



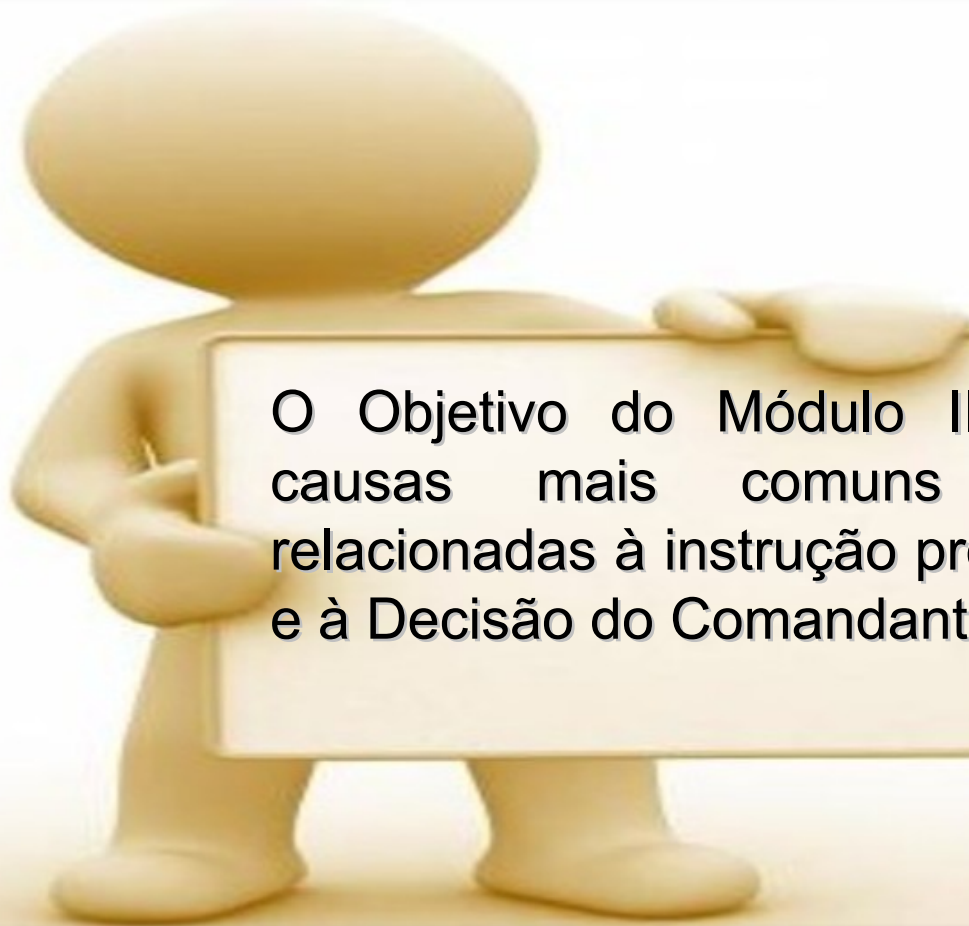
**POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
COMANDO-GERAL
CORREGEDORIA-GERAL**



**Curso de Atualização de Processo
Administrativo Disciplinar - FATD**



Seja bem vindo ao módulo III



O Objetivo do Módulo III é destacar as causas mais comuns de nulidades, relacionadas à instrução processual do FATD e à Decisão do Comandante da Unidade.



Módulo III



- Sobre o ato administrativo;
- Nulidades: aspectos gerais;
- Convalidação e Revogação do Ato Administrativo;
- Anulação do Ato Administrativo e nulidades do CPPM;
- Principais vícios identificados em FATD.



Aula I



- ATOS ADMINISTRATIVOS E NULIDADES -



Antes de iniciar a temática principal do Módulo III, é necessário discorrer brevemente sobre a teoria das nulidades.

