and immune to judicial review. By virtue of the understanding to be the exclusive jurisdiction of the executive branch. Thus, the judicial review was limited to an examination of its legality. This paper examines the possibility of intervention and judicial review of administrative acts, both in relation to the rules in the legal sense as those dependent on convenience and opportunity of the public administrator. For better understanding and recognition of certain aspects, present in the early part of this work, concepts and principles essential to the monitoring and development of the subject. The new face of the Democratic State of Law, just before facing legal writing, the direction reveals the need to observe the Law as a whole, where the principles, just before subsidy, play a vital role, going on until many of them have been standardized, increasing the principle of legality. Thus, the holder of the degree of freedom, is not ruled by law, whether or not there was no linkage of the act, suffer major limitations of having to observe the principles of Law. Appearing in this theater military administration, practicing acts, sometimes linked, sometimes discretionary, often suffering judicial intervention. On the other hand, comes to the fore the Legislature whose task is the development of appropriate laws to the nation's legal system, thus avoiding legal uncertainty, because the laws are written and clear so as not to cause uncertainty in the interpretation and application, as man enters into society for the safety of their desires.

Keywords: Administrative Law, Administrative Discretionary Act, Administrative Merit; Principle of Legality, Jurisdictional Control, Democratic State of Law, Legal Certainty;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 JUSTIFICATIVA	12
2 OBJETIVOS DO ESTUDO	14
2.1 OBJETIVO GERAL:	14
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	15
3 METODOLOGIA.....	16
4 ASPECTOS DO ESTADO. CONCEITO E FINALIDADE.....	16
5 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	16
6 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES	18
6.1 Poder Legislativo.....	18
6.2 Poder Executivo.....	19
6.3 Poder Judiciário.....	19
6.4 Ministério Público.....	19
7 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
8 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
9 PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
9.1 Conceito e características.....	35
9.2 Poder Vinculado.....	35
9.3 Poder Discricionário.....	36
9.4 Poder Hierárquico.....	37
9.5 Poder Disciplinar.....	38
9.6 Poder de Polícia.....	38
9.7 Abuso de Poder.....	39
10 ADMINISTRAÇÃO E O ATO ADMINISTRATIVO.....	40
10.1 CONCEITO DE ATOS ADMINISTRATIVOS.....	40
10.2. ELEMENTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	40
10.2.1 Forma.....	40
10.2.2 Finalidade.....	41
10.2.3 Competência.....	41
10.2.4 Objeto.....	42
10.2.5 Motivo.....	42
11 ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO.....	42
12 FORMAS DE EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	43
13 INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.....	45
13.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	45
13.2 CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO.....	46
13.3 CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	47
14 A INTERVENÇÃO JUDICIAL NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO MILITAR.....	49
14.1 Incorporação de civis na corporação para o Curso de Formação de Soldados (CFSd).....	50
14.1.1 O embasamento legal do Concurso Público para ingresso no CFSd.....	50
14.1.2 Os questionamentos jurídicos em relação ao Concurso Público para o CFSd.....	53
14.1.2.1 Do Limite de Idade.....	56
14.1.2.2 Do Exame Físico.....	57
14.1.2.3 Do Exame Psicopatológico.....	58
14.2 Seleção para o Curso de Habilitação de Oficiais do Quadro Especial de Oficiais da Polícia Militar (QEOPM)	59
14.2.1 Aspectos Legais relativos ao QEOPM.....	63
14.2.2 A Insegurança Jurídica.....	65
14.2.3 As consequências da declaração de inconstitucionalidade de leis.....	67
14.3 Limites de vagas para alunos do Colégio da Polícia Militar para ingresso na Escola de Oficiais.	69
14.3.1 Aspectos legais em relação ao limite de vagas para alunos do Colégio da Polícia Militar para ingresso na Escola de Oficiais.	70
14.3.2 Alterações na lei de ingresso à Escola de Oficiais.	73
14.4 Transferências de Policiais Militares.....	74
14.4.1 Aspectos legais relativos a movimentação na PMPR.....	75
14.4.2 Legislação sobre movimentação em outras instituições militares.....	76
14.4.2.1 Exército Brasileiro.....	77

14.4.2.2 Polícia Militar do Pernambuco.....	77
14.4.2.3 Polícia Militar de Minas Gerais.....	78
14.4.2.4 Polícia Militar do Rio de Janeiro.....	79
14.4.3 Os questionamentos judiciais e aspectos doutrinários relevantes.....	80
14.4.4 Aspectos motivadores das transferências.....	83
CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS.....	86

INTRODUÇÃO

A Administração de um Estado consolida direta e imediatamente os fins por ele desejados por meio das atividades públicas de seus órgãos e agentes.

Tais atividades públicas podem ser exercidas pelo Poder Executivo, em sua função típica, Poder Legislativo e Poder Judiciário, no exercício de suas funções atípicas administrativas.

Nesse sentido, há de se entender, de forma simplória, que o Poder Executivo, tem como função principal administrar e gerenciar o Estado, o Poder Legislativo a função de legislar, ou seja, confeccionar, emendar, alterar e revogar as leis, e compete ao Poder Judiciário resolver as lides, aplicando o direito ao caso concreto.

Esta divisão tenta impedir que ocorra arbítrio e estabelece um equilíbrio entre os três Poderes indicando que são independentes. Isto demonstra que existe uma consciente colaboração e controle recíproco entre eles.

Porém, podem ocorrer intervenções de um Poder em outro, mais precisamente, o Judiciário no Poder Executivo quando este atua excessiva, desarrazoada ou ilegalmente, extrapolando os limites principiológicos e legais impostos pelo ordenamento jurídico.

Neste contexto, o judiciário tem o dever de declarar a ilegalidade e anular atos realizados pela Administração quando eivados de vícios.

Para tal atitude, o judiciário precisa analisar se um ato administrativo está dentro dos parâmetros legais, ou seja, se o procedimento da efetivação de um ato foi todo concluído, se este processo foi feito em conformidade com a lei pátria e se está apto a produzir efeitos.

É necessário saber que um ato administrativo é norteado de pressupostos ou elementos, isto é, de condições necessárias à sua constituição, ou relacionadas à existência.

Estes elementos são elencado pela forma, finalidade, competência, objeto e motivo, dentre os quais, o motivo e o objeto são tangenciados pela discricionariedade.

A forma é o molde asseverado pela lei para a exteriorização do ato administrativo; a finalidade é a intenção aspirada pela Administração com a prática do ato; competência se refere à pessoa que perpetra o ato; objeto é aquilo que o ato decide, em outras palavras, enumera, declara, enuncia, certifica, extingue, autoriza,

modifica; e enfim, o motivo é a situação de fato ou de direito que levam à autorização ou determinação da prática do ato administrativo.

Importante destacar que a ausência de qualquer de um desses elementos acarretará a ilegalidade do ato, devendo ser revogado pela administração e se assim não o fizer, tal atitude deverá ser tomada pelo judiciário, por meio da invalidação do ato, em obediência ao Princípio da Legalidade e Supremacia do Interesse Público.

Por derradeiro, é enorme a gama de atos administrativos realizados pelos órgãos públicos da administração que exercem atividades públicas para atingir os anseios da coletividade.

Neste ínterim, traz-se à baila a Instituição da Polícia Militar do Estado do Paraná, órgão autônomo da administração pública estadual, que pratica inúmeros atos por intermédio dos seus agentes que integram as forças policiais.

O emprego das forças policiais para manutenção ou restabelecimento da ordem pública expressa a vontade do Estado, que é representada por ordens emanadas das autoridades policiais. Os agentes policiais cumprem ordens de seus superiores, e quando necessário executam decisões administrativas ou judiciárias proferidas pelos órgãos competentes, para que estas possam ter eficácia e alcancem seus efeitos.

Visto isto, visando cumprir as metas administrativas, o comandante geral da polícia militar ou por quem ele delega poderes, efetuam alguns atos para melhorar o desempenho da corporação militar, dentre eles citam-se os seguintes: a admissão do ingresso de civis na corporação policial militar por meio de concurso público; o ingresso de policiais militares nos cursos de graduação; transferência e classificação de policiais militares e a exclusão destes a bem da disciplina e do serviço público.

Eis que passa a existir o problema, esses atos, que procuram aprimorar a polícia militar do estado do Paraná, estão sendo questionados por um vasto número de ações perante a justiça, tendo como alegação o não cumprimento dos requisitos exigidos pela legislação.

Neste diapasão, o Poder Judiciário tem interferido nas decisões tomadas pelo Poder Executivo e pela polícia militar concedendo grandes quantidades de liminares a favor dos que impetraram ações contra o Estado perquirindo sobre este descumprimento.

Esta desobediência, como bem será analisado, deriva muitas vezes da falta do elemento motivo, outras vezes por contrariedades de leis e tantas outras por ferirem princípios que norteiam os atos administrativos.

As ações que impugnam esses atos demonstram que existe uma grande insegurança na Instituição Policial Militar Paranaense, pois colocam em dúvida as intenções aspiradas pelas autoridades policiais e pelo Poder Executivo ao transferirem e classificarem policiais, admitirem o ingresso de civis na corporação e o ingresso dos próprios policiais militares nos cursos de graduação.

A problemática gira em torno de questões relevantes, tais como: por que o Judiciário tem interferido tantas vezes nesses atos da administração estadual e do órgão policial! O que ocorre para que os responsáveis por tais atos não obedeçam ao que está descrito na lei?

1 JUSTIFICATIVA

Em decorrência das inúmeras ações, a PMPR é forçada a se adequar visando ao atendimento às decisões do poder Judiciário, o que normalmente se torna uma árdua tarefa, com reflexos em toda a estrutura da organização, criando-se uma situação de grande instabilidade, que atinge até mesmo aquele que se socorre à justiça, em virtude de que freqüenta um curso ou permanece numa localidade ao arrimo de uma medida liminar, cujo mérito, invariavelmente, delonga anos pra ser analisado.

Além da gravosa instabilidade, outros aspectos se insurgem e são fontes de grandes preocupações, sobretudo, porque a administração pública é norteada e submetida ao ordenamento jurídico do Estado, que tem no seu ápice a Constituição Federal, a qual norteia e limita as demais leis.

Pelo que se observa, grande parcela das ações judiciais interposta contra a PMPR, refere-se a atos administrativos relativos à:

- 1) Incorporação de civis para o Curso de Formação de Soldados;**
- 2) Concurso para o Curso de Habilitação de Oficiais do Quadro Especial de Oficiais Administrativo da Polícia Militar (CHQEOPM);**

3) Limites de Vagas destinadas ao Colégio da Polícia Militar do Paraná para ingresso na Escola de Oficiais (EsO); e

4) Transferência de Unidade ou de local de trabalho.

No que tange à incorporação de civis para o Curso de Formação de Soldados, as ações incidem questionando a legalidade da exigência do exame físico, psicopatológico, pesquisa social e o limite de idade. Tais requisitos estão deprecados em Concurso Público autorizado pelo Poder Executivo, que o dispõe com limite de vagas, sendo regido por Edital e as provas aplicadas por instituição pública credenciada na forma da Lei. Neste certame, em regra, a discricionariedade se encerra na decisão do Chefe do Poder Executivo no momento da contratação de servidores, no entanto, existe a possibilidade do arbítrio em relação ao exame psicopatológico e à pesquisa social, os quais têm sido alvo de impugnações jurídicas.

Com relação ao Concurso para o Curso de Habilitação de Oficiais do Quadro Especial de Oficiais Administrativo da Polícia Militar (CHQEOPM), os questionamentos referem-se à legalidade do certame, inclusive em relação à constitucionalidade da lei que instituiu o referido quadro de Oficiais e extinguiu o então Quadro de Oficiais de Administração (QOA), causando inconformismos aos outrora contemplados pela revogada lei. Neste caso, têm se observando apenas arguições em relação à legalidade do ato praticado pela administração, existindo grande insegurança jurídica ante a inusitada situação quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) em virtude de que certamente os interessados já terão concluído o curso, e de uma ou outra forma haverá prejuízos, pois, no caso em tela, o direito de um se contrapõe ao direito do outro.

Já em alusão às ações judiciais contrárias à existência de limites de vagas destinadas ao Colégio da Polícia Militar do Paraná para ingresso na Escola de Oficiais (EsO), também requer grande análise, sendo neste caso questionada a legalidade dos referidos atos da administração, pois trata-se de matéria constitucional, em que se argumenta que, em consonância com o previsto no Art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal, há a necessidade de concurso público para o ingresso em cargo ou emprego público, reservando à lei estabelecer os requisitos para o ingresso e a natureza e complexidade do cargo ou emprego,

portanto, o ingresso dos alunos do Colégio da Polícia Militar na Escola de Oficiais, que é versada por Decreto Estadual, seria ilegal pois foram admitidos sem concurso público.

Por último, e que também tem se revelado como fonte de grande preocupação, são as constantes ações que declaram nulas as transferências de policiais militares, havendo grande interferência do poder judiciário neste sentido, o que leva inclusive a sopesar se, neste caso, às vezes, não estaria o Poder judiciário extrapolando os seus limites, ou se realmente o administrador estaria deixando de observar preceitos legais. O fato é que regularmente o policial é mantido numa localidade ao amparo de medidas liminares, a contragosto de seus comandantes, situação que inegavelmente contraria hierarquia e a disciplina, vigas mestras da instituição. Porém, de igual forma, não se pode negar que muitos atos de transferências são eivados de pessoalidade e há de se pensar em medidas e formas para que estes atos não ocorram e aquelas necessárias transferências sejam efetuadas.

Enfim, conforme visto, é flagrante que o Poder Judiciário tem excessivamente intervindo declarando nulos os atos da administração policial, havendo a necessidade de estudos e a proposição de medidas visando à inoportunidade de tais infortúnios, que são admissíveis e aceitáveis a medida da razoabilidade, o que não parece ser o caso. Portanto, este trabalho reveste-se de fundamental importância para pesquisar quais as melhores condutas a serem adotadas pela Corporação, a fim de evitar tais incidências.

2 OBJETIVOS DO ESTUDO

3.1 OBJETIVO GERAL:

O objetivo geral deste trabalho é identificar alternativas decisórias para a Corporação visando à redução de ações judiciais questionando atos relativos à inclusão, formação e às transferências de Policiais Militares.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Os objetivos específicos são:

Identificar os atuais dispositivos e limitações legais existentes para inclusão de civis no Curso de Formação de Soldados; de alunos do Colégio da Polícia Militar na Escola de Formação de Oficiais; de Policiais Militares no Curso de Habilitação para o Quadro Especial de Policiais Militares e para a transferência de Policiais Militares.

Propor alterações da legislação infraconstitucional e de conduta, a fim de evitar o amparo a ações relativas à inclusão, formação e transferências de Policiais Militares.

3 METODOLOGIA

O presente estudo está centrado inicialmente na pesquisa bibliográfica sobre as questões que envolvem as ações judiciais contra atos administrativos praticados pela Polícia Militar do Estado do Paraná, sobretudo no que tange à concessão de liminares para a frequência ao Curso de Soldados, de Oficiais e de Habilitação ao Quadro de Especial de Oficiais, bem como, em relação a transferências de policiais militares.

Utiliza-se o método de pesquisa documental, por meio da consulta a relatórios e documentos disponibilizados pela Polícia Militar do Paraná, em especial, pela Consultoria Jurídica da Corporação.

A pesquisa junto à Consultoria Jurídica da PMPR abrange ações em andamento e já encerradas, visando-se a obter um panorama geral em relação à incidência de ações interpostas e as suas soluções, a fim de demonstrar a gravidade do problema.

Finalmente, com escopo de identificar possíveis soluções para o problema apresentado, resumem-se os dados coletados junto à PMPR, relacionando-os com as informações obtidas por pesquisa bibliográfica, a fim de justificar as propostas de soluções ao problema no presente trabalho monográfico.

4 ASPECTOS DO ESTADO. CONCEITO E FINALIDADE

O Estado é uma ordenação que tem por fim a regulamentação das relações sociais de um grupo de indivíduos unidos e organizados, permanentemente, fixada em um território, com um objetivo comum. Esta sociedade é definida por uma Constituição, a qual dita formas do Estado e de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, além de esclarecer os limites de sua ação.

Segundo os ensinamentos do brilhante mestre Erival da Silva Oliveira, “o Estado pode ser definido como uma organização jurídica, administrativa e política formada por uma população, assentada em um território, dirigida por um governo soberano e tendo como finalidade o Bem Comum” .

O Bem Comum é a finalidade estimada de um Estado, haja vista que este sem finalidade desconhece seus limites e fica apto a exercer todas as formas de tirania. Em nossa Constituição de 1988 esta finalidade está preconizada no artigo 3º da Carta Magna que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

5 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

O Estado se organiza de forma a estabelecer uma divisão política do território nacional, uma estruturação dos Poderes, uma forma de Governo, um modo de investidura dos governantes, e os direitos e garantias dos governados.

A divisão política do território nacional compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo que cada uma das unidades que o Estado se divide goza de autonomia definidas pela própria Constituição.

A Constituição Federal, temerosa com o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, determinou a existência dos Poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, conferindo-lhes independência e harmonia entre si. Tal divisão se dá pela “separação de Poderes”, o que significa que o Brasil adota a tripartição do poder em três áreas, quais sejam o legislativo, o executivo e o judiciário, que se apresentam nos três níveis da divisão política territorial (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Quanto à forma de governo, esta diz respeito a quem e de que modo se exerce o poder no Estado e se delinea na forma republicana (república), pois o

poder é exercido pelo povo por meio de seus representantes eleitos temporariamente.

No que diz respeito à forma de investidura dos governantes, o Brasil adota o sistema eletivo direto, que se caracteriza por sua natureza representativa, ou seja, o poder é exercido por aqueles que são eleitos diretamente pelo povo para mandatos temporários, concernentes ao Poder Executivo e Legislativo, sendo facultativa essa forma de investidura no judiciário (concurso público).

6 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Por se tratar de um governo composto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político, esta separação consiste em confiar tais funções governamentais a órgãos autônomos, que tomam os nomes das respectivas funções de legislativo, executivo e judiciário.

Esta divisão foi perpetrada em virtude dos abusos cometidos pelos detentores do poder e visando impedir outros arbítrios, definindo um sistema de pesos e contrapesos em que os referidos Poderes são independentes, mas subordinados ao princípio da harmonia. Isto não traduz um domínio um pelo outro e muito menos a usurpação de atribuições, mas significa a consciente colaboração e o controle recíproco.

Com a consagração desta tradicional tripartição de Poderes, o constituinte atribuiu uma função predominante para cada Poder, o que caracteriza cada um como detentor de parte da soberania estatal, sem contar com outras funções previstas na Constituição Federal. São as chamadas funções típicas e atípicas, sendo detalhadas no decorrer do trabalho.