Destaca-se, no entanto, que este EAD não tem a pretensão de esgotar o assunto, sendo abordados somente os principais aspectos relacionados à compreensão do aluno quanto ao motivo jurídico que pode acarretar uma nulidade.





Sobre o Ato Administrativo



1. Sobre o Ato Administrativo

É necessário um conhecimento básico sobre o conceito de ato administrativo. Para tanto, tomaremos o ensino de Hely Lopes Meirelles:

“Ato administrativo é toda a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.”



1. Sobre o Ato Administrativo

Nos termos desse conceito, podemos considerar como exemplo de ato administrativo:

- O **despacho do Comandante**, determinando a instauração de um FATD.
- A **decisão do processo disciplinar** e a **Nota de Punição**.

Para que todos esses documentos existam e possam produzir efeitos, devem possuir obrigatoriamente alguns elementos, que veremos a seguir:



1. Sobre o Ato Administrativo

Para que o ato administrativo seja considerado válido, precisa possuir alguns requisitos:

- ✓ COMPETÊNCIA
- ✓ FINALIDADE
- ✓ MOTIVO
- ✓ OBJETO
- ✓ FORMA





Na sequência, veremos o que significa cada um dos requisitos citados. Para tanto, novamente vamos perquirir o que o autor do livro Direito Administrativo Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, nos ensina:





Competência

- ❖ A competência administrativa diz respeito ao poder que o agente tem para desempenho específico de suas funções. Resulta de lei e é por ela delimitada.
- ❖ É intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados, porém, em alguns casos, pode ser delegada ou avocada, desde que o permitam as normas regulamentadoras da Administração.
- ❖ Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido.



Finalidade

O ato administrativo deve ser voltado para atingir o fim público. O resultado imediato que se quer alcançar é o interesse público.

"Um exemplo muito comum: remover o funcionário *ex-officio*, a título de punição; isto é muito comum, o funcionário é mandado para o outro lado do fim do mundo, a título de punição. Então, ao invés de se instaurar um processo e aplicar a penalidade adequada, usa-se a remoção, com caráter punitivo, quando ela não tem uma finalidade punitiva; isso é um vício relativo à finalidade."



Forma

- ⊕ O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. [...] A manifestação da vontade do administrador público exige procedimentos especiais e formas legais para que se expresse validamente.
- ⊕ O vício de forma consiste na omissão ou na inobservância, de todo ou parte do ato, de formalidades indispensáveis à existência do ato.
- ⊕ A ausência de Nota de Punição em um FATD é um exemplo.



Motivo

Trata-se da situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. Esse motivo pode estar expresso em normativa própria ou ser deixado a critério do administrador.

Por exemplo: o PM pratica uma transgressão, a **transgressão é o fato**. O ato é a punição e o motivo é a transgressão; normalmente quando falamos com escopo no artigo tal, estamos citando o motivo, o pressuposto de direito, porque aquele fato está previsto na norma; no momento em que aquele fato descrito na norma acontece no mundo real, surge um motivo para a administração praticar o ato.



Objeto

- ✓ Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público.
- ✓ É o efeito jurídico que o ato administrativo produz.
- ✓ Para ser válido, o objeto deve ser lícito, possível de fato e de direito, moral, honesto, e estar de acordo com os padrões comuns de honestidade.



A Lei nº 4.717/1965 – Lei de Ação Popular, em seu art. 2º, traz alguns conceitos bastante interessantes e de fácil compreensão, indicando e conceituando os atos nulos. Ainda, enumera os cinco elementos do ato administrativo, sendo eles: **competência, forma, objeto, motivo e finalidade.**

Conforme se vê...





Lei nº 4.717/1965 – Lei de Ação Popular art. 2º:

- a) **incompetência** fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o **vício de forma** consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a **ilegalidade do objeto** ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;



Lei nº 4.717/1965 – Lei de Ação Popular art. 2º:

- d) a **inexistência dos motivos** se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o **desvio de finalidade** se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.