6.1 Poder Legislativo

O Poder Legislativo é predominante nas esferas federal, estadual e municipal, sendo indispensável a mitigação de cada uma delas.

Na esfera federal, o Poder Legislativo é bicameral e exercido pelo Congresso Nacional composto pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, diferentemente da estadual e municipal, em que é aplicado o unicameralismo, pois se compõe da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal respectivamente.

No que tange à função típica do Legislativo, a Constituição prediz a de legislar e fiscalizar, já que por um lado é previsto regras de processo legislativo para que o Congresso Nacional confeccione as normas jurídicas, do outro, determina que a ele compete a fiscalização do Poder Executivo.

Noutro sim, a função atípica é estremada em administrar e julgar, pois o Legislativo necessita de se organizar internamente e se auto-gerenciar, como por exemplo, prover cargos, promover seus servidores, ao passo que o segundo ocorrerá o julgamento, exemplificativamente, do processo contra o Presidente da República por crime de responsabilidade.

6.2 Poder Executivo

É uma atribuição dada pela Constituição Federal a um órgão constitucional para governar o povo e administrar os interesses públicos, sendo estas suas funções precípua. Entretanto, como funções atípicas, o Executivo também legisla (por exemplo – artigo 62 da CF/88 – Medidas Provisórias) e julga processo contencioso administrativo.

A Chefia do Poder Executivo na esfera federal foi confiada constitucionalmente ao Presidente da República, tendo como auxiliares diretos o Vice-Presidente e os Ministros de Estado.

No âmbito estadual, é chefiado pelo Governador do Estado, a quem compete seu exercício, auxiliado pelo Vice-Governador e os Secretários Estaduais. E, por fim, o município é chefiado pelo Prefeito que é assistido pelo Vice-Prefeito e os Secretários Municipais.

É de ressaltar que no Distrito Federal, exista a figura do Governador e do Prefeito, bem como dos secretários distritais, deputados distritais e vereadores, estes dois últimos no âmbito legislativo.

6.3 Poder Judiciário

Não obstante, o judiciário é um dos três poderes que preconiza, como função típica, o exercício de julgar, de acordo com as regras constitucionais e leis criadas pelo Poder Legislativo. Seu desempenho não consiste somente em julgar, mas interpretar as leis elaboradas pelo Legislativo e promulgadas pelo Executivo, e, acima de tudo, ser o verdadeiro guardião da Constituição, com a finalidade de aplicá-la, juntamente com as normas infraconstitucionais, em diferentes situações e julgar aqueles cidadãos que, por diversos motivos, não as cumprem.

Assim, o Estado exerce a função jurisdicional por meio de seus juizes que impõem a validade do ordenamento jurídico, de forma coativa, toda vez que houver necessidade ou por meio de solicitação feita pelo cidadão.

Explica Arruda Alvim:

*“Podemos, assim, afirmar que função jurisdicional é aquela realizada pelo Poder Judiciário, tendo em vista aplicar a lei a uma hipótese controvertida mediante processo regular, produzindo, afinal, coisa julgada, com o que substitui, definitivamente, a atividade e vontade das partes.”
(Competência dos Estados-membros para legislar sobre comércio*

interestadual. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 7).

Indiferente dos outros poderes, o Poder Judiciário desempenha funções atípicas quando administra e legisla, sendo de natureza administrativa, por exemplo, concessão de férias aos seus membros e serventuários; o provimento, segundo a Constituição, dos cargos de juiz de carreira na respectiva jurisdição, e de natureza legislativa a edição de normas regimentais internas.

No Brasil, o Poder Judiciário também pode ser dividido em justiça federal (comum ou especializada) e em uma justiça estadual (residual – o que não for competência federal comum ou especializada).

É de se destacar que Justiça especializada federal são as Justiças do Trabalho, Eleitoral, e Militar e que existe autorização constitucional para a criação de Juizados Especiais e da Justiça de Paz e da Justiça Militar Estadual.

A estrutura do judiciário se resume, segundo o artigo 92 de nossa Magna Carta, em Superior Tribunal Federal (tutela constitucional), o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

6.4 Ministério Público

A Constituição Federal garante aos cidadãos maior acesso ao Poder Judiciário por meio do estabelecimento de estruturas paralelas, o qual dentre eles está o Ministério Público.

De acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, "o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

Neste diapasão, pode-se dizer que esta instituição é autônoma e independente, não subordinada a nenhum dos Poderes acima citados, assegurando a imparcialidade e a justiça social, de forma que sua independência funcional não significa que ele atua de forma isolada, mas suas funções são desenvolvidas em conformidade com tais Poderes. Alguns doutrinadores dizem que o Ministério Público trata-se do 4º Poder.

O Ministério Público é considerado a advocacia dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como a defesa dos interesses difusos e coletivos. É também um órgão investido da persecução penal e do poder de investigação, o que demonstra a sua titularidade para promover ações penais públicas, na forma da lei.

A Instituição é composta por membros que exercem relevantes funções públicas e gozam de prerrogativas de independência funcional equiparadas às dos membros da magistratura. Ela goza de autonomia administrativa e funcional, dando início privativamente aos projetos de leis que deliberam sobre direitos, deveres, prerrogativas e subsídios de seus membros e dos vencimentos de seu pessoal de base.

No Brasil, o Ministério Público se divide em dois: 1. O Ministério Público da União, que se subdivide em Ministério Público Federal (assuntos no âmbito federal), Ministério Público do Trabalho (atua nos assuntos trabalhistas), Ministério Público Militar (opera junto à Justiça Militar Federal), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (exercendo atividades nestes locais); 2. Ministério Público dos Estados da Federação que atua nos assuntos estaduais.

7 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pode-se dizer que são dois conceitos que devem ser utilizados mais comumente para o perfeito entendimento de Administração Pública:

a) **sentido formal, subjetivo ou orgânico:** se refere ao próprio Estado, designa os entes incumbidos de exercer a atividade administrativa, com o objetivo de atingir os fins do Estado. Envolve órgão e entidades dos três Poderes, desde que estes estejam desempenhando função administrativa.

Dentro deste conceito, Administração Pública é composta legalmente em Administração Direta a qual é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde prestam atividade administrativa de forma direta ou centralizada; e Administração Indireta que é um conjunto de pessoas administrativamente vinculadas à Administração Direta que desempenharão as atividades administrativas de forma descentralizada, organizando-se em autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, agências reguladoras e agências executivas.

b) **sentido material, objetivo ou funcional:** é a atividade exercida pelo Estado, por meio de seus órgãos, pessoas jurídicas, entes e atividades públicas incumbidos de garantir a realização direta e imediata das necessidades da coletividade. Neste enfoque, observa-se o envolvimento de atividades como a polícia administrativa, o serviço público, a intervenção administrativa, etc.

Entenda que o conceito subjetivo remete aos sujeitos que exercem a atividade administrativa; já o objetivo leva em consideração a própria atividade desempenhada por aqueles, corresponde preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.

Importante ressaltar que governo é diferente de administração, como bem lembra Themistocles Brandão Cavalcanti, *“há, no entanto, uma esfera de atividades que, embora seja da exclusiva atribuição do poder executivo, órgão por excelência da administração, não pode ser incluída rigorosamente dentro da administração propriamente dita: - é o Governo, isto é, a função política.”*

8 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios da administração pública possuem fundamental relevância, pois fundamentam os institutos e apontam as diretrizes que deverão ser tomadas por aqueles compõem a Administração. Faz-se necessário transcrever os ensinamentos de José Cretella Junior que define que “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.

Visto isto, é importante enaltecer que todos os poderes que exercem atividades administrativas, e em todas as esferas de governo devem observar tais princípios, tanto na Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) quanto na Administração Indireta.

Inicia-se o estudo dos princípios por aqueles que são considerados os basilares, quais sejam: supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público. Em seguida, serão analisados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, decorrentes explicitamente do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, findando com outros princípios implícitos, porém não menos importantes, tais como continuidade, autotutela, especialidade, tutela, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, hierarquia, contraditório e ampla defesa e segurança jurídica.

8.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Particular

A finalidade do Estado é alcançar o bem comum, e em decorrência disto ocorre um eventual confronto entre os interesses da Administração Pública e os interesses dos particulares, o que resulta na prevalência do interesse público.

É conveniente advertir que o interesse público citado equivale ao interesse público primário, ou seja, o interesse da coletividade e não o interesse público secundário que traduz o da administração. Destarte, torna imperativa a observância da supremacia do interesse público tanto na elaboração das leis quanto na execução destas, porém, colocando como limites a tal princípio, os direitos fundamentais constitucionais e o princípio da legalidade.

Este princípio denota inegáveis privilégios e prerrogativas ao Poder Público não podendo ser alegado o seu desconhecimento e muito menos desconsiderados

pelo intérprete ou aplicador das regras da administração pública. Deste modo compete ao administrador que interpretará e aplicará tais regras, fazê-las de forma que garanta o devido equilíbrio entre as vantagens do Estado e os direitos dos particulares, sem se desfocar da supremacia.

8.2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Este princípio serve para conter o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, pois o administrador não pode agir como bem entender para alcançar o interesse da coletividade, sendo indisponível, portanto, os bens e interesses públicos, haja vista não pertencerem à Administração e tampouco aos administradores. O interesse público não pode ser disposto livremente, ficando a cargo do Poder Público zelar pela sua proteção e promoção. É confiado ao administrador apenas a gestão dos bens e interesse público, nunca para que possa dispor conforme sua própria vontade.

Conforme a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, *"a Administração não titulariza interesses públicos. O titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa. (...) Os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos"*.

Em outras palavras, a indisponibilidade do interesse público deduz do administrador as capacidades próprias de quem titulariza o domínio. Assim, um dos corolários mais expressivos dessa limitação encontra-se na inarredabilidade, na indeclinabilidade, na inadmissibilidade de o administrador deliberadamente negar-se em cuidar daquilo que constitui sua razão e finalidade.

8.3 Princípio da Legalidade

O presente princípio realça os limites da Administração Pública, pois ela só pode fazer o que a lei determina ou permite, ou seja, a Administração fica contida ao Estado de direito. Versa-se sobre uma garantia para os administrados que estão livres a perpetrar tudo o que não seja obstado pela lei.

Por conseguinte, ocorrendo o silêncio ou a ausência da lei, tem-se uma

proibição para a Administração, o que diversamente acontece com o particular, pois este fica autorizado a praticar qualquer ato desde que inexista norma proibindo.

Hely Lopes Meirelles prescreve que “a legalidade, como princípio de administração, (Const. Rep., art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.” (Direito Administrativo Brasileiro. 32^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 87.).

Em suma, tal princípio vem descrito no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que declara que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, e visto isto, a Administração Pública não pode, por um simples ato administrativo, proibir ou cominar determinado comportamento a alguém, se não estiver prescrito ou defeso em norma específica que define um parâmetro para tanto.

Deste modo, a legalidade implica que a Administração Pública desenvolva suas atividades administrativas em nível infra-legal, devendo cumprir com o que determina a lei, não podendo inovar o ordenamento jurídico com os denominados decretos ou regulamentos autônomos e independentes, pois estes tratam de atos administrativos baixados pelo Chefe do Poder Executivo.

A desobediência deste princípio, como bem lembra o acima citado doutrinador, acarreta a ilegalidade de qualquer ato administrativo, tornando-se inválido e sujeito ao controle do Poder Judiciário.

8.4 Princípio da Impessoalidade ou Finalidade

Este princípio traduz o tratamento igualitário aos administrados, dispondo de oportunidades iguais a todos (por exemplo: concurso público) e que os agentes públicos devem atuar de forma neutra, não pautada pela promoção pessoal. Também diz respeito ao princípio da finalidade, que determina que a prática dos atos administrativos seja voltado ao objetivo de atingir o fim almejado pela lei, qual seja, o de proteger os interesses da coletividade.

Analisando o âmbito da igualdade de tratamento dos administrados, o princípio da impessoalidade assegura que ninguém seja favorecido ou prejudicado

pelo exercício da atividade administrativa por seus exclusivos privilégios e prerrogativas. É inaceitável que um ato administrativo beneficie ou imponha uma sanção a alguém em decorrência de favoritismo ou perseguição pessoal, devendo todo e qualquer administrado relacionar-se com a Administração Pública de forma impessoal, evitando o desvio de finalidade.

Já por outro ângulo de visão, os agentes públicos devem-se manter em uma posição de neutralidade, não se aproveitando de atos administrativos realizados com objetivo de atingir a finalidade desejada para promover sua imagem pessoal, ou valer-se da possibilidade de seu cargo ou função para tirar proveito próprio como, por exemplo, asfaltar uma rua só porque passa em frente de um terreno que lhe pertence. Diante disto, qualquer tipo de ato ou serviço público não deverá ser imputado a quem os praticou, mas sim vinculados à entidade que os prestou.

8.5 Princípio da Moralidade

Trata-se de um princípio que inflige à Administração uma atuação caracterizada pela obediência à ética, à lealdade, à honestidade, à boa fé e não somente à legalidade, haja vista que a própria Constituição Federal faz menção a este princípio no seu artigo 5º, inciso LXXIII, ao tratar da ação popular que vise anular ato lesivo à moralidade administrativa e, no artigo 14, parágrafo 9º do mesmo diploma legal, onde prescreve que: *“Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de **proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato (...).**”*

É preciso que o agente público pautе suas ações para valores éticos, com o fim de tangenciar o bem comum, devendo o administrador distinguir entre o bem do mal, o honesto do desonesto, não devendo atuar apenas em desconformidade com a lei jurídica, mas também evitar um confronto com a lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto. Uma vez que a Administração Pública gasta em despesas legais, todavia desnecessárias, ela demonstra que o objeto adveio da imoralidade. Assim, não é necessário conhecer as intenções do agente para identificar imoralidade, basta observar o resultado alcançado, se está ou não moralmente amparado. Neste ínterim, é imprescindível destacar que, apesar de não estar pacificado o entendimento, opta-se pelo sentido de que a moralidade e a probidade andam juntas, porque os dois princípios estão ligados pela ideia de

honestidade, ética, lealdade e boa fé, tendo em vista que a improbidade é chamada de imoralidade administrativa qualificada pelo enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou ofensa aos princípios administrativos, ensejando então um processo judicial promovido pela pessoa jurídica lesada ou pelo Ministério Público com aplicações de sanções.

A improbidade como infração é mais abrangente do que a moralidade, já que a lesão ao princípio da moralidade é pressuposto para que um ato seja considerado improbo, previsto em lei. Entretanto, a prática da improbidade se trata de um ilícito de natureza civil, como afirmado pela Constituição Federal no seu dispositivo 37, parágrafo 4º, "*sem prejuízo da ação penal cabível*".

Os sujeitos que praticam atos de improbidade são, entre outros, agentes públicos, servidores ou não e até mesmo particulares beneficiados, havendo uma classificação desses sujeitos quando se tratar de ato de improbidade perpetrado pelo próprio agente público, chamado de **ato de improbidade próprio**, e os cometidos pelos particulares beneficiados, chamados de **ato de impropriedade impróprio ou por equiparação**.

A moral é exigida pelo homem para suas condutas externas, já que a moral administrativa é imposta ao agente público visando a suas condutas internas, aspirando que este atue dentro de tais parâmetros, com a finalidade de melhor atender os interesses da coletividade e obter o bem comum tão almejado.

8.6 Princípio da Publicidade

A Administração Pública deve obedecer a este princípio dando ampla divulgação de seus atos, concedendo a oportunidade ao administrado de impugná-lo ou cumprir a determinação, podendo iniciar prazo para interposição de recursos, assim como os prazos de decadência e prescrição.

Este princípio atinge seu objetivo quando feito por órgãos oficiais, qual seja, o jornal, público ou não, que noticiam atos estatais, não sendo suficiente a mera notícia veiculada na imprensa.

Faz-se menção ao preceito de José Eduardo Martins Cardozo que define este princípio:

"Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade" (Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999, p. 150).

Contudo, este princípio deve ser usado de forma moderada, ou seja, sem o intuito de autopromoção, como bem afirma o § 1.º do art. 37 da Carta Magna, *"a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos"*, podendo ser relativizado em alguns casos de interesse público e a segurança, tais como os previstos no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LX e LXXII, da Constituição Federal que ordenam:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo."

Diante destes casos, nota-se a proteção do conteúdo da informação, pois os dados de particulares só interessam a eles, sendo tutelados pelo legislador constituinte, sem a intenção de torná-los públicos o que poderia causar consideráveis danos a esses particulares, tanto morais como materiais. Neste enfoque, a Administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, torná-los do conhecimento público, de forma clara e compreensível, de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos

de dados, quando sejam solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua, afastando quaisquer possibilidades de proveito político.

8.7 Princípio da Eficiência

É aquele que impõe o dever de a Administração Pública atender, de maneira satisfatória, os interesses da coletividade e de o administrador público fazer o melhor diante dos recursos disponíveis, estando relacionado à boa qualidade na prestação de serviços públicos. Assim, tendo como basilares o princípio da moralidade e o da finalidade, não seria conveniente a ineficiência administrativa, não aproveitando de forma coerente, todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros existentes e colocados ao alcance do administrador, no exercício regular de suas competências.

Traz-se à baila a observação de Cardozo:

"Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a ideia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis" (Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999, p. 166.)

A eficiência administrativa não se limita em um razoável aproveitamento dos meios e recursos colocados a sua disposição, mas sim precisa e deve estabelecer uma adequação lógica desses meios razoavelmente utilizados aos resultados efetivamente obtidos, por meio de uma relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes. Desta forma, a Administração age de forma eficiente quando, ao exercer suas funções típicas, aproveita a forma mais adequada disponível, chegando a um melhor resultado em relação ao objetivo que pretende alcançar.

Do exposto até aqui, é preciso constatar também o aspecto econômico, levando-se em consideração as decisões tratam da relação custo-benefício, pois não seria considerado um princípio constitucional se não englobasse as avaliações de *economicidade* do ato. De tal modo, a satisfação das necessidades da

coletividade deve ser obtida de modo menos oneroso ao Erário Público, visto que o artigo 70 da Carta Federal estabelece um controle pelo Tribunal de Contas.

Segundo a opinião de Lucia Valle Figueiredo *“tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes”*.

Desta forma, a Administração Pública tem o condão de atender as necessidades do cidadão em sua exata medida, com agilidade e por meio de uma organização interna aprimorada, com um ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis, empregando da melhor forma possível, sem se desviar do seu objetivo, pois caso isso ocorra, a Administração incorrerá em arbitrariedades.

8.8 Princípio da Autotutela

O aludido princípio obriga a Administração anular atos contaminados por algum vício de ilegalidade e revogar os inconvenientes; em outras palavras, ela deve controlar seus próprios atos, apreciando-os quanto ao mérito (oportunidade e conveniência) e quanto à legalidade. Seria uma consequência do Princípio da Legalidade, haja vista que se a Administração Pública está sujeita à lei, então compete a ela o controle da legalidade.

Neste aspecto, existem as súmulas 346 e 473, ambas do Supremo Tribunal Federal, que fazem menção ao princípio em estudo, lecionando o seguinte, respectivamente:

“A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”;

A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

No exercício da revisão de seus atos, a Administração assim o faz por intermédio de uma análise quanto à legalidade ou quanto o mérito, sendo que na legalidade o ato administrativo deve estar em conformidade com a ordem jurídica, ou

seja, estar em harmonia com o que a lei determina, ao passo que, no mérito é verificado se o ato é conveniente e oportuno com relação ao interesse público, além do que, a Administração pode rever seus atos de ofício ou por provocação do particular.

Dando um pouco mais ênfase na questão do mérito, é preciso saber que o mérito de um ato administrativo é composto por três elementos, quais sejam, a conveniência, oportunidade e justiça. A conveniência é um poder que tem o governo de saber o que é ou não é bom ou útil ao interesse público e à própria Administração Pública. A oportunidade é a capacidade que tem o administrador de escolher o momento para a prática dos atos administrativos. A justiça seria uma ideia de que a caracterização do que é justo ou injusto ao governo cabe a ele mesmo decidir.

Visto isto, finda-se com o devido entendimento de que um ato administrativo legal é revogado em caso de ser inconveniente ou inoportuno e que a anulação de um ato administrativo ocorrerá somente em razão de sua ilegalidade, podendo esta última ser feita pela Administração Pública que tem a obrigação de fazê-lo, ou pelo Judiciário.

8.9 Princípios da Especialidade e da Tutela ou Controle

Devido à grande ligação, é apropriado sopesar conjuntamente estes princípios, consistindo o Princípio da Especialidade determinar quais pessoas jurídicas criadas pelo Estado devem agir de acordo com a finalidade definida em lei. Já o Princípio da Tutela ou Controle impõe à Administração Direta a fiscalização dos entes que criou, sendo este controle chamado de finalístico, em virtude da vinculação das entidades da Administração Indireta à Administração Direta.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“quando o Estado cria pessoas jurídicas públicas administrativas - as autarquias - como forma de descentralizar a prestação de serviços públicos, com vistas à especialização de função, a lei que cria a entidade estabelece com precisão as finalidades que lhe incumbe atender, de tal modo que não cabe aos seus administradores afastar-se dos objetivos definidos na lei; isto precisamente pelo fato de não terem a livre disponibilidade dos interesses públicos”*.

Na mesma vertente, a doutrinadora acima citada faz uma observação em relação ao Princípio da Tutela ou Controle dizendo:

“Para assegurar que as entidades da administração indireta observem o princípio da especialidade, elaborou-se outro princípio: o do controle ou tutela, em consonância com o qual a Administração Pública direta fiscaliza as atividades dos referidos entes, com o objetivo de garantir a observância de suas finalidades institucionais.”

Por conseguinte, é importante não confundir o Princípio da Autotutela com o da Tutela Administrativa, pois esta diz respeito ao poder da Administração Pública Direta em controlar e fiscalizar as entidades que cria, ao passo que a Autotutela é controle próprio interno.

8.10 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

A Administração Pública tem o condão de atuar de forma razoável, ou seja, dentro de parâmetros normais de comportamento, evitando excessos, com meios e fins compatíveis (proporcionalidade).

Esta Proporcionalidade é a medida da Razoabilidade, sendo aquela uma das vertentes desta, já que a Razoabilidade exige uma proporcionalidade entre os meios utilizados e os fins aspirados, uma vez que a obediência do princípio em análise é realizada por meio da observação do binômio **adequação e necessidade**, haja vista ser a adequação à verificação se o ato alcançará os objetivos almejados, e necessidade, refere-se à existência de outra forma menos gravosa de atingir o objetivo.

Estes princípios sempre serão avaliados frente a uma situação em concreto, e têm aplicação fundamental na imposição de sanções aos particulares (exercício do poder de polícia) e aos agentes públicos (exercício do poder disciplinar). Ambos os princípios são também uma forma de controle voltado para os atos discricionários, na medida em que reduzem a margem de liberdade do administrador para a prática destes atos.

8.11 Princípio da Motivação

Em um Estado Democrático, a todos os cidadãos é dado o direito de conhecerem as razões que levaram a Administração Pública a tomar as decisões administrativas. Por certo, este princípio, amparado no artigo 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo, exige do

administrador o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que o fizeram a praticar qualquer ato administrativo, sendo que ela será mais detalhada conforme o ato seja vinculado ou discricionário, não mais se admitindo que este seja imotivado.

A Motivação garante com que o Poder Judiciário tenha condições de realizar um controle sobre a legalidade do ato administrativo, porque, por meio da motivação, é possível verificar a existência e veracidade dos motivos e a adequação do objeto aos fins de interesse público impostos pela lei.

Ressalte-se que motivo é diferente de motivação, visto que aquele significa as hipóteses de fatos (os acontecimentos, circunstâncias ou situações), e as hipóteses ou de direito (dispositivo de uma lei) que fundamentam a efetivação de um ato, já a motivação é o instrumento pelo qual será exposto o motivo. Pode ser que a própria lei dispense a motivação, como é o caso de provimento e exoneração de cargo em comissão.

8.12 Princípio da Hierarquia

A Administração Pública estrutura e organiza seus órgãos mantendo uma relação de coordenação e subordinação entre eles, com base nisso, os subordinados devem obedecer às ordens emanadas pelos superiores, decorrendo uma série prerrogativas para a Administração, entre elas a de revisar os atos dos subordinados, de delegar e avocar atribuições, e a de punir.

Somente nas atividades administrativas é que se constata essa relação de hierarquia, não estando presentes nas legislativas nem judiciais, porém nota-se sua existência nos Poderes Judiciário e Legislativo com relação às funções administrativas destes.

8.13 Princípio do Devido Processo Legal

De acordo com o texto constitucional ninguém terá o seu direito de liberdade e de propriedade interrompido sem o devido processo legal, assim, todo processo, inclusive o administrativo deve obediência a este princípio ficando obstatante à Administração proceder contra alguém tomando uma decisão que ache cabível sem atender ao contido na Constituição Federal.

De tal modo, o devido processo é aquele que segue as normas processuais em vigor, sob pena de anulação daquele, e garante ao cidadão a efetividade de um processo justo, impedindo a legalização de arbitrariedades e assegurando a todos, de forma igualitária, de uma perfeita dialética processual.

Eis que existem outros dois princípios que advêm do devido processo legal, quais sejam, o Contraditório e Ampla Defesa. O Contraditório assegura que a parte tem o direito de se manifestar sobre todas as provas produzidas e sobre as alegações pela parte contrária. Já na Ampla Defesa, há a faculdade de o acusado utilizar-se de todos os meios lícitos admitidos para provar o que alega, inclusive manter-se calado e não produzir provas contra si mesmo, conforme preconiza o artigo 5º da Constituição Federal.

8.14 Princípio da Segurança Jurídica

Este princípio é a essência do próprio Direito, irradiando-se em todo o sistema constitucional e, por conseguinte, coincidindo com uma das mais profundas aspirações do Homem, a da certeza de que o que o cerca é algo confiável, sendo uma necessidade incontornável de assentar-se sobre algo estável, ou relativamente estável.

Bem por isso, é preciso uma estabilidade nas relações jurídicas, com objetivo de atender ao interesse da coletividade, mesmo na hipótese de alguns vícios nos atos administrativos. Sua previsão se encontra no ordenamento jurídico do artigo 2º, *caput*, da Lei 9.784/99, decorrendo dele o dever de respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. É este princípio que a Administração deve se basear para fundamentar o instituto da convalidação dos atos administrativos, buscando a preservação da boa fé e da confiança do administrado na Administração Pública.

9. PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

9.1 Conceito e características

Como já visto, o maior objetivo do Estado é o de resguardar a finalidade pública, o bem estar coletivo, no entanto, para que ele consiga atingir este objetivo,

lhes são atribuídas determinadas prerrogativas. Tais prerrogativas são concretizadas no exercício dos chamados Poderes da Administração Pública, sendo suas características: **caráter instrumental e poder-dever**..

O caráter instrumental é a viabilização destes poderes, em que a Administração busca tangenciar o seu fim, qual seja, a proteção e promoção do interesse público, não devendo ser confundidos com os poderes políticos, os poderes estruturais, que são o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário. Quanto ao poder-dever, os poderes possuem a conotação obrigação, ou seja, o **poder-dever**, uma vez que é compulsório à Administração utilizá-los, não podendo abrir mão de seu exercício. Destarte desta característica é possível afirmar que os poderes da administração são irrenunciáveis e que a omissão de qualquer de seus agentes, em situações que devem agir, configura abuso de poder.

Conseqüentemente, o conceito dos Poderes da Administração são prerrogativas conferidas a ela para uma melhor atuação em defesa do interesse coletivo, sendo que os principais poderes elencados são: quanto à margem de liberdade estão o **vinculado** e o **discricionário**, já em espécie estão o **hierárquico**, **disciplinar** e o de **polícia**.

9.2 Poder Vinculado

O Poder Vinculado é exercido no momento em o agente público está frente a uma prévia tipificação objetiva e clara da situação em que deve agir, e do único comportamento possível a ser tomado, qual seja, o descrito no ordenamento jurídico. Aqui o agente público tem pequena margem de liberdade para prática dos atos administrativos, sendo este o poder do qual se utiliza a Administração quando pratica atos vinculados. A não observância dos requisitos previstos em lei torna o ato vinculado nulo, cabendo à Administração ou ao Poder Judiciário declarar a nulidade.

9.3 Poder Discricionário

Tem-se aqui um poder que devido à conveniência e oportunidade, é possível o administrador atuar com uma margem de liberdade ditada pela lei, para avaliar a situação em que deve agir ou para escolher qual o comportamento que poderá tomar, são critérios disponíveis à Administração para discernir quando e como deve agir.

Todavia, é preciso esclarecer que não existe arbitrariedade ou liberdade, mas sim margem de liberdade, justificando-se tal poder pela impossibilidade de o legislador prever todos os atos que a atividade administrativa exige, admitindo-se que o administrador tome a melhor medida para acatar ao interesse da coletividade no caso concreto.

Observa-se que não existe ato discricionário sem ter uma parte vinculada, ou seja, não há o ato propriamente discricionário, mas apenas discricionariedade por ocasião da prática de certos atos, em virtude do agente somente ter uma opção, sob pena de cometer ilegalidades. Isto porque, nenhum ato é totalmente discricionário, haja vista que sempre estará vinculado ao fim e à competência, tendo a lei sempre uma definição, de modo objetivo, de quem é competente para a prática de determinado ato. O fim e a competência citados são um dos requisitos dos atos administrativos, além do elemento forma, que também faz com que Poder Discricionário seja inevitavelmente vinculado.

Limites ao Exercício do Poder Discricionário

O mérito do ato é intangível pelo Poder Judiciário, o qual, só pode conhecer dos aspectos de legalidade, não podendo apreciar os elementos objeto ou o motivo do ato. Por isso, não se pode confundir discricionariedade com arbitrariedade, uma vez que o agente agir com arbitrariedade estará agredindo o ordenamento jurídico e conseqüentemente o ilícito será passível de correção jurídica.

É evidente, portanto, que existe uma tendência em se limitar o uso do Poder Discricionário em razão das arbitrariedades que são cometidas com fundamento no exercício deste poder. Com efeito, o judiciário, por meio dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pode controlar a prática deste poder discricionário, declarando a ilegalidade de atuação que viole estes princípios. De modo que a “liberdade de atuação” outorgada à Administração Pública é uma liberdade nos parâmetros da lei, portanto, um desempenho excessivo, desarrazoado, é ilegal, porquanto além dos certames legais.

9.4 Poder Hierárquico

É o poder que o administrador dispõe para distribuir e escalonar as funções

de seus subordinados, sem deixar de fiscalizá-los, estabelecendo uma relação de subordinação e coordenação, e expedindo ordens e revisando atos dos seus agentes. Logo, é o Poder Hierárquico que permite à Administração realizar uma graduação de autoridade entre seus órgãos e agentes, permitindo a todos o conhecimento de quem é competente para a prática de determinado ato.

O Poder Hierárquico tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito Interno da Administração. Do exercício do Poder Hierárquico decorrem as prerrogativas implícitas do superior para o subordinado de dar ordens, fiscalizar, delegar, avocar, rever e punir. Assim:

a) Dar ordens significa que quem as recebe deve obedecê-las, exceto quando manifestamente ilegais;

b) Fiscalizar é a verificação e acompanhamento das tarefas executadas pelos subordinados, corrigindo-as se for o caso.

c) Delegar denota o repasse de atribuições administrativas de responsabilidade do superior para o subalterno.

Havendo o dever de obediência, um subordinado não pode recusar funções delegadas, salvo se obstatente ou contrária à lei, consistindo que o delegante não é responsável pelo ato praticado, pois o delegado não age em nome do delegante, mas no exercício da competência que recebeu.

d) Avocar é o ato que o superior efetua ao chamar para si a tarefa que estava a cargo do subalterno.

e) Rever tem o desígnio de reanalisar os atos de seus subordinados, por meio de provocação ou pela própria vontade do agente superior, sobrevindo enquanto não for tal ato definitivo (coisa julgada administrativa) ou caso ainda não tenha gerado direito adquirido para o administrado, mantendo-o ou modificando-o.

9.5 Poder Disciplinar

É outra face do Poder Hierárquico e tem o condão de aplicar uma punição ao agente infrator, ficando claro que a sua única função está pautada à atividade de punir ou não um servidor público por infração funcional, distinto do Poder Hierárquico que se direciona à organização, orientação e revisão dos atos.

Embora haja certa discricionariedade na aplicação das sanções, a

Administração não tem escolha entre punir ou não punir, pois se trata de uma obrigação de punir, e o não cumprimento ou inércia da autoridade administrativa pode constituir crime de condescendência criminosa e improbidade administrativa, a discricionariedade referida diz respeito à escolha da pena. As penas disciplinares devem estar devidamente previstas em lei e motivadas, bem como há a necessidade de que a apuração da falta siga o devido processo legal e atenda o contraditório e ampla defesa. Apesar de se referir a punições, não é possível confundir Poder Disciplinar com o poder punitivo do Estado, posto que este é realizado pelo Judiciário e se relaciona aos crimes tipificados nas normas penais.

9.6 Poder de Polícia

Entende-se por Poder de Polícia a limitação que o Estado estabelece ao exercício dos direitos individuais em benefício do interesse da coletividade. É o controle estatal realizado nas atividades e interesses das pessoas, para não prejudicar outrem.

O controle efetua-se por meio de atos normativos ou concretos, com o fim de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos, tendo como fundamento a supremacia geral e a ordem jurídica, em que a ação fiscalizadora, preventiva, repressiva, impõe coercitivamente aos particulares um dever de abstenção, e amolda os comportamentos ao interesse coletivo consagrados no sistema normativo.

Embora tutela jurisdicional seja o de proteger o direito de liberdade e de propriedade, é preciso assinalar que se a liberdade e propriedade fossem ilimitadas, estaria instalada a desordem, situação inaceitável em um Estado Democrático de Direito. Destarte, é visível a precisão das pessoas cederem um pouco de sua liberdade e propriedade, em favor de segurança desses mesmos direitos.

O Poder de Polícia é exercido por todas as esferas da Federação, de modo que este poder estatal recai sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar o interesse público, e se expressa por intermédio de leis como nos atos concretos da Administração que visam ao cumprimento da legalidade, sendo que nos atos concretos que possuem um destinatário específico, o objetivo é alcançado por meio da polícia administrativa, ou seja, provém privativamente da autoridade pública, não podendo delegar este poder a particular ou prestadores de serviços.

A polícia administrativa se atem em adequar os interesses individuais com o interesse social, através da atuação sobre bens, direitos, atividades e ilícitos administrativos ao passo que a polícia judiciária é exercida pela polícia civil e militar e atua sobre as pessoas e ilícitos penais.

Normalmente, o Poder de Polícia possui atributos de discricionariedade, auto executoriedade e a coercibilidade, não podendo ser arbitrária, devendo estar sempre limitada aos requisitos do ato administrativo (competência, forma e finalidade), bem como aos princípios da Administração.

9.7 Abuso de Poder

Em havendo desrespeito na forma, a Administração utiliza os Poderes a ela concedida, violando a legalidade ou aos princípios, ela estará diante da figura do abuso de poder ou de autoridade que se divide em duas espécies, o **excesso de poder** que é configurado pela atuação desenfreada do agente público, agindo fora de sua competência administrativa e o **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**, que decorre de uma prática do agente público dentro dos limites de sua competência, porém com finalidade diversa da estabelecida pela legislação.

10 ADMINISTRAÇÃO E O ATO ADMINISTRATIVO

10.1 CONCEITO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

O ato administrativo é uma prerrogativa estatal, vindo a ser uma manifestação unilateral de vontade do Estado, com seus requisitos e pressupostos, destinados a cumprir concretamente a legislação. Não pode ser esquecido que a prática do ato administrativo é privilégio dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, onde as duas últimas praticam atos administrativos no exercício de função atípica administrativa.

10.2 ELEMENTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Esses elementos são as condições necessárias à constituição do ato administrativo, aquelas que se relacionam à existência do ato, compreendendo assim, **a forma, finalidade, competência, objeto e motivo**. Vale ressaltar que a forma, finalidade e competência são sempre elementos vinculados.

10.2.1 Forma

É o caminho legal pelo qual o ato administrativo deve percorrer, visto ser imperioso a observação de todas as formalidades necessárias durante o processo de exteriorização da vontade da Administração e obediência ao que está previsto em lei. A inobservância das formalidades que precedem o ato e o sucedem, desde que estabelecidas em lei, determinam a sua invalidade.

A obediência à forma não significa, no entanto, que a Administração esteja sujeita a formas rígidas e sacramentais, o que se manda é aplicação, como regra, da forma escrita. Entretanto, existem atos que são praticados de forma verbal (instruções de superior a inferior hierárquico), através de sinais (semáforo) ou outros sons (apito do guarda de trânsito).

Atente-se que a mesma forma utilizada para criar um ato administrativo deve ser a usada para a sua anulação ou extinção.

10.2.2 Finalidade

Finalidade é o objetivo do ato almejado pelo Poder Público, de acordo com a vontade da lei. É o resultado que a Administração quer alcançar com prática do ato, com efeito mediato, já que o objeto seria o efeito aspirado imediatamente.