Para exemplificar, vamos contextualizar estes requisitos em um Despacho determinando a instauração de FATD...



PMMPR
9º CRPM
32º BPM

Despacho nº. 2389/2016

Referência: Parte nº 950/2016, do Oficial CPU.

Com base na documentação mencionada, em cujo texto é possível identificar indícios de transgressão disciplinar na conduta do Sd. QPM 1-0 Fulano de Tal, RG 1.234.567-8, pertencente a 3ª Cia, determino a instauração de Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar em seu desfavor, designando para que atue como Encarregado do feito o 2º Ten. QOPM Beltrano dos Anjos.

Curitiba, 11 de Outubro de 2016.

Ten.-Cel. QOPM Augusto José,
Comandante do 32º BPM.

Forma: Determina a Portaria do CG nº 339/2006. em seu art. 1º, §1º, que o FATD seja instaurado mediante um

Motivo: documentação que indica possível cometimento de transgressão disciplinar

Objeto: a instauração de FATD se presta a verificar a ocorrência ou não de uma situação jurídica.

Competência: o comandante do 32º BPM pode determinar a instauração de um FATD. A incumbência de apurar os fatos foi delegada ao oficial subalterno.

Finalidade: está implícita na obrigação da administração pública apurar as irregularidades praticadas por seus agentes, assim tutelando o interesse público.



Se um desses requisitos não estiver em conformidade, o ato administrativo não terá validade ou, de outro modo, conforme o caso, dependerá de alguma medida saneadora para que possa produzir efeitos.



PMPR
9º CRPM
32º BPM

Despacho nº. 2389/2016

Referência: Parte nº 950/2016, do Oficial CPU.

Com base na documentação mencionada, em cujo texto é possível identificar indícios de transgressão disciplinar na conduta do Sd. QPM 1-0 Fulano de Tal, RG 1.234.567-8, pertencente a 3ª Cia, determino a instauração de Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar em seu desfavor, designando para que atue como Encarregado do feito o 2º Ten. QOPM Beltrano dos Anjos.

Curitiba, 11 de Outubro de 2016.

Ten.-Cel. QOPM Augusto José,
Comandante do 32º BPM.

Forma: Determina a Portaria do CG nº 339/2006. em seu art. 1º, §1º, que o FATD seja instaurado mediante um

Motivo: documentação que indica possível cometimento de transgressão disciplinar

Objeto: a instauração de FATD se presta a verificar a ocorrência ou não de uma situação jurídica.

Competência: o comandante do 32º BPM pode determinar a instauração de um FATD. A incumbência de apurar os fatos foi delegada ao oficial subalterno.

Finalidade: está implícita na obrigação da administração pública apurar as irregularidades praticadas por seus agentes, assim tutelando o interesse público.



2. NULIDADES



Alguns atos administrativos, para produzirem efeitos, dependem de uma sequência de procedimentos que o justificam e embasam.