Distingue-se do motivo porque este antecede a prática do ato, por exemplo, diante de certa situação de fato ou de direito (motivo), a autoridade pratica certo ato (objeto) para alcançar determinado resultado (finalidade), deste modo, a finalidade sucede à prática do ato, porque corresponde a sua edição.

Todo ato administrativo possui uma finalidade em sentido amplo, qual seja, interesse público, por isso é correto afirmar que o ato administrativo tem que ter sempre finalidade pública. Do que diz respeito ao sentido restrito, a finalidade é especial, própria do ato, um resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei.

O desvio de finalidade, tanto no sentido amplo como no sentido restrito, ou a finalidade diversa da desejada pela lei, torna o ato ilegal, uma espécie de abuso de poder. Tanto ocorre esse vício quando a Administração remove o funcionário a título de punição, como no caso em que ela desapropria um imóvel para perseguir o seu proprietário, inimigo político. No primeiro caso, o ato foi praticado com finalidade diversa da prevista na lei; no segundo, fugiu ao interesse público e foi praticado para atender ao fim de interesse particular da autoridade.

10.2.3 Competência

Este elemento se refere à pessoa ao órgão que produz o ato administrativo, sendo a medida do poder atribuído ao agente público. Para que o ato exista validamente o sujeito deve ser não apenas competente, mas também capaz e não impedido.

De acordo com a lei, competência é inderrogável, mas pode haver delegação ou avocação, desde que haja permissão legal, de modo que caso a lei seja omissa em relação à fixação de competência, será competente a autoridade de menor grau hierárquico, de acordo com o disposto no artigo 17 da Lei 9784/99. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de

sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração.

10.2.4 Objeto

É o assunto de que se trata o ato, ou o conteúdo do ato, como a imposição de uma multa ou a regulamentação de uma feira livre. No entanto, para a validade do ato é necessário o objeto ser lícito, moral, possível (de fato e de direito) e certo (quanto ao destinatário, tempo e lugar). Em suma, o objeto é aquilo que o ato enumera, dispõe, declara, enuncia, certifica, extingue, autoriza, modifica, significando o efeito jurídico do ato.

10.2.5 Motivo

É o fato em virtude do qual agiu a Administração, ou o pressuposto de fato e de direito do ato administrativo, a transgressão de uma atitude, por exemplo, é o motivo da multa. A ausência de motivo ou a indicação de motivo falso invalidam o ato administrativo.

Como já explanado, não se confundem motivo e motivação do ato, motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração. Contudo, existe mais uma distinção a ser feita entre o motivo e o móvel, consistindo que este é a intenção do agente, cuja importância é maior quando se trata de um ato discricionário, neste caso, o móvel apresentando vício, ainda que o ato atenda ao fim legal, ter-se-á um ato nulo em razão do princípio da moralidade.

11 ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Estes atributos também são distinguidos como características do ato administrativo, estabelecendo-se as qualidades que o diferenciam dos demais atos, de tal modo que o ato administrativo tem os seguintes atributos:

Presunção de legitimidade: até que se prove em contrário, presumem-se legítimos os atos da Administração e verdadeiros os fatos por ela alegados, neste

interim, tal presunção é relativa devido à prova em contrário. De tal forma, pode-se justificar a presunção de legitimidade dos atos administrativos em razão do princípio da legalidade, pois se presumem atos legais, celeridade no cumprimento em razão do interesse público, a presença de procedimentos e formalidades para edição dos atos administrativos e o constante controle interno e externo sobre eles.

Imperatividade: a administração pode impor unilateralmente as suas determinações, válidas, desde que dentro da legalidade e independentemente da concordância ou não de terceiros, vindo a constituir o particular em obrigação. Entretanto, esta imperatividade é passível de exceções, como no caso de atos que dependem da provocação do interessado.

Coercibilidade ou exigibilidade: o cumprimento das medidas administrativas pode ser exigido desde logo, porquanto são obrigações impostas pela imperatividade.

Auto-executoriedade: a Administração pode executar diretamente seus atos e fazer cumprir determinações, sem precisar se socorrer do Poder Judiciário, até com uso de força, se necessário. A auto-execução somente é autorizada por lei ou em caso de medida de urgência.

Tipicidade: os atos administrativos devem estar tipificados na lei, ou seja, devem estar descritos e corresponderem a figuras previamente estabelecidas pela legislação.

12 FORMAS DE EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Atos administrativos podem ser extintos das seguintes formas:

Renúncia: ocorre quando o beneficiário rejeita o ato administrativo por não mais desejar a continuidade dos seus efeitos. Exemplo: Alguém que tem uma permissão de uso de bem público não a quer mais.

Cumprimento de seus efeitos: o ato administrativo é extinto em função deste já ter esgotados seus efeitos. Exemplo: concessão de férias.

Desaparecimento do sujeito ou do objeto: ocorre quando desaparecem o sujeito ou o objeto que compõe o ato administrativo. Exemplo: bem tombado que é destruído em razão de terremoto.

Contraposição ou derrubada: é a prática posterior avessa de um ato, em relação ao primeiro, significando a retirada do ato administrativo pela edição de outro

ato jurídico, expedido com base em competência diferente e com efeitos incompatíveis, inibindo assim a continuidade da sua eficácia. Os efeitos do primeiro ficam inibidos pelo do segundo. Exemplo: a exoneração extingue a nomeação.

Cassação: a extinção decorre de um não cumprimento de seus deveres por parte do particular. Exemplo: Cassação do alvará de funcionamento do pasteleiro por não atingir condições de higiene.

Caducidade: remoção do ato administrativo pela superveniência de norma superior que torna incompatível a manutenção do ato. O ato estava de acordo com a lei, mas sobreveio uma nova e ele ficou incompatível. Exemplo: caducidade de permissão para instalação de circo em razão de o local ter se tornado zona estritamente residencial.

Revogação: extinção do ato administrativo em decorrência da sua inconveniência ou inoportunidade em face dos interesses públicos, devendo ser somente efetuado pela Administração, pois envolve juízo de valores (princípio da autotutela). É uma forma discricionária de retirada do ato administrativo. Os efeitos da revogação são *ex nunc* (não retroagem), pois até o momento da revogação os atos eram válidos (legais). Exemplo: revogação da construção de uma escola em virtude de uma enchente que irá consumir as verbas anteriormente destinadas à escola.

Anulação: o ato administrativo é extinto por outro ato ou pelo Poder Judiciário, por motivo de ilegalidade, tendo efeitos *ex tunc* (retroagem à origem do ato). A anulação pode ser feita pela Administração Pública, em razão de sua autotutela sobre os próprios atos, com confirmação do Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas nº 346 e nº473. Pode também ser feita pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos interessados, que poderão utilizar, para esse fim, quer as ações ordinárias e especiais previstas na legislação processual, quer os remédios constitucionais (ação popular, ação civil pública, etc.) de controle judicial da Administração Pública. Exemplo: anulação de porte de arma concedido a menor de idade.

13 INTERVENÇÃO JURISDICIONAL

13.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Sabendo que a Administração Pública está submetida ao princípio da legalidade, bem como levando em consideração que a finalidade única da Administração é a defesa do interesse coletivo, é fundamental que sua atuação seja controlada de forma que não haja qualquer violação a este princípio.

O intento do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, em determinadas circunstâncias. Abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Com base nesses elementos, o controle da Administração Pública é poder de fiscalização e retificação que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o fim de assegurar a harmonia de sua atuação com os princípios acima citados.

São previstas várias formas de controle que podem ser classificadas com relação à natureza de quem realizará o controle, em legislativo, administrativo e judicial. Controle legislativo é o que deriva do poder Legislativo, na condição de representante popular; controle administrativo é aquele que se origina da própria Administração Pública, no exercício da autotutela; e controle judicial é o que decorre da atuação provocada do poder Judiciário perante conflitos de interesses, além do Ministério Público com vistas a confirmar, rever ou alterar os atos administrativos que foram praticados em seu âmbito interno, diante de aspectos de legalidade, bem como de discricionariedade.

Neste diapasão, fica evidente a imprescindibilidade da intervenção do Judiciário e do Ministério Público em atos administrativos que estão em desconformidade com a lei, dentre eles atos oriundos de instituições estatais que devem estimar o regramento legislativo. Por isso, a intervenção é vista por muitos cidadãos como o meio de se buscar a justiça devido a arbitragens decorrentes destas instituições.

13.2 CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO

O Judiciário só pode intervir nos atos administrativos desde que provocado, o prejudicado pode ingressar diretamente em juízo, sem necessidade de esgotamento prévio de qualquer instância administrativa. Porém, o Judiciário não pode aferir o mérito do ato administrativo, ou seja, a sua oportunidade ou conveniência, aspectos, esses, de competência exclusiva do administrador.

O que é autorizado ao Judiciário fazer, sem ferir a independência dos poderes, é avaliar em que grau de intensidade legal que o ato administrativo se encontra, devendo aceitá-lo ou anulá-lo, ordenando que a Administração ou a instituição estatal que o praticou se retrifique ou não mais efetue o ato.

Nas palavras de Edmir Netto de Araújo, “*o controle judicial é normalmente exercido contra os atos administrativos vinculados, em sede de juízo de legalidade ou de constitucionalidade, com o fim de se buscar a invalidação dos atos nulos ou anuláveis, contrários ao ordenamento jurídico.*” (**Curso de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2006. Página 1150.)

Contudo, a discricionariedade propicia certa margem de liberdade para o administrador agir com subjetivismo, impondo-lhe três elementos vinculados para ser observados, a forma, a finalidade e a competência. Assim, esses elementos juntamente com a utilização dos princípios instrumentais da realidade e da razoabilidade que a intervenção se torna possível, permitem ao Poder Judiciário examinar se o mérito do ato administrativo foi devidamente integrado de acordo com o interesse público que sua norma de regência se presta a tutelar.

O administrado pode utilizar os vários tipos de ações previstos na legislação ordinária, para impugnar os atos da Administração, fundamentado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal que dispõe que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a Direito*”. Ela também prevê ações específicas de controle da Administração Pública, chamados de remédios constitucionais, compostos pelo *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança individual, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular e o direito de petição. Salvo este último, todos os demais são meios de gerar o controle jurisdicional de atos da Administração. Eventualmente, a ação civil pública, embora não prevista no artigo 5º da Constituição, tem a mesma finalidade, quando o ato nocivo seja praticado pela Administração.

Neste contexto, é alarmante o número de processos em andamento que tratam de ato administrativo, sobretudo os com pedidos de anulação do feito devido há alguma ilegalidade, inobservância de princípios, desvio de finalidade, ou seja, alegam que a Administração ou seus agentes desobedeceram a algum tipo de requisito exigido pela ordem jurídica.

13.3 CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição pátria enumerou diversas funções institucionais ao Ministério Público, entre elas o de zelar pelo efetivo respeito pelos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais assegurados, mormente os que se referem à defesa do patrimônio público e direitos e garantias do cidadão.

O Ministério Público é movido a exercer, também, a fiscalização e o controle externo da Administração Pública, ou seja, garantir o bom funcionamento administrativo e os direitos dos administrados relativos à limitação contrária à correta atuação estatal, bem como das prestações positivas realizadas em seu favor.

A inserção do Ministério Público como ente legítimo a exercer o controle aqui tratado surge em razão do aumento das atividades administrativas, não mais comportando somente a fiscalização pelos meios tradicionais, ou seja, pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

O Ministério Público, ao fiscalizar a Administração Pública, faz com que administrador preste contas dos seus atos, visto que a atuação da instituição ultrapassa a avaliação da regularidade ou da conduta desenvolvida pelo administrador público em face das normas legais existentes. Seu intento é também detectar eventuais fatores que possam prejudicar o pleno desenvolvimento da atividade administrativa, sem intervir, com isso, no poder decisório e discricionário do administrador.

A instituição pode promover o controle administrativo das decisões administrativas, devendo apreciar os aspectos formais de legalidade e competência do ato administrativo vinculado ao ato administrativo discricionário, bem como adentrar no mérito do ato, quando este figure imoralidade, desvie-se de sua finalidade ou contrarie o princípio da eficiência ou da razoabilidade.

Dessa forma, é legítimo ao Ministério Público instaurar inquéritos civis,

ajuizar ação civil pública na defesa do patrimônio público e social, promover a atuação da Justiça em defesa da legalidade, seja quando a lei estabelecer de forma expressa, seja quando os direitos públicos da sociedade não estiverem sendo observados, além de agir como fiscal da lei, nas Ações Populares, tendo a obrigação, segundo a Lei 4.717/65 de acompanhar a ação, promover a responsabilidade, civil ou criminal, daqueles que nela incidiram, hipótese em que atuará como autor, entre outras.

14 A INTERVENÇÃO JUDICIAL NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO MILITAR

Após o advento da Constituição Federal de 1988, também conhecida como a constituição “cidadã”, a administração pública e, por conseguinte, as corporações policiais militares têm convivido com um problema em comum: a intervenção do Ministério Público (MP) e, mais incisivamente, do Poder Judiciário, o qual, na maioria das vezes, invalida e/ou modifica os seus atos.

Conforme dados da Consultoria Jurídica da Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR), de 1990 a 2011, 1972 (mil novecentos e setenta e duas) ações foram impetradas contra atos da administração policial, constando que 1232 (mil duzentas e trinta e duas) destas ações já foram julgadas com a preocupante solução: 30% (trinta por cento) desfavoráveis à corporação.

Existem ainda 740 (setecentos e quarenta) ações em andamento, das quais merecem destaque:

AÇÕES EM ANDAMENTO				
N °	ASSUNTO/LITÍGIO	C/LIMINAR	S/ LIMINAR	TOTAL
01	Transferências de Policiais Militares	37	13	50
02	Exame Psicopatológico	36	37	73
03	Exame Físico	48	96	144
04	Pesquisa Social para Inclusão no CFSD.	66	18	84
05	Limite de Idade	20	06	26
06	Vagas para a Escola de Oficiais	16	09	25
07	Curso de Habilitação de Oficiais (CHQOOPM)	11	06	17
	TOTAL	234	185	419

FONTE: PMPR (2011)

Cabe salientar que estas são as ações com maior incidência, as quais, com exceção das transferências, obrigam o administrador à contratação ou graduação do servidor, ou seja, a inclusão condicional ou promoção deste nos quadros do Estado, com o conseqüente ônus aos cofres públicos e à administração policial.

Em decorrência das inúmeras ações, a PMPR é forçada a se adequar visando ao atendimento às decisões do poder Judiciário, o que normalmente se torna uma árdua tarefa, com reflexos em toda a estrutura da organização, criando-se uma situação de grande instabilidade, que atinge até mesmo aquele que se socorre à

justiça, em virtude de que freqüenta um curso ou permanece numa localidade ao arrimo de uma medida liminar, cujo mérito, invariavelmente, delonga anos pra ser analisado.

Além da gravosa instabilidade, outros aspectos se insurgem e são fontes de grandes preocupações, sobretudo, porque a administração pública é norteadada e submetida ao ordenamento jurídico do Estado, que tem no seu ápice a Constituição Federal, a qual norteia e limita as demais leis.

Pelo que se observa, grande parcela das ações judiciais interposta contra a PMPR, refere-se a atos administrativos relativos à **Incorporação de civis para o Curso de Formação de Soldados; Concurso para o Curso de Habilitação de Oficiais do Quadro Especial de Oficiais Administrativo da Polícia Militar (CHQEOPM); Limites de Vagas destinadas ao Colégio da Polícia Militar do Paraná para ingresso na Escola de Oficiais (EsO) e Transferência de Unidade ou de local de trabalho.**

14.1 Incorporação de civis na corporação para o Curso de Formação de Soldados

No que tange à incorporação de civis para o Curso de Formação de Soldados, as ações incidem questionando a legalidade da exigência do exame físico, psicopatológico, pesquisa social e o limite de idade. Tais requisitos estão deprecados em Concurso Público autorizado pelo Poder Executivo, que o dispõe com limite de vagas, sendo regido por Edital e as provas aplicadas por instituição pública credenciada na forma da Lei. Neste certame, em regra, a discricionariedade se encerra na decisão do Chefe do Poder Executivo no momento da contratação de servidores, no entanto, existe a possibilidade do arbítrio em relação ao exame psicopatológico, exame físico e à pesquisa social, os quais têm sido alvo de impugnações jurídicas.

14.1.1 O embasamento legal do Concurso Público para ingresso no Curso de Formação de Soldados

Primeiramente, cumpre esclarecer que a Polícia Militar do Paraná é regida por regulamentação própria, diversa dos demais ramos do serviço público.

Isto porque a Constituição Federal destacou capítulo específico às Polícias

Militares, definindo a legislação específica para disciplinar o ingresso, direitos e deveres dos militares estaduais, conforme se observa:

**SEÇÃO III
DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL
E DOS TERRITÓRIOS**

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

§ 1º - **Aplicam-se aos militares** dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, **além do que vier a ser fixado em lei**, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 3º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos Governadores.

§ 2º - Aos **militares** dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e à seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 4º e 5º; e aos militares do Distrito Federal e dos Territórios, o disposto no art. 40, § 6º.

...

**TÍTULO V
DA DEFESA DO ESTADO E DAS
INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
CAPÍTULO II
DAS FORÇAS ARMADAS**

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.

...

§ 3º - Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

...

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, **os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades**, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (grifo nosso)

Ademais, o art. 45, § 6º, da Constituição do Estado do Paraná, que trata dos militares, estabelece, no mesmo sentido, que legislação própria estabelece os requisitos para ingresso na Corporação:

**CAPÍTULO III
DOS MILITARES ESTADUAIS**

*Art. 45 - São **militares estaduais** os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.*

...
§ 6º **A lei disporá sobre os direitos, os deveres, as garantias e as vantagens dos militares estaduais, bem como sobre as normas de ingresso, acesso à carreira, estabilidade, limites de idade, condições de transferência para a inatividade e outras situações peculiares. (grifo nosso)**

A norma específica que disciplina o ingresso é a Lei Estadual nº 1.943, de 23 de junho de 1.954 (**Código da Polícia Militar do Estado do Paraná**), a qual estabelece:

Art. 21. São condições para o ingresso:

(...)

II - como soldado:

- a) ser brasileiro nato;
- b) ser reservista do Exército, da Marinha de Guerra ou da Aeronáutica Nacional, ou ser portador de autorização do Comando da Região;
- c) ser alfabetizado;
- d) ter comprovada moralidade;
- e) ter capacidade física comprovada pelo Serviço de Saúde da Corporação;
- f) ter no máximo 30 anos de idade.

No mesmo sentido, estabelece o Decreto Estadual nº 2.508/2004:

Art. 14. De acordo com as peculiaridades do cargo/função ou emprego, poderão ser realizadas provas nas seguintes modalidades:

- I - objetiva;
- II - subjetiva
- III - prática;
- IV - teórico-prática;
- V - aptidão física.

§ 1º *As provas terão caráter eliminatório e/ou classificatório, conforme estabelecido em edital. (grifo nosso).*

Desta forma, com fulcro no art. 21, alínea "e", da Lei Estadual nº 1.943/54, são elaborados os Editais, os quais pormenorizam todas as etapas dos concursos, principalmente, em relação aos Exames de Capacidade física, de saúde e Pesquisa Social. O Edital nº 061/2009-PMPR, assim previa:

7 DO PROCESSO DE SELEÇÃO

7.1 O Concurso Público regido por este Edital será desenvolvido em quatro fases, sendo a primeira eliminatória e classificatória e as demais de caráter somente eliminatório.

1.ª fase - Prova Escrita de Conhecimentos, que compreenderá Prova Objetiva e Prova Subjetiva.

2.^a fase - Exame de capacidade física, que compreenderá teste de suficiência física e teste de habilidades específicas.

3.^a fase - Exame de saúde, que compreenderá avaliação médica, odontológica e **psicopatológica**. (grifo nosso)

4.^a fase - Exame social e documental.

...

14 DA TERCEIRA FASE: EXAME DE SANIDADE FÍSICA E MENTAL

14.1 O exame de sanidade física e mental, de caráter eliminatório, compreenderá avaliação médica e odontológica e avaliação psicopatológica. Esses exames têm por finalidade detectar condições mórbidas que venham a constituir-se em restrições ao pleno desempenho das atividades inerentes à carreira militar estadual ou que no exercício das atividades de **policia militar** ou de **bombeiro militar** possam expor o candidato ao agravamento dessas condições mórbidas ou eventualmente a risco de vida pessoal ou a integridade física de terceiros, selecionando o candidato apto ao exercício pleno das funções da carreira de militar e atividades inerentes a ela. Está compreendida, nessa fase do Concurso, a verificação de condições físicas que não voltadas à morbidez sejam consideradas impeditivas à realização do Exame de Capacidade Física, face o intenso esforço físico a que serão submetidos os candidatos.

14.1.1 As avaliações constantes do Exame de Saúde serão realizadas nos locais, datas e horários constantes de Edital específico a ser divulgado para a convocação dos candidatos.

14.1.2 As avaliações serão procedidas por Juntas de Inspeção de Saúde, constituídas por Médicos e Dentistas, e por Psicólogos e Psiquiatras designados para essa finalidade.

14.1.3 Por ocasião da realização da avaliação médica, o candidato deverá obrigatoriamente apresentar os resultados dos exames laboratoriais citados nos **subitens 14.1.4 e 14.1.5**, cuja data da realização deverá ser inferior a 90 (noventa) dias da apresentação, sob pena de não ser submetido ao exame médico e ser desclassificado do Concurso.

(...)

14.2 O Exame Psicopatológico, será aplicado nas cidades onde o candidato realizou a 1.^a Fase – Prova Escrita de Conhecimentos e 2.^a Fase – Exame de Capacidade Física, devendo observar os endereços que constarão em Edital específico quando de sua convocação.

14.1.2 Os questionamentos jurídicos em relação ao Concurso Público para o ingresso no Curso de Formação de Soldados

Conforme se observa, os parâmetros de exigência para o ingresso na Polícia Militar do Estado do Paraná são os previstos em lei, observando-se que toda a sua justificativa jurídica está ancorada numa norma de grau superior (Constituição), da qual outras normas são editadas (no caso: Constituição Estadual, o Código da Polícia Militar do Estado do Paraná, Decreto Estadual nº 2.508/2004 e o específico Edital nº 061/2009-PMPR) utilizando-se a discricionariedade. Esta edição é necessária, pois sem o elemento inovador (normas editadas) a norma superior, por vezes, não teria condições de ser aplicada.

A justificativa que analisa o caráter prático da discricionariedade, destaca a

necessidade de flexibilização da atuação da Administração Pública diante da dinâmica do interesse público. Justifica-se que esta visa evitar o automatismo, em vista da impossibilidade de o legislador prever todas as situações possíveis de atuação da Administração. Logo, é necessário permitir um poder de iniciativa ao administrador, para que este possa atender adequadamente todas as necessidades que vierem a surgir (DI PIETRO, 2007, p. 197 e 198).

Conclui-se que a discricionariedade existe em benefício do interesse público visado pela lei, já que permite que em cada caso concreto o administrador faça a escolha adequada para cumpri-lo.

Assim, da análise mais cuidadosa dos supracitados dispositivos legais, observa-se uma grande lacuna jurídica, isto porque a Constituição Federal ao tratar das Forças Armadas, em seu Art. 14, § 3º, inciso X, que : **“a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades.. (grifo nosso)”**.

Já a Constituição do Estado do Paraná, ao dispor sobre os Militares Estaduais, em seu Art. 45, § 6º, reza: **“ A lei disporá sobre direitos, os deveres, as garantias e as vantagens dos militares estaduais, bem como sobre as normas de ingresso...(grifo nosso)”**. Ainda, seguindo os parâmetros impostos, a Lei Estadual nº 1.943, de 23 de junho de 1.954 (***Código da Polícia Militar do Estado do Paraná***), já com discricionariedade, estabelece em seu Art. 21 as condições de ingresso, dentre outras, a de ser alfabetizado, ter comprovada moralidade e ter capacidade física e de saúde.

Por fim, a maior discricionariedade é reservada aos Editais de Concurso, a exemplo do Edital nº 061/2009-PMPR, que previa o Exame de Capacidade Física compreendendo o teste de suficiência física e testes de habilidades específicas, bem como, o Exame de Saúde, compreendendo avaliação médica, odontológica e psicopatológica. É em relação a este último (Edital) que reside grande parte dos questionamentos jurídicos e embasamento das ações, quer em relação às discricionariedades (amparo legal, forma de aplicação, limites, etc.), quer em relação à equiparação do Edital á Lei, pois, a disposição legal comum é de que **a lei disporá sobre tais requisitos**.

Cumpra salientar que as regras para a contratação de pessoas pela Administração Pública se revelam opostas àquelas que incidem sobre a iniciativa privada, a qual não necessita cumprir maiores formalidades. Como se sabe, essas diferenças estruturais se devem aos diversos interesses que estão sendo representados, pois enquanto o particular representa a si mesmo, o Poder Público representa a coletividade. Dessa forma, as regras de contratação pelo Poder Público devem submeter-se aos princípios constitucionais, os quais limitam e comandam toda a sua atividade.

Com efeito, às vezes verifica-se a formulação de exigências a serem cumpridas pelos candidatos, as quais não têm a menor justificativa à luz desses princípios, revelando impropriedades levadas a efeito pelo Administrador na seleção para ingresso no serviço público, o qual estabelece requisitos por meio de um Edital, o que materializa um grave equívoco por não constituir ele instrumento legal para este mister.

Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 37, II, assevera que o ingresso no serviço público dar-se-á pela aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos na forma prevista *em lei*, em consonância com o seu art. 39, § 3.º, no qual percebe-se que somente ela (Constituição Federal) poderá estabelecer requisitos. Ainda, apesar de já evidente, por meio de uma interpretação sistemática da Carta Magna, regra similar já foi estabelecida no art. 5.º, XIII, o qual assegura ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais fixadas *em lei*. Desta forma, as exigências a serem contidas nos Editais só poderão ser consideradas legítimas se tiverem anterior previsão em lei regulamentadora da carreira, por ser o Edital ato infralegal, não se confundindo com a lei e não servindo de instrumento hábil para inovar no ordenamento jurídico, pois tal aceitação fere o princípio da separação entre os Poderes, ao transferir, de forma indevida, competências que a Constituição atribuiu ao Legislativo para os demais Poderes, o que é inaceitável.

De tal sorte e sob censura, pode-se concluir que o recrutamento na Polícia Militar carece de arrimo legal para salvaguarda de algumas exigências a serem cumpridas pelo candidato, as quais são, discricionariamente, apresentadas nos Editais que regem os certames, porém, não tão bem explicitadas em lei anterior regulamentadora da carreira.

Assim sendo, faz-se necessária a iniciativa institucional no sentido de provocar a edição de norma regulamentadora (lei), na esfera Estadual, onde tais exigências sejam claramente apresentadas, desta forma, limitando-se os questionáveis requisitos que ora entende-se como discricionários.

Porém, ainda que se entenda que existe o amparo legal para exigência de tais requisitos, ou mesmo que exista lei anterior, é salutar que a administração policial verifique se as exigências são compatíveis com os princípios constitucionais pertinentes. Isto porque, em muitos casos, o Poder Judiciário tem invalidado atos da administração pela absoluta falta de razoabilidade, que por vezes é erroneamente interpretado como análise do mérito administrativo, pois, além da legalidade, é admissível ao judiciário a apreciação no que tange à adequabilidade do ato.

Assim, merecem comentários as hodiernas exigências no recrutamento e seleção na Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR), sobretudo aquelas mais questionadas judicialmente, quais sejam: limite de idade, exame físico e exame psicopatológico.

14.1.2.1 Do Limite de Idade

Com relação à exigência de limite máximo e mínimo de idade em concursos públicos encontra-se respaldo nos arts. 37, II, e 39, § 3.º, ambos da Constituição Federal, senão vejamos:

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

*...
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (grifo nosso);*

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

*...
§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (grifo nosso);*

Além do referido respaldo legal, tal exigência encontra guarida na Súmula n. 683 do Supremo Federal, a qual prescreveu que o limite de idade para a

inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.

Importante registrar que recentemente a PMPR obteve um grande avanço, por meio da edição do Decreto nº 2200, de 29 de julho de 2011, o qual no seu art. 4º, § 2º acabou com o limite máximo de idade para os candidatos pertencentes ao efetivo para ingresso no Curso de Formação de Oficiais, atendendo-se um anseio da tropa e, sobretudo, evitando-se inúmeras ações judiciais.

De tal forma, a questão de limitação de idade só se torna inconstitucional quando incidir para a investidura em cargos que demandem apenas atividade intelectual e não força física. Isso porque é evidente que o esplendor da atividade intelectual atinge-se quando ela é aliada à experiência de vida, o que independe de idade.

14.1.2.2 Do Exame Físico

Com relação ao exame físico, a Lei Estadual nº 1.943, de 23 de junho de 1.954 (*Código da Polícia Militar do Estado do Paraná*), estabelece em seu Art. 21, inciso II, letra “e”:

Art. 21. São condições para o ingresso:

(...)

II - como soldado:

...

e) ter capacidade física comprovada pelo Serviço de Saúde da Corporação;

Como se observa, existe a previsão legal de que o candidato seja avaliado fisicamente, sendo tal comprovação realizada pelo serviço de saúde da corporação, constando-se, contudo, que tal dispositivo também é incompleto, pois não esclarece quais as exigências a serem cumpridas, ou seja, em que aspectos será o candidato avaliado (altura, peso, índice de massa corporal, compreensão física, teste de aptidão física, etc.), ficando, portanto a estipulação das exigências a cargo do administração policial por meio de Edital, o que no ano de 2009, assim o fez apresentava o Edital nº 061/2009-PMPR:

7 DO PROCESSO DE SELEÇÃO

7.1 O Concurso Público regido por este Edital será desenvolvido em quatro fases, sendo a primeira eliminatória e classificatória e as demais de caráter somente eliminatório.

1.ª fase - Prova Escrita de Conhecimentos, que compreenderá

Prova Objetiva e Prova Subjetiva.

2.^a fase - **Exame de capacidade física, que compreenderá teste de suficiência física e teste de habilidades específicas.** (grifo nosso)

3.^a fase - Exame de saúde, que compreenderá avaliação médica, odontológica e psicopatológica.

4.^a fase - Exame social e documental.

Em que pese à genérica previsão legal, bem como o fato das exigências serem explicitadas em Edital, a jurisprudência majoritária admite a aplicação de exames físicos para ingresso no Curso de Formação de Soldados, constando-se, segundo dados da Consultoria Jurídica da PMPR que 88% (oitenta e oito por cento) das ações encerram com julgamento favorável à organização policial.

14.1.2.2 Do Exame Psicopatológico

Finalmente, o exame psicopatológico, mais conhecido como exame psicotécnico, muito contestado judicialmente para ingresso em todas as esferas do setor público, não sendo diferente na PMPR, o qual, a bem da verdade, não é previsto expressamente em nenhum dispositivo legal (lei) que norteia a inclusão de civis na corporação, sendo tal exigência fruto da discricionariedade da administração e apresentada através de Editais.

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

"A Administração é livre para estabelecer as bases do concurso e os critérios de julgamento, desde que o faça com igualdade para todos os candidatos, tendo, ainda, o poder de, a todo tempo, alterar as condições e requisitos de admissão dos concorrentes, para melhor atendimento do interesse público. Não obstante, a exclusão ou reprovação com base em critério subjetivo, como a avaliação sigilosa de conduta do candidato, é ilegal se ocorrer sem motivação." (Direito Administrativo Brasileiro, 26^a ed. Atual, Malheiros Editores, 2001, p. 405) (grifou-se).

No entanto, a teor da Súmula n. 686 do Supremo Tribunal Federal: "só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público". Portanto, a exigência de aprovação em exames desta natureza (psicológicos, psicopatológicos, etc.) só tem validade havendo lei anterior que o defina, bem como, que os critérios adotados para avaliação sejam objetivos. Ao abordar o referido tema, o Ministro Francisco Rezek averbou: *"Não é exame, nem pode integrá-lo, uma aferição carente de qualquer rigor científico, onde a possibilidade teórica do arbítrio, do capricho e do preconceito não conheça limites"*.

Desta feita, e como já afirmado inicialmente, a legislação que norteia a inclusão de civis na corporação é carente de regulamentação, precisamente no que tange as exigências de alguns requisitos aos candidatos, fragilmente apresentados através dos Editais, sendo muitas vezes questionados judicialmente, no entanto, deve-se entender que mesmo a lei não consegue regular toda a atividade administrativa, pois é impossível prever todas as situações, todas as hipóteses, ficando evidente a necessidade de conceder discricionariedade ao agente administrativo, dando-lhe uma margem de operação, para que possa agir diante das situações não previstas. Não obstante, essa liberdade possui limitações para o seu exercício. “Na discricção reside a capacidade de fazer apenas o que é conveniente. Não de se fazer o tudo que se quer” (FRANCO SOBRINHO, 1974, p. 162).

Finalizando, em relação ao tema, é importante observar o que preceitua a Súmula nº. 684 do STF: “É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público”. Daí se observa que qualquer atitude adotada pelo Poder Público durante o transcorrer dos concursos, que venha atingir direitos dos candidatos, deverá ser e vir acompanhada das **razões** as quais lhe deram origem sob pena de inconstitucionalidade.

14.2 Seleção para o Curso de Habilitação de Oficiais do Quadro Especial de Oficiais Administrativo da Polícia Militar (CHQEOPM)

Em 22 de dezembro de 2006, o Governador do Estado sancionou a Lei nº 15.349, extinguindo o antigo Quadro de Oficiais de Administração (QOA) e criando um novo Quadro denominado Quadro Especial de Oficiais Policiais Militares (QEOPM).

Pela nova lei, os Subtenentes e Primeiros-Sargentos, policiais militares com maior tempo de serviço passaram a concorrer em igualdade de condições com as demais praças (soldados, cabos, terceiros e segundos-sargentos) para ingresso no Curso que lhes permita o acesso ao Oficialato.

Em decorrência da Lei, e tendo em vista a existência de vagas abertas no Quadro, e antevendo a abertura de mais vagas nos próximos anos, a Corporação marcou para o início de 2009 a deflagração do concurso interno para selecionar os futuros Oficiais do Quadro Especial de Oficiais Policiais Militares (QEOPM), que, após o Curso de Habilitação (dois anos), estariam prontos para o exercício de suas novas atribuições.

Com todos os ajustes administrativos e orçamentários implementados e com a entidade responsável pelo exame intelectual devidamente contratada, em meados de fevereiro de 2009, foi aberto o concurso interno para o preenchimento de 60 (sessenta) vagas abertas e/ou por abrir, por meio do Edital n°. 001-09 - CHQEOPM (Concurso ao Curso de Habilitação ao Quadro Especial de Oficiais da Polícia Militar), publicado no Boletim Geral n°. 11, de 17 de fevereiro de 2009.

Como era de se esperar, acorreram ao certame mais de 1.830 (um mil oitocentos e trinta) candidatos.

Diversos Subtenentes e Primeiros-Sargentos, na tentativa de defender os seus interesses, atacaram judicialmente a lei e o concurso, por meio, resumidamente, do argumento de que a Lei 15.349/06 seria inconstitucional.

Além disso, na data de 20 de março de 2009, o partido político Democratas - DEM, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 4221, arguindo a inconstitucionalidade da Lei 15.349/06.

Analisando os argumentos iniciais, o Ministro relator do Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que o tema seria relevante, mas DENEGOU o pedido de concessão de liminar para suspender a vigência da lei, ou seja, em outras palavras, o Ministro permitiu que a lei atacada continuasse produzindo efeitos no mundo jurídico.

O concurso público teve continuidade e, após todo o processo seletivo, concluiu-se com a aprovação dos 60 (sessenta) policiais-militares melhor classificados, conforme consta no Edital n° 028/CHQEOPM-2009, datado de 28 jul. 09.

Inconformados, diversos Subtenentes e Primeiros-sargentos que foram aprovados no concurso, mas não se classificaram entre os 60 primeiros colocados, ingressaram com ações judiciais, buscando garantir o seu direito de realizar o curso, sob o argumento de que a Lei 15.349/06 poderia ser declarada inconstitucional a qualquer momento, e, assim ocorrendo, estes teriam direito a realizar o curso.

Em apenas 05 (cinco) ações foram concedidas diversas liminares para que os autores continuassem no certame e realizassem o curso, inclusive com reposição de aulas. Desta forma, houve a determinação judicial para que a PMPR incluísse, condicionalmente no Curso de Habilitação para o QEOPM, mais 22 (vinte e dois) policiais militares.

Preocupada com a magnitude do problema, manifestou-se a Diretoria de Ensino no sentido de que o sistema de ensino da Corporação não disporia de estrutura para suportar este acréscimo de alunos no citado curso, conforme se observa:

INFORMAÇÃO Nº 001/2010

Ao Chefe da Consultoria Jurídica da PMPR

Assunto: Considerações sobre o CHQEOPM.

Referência: solicitação da Consultoria Jurídica.

O Curso de Habilitação de Oficiais (CHO) ao Quadro Especial de Oficiais da Polícia Militar do Paraná (QEOPM) foi criado pela Lei Estadual nº15.349/06, de 22 dez. 06, tem a duração de dois anos destina-se habilitar policiais-militares para o exercício das funções de Oficiais da Polícia Militar do Paraná (PMPR).

O curso tem como meta propiciar, desenvolver e estimular os conhecimentos técnico-profissionais, os valores e as habilidades necessárias à formação para a ocupação dos cargos e ao exercício das funções próprias dos oficiais subalternos e intermediários do QEOPM. Ao ser matriculado no CHO o discente recebe a denominação de Aluno Oficial.

O CHO teve início através de termo de matrícula datado de 22 mar. 10, com sessenta alunos oficiais, sendo 03 (três) Subtenentes, 06 (seis) primeiros Sargentos, 07 (sete) Segundos Sargentos, 25 (vinte e cinco) Terceiros Sargentos, 09 (nove) Cabos e 10 (dez) Soldados. Até a presente data foram ministradas 598 horas-aula, perfazendo 48,3% da carga horária total para o primeiro ano, que prevê 1.235 horas/aula. Já foram aplicadas 9 verificações da aprendizagem.

O Curso foi planejado para ser realizado em dois anos letivos, divididos em três fases. Na primeira fase os alunos oficiais foram equiparados aos cadetes do 1º CFO, esta terminou em data de 29 jul. 10; a segunda fase teve início em 2 ago. 10 e desenvolver-se-á até o final do primeiro ano letivo; e a terceira e última fase será para o segundo ano letivo, em 2011.

Ressalta-se que acontecem nesta Academia Policial-Militar do Guatupê (APMG) o Curso de Formação de Soldados (CFSd), o Curso de Formação de Sargentos (CFS), o Curso de Formação de Oficiais PM e BM (CFO) e o Estágio de Adaptação de Oficiais do Quadro de Saúde (EAOQS), envolvendo aproximadamente 700 discentes e um volumoso corpo docente, de aproximadamente 200 instrutores, professores e monitores. Diante destas afirmativas há que se destacar a dificuldade de corpo docente para suprir qualitativa e quantitativamente os cursos em questão.

Há também a preocupação com o valor de ressarcimento para as atividades letivas, que para este CHO tem o valor aproximado de R\$ 123.500,00 (cento e vinte e três mil e quinhentos reais). Aproximado, pois o valor exato depende da titulação dos instrutores, que pode sofrer alterações. Enfatiza-se que os sessenta alunos oficiais são distribuídos em duas turmas, sendo adotado por esta APMG o limite de 30 discentes por turma, para que o processo ensino-aprendizagem ocorra oportunizando voz e vez a todos os atores do momento educacional.

Verifica-se ainda que atualmente há dificuldade de acomodação de mais turmas destinadas à Escola de Formação de Oficiais (EsFO).

Costumeiramente, as turmas pertencentes à ESFO são pequenas, com aproximadamente 20 cadetes e/ou alunos oficiais, sendo as salas de aula com dimensões que não comportam confortavelmente número maior. As únicas duas salas grandes, que acomodam mais discentes, já são ocupadas pelas duas turmas do CHO, cada uma com 30 alunos oficiais.

Para acomodar todo o quantitativo de policiais nos cursos em andamento, a APMG disponibiliza apartamentos, mobiliário, roupas de cama e toda a infra-estrutura necessária à permanência dos alunos na APMG, procurando atender de maneira satisfatória, com as mínimas condições de conforto e bem-estar a todos os alunos; ocorre que, atualmente, esta estrutura está praticamente toda ocupada pelos Cursos de Formação de Oficiais PM e BM (CFO); Estágio de Adaptação para Oficiais do Quadro de Saúde (EAOQS), Curso de Habilitação de Oficiais para o Quadro Especial (CHO), Curso de Formação de Sargentos (CFS) e Curso de Formação de Soldados (CFSd).

Há também a preocupação com a adequação de horários dos instrutores com suas respectivas atividades funcionais. Na maioria das vezes, os instrutores já ministram número de horas-aula que ficam no limiar de atenderem de forma adequada à situação funcional e à dedicação que a atividade de docência requer.

Outro problema a ser gerido, seria em relação à alimentação, pois a APMG serve por dia, aproximadamente 1.000 (hum mil) refeições/dia, gerando grande consumo de gêneros alimentícios e uma carga de trabalho excessiva às equipes e policiais que trabalham diariamente no refeitório, seção de aprovisionamento e almoxarifado desta Casa de Ensino. Toda quantidade de alimentação servida resulta num comprometimento considerável de recursos financeiros destinados a atender as atividades ora desenvolvidas.

Alguns cursos não estavam previstos inicialmente para acontecer neste exercício (2010), fazendo com que se buscasse fontes alternativas para suprir alimentação, o que foi feito para o CFSd. Isto também ocorreu em relação à infra-estrutura, comprometendo praticamente todo mobiliário e apartamentos disponíveis, resultando que a APMG opera hoje com praticamente toda a sua capacidade para dar suporte aos alunos dos cursos já iniciados e, qualquer acréscimo, poderá levar a um colapso geral, comprometendo o ensino, inclusive, os que hoje estão em andamento naquela Casa de Ensino.

Como se pode verificar, a APMG está operando ao máximo para manter a qualidade no ensino, estando limitada às possibilidades financeiras e estruturais para receber novos alunos, pois atualmente não existem instalações disponíveis para alojar novos alunos do CHO, bem como, há restrições na distribuição de salas de aulas, refeitório, munição, instrutores e meios de ensino.

Logo, o ingresso de novos alunos do CHO ensejaria obrigatoriamente na aquisição de novos mobiliários independentemente da insuficiência de espaço físico para abrigar os alunos. Ainda, o aporte decorrente da matrícula de novos alunos e novas turmas do CHO, geraria gastos superiores em alimentação e outros gastos que não foram previstos no orçamento anual de 2010. Além disso, o CHO é um curso com duração bianual e ensejará continuidade no ano de 2011, refletindo diretamente no planejamento dos cursos a serem realizados futuramente, os quais são necessários à especialização, aperfeiçoamento e superior de polícia, previstos para o ano de 2011 e 2012, os quais estariam ameaçados por tal situação se vier a ocorrer.

Cabe destacar que o gasto de recursos públicos numa situação de desequilíbrio como ocorreria com essa convocação de mais de 75 novos alunos para o CHO, dificilmente se configuraria numa relação custo/benefício válida para a preservação dos interesses do contribuinte paranaense que depende da boa qualidade dos serviços prestados pela PMPR e de que elas sejam fornecidas a custos minimamente aceitáveis à administração estatal.

Além disso, caso se concretize a realização do curso por estes autores, tal poderá significar, ao final daquele curso, um excesso de, no mínimo 75 segundos-tenentes no Quadro Especial de Oficiais, sem previsão legal destes cargos, situação esta que, se concretizada, causará

grandes transtornos para a progressão de carreira de todas as praças, visto que este excesso de Oficiais inviabilizará o processo de renovação por mais de 15 anos.

Além disso, precisa ser enfatizado que dentro da estrutura do Estado não existe previsão orçamentária para o pagamento de um eventual excedente de 75 segundos-tenentes do quadro especial.

Como se não bastassem tais observações, a matrícula dos beneficiários das liminares potencializará o direito de diversos outros candidatos que, à luz do edital do concurso e da Lei (até agora não declarada inconstitucional, portanto tendo plena validade) foram melhores classificados no concurso - até mesmo porque foram concedidas liminares para militares que sequer se inscreveram no concurso, podendo chegar a um total de mais de mil candidatos, levando-se em consideração que 1830 militares se inscreveram no certame.

É preciso destacar que a Corporação, em todo o momento, apenas cumpriu os ditames legais, inexistindo ato arbitrário do Comando-Geral.

Diante do exposto, solicito a Vossa Senhoria a adoção das medidas cabíveis.

Mesmo diante do inconformismo e justificativas da corporação, ante a manutenção das liminares, foram os beneficiados forçosamente admitidos e encontram-se, condicionalmente, freqüentando o Curso de habilitação de Oficiais.

14.2.1 Aspectos Legais relativos ao Quadro Especial de Oficiais Administrativo da Polícia Militar (QEOPM)

Inicialmente, cabe salientar que a Constituição Federal, em seu artigo 22, inciso XXI, determina:

Art. 22 - Compete **privativamente** à União legislar sobre:

...

XXI - **normas gerais de organização, efetivos**, material bélico, **garantias**, convocação e mobilização das **polícias militares** e corpos de bombeiros militares;... (grifo nosso)

Já o Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), prescreve em seu art. Art. 3º, parágrafo único:

Art. 3º - O Ministério do Exército exercerá o controle e a coordenação das Polícias Militares .

Parágrafo único: O controle e a coordenação das Polícias Militares abrangerão os aspectos de organização e **legislação**, efetivos, disciplina, **ensino** e instrução, adestramento, material bélico de Polícia Militar, de Saúde e Veterinária de Campanha, aeronave, ... (grifos nossos)

Art. 15- Para ingresso nos quadros de Oficiais de Administração ou de Oficiais Especialistas, concorrerão os Subtenentes e 1º Sargentos, atendidos os seguintes requisitos básicos:

- 1) Possuir o ensino de 2º grau completo ou equivalente;
- 2) Possuir o curso de aperfeiçoamento de sargentos.

A Lei nº 4.855, de 30 de março de 1964, revogada pela ora questionada Lei nº 15.349, de 22 de dezembro de 2006, assim ditava:

Art. -2 É instituído, na mesma Corporação, o Quadro de Oficiais de Administração, constituído por 40 (quarenta) Segundos-Tenentes, 15 (quinze) Primeiros-Tenentes e 5 (cinco) Capitães.

§ único - O recrutamento para o primeiro posto far-se-á entre os Primeiros Sargentos e Subtenentes de conformidade com as normas estabelecidas na presente lei.

Art. 8º - O ingresso no QOA resulta do acesso da praça ao Oficialato pela promoção do **Subtenente ou 1º Sargento** ao posto de 2º Tenente por decreto do Chefe do Poder Executivo, mediante proposta do Comandante Geral (grifo nosso).

Art. 9º - Para ingresso no QOA, os Subtenentes e 1º Sargentos deverão satisfazer as seguintes condições:

I - Possuir o Curso de Oficiais de Administração. ...

Assim, a Lei Estadual nº 15.349/06, insurgiu, conforme dito, revogando a Lei nº 4.855, de 30 de março de 1964, extinguindo o Quadro de Oficiais de Administração (QOA), prevendo:

Art. 10. O ingresso no Curso de Habilitação previsto no artigo anterior dar-se-á mediante concurso seletivo interno, ao qual poderão concorrer todos os **Subtenentes, Primeiros Sargentos, Segundos Sargentos, Terceiros Sargentos, Cabos e Soldados graduados em curso de nível superior**, (grifo nosso).

Conforme se observa, a competência para legislar em relação a normas gerais de organização, efetivos e garantias das polícias militares é privativa da união.

Neste sentido, seguindo os parâmetros da Lei maior, foi editado o Decreto Federal nº 88.777, que criou na corporação o Quadro de Oficiais de Administração, o qual condicionava o acesso apenas aos Subtenentes e 1º Sargentos.

No entanto, ao arpejo da Lei, o Governo Estadual sancionou a Lei Estadual nº 15.349/06, extinguiu o Quadro de Oficiais de Administração e criou do Quadro Especial de Oficiais da Polícia Militar, permitindo desta feita que qualquer praça, portador de diploma de nível superior, pudesse concorrer para ingresso no Curso de habilitação, a ser realizado em âmbito interno.

O fato é que a lei nova criou grande instabilidade, e devido a Ação Direta de Inconstitucionalidade ainda não ter sido julgada, está a organização militar, sob pena de novas ações, impedida de realizar novos certames, bem como, devido à iminência de conclusão dos cursos em andamento, outro problema se agiganta, qual seja, a promoção dos habilitados ao posto de segundo tenente.

Parece mais sensato e com amparo legal, a promoção condicional de todos os formandos, independentemente se amparado por uma ou outra lei, pois do contrário, a organização sucumbirá diante de mais ações judiciais.

Entretanto, a promoção condicional na espera de decisão judicial não encerra a problemática criada, isto porque, julgada constitucional ou não a nova lei, haverá perdas para o Estado, em virtude do ônus gigantesco na formação destes policiais, oriundos do gasto com alimentação, fardamento, salários e instrutores, etc. Isto sem contar o abalo emocional daquele policial que, a duras penas, concluiu o curso, não foi promovido e deverá retornar à situação inicial, ou seja, na graduação anterior.

Mas, deixando de lado esse remédio imediato (promoção), voltemos ao objeto deste trabalho, que é a análise de soluções ante a possibilidade de ser a Lei Estadual nº 15.349/06, ser declarada inconstitucional, fato que diretamente atinge os atuais aqueles 59 (cinquenta e nove) alunos que, em tese, prestaram, foram aprovados e concluíram um curso regularmente e que posteriormente são surpreendidos com a ilegalidade do certame. Portanto, existe uma clara "insegurança jurídica".

14.2.2 A Insegurança Jurídica

Na verdade, não se trata de exclusividade do Estado do Paraná o fato de suas leis estarem sendo questionadas, pois muitas leis votadas e aprovadas pelas Assembléias Legislativas dos Estados da Federação e já se encontrarem em vigor, são declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, prejudicando e abalando a confiança de pessoas e instituições.

Assim, revela-se, quando da procedência nas alegações de constitucionalidade, que a qualidade legislativa nos Estados é falha, havendo a necessidade da criação de mecanismos visando minimizar os efeitos nefastos da declaração de uma lei, tendo em vista, que regularmente, e agravado pela morosidade da justiça brasileira, a lei produz efeitos na vida das pessoas e instituições

durante o intervalo de sua entrada em vigor e a sua inconciliabilidade com a constituição.

Em relação à insegurança jurídica, Mauro Nicolau Júnior (2005), assim se manifestou:

A segurança jurídica é o mínimo de previsibilidade necessária que o Estado de Direito deve oferecer a todo cidadão, a respeito de quais são as normas de convivência que ele deve observar e com base nas quais pode travar relações jurídicas válidas e eficazes.

Segundo Almiro do Couto e Silva (2005, p. 03), na relação jurídica, as partes nelas envolvidas devem proceder corretamente, com lealdade e lisura, envolvendo tanto as relações entre Estado e indivíduos, quanto também entre os próprios indivíduos, na medida em que representa a confiança das pessoas e instituições nos atos, procedimentos e condutas do Estado, incluindo aí sua produção legislativa:

(...) em última análise, dá conteúdo ao princípio da segurança jurídica, pelo qual, nos vínculos entre Estado e os indivíduos, se assegura uma certa previsibilidade da ação estatal, do mesmo modo que se garante o respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e uma certa coerência na conduta do Estado (COUTO E SILVA, 2005, p. 03).

Assim, tem-se que o Princípio da Segurança Jurídica se encontra diretamente relacionado ao Estado Democrático de Direito, sendo inerente e essencial a ele, constituindo um de seus princípios basilares de sustentação.

Desse modo, cumpre ressaltar que o Princípio da Segurança Jurídica possui ligação com os direitos fundamentais e conexão direta com determinados princípios que dão funcionalidade ao ordenamento jurídico brasileiro, dentre outros, a irretroatividade da lei, o devido processo legal e o direito adquirido.

Devido à dinamicidade do Direito, na busca de acompanhar o desenvolvimento social, nossos legisladores têm por missão a busca incessante de se aperfeiçoar o sistema legal do país; assim acabam lançando determinadas reformas, às vezes ilegais, que acabam afetando a população ou uma determinada classe, com a aprovação de leis fora do esquadro legal.

Com isto, não é de se espantar que esses *atingidos* insurjam-se contra medidas que *a priori* prejudiquem seus anseios, pressionando o Governo para que sejam mantidos seus direitos adquiridos, desenvolvendo-se um verdadeiro clamor pela observância dos princípios que norteiam o Estado Democrático.

Finalizando, pode-se enaltecer a importância da observância do Princípio da Segurança Jurídica, principalmente no meio jurídico, já que ele mesmo fornece o respaldo legal às inovações trazidas ao ordenamento, e, atualmente, reveste-se de suma importância no atual contexto social do país, e segundo tal princípio *a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*.

14.2.3 As conseqüências da declaração de inconstitucionalidade de leis

Pelo sistema de constitucionalidade de normas vigente no Brasil, uma decisão definitiva tem eficácia contra todos (*erga omnes*) e alcança sempre efeitos retroativos (*ex tunc*). Nos termos do parágrafo segundo, do artigo 102, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004:

Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

§ 2º - As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

O efeito *ex tunc* que, via de regra, emana das declarações de inconstitucionalidade de normas decididas pelo STF, isto é, atinge a relação jurídica baseada na lei inconstitucional desde o seu nascimento, tal como essa relação jamais houvesse existido. Tal efeito sempre foi reconhecido no Direito Constitucional brasileiro, devido ao princípio da supremacia da Constituição.

Porém, as conseqüências da declaração de inconstitucionalidade de uma determinada norma legal, na medida em que se fulminam as relações jurídicas estabelecidas em conformidade com uma lei até então válida, atinge o princípio da segurança jurídica, pois a lei outrora em vigor gozava de presunção de legitimidade,

e orientava o estabelecimento de relações jurídicas. Assim, desconsiderar os efeitos produzidos pela norma dada sua declaração de inconstitucionalidade, significa promover a desarrazoada retroatividade de um ato estatal, abalando a confiança das pessoas e instituições nos atos, procedimentos e condutas do Estado.

Com esta preocupação, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes (1996), externou opinião no sentido de que, em situações específicas, a eficácia “ex tunc” das declarações de inconstitucionalidade de lei poderia ter sua intensidade controlada de forma a não prejudicar relações jurídicas estabelecidas de boa-fé, preservando a segurança jurídica e a idéia de confiança. Para o ministro (1996, p. 192):

Conseqüência da declaração de nulidade “ex tunc” da norma inconstitucional deveria ser a eliminação do ordenamento jurídico de todos os atos praticados com fundamento nela. Todavia essa depuração total (“Totalbereinigung”) não se verifica nem nos sistemas que, como o alemão, fixaram uma regra particular sobre as conseqüências jurídicas da declaração de nulidade, nem naqueles que, como o brasileiro, utilizam as formas gerais de preclusão.

(...) concede-se proteção ao ato singular em homenagem ao princípio da segurança jurídica, procedendo-se a diferenciação entre o efeito da decisão no plano normativo (“Normebene”) e no plano do ato individual (“Einzelaktebene”) através das chamadas fórmulas de preclusão. Os atos praticados com base na lei inconstitucional que não mais se afigurem suscetíveis de revisão não são afetados pela lei inconstitucional.

Face ao impasse em relação aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de uma lei, visando introduzir no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade não produzir efeitos retroativos, foi editada a Lei Federal nº. 9.868, de 10 de novembro de 1999, a qual “Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal”, trazendo no bojo de seu artigo 27 a seguinte disposição:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

De igual forma, visando dirimir os efeitos advindos da declaração de inconstitucionalidade de uma lei, e também ressaltar a idéia de segurança jurídica compõe como princípio, em uma dimensão que contempla, em seu bojo, a idéia de proteção à confiança, tendo como base de existência e interpretação do

ordenamento jurídico brasileiro, foi editada a Lei Federal nº. 9.882, de 03 de dezembro de 1999, a qual “Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal”, apresentando redação praticamente igual ao disciplinar, em seu artigo 11, que:

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Assim, concluindo em relação a este tema, pode-se afirmar que no caso de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 15.349/06, aqueles alunos matriculados e formados regularmente sob a sua égide, em consonância com o princípio da segurança jurídica, poderão ser contemplados pelo disposto no Art. 27 da Lei Federal nº. 9.868, de 10 de novembro de 1999, pois é facultado ao Supremo Tribunal Federal, restringir os efeitos da declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado.

Por outro lado, aqueles alunos matriculados e formados condicionalmente, em sendo declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 15.349/06, são regularizados em face da Lei nº 4.855, de 30 de março de 1964, que volta a vigorar, não havendo outra alternativa para a corporação que não seja a reestruturação do Quadro de Oficiais de Administração, pois sendo inconstitucional a lei, estará extinto o Quadro Especial de Oficiais da Polícia Militar, que *data venia*, sequer encontra-se previsto na norma legal que regulamenta as Polícias e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).

14.3 Limites de vagas para alunos do Colégio da Polícia Militar para ingresso na Escola de Oficiais.

A relevância do estudo do tema consiste em que a Constituição Federal, em seu artigo 37, incisos I e II, prevê a necessidade de concurso público para o ingresso em cargo ou emprego público, reservando à lei estabelecer os requisitos para o ingresso e a natureza e complexidade do cargo ou emprego. Demais disso, pelo princípio da simetria, a Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 27, incisos I

e II, também disciplinou aludida matéria, mais especificamente, no artigo 45, da Constituição Estadual, inserto no Capítulo III - "Dos Militares Estaduais", menciona com clareza, em seu § 6º, que haverá lei disciplinando o ingresso à carreira dos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, senão vejamos:

Art. 45 - São militares estaduais os integrantes da **Polícia Militar** e do Corpo de Bombeiros.

(...)

§ 6º - **A lei** disporá sobre os direitos, os deveres, as garantias e as vantagens dos militares estaduais, bem como sobre as **normas de ingresso**, acesso à carreira, estabilidade, limites de idade, condições de transferência para a inatividade e outras situações peculiares. (grifos nossos).

Ainda, é de fundamental relevância a análise em relação ao alcance legal do Decreto Estadual, que é ato do Poder Executivo, se teria o condão de substituir a lei, consoante requer a Constituição Federal, pois inexistente ato normativo primário, ou seja, lei estadual disposta sobre a reserva de vagas a alunos do Colégio da Polícia Militar.

Finalmente, acerca da necessidade de previsão legal para estabelecer critérios e condições ao ingresso em cargos públicos, merecem destaque o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - CARREIRA POLICIAL MILITAR - LIMITE DE IDADE INSERTO NO EDITAL - CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS - ILEGALIDADE - LESÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO - CONCESSÃO DA SEGURANÇA - POSSIBILIDADE - INEXISTÊNCIA DE LEI ESTADUAL PREVENDO LIMITE DE IDADE - DECISÃO MANTIDA, EM SEDE DE REEXAME OFICIAL - APELO NÃO PROVIDO. A previsão contida no edital de convocação para ingresso no mencionado Curso de Formação de Oficiais não pode ter por sustentáculo de legitimidade o Decreto nº 1.299/99, tendo em vista que o mesmo não pode ser considerado lei em seu sentido formal, consubstanciando-se, isso sim, num ato meramente administrativo." (4ª Câmara Cível, Apelação Cível e Reexame Necessário n.º 1.0162293-3, Rel. Des. Wanderlei Resende, DJ n.º 6820, em 04/03/2005).

14.3.1 Aspectos legais em relação ao limites de vagas para alunos do Colégio da Polícia Militar para ingresso na Escola de Oficiais.

Considerando as peculiaridades marcantes da carreira militar, a Carta Magna, no Capítulo Reservado aos Militares assim assevera:

SEÇÃO III**DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS**

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

§ 1º - **Aplicam-se aos militares** dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, **além do que vier a ser fixado em lei**, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos Governadores.

(...)

TÍTULO V**DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS**

(...)

CAPÍTULO II**DAS FORÇAS ARMADAS**

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.

(...)

§ 3º - Os membros das Forças Armadas são denominados **militares**, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

Ademais, o art. 45, § 6º, da Constituição do Estado do Paraná, que trata dos militares, estabelece:

CAPÍTULO III**DOS MILITARES ESTADUAIS**

Art. 45 - São **militares estaduais** os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

(...)

§ 6º A lei disporá sobre os direitos, os deveres, as garantias e as vantagens dos **militares estaduais**, bem como sobre as normas de ingresso, acesso à carreira, estabilidade, limites de idade, condições de transferência para a inatividade e outras situações peculiares."

Aos militares foi dedicada uma seção (Seção III, Capítulo VII, Título III) na Constituição Federal, o que evidencia terem eles direitos, prerrogativas e obrigações decorrentes diretamente da Magna Carta. Da mesma forma, a Constituição Estadual tratou de forma específica os militares.

Em verdade, os legisladores constitucionais, quer Federal (**art. 37, Inciso I**), quer Estadual (**art. 27, inciso I, c/c art. 45, § 6º**), remeteram, ao Legislador ordinário, a competência para estabelecer os requisitos básicos para o **ingresso e acesso** à carreira militar do Estado:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, e qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação e, também, ao seguinte:

"I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos **estabelecidos em lei**, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;" (grifo nosso)

A norma estadual específica que estabelece os requisitos básicos para o ingresso e na carreira do Militar Estadual é a Lei Estadual nº 1.943, de 23 de junho de 1954 (**Código da Polícia Militar do Estado do Paraná**), assim define:

Art. 20 - O ingresso na Corporação dar-se-á: (grifo nosso)

a) Como Oficial não combatente;

b) Como Soldado;

c) Como Aluno do Curso de Formação de Oficiais Combatentes.

Art. 21. São condições para o ingresso (grifo nosso)

(...)

III - como aluno do CFO:

- a respectiva matrícula, na forma do regulamento próprio.

(...)

CAPÍTULO IX

- Dos Cursos -

Art. 43 - Os cursos da Corporação são os seguintes:

a) - Curso de Formação de Oficiais Combatentes;

b) - Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais;

c) - Curso de Equitação;

d) - Cursos de Graduados Combatentes; e

e) - Cursos de Qualificação de Soldados e Graduados.

§ ((1º - A regulação dos cursos é da alçada do Comando Geral, dependendo de aprovação, por decreto Executivo, os das letras a) e b). (grifos nossos)

Portanto, a Lei Estadual nº 1.943/54 normatizou o assunto e conferiu aos Decretos Executivos a função de regulamentar a matéria atinente ao Curso de Formação de Oficiais.

É importante frisar que o **Regulamento próprio a que se refere a Lei Estadual nº 1.943/1954** é atualmente o Decreto Estadual nº 3.132/2008, que prevê o seguinte:

Art. 1º As vagas para o 1º ano do Curso de Formação de Oficiais Policiais-Militares (CFO/PM) e para o 1º ano do Curso de Formação de Oficiais Bombeiros- Militares (CFO/BM) da Polícia Militar do Paraná (PMPR) serão preenchidas por:

I - alunos oriundos do Colégio da Polícia Militar do Paraná (CPM);

II - candidatos aprovados no Concurso Vestibular (CV).

§ 1º Caberá ao Comandante-Geral da PMPR a elaboração do edital do concurso atinente ao CFO/PM e ao CFO/BM.

§ 2º O quantitativo de vagas para o 1º ano do CFO/PM e do CFO/BM será fixado, mediante proposta do Comandante-Geral, em decreto, destinando-se o respectivo concurso ao preenchimento exclusivo dessas vagas.

§ 3º Fica vedado o aproveitamento de candidatos classificados como suplentes para o preenchimento de vagas em concurso subsequente.

Para definir o quantitativo de vagas a serem ofertadas para o 1º ano do Curso de Formação de Oficiais Policiais e Bombeiros Militares - ano 2009, foram editados os Decretos Estaduais nº 7.915/2010 - Publicado no Diário Oficial nº 8.276/2010) e nº 827/2011, publicado no Diário Oficial nº 8.423, de 14 de março de 2011.

Seguindo as orientações dos citados Decretos Governamentais, foram editadas as Instruções para as Provas de Habilidades Específicas para Admissão e Matrícula no Curso de Formação de Oficiais/2011, retificado pelo Edital nº 436/2011), que definiu o número de vagas pela via do Vestibular:

14.3.2 Alterações na lei de ingresso à Escola de Oficiais.

A exemplo do que poderá ocorrer em relação a civis para o Curso de Formação de Soldados, a inclusão para a Escola de Oficiais poderá sofrer significativas mudanças, considerando que com a efetiva aplicação do § 16 do seu art. 1º da Emenda Constitucional 64, que está condicionada à aplicação do § 15 do seu art. 1º do mesmo dispositivo legal, quando então, o ingresso para a Escola de Oficiais estaria condicionado à exigência de curso de Direito para ingresso na carreira de Oficial do Quadro de Oficiais Policiais-Militares e curso de Engenharia para ingresso no Quadro de Oficiais Bombeiros-Militares, o que tornar-se-ia impeditivo para o ingresso do aluno do Colégio da Polícia Militar no referido curso, senão vejamos:

Art. 1º Ficam acrescidos §§ 15 e 16 ao art. 45 da Constituição Estadual, com a seguinte redação:

“§ 15. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná passam a perceber como remuneração, o subsídio, em parcela única, em observância ao contido no § 4º do artigo 39, em face do que dispõe o § 9º do artigo 144, ambos da Constituição Federal”.

“§ 16. A partir da implantação da remuneração dos militares estaduais na forma do § 15 deste artigo, exigir-se-á, para o preenchimento do cargo, na Polícia Militar do Paraná, além de outras condições definidas em lei, **curso de nível superior para ingresso como Soldado de Segunda Classe e curso de Direito para ingresso na carreira de Oficial do Quadro de Oficiais Policiais-Militares e curso de Engenharia para ingresso no Quadro de Oficiais Bombeiros-Militares (grifo nosso).**

Recentemente, em face da grande quantidade de ações questionando o limite de vagas destinadas ao Colégio da Polícia Militar, por meio de iniciativa da Polícia Militar, o Poder Executivo Estadual editou o Decreto nº 2200, de 29 de julho de 2011, prevendo em seu Art. 1º:

Art. 1º As vagas para o 1º ano do Curso de Formação de Oficiais Policiais-Militares (CFO/PM) e para o 1º ano do Curso de Formação de Oficiais Bombeiros-Militares (CFO/BM) da Polícia Militar do Paraná (PMPR) **serão preenchidas por candidatos aprovados em Concurso Público** (grifo nosso).

Desta forma, sem deixar enaltecer os vultosos, dedicados e competentes oficiais oriundos daquele centro de ensino, ocorreu a tão esperada adequação da instituição aos preceitos fundamentais contidos na Carta Magna, pois, flagrantemente, o ingresso de alunos do Colégio da Polícia Militar na Escola de Oficiais, contrariava o contido na Constituição Federal, em seu artigo 37, incisos I e II, que prevê, para o ingresso em cargo ou emprego público, a necessidade da submissão a concurso público.

Finalmente, talvez seja pertinente acrescentar, que tal mudança na forma de ingresso na Escola de Oficiais não implica em quaisquer reflexos aqueles oficiais da corporação, na ativa ou inatividade, que não tenham obedecido a regra constitucional para ingresso, isto porque, haveria a necessidade da arguição, julgamento e declaração de inconstitucionalidade da norma legal que autorizou, e ainda, mesmo assim, estariam amparado pelo princípio da segurança jurídica.

14.4 Transferências de Policiais Militares

Com o mundo cada vez mais globalizado, traz o aumento de forma vertiginosa das desigualdades sociais, que, por sua vez, faz com que os índices de criminalidade atinjam patamares jamais vistos.

O nosso Estado não está fora desta realidade, tendo nossa organização policial que adotar novas estratégias para enfrentar o quadro existente.

Neste contexto, a população quer ver a polícia nas ruas, e a polícia terá que estar presente em todos os municípios, mesmo os mais longínquos e desprovidos de meios. A ostensividade é fator preponderante para a prevenção e exige um grande número de policiais.

A Polícia Militar do Paraná vem de uma recente reestruturação organizacional, por meio do que foram criados novos cargos e comandos, ocorrendo a tão sonhada e necessária descentralização. Porém, mais do que nunca, existe a necessidade de adequação de seu efetivo, a fim de atender as necessidades da sociedade, ou melhor, o interesse público.

Dentre as medidas adotadas o remanejamento de efetivo, sem dúvida, é uma das principais, visando a uma melhor distribuição, baseada em critérios e indicadores estabelecidos para a relação PM x População.

Nesta conciliação de propósitos, surge a transferência por necessidade do serviço, como o elemento desencadeador deste processo, efetivando-se por ato administrativo da autoridade competente, em consonância com as normas legais e estatutárias que regem o assunto.

Assim, a transferência por necessidade de serviço se realiza conforme a vontade do Estado-administração, com sujeição do transferido, uma vez que, tal restrição, decorre de aceitação *profissional* do Policial Militar em prestar serviço em qualquer recanto de nosso Estado.

É mister, no entanto, que na efetivação do ato administrativo sejam observados, além de aspectos legais, aspectos humanos, pois, inobstante ocorrerem por necessidade do serviço, devem fundamentarem-se em atos administrativos que conciliem o interesse público com as necessidades pessoais dos servidores militares, evitando ou minimizando assim as repercussões prejudiciais, qualificando-se o desempenho do profissional junto à sociedade, a partir do reconhecimento ostensivo ao ser humano pleno.

14.4.1 Aspectos legais relativos a movimentação na PMPR

A Constituição *Cidadã* de 1988, em seu art. 5º, alinhou uma série de Direitos e Garantias Fundamentais, entre os quais, por ser pertinente ao presente trabalho, citamos:

“Inc. II – Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.

Inc. XXXIII – Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Inc. XXXV – A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Tais prerrogativas, elegidas para todos, alcançam também aos policiais militares que passam a experimentar os ditos direitos de cidadania.

Ainda, o legislador constitucional quer federal (art. 42, § 1º, c/c 142, § 3º, inciso X), quer estadual (art. 45, § 6º), remeteu ao legislador ordinário a competência para estabelecer os requisitos básicos que regulamentam a carreira policial militar, com seus direitos e deveres, dentre estes os relativos à movimentação do efetivo.

No Estado do Paraná, a legislação que disciplina a movimentação dos militares estaduais é a seguinte:

LEI ESTADUAL nº 16.575, de 29 de setembro de 2010:

Art. 4º. A administração, o comando e o emprego da Corporação são da competência e responsabilidade do Comandante-Geral, assessorado e auxiliado pelos órgãos de direção.

REGULAMENTO INTERNO E DOS SERVIÇOS GERAIS DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ, APROVADO PELO DECRETO ESTADUAL Nº 7.339/2010:

Art. 56. Cabe à Diretoria de Pessoal:

IX - preparar os atos de movimentação de militares estaduais, de acordo com as ordens do Comandante-Geral e as disposições legais e regulamentares;

Art. 57. Compete ao Diretor de Pessoal:

VIII - providenciar a elaboração dos atos de movimentação de militares estaduais, de acordo com as ordens do Comandante-Geral e as disposições legais e regulamentares;

Art. 62. Compete ao Chefe da DP/2:

III - preparar os atos e proceder à movimentação de militares estaduais, quando determinado.

Desta forma, cabe ao Diretor de Pessoal realizar a movimentação das praças, e, por conseguinte, as designações para desempenhar encargo, mesmo que não haja mudança de classificação ou alteração de unidade.

Não obstante, o Comandante-Geral ainda detém a competência para realizar as transferências dos citados policiais militares, uma vez que a Lei de Organização Básica da PMPR (Lei 16.575/2010) lhe confere tal prerrogativa, isto porque *cui licet quod est plus, licet utique quod est minus* - quem pode o mais, pode o menos.

14.4.2 Legislação sobre movimentação em outras instituições militares

Com escopo de subsidiar este trabalho, apresenta-se uma análise de aspectos significativos das legislações sobre movimentação do Exército e outras Polícias Militares do Brasil, a fim de coletar informações para subsidiar o presente estudo.

14.4.2.1 Exército Brasileiro

A movimentação de Oficiais e Praças do Exército Brasileiro é regulamentada pelo Decreto nº 2.040, de 21 de outubro de 1996, o qual apresenta como prioridade o atendimento da necessidade do serviço, permitindo, contudo que possa ocorrer a transferência por interesse particular, desde que não traga inconveniência ao serviço, (Art. 1º item IX e Art. 13, item IX), assim estabelecendo:

Art. 1º: Este regulamento estabelece princípios e normas gerais para a movimentação de oficiais e praças da ativa do Exército considerando:

V- A precedência do interesse do serviço sobre o individual.

IX- O interesse do militar, quando pertinente.

Art. 13 – A movimentação tem por objetivos:

IX- Atender, respeitada a conveniência do serviço, aos interesses próprios do militar.

Existe também a possibilidade da transferência atender a problemas de saúde do militar ou dos seus dependentes, porém ainda assim é considerado o interesse do serviço, senão vejamos:

Art. 16 - Movimentação para atender os problemas de saúde do militar ou de seus dependentes, poderá ser realizada a requerimento do interessado ao órgão movimentador, seguindo os canais de comando e considerando o interesse do serviço.

Por último, ressalte-se o importante aspecto que existe nas instruções reguladoras para movimentação de oficiais e praças do Exército (IR 30-31) item II a previsão de que, quando a movimentação exigir mudança de sede, sempre que possível deve ser efetivada no final do ano, assim citado:

II – A movimentação que exigir mudança de sede deverá ser efetuada, sempre que possível, no final de cada ano, de modo que o militar movimentado possa seguir destino no mês de dezembro.

14.4.2.2 Polícia Militar do Pernambuco

A movimentação de Oficiais e Praças da Polícia Militar do Estado do Pernambuco é regulamentada pelo Decreto nº 7.510 de 18 de outubro de 1981, o qual também apresenta a prevalência do interesse Público, conforme se verifica:

Art. 1º - Este regulamento estabelece princípios e normas gerais, define conceitos e competência para movimentação de oficiais e praças de serviço ativo na Polícia Militar de Pernambuco, ao âmbito de sua jurisdição, considerando:

Item VI – A predominância do serviço público sobre o individual.

Contudo, também a possibilidade do atendimento de interesse do servidor, desde que haja a conciliação com as exigências de serviço, previsto no Art. 1º, item XI e no Art. 3º, parágrafo único:

Art. 1º item 11 – interesses pessoais do policial-militar, quando pertinentes.
Art. 3º - Parágrafo único: nos casos previstos neste regulamento, poderão ser atendidos interesses individuais, quando for possível conciliá-los com as exigências do serviço. Há que se registrar apenas uma forma de transferência onde prevalece o interesse particular sobre o público, que são os problemas que envolvem a saúde do servidor ou dependentes, contida no Art. 20 parágrafo 2º:

Art. 20 parágrafo 2º - "A movimentação por necessidade do serviço, ou por interesse próprio, só poderá ser efetivada..."

Parágrafo 2º letra d – Imposição de saúde do policial militar ou de seu dependente, devidamente comprovada em inspeção de saúde ou mediante parecer médico.

14.4.2.3 Polícia Militar de Minas Gerais

As movimentações são regidas pelo Estatuto dos Policiais Militares de Minas Gerais, Lei 5.301 de 16 de Outubro de 1969, não possuindo a organização regulamento exclusivo sobre movimentações.

Como tem sido regra, também a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) faz alusão ao atendimento da necessidade do serviço, conforme se observa no Art. 165 do citado diploma legal:

Art. 65 – A movimentação do pessoal tem por fim regular a passagem dos Oficiais pelos diferentes funções Policiais Militares de modo à satisfazer as necessidades do serviço e distribuir eqüitativamente os ônus e vantagens delas decorrentes.

No tocante ao entendimento do interesse particular dos servidores, pode-se constatar um tratamento diferenciado entre os Oficiais e Praças ou seja:

Art. 168 – Parágrafo 3º:
A movimentação “por interesse próprio” só será efetuada quando motivada por solicitação do interessado em requerimento dirigido a autoridade competente para fazê-la, no caso de o motivo alegado ser o de saúde ou de pessoa de sua família deverá instruir o requerimento com atestado médico.

Já com relação às praças:

Art. 175...
Parágrafo 3º - A movimentação “por interesse próprio” só será efetuada mediante requerimento motivado do interessado devidamente informado e instruído pelo comandante ou chefe com todos os dados que motivaram o pedido e quando não ocorrer prejuízo para o serviço e à disciplina. No caso de o motivo alegado ser o de sua saúde ou de pessoa de sua família deverá o requerente instruir o pedido com parecer médico.

14.4.2.4 Polícia Militar do Rio de Janeiro

A movimentação de Oficiais e Praças da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro é regulamentada pelo Decreto nº 1.320, de 20 de julho de 1997, o qual apresenta como regra geral para as movimentações, o atendimento à necessidade do serviço, conforme se verifica:

Art. 3º - A movimentação de policiais militares e de bombeiros é atividade administrativa que se realiza para atender à necessidade do serviço.

Apresenta exceção à regra no caso de a transferência se dar no interesse do servidor, desde que haja conciliação com as exigências do serviço. Conforme vemos no artigo 3º parágrafo único:

Art. 3º - Parágrafo único - Nos casos previstos neste Regulamento, poderão ser atendidos interesses individuais, quando for possível conciliá-los com as exigências de serviço.

Art. 4º - Inciso X – Atender, se possível, a interesses pessoais do policial militar e do bombeiro militar.

Constata-se também que mesmo nos casos onde haja a necessidade da transferência por motivo de saúde, própria ou de pessoa da família, deverá ser atendido o interesse do serviço, conforme expressa o inciso VI ,do Art. 4º:

Art. 4º ...

Inciso VI – Atender, respeitados os interesses do serviço, à necessidade de saúde do policial militar e de seus dependentes e do bombeiro militar e de seus dependentes.

Talvez com escopo de evitar as transferências indiscriminadas, no Art. 55 do citado diploma legal, faz-se referência ao tempo a realização das movimentações, da seguinte forma:

Art. 55 – As oportunidades para movimentação deverão corresponder às épocas de promoções, mesmo que referentes a policiais militares ou bombeiros militares que não tenham sido promovidos.

14.4.3 Os questionamentos judiciais e aspectos doutrinários relevantes

Reiteradamente, alegam os impetrantes que o ato administrativo foi praticado sem a necessária motivação, isto porque a administração procura traduzir a motivação utilizando o termo “por interesse do serviço”, o que não deixaria às claras o *motivo* das transferências.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello: *“Motivo é o pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato. (...) Cumpre distinguir motivo do ato de motivo legal. Enquanto este último é a previsão abstrata de uma situação fática, empírica, que efetivamente serviu de suporte real e objetivo para a prática do ato. É evidente que o ato será viciado toda vez que o motivo de fato for descoincidente com o motivo legal”*.

Já por motivação, ainda segundo Bandeira de Mello, entende-se a exposição dos motivos do ato administrativo:

“Não se confunde o motivo do ato administrativo com a motivação feita pela autoridade administrativa. (...) É a exposição dos motivos (...)”.

O motivo nem sempre está expressamente previsto em lei, cabendo, nesses casos, à autoridade administrativa competente proceder à escolha dos motivos que lhe autorizarão a exercer a competência.

Para o citado doutrinador *“O motivo pode ser previsto em lei ou não. (...) Quando não há previsão legal, o agente tem liberdade de escolha da situação (motivo) em vista qual adiará o ato. É que, mesmo se a lei não alude expressamente aos motivos propiciatórios ou exigentes de um ato, nem por isso haverá liberdade para expedi-lo sem motivo ou perante um motivo qualquer. Só serão de aceitar os que possam ser havidos como implicitamente pela lei (...).*

Além disso, mesmo quando expressamente indicado em lei o motivo, o legislador pode tê-lo feito de forma imprecisa, resguardando ao administrador a possibilidade de apreciar a previsão legal de forma a identificar subjetivamente no mundo empírico situações que preencham a hipótese legal.

Segundo Celso Antônio *“Cabe salientar que, em certos casos, o motivo legal é descritivo de uma situação insuscetível de ser reduzida a uma objetividade absoluta, inquestionável. Por exemplo, quando a lei proíbe comportamentos desta qualificação deverá ser a imoralidade deles. Ora, a noção de moralidade não é determinável, em todos os casos, com rigor absoluto, indiscutível. Conseqüentemente, caberá a autoridade proceder a uma valoração do motivo, isto é, competir-lhe-á ajuizar (segundo um critério em que interfere, inevitavelmente, certo teor de subjetividade) se uma dada conduta deve ou não ser catalogada como respondendo à hipótese legal de moralidade.*

A teoria dos motivos indeterminados permite a correção pelo Poder Judiciário, porém tal correção em face do princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988) há de ser feita com extrema cautela para não turbar a harmonia indispensável ao Governo de qualquer nação.

Odete Medauar, em seu livro *Direito Administrativo Moderno*, ao tratar da discricionariedade, ensina:

*Ante a dificuldade de separar, com precisão, os tipos de parâmetros, serão, a seguir, enunciados os principais, sem a preocupação de agrupá-los segundo critérios, nem de exauri-los.
Parâmetros decorrentes da observância da Constituição, da lei, dos*

princípios constitucionais da Administração, outros princípios do direito administrativo e princípios gerais do direito.

Tipo de interesse público a atender, estabelecido diretamente pela norma atribuidora de competência ou indiretamente pela norma de regulamentação do órgão.

Consideração dos fatos como a realidade os exterioriza (...)

Em seguida, a mesma autora enfrenta a existência de conceitos jurídicos indeterminados:

Melhor parece considerar que o direito sempre utilizou tais fórmulas amplas, mesmo no direito privado, sem que fossem necessariamente associadas a poder discricionário. Havendo parâmetros de objetividade para enquadrar a situação fática na fórmula ampla, ensejando uma única solução, não há que se falar em discricionariedade. Se a fórmula ampla, aplicada a uma situação fática, admitir margem de escolha de soluções, todas igualmente válidas e fundamentadas na noção, o poder discricionário se exerce.

Não pode se entender vaga e imprecisa tal descrição quando se trata de segurança pública, pois cabe aos Comandantes de Unidade avaliar as necessidades de cada Município e, ao escalão superior, a distribuição dos militares estaduais de acordo com essas necessidades.

Além disto, as pessoas que ingressam no serviço policial-militar já têm ciência das peculiaridades afetas à carreira militar, que submete o profissional a exigências que não são impostas aos demais seguimentos da sociedade.

Essas imposições, próprias da natureza da atividade policial-militar, devem ser consideradas pelo intérprete do direito, uma vez que os dispositivos constitucionais reconhecem a diferença entre as atividades milicianas e as demais atividades profissionais.

Assim, a movimentação dos militares estaduais, via de regra, está sujeita ao juízo discricionário de conveniência e oportunidade da Administração Militar, não havendo que se falar, na maioria dos casos, em direito do policial-militar de ser movimentado ou de permanecer numa determinada localidade.

Com efeito, é legítimo o não atendimento da movimentação ou da permanência requerida pelo militar que contraria a supremacia do interesse público, o princípio da eficiência e da razoabilidade.

Ademais, a natureza da Administração Pública é a de um *múnus público* para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade; os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade.

No entanto, a movimentação de policiais militares deve somente ocorrer dentro dos limites legais, devendo ser praticada em estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no texto Constitucional Federal em seu art. 37.

Assim se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no Acórdão nº 29183:

ADMINISTRATIVO. TRANSFERÊNCIA DE POLICIAL MILITAR. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE. a) Os atos administrativos devem ser motivados, expondo-se claramente os fatos e os fundamentos jurídicos que os justificam, sob pena de nulidade. b) A transferência dos Policiais Militares "por interesse do serviço" não é justificativa suficiente para motivar o ato administrativo, existindo ofensa ao princípio da motivação. 2) APELO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. MANTENDO-SE A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO.

Sobre a necessidade de motivar o ato administrativo, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

(...) Entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como a própria administração pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais poderes do estado.

14.4.4 Aspectos motivadores das transferências

A bem da verdade, as transferências apresentam grandes inquietações durante a história funcional do servidor militar, sendo normalmente feitas pela necessidade do serviço, ficando em segundo plano o interesse do servidor.

Porém, é inegável que este ato é envolvido de grande discricionariedade, onde praticamente não existe limite para o arbítrio e o preconceito, sendo tal ato às vezes, contaminado por interesses e conveniências das autoridades competentes para tal mister. Portanto, atos de transferências traduzem e se revestem de aspectos legais, morais, altruístas, solidários e humanos.

No entanto, deve-se esclarecer que o interesse do serviço guarda grande relação com o interesse social e os interesses da organização policial, sendo que o interesse social relaciona-se as ameaças de criminalidade e circunstâncias sociais, e já o interesse organizacional relaciona-se a aspectos relativos à conduta funcional e disciplinar do policial.

Conforme observa-se, os atos de transferências são regulamentados nos seios das organizações militares, sendo comum em todas a prevalência do interesse público, em detrimento do individual, sob a denominação, também comum, de *interesse do serviço*.

Assim, finalizando em relação ao tema, nos regulamentos policiais, quando o legislador quis dizer que o mais importante era cumprir o dever de atender a sociedade e as necessidades da organização, simplificou com a denominação: *interesse do serviço*. O problema é que tem sido comum, principalmente na PMPR, *justificar* todas as transferências como sendo interesse do serviço, passando assim a ocultar seus verdadeiros *motivos*. Porém, mesmo dentro das características atinentes ao militar (hierarquia e disciplina), esse hodierno servidor tem procurado seus direitos, o que, aliás, não é um absurdo e nada que abale as vigas mestras das instituições, cabendo apenas aos administradores, explicitar, esclarecer, motivar e informar os motivos que o levaram a tomar a decisão de transferir.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto no presente trabalho, pode-se concluir, baseado no conceito de juridicidade, que todos os aspectos do ato administrativo, quer discricionário ou vinculado, devem observar a lei e os princípios expressos e implícitos que compõem o Direito.

O administrador, ao analisar o mérito administrativo (conveniência e oportunidade) tem obrigação de observar, entre outros, os princípios da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da publicidade. Assim não agindo, poderá haver o controle jurisdicional no mérito, pois a afronta aos princípios afasta a imunidade jurisdicional de mérito e não há que se falar em desrespeito ao Princípio constitucional da independência dos Poderes.

Havendo a intervenção jurisdicional, o ato é invalidado, cabendo à administração a obrigação de editar um novo ato, em substituição e em acordo com a lei e os princípios gerais de Direito. Não caberá ao judiciário, nestes casos, fazer juízo de mérito ou praticar o ato.

A despeito das questões pontuais, foco de ações judiciais, enfatizadas no presente estudo, apresentam-se as seguintes conclusões:

Com relação à inclusão de civis na corporação para o curso de formação de soldados, fazem-se necessários esforços organizacionais no sentido da edição de normativas legais (Lei Estadual), prevendo de forma clara e precisa as exigências aos candidatos. A forma atual, por meio de Edital, é lacônica, questionável, excessivamente discricionária e as exigências, em virtude da mutabilidade, por vezes, fogem da razoabilidade e distanciam de parâmetros legais, técnicos e científicos, sendo portanto necessário a criação de uma **Lei de Ingresso**, com a inclusão dos referidos parâmetros.

Com referência ao Quadro Especial de Oficiais da Polícia Militar, criado pela questionada Lei Estadual nº 15.349/06, que sabe-se originado de clamores de *determinados* (cabos e soldados) e contaminado por interesses políticos, causa de grandes inconformismos e injustiças aos graduados (sargentos e subtenentes),

merece grande atenção institucional, sobretudo no que tange à proximidade da formatura das turmas, bem como em relação ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei, sendo pertinente a adoção da corporação das seguintes medidas:

- 1) Revogação da Lei que criou o Quadro Especial de Oficiais da Polícia Militar;
- 2) Aprovação de nova Lei, nos moldes da Lei nº 4.855/64 (QOA) com adequação do efetivo, sem exclusão de quaisquer função ou cargo;
- 3) Promoção de TODOS que concluírem os cursos em andamento, alguns na situação condicional; e
- 4) Aplicação do Princípio da Segurança Jurídica, no caso de ser julgada inconstitucional a Lei Estadual nº 15.349/06.

No que tange aos questionamentos em relação ao limite de vagas destinadas aos alunos do Colégio da Polícia Militar, como já frisado, parece ser questão temporariamente superada (pode ser editado decreto na forma anterior), ante a recente edição do Decreto nº 2200, de 29 de julho de 2011, que extinguiu a existência das vagas preferenciais, adequando-se, desta forma, às exigências constitucionais. Importante frisar que existe a possibilidade da edição de decreto nos moldes anteriores, prevendo vagas preferenciais, o que poderia dar causa a ações judiciais, inclusive em relação à inconstitucionalidade, o que poderia levar os atuais cadetes oriundos daquela unidade de ensino à condicionalidade jurídica, na havendo que se falar em reflexos aos oficiais que já concluíram o curso, pois, pelo que se sabe, não existe arguição, julgamento e declaração de inconstitucionalidade da norma, e ainda, mesmo assim, estariam amparados pelo princípio da segurança jurídica, pois não ingressaram na corporação clandestinamente, havia uma norma *presumidamente* legal que autorizava.

Finalmente, em alusão às ações judiciais que questionam as transferências na corporação, é importante mencionar que também nesse sentido, a corporação é carente de regulamentação, quer por meio de normativos legais que contemplem outros aspectos, que não somente o interesse organizacional, público e legal, mas também humanos. Contudo, pelo que se observa, normalmente, os impetrantes são policiais de unidades especializadas e pontualmente reclamam a falta de motivo e

motivação para as transferências, o que faz emergir como medida imediata a orientação aos comandantes de unidades e a adoção de medidas no sentido de evitar a vinculação do policial à unidade, talvez com a previsão de tempo mínimo e máximo de permanência, obedecendo é claro à conveniência e oportunidade para a administração e valorizando-se o servidor público, pois tais movimentações, por vezes, apresentam efeitos devastadores na vida do profissional, com reflexos na prestação de serviço à sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**.
Disponível em:
<http://www.ombadvocacia.com.br/acervo/DECRETOS/D88777_83.PDF?PHPSESSID=b7e089bd305a8c938a514e71eeabee59> Acesso em: 24 jun. 2011.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. v.1. 5.ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1964
- COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99)**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL-2005-ALMIRO%20DO%20COUTO%20E%20SILVA.pdf>. Acessado em 19 ago. 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20.ed. Atlas, 2007.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed., São Paulo : Malheiros, 2000.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Atos administrativos**. São Paulo: Saraiva, 1980.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- NICOLAU JÚNIOR, Mauro. **Segurança jurídica e certeza do direito. Realidade ou Utopia num Estado Democrático de Direito? Segurança jurídica e certeza do direito. Realidade ou Utopia num Estado Democrático de Direito?**
Disponível em:
<http://www.uj.com.br/Publicacoes/Doutrinas/default.asp?action=doutrina&iddoutrina=1868>, acessado em 19 ago. 2011.
- OLIVIEIRA, Erival da Silva. **Elementos do Direito, Direito Constitucional**, 9. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- PARANÁ, **Constituição do Estado do Paraná, 1989**.
Disponível em:

< http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic_parana.pdf> Acesso em: 24 jun. 2011.

PARANÁ. Lei n. 1.943, de 23 de junho de 1954, Código da Polícia Militar do Paraná. 1954

Disponível em:

< <http://www.pr.gov.br/casacivil/legislacao.shtml> > Acesso em: 24 Jun. 2011.

PARANÁ. Lei Estadual nº 15.349, de 22 dezembro 2006.

Disponível em:

<<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/319b106715f69a4b03256efc00601826/56d6da7c10caeeef08325727a004627d8?OpenDocument>> Acesso em: 24 jun. 2011.

PARANÁ. Lei nº 4.855, de 30 de março de 1964.

Disponível em:

<<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrhv1.nsf/Por%20Ano%20Publicacao?OpenPage&Start=1&Count=2000&Expand=25.2>> Acesso em: 24 jun. 2011.

PARANÁ. Decreto Estadual nº 3.132/2008, de 10 agosto de 2008.

Disponível em:

<<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/2b08298abff0cc7c83257501006766d4/7cc20d5099986db6832574c50060870e?OpenDocument>> Acesso em: 24 jun. 2011.

PARANÁ. Decreto Estadual nº 8475, de 01 de outubro de 2010.

Disponível em:

<<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/2b08298abff0cc7c83257501006766d4/72944d7e7bfefd52832577b2006f0a93?OpenDocument>> Acesso em: 24 jun. 2011.