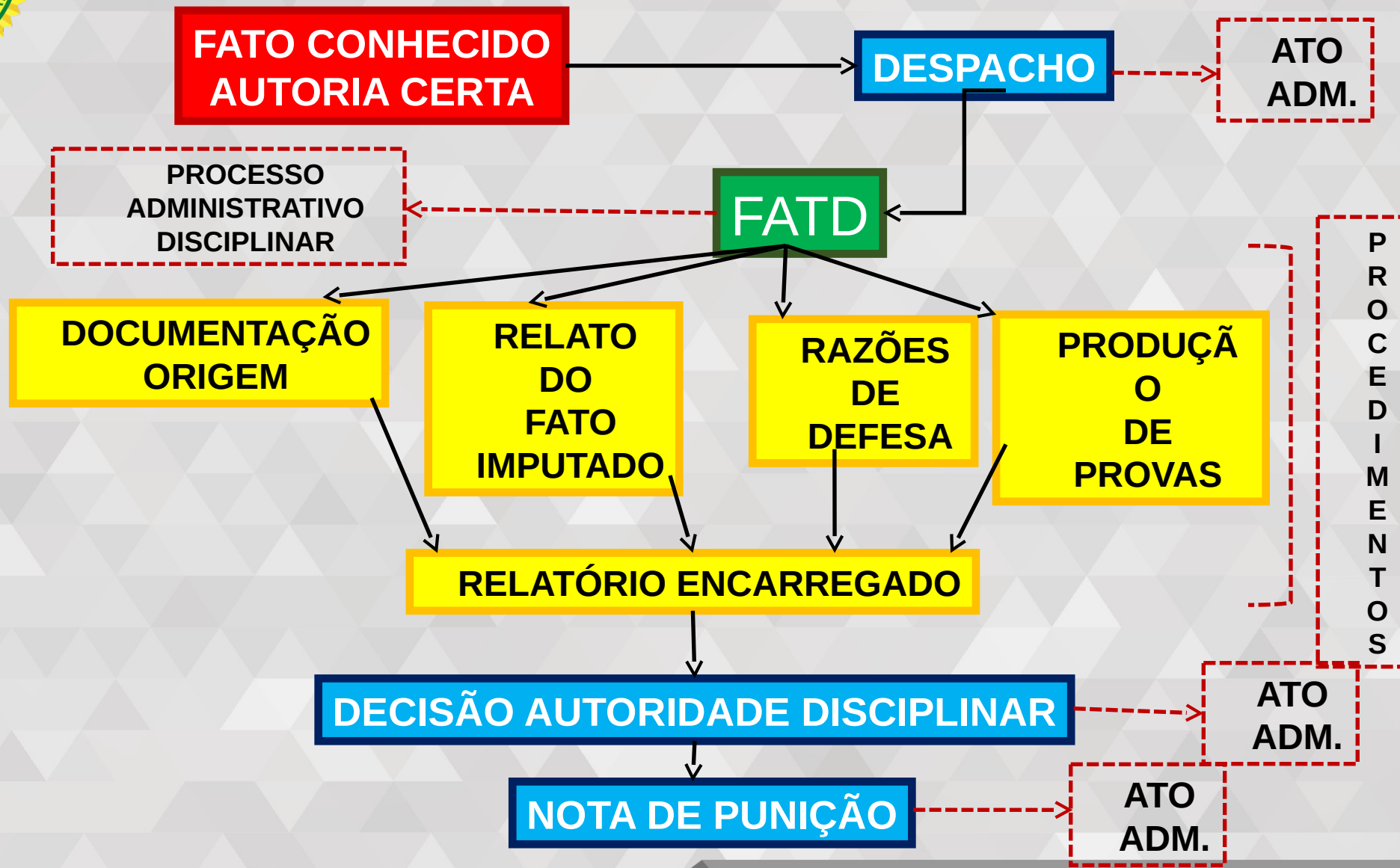
Por exemplo, a decisão do FATD apenas poderá existir depois de realizado um conjunto de providências que permitam ao Comandante opinar sobre o assunto de maneira motivada.

Da mesma maneira, a Nota de Punição apenas poderá ser elaborada após realizada a decisão do FATD.



Por sua vez, o FATD é um processo administrativo disciplinar, originado de um ato administrativo, composto por vários procedimentos intermediários e autônomos, interligados pela finalidade de dar conteúdo e motivação para outro ato administrativo que será a Decisão do FATD e, se for o caso, a Nota de Punição.

Esses “procedimentos intermediários” correspondem aos documentos e etapas que devem ser providenciados e elaborados para que o FATD seja capaz de produzir efeitos, como o Relato do Fato Imputado, as Razões Iniciais e Finais de Defesa, a produção de provas, a oitiva de testemunhas, dentre outros.





É importante saber que o conjunto de procedimentos realizados pelo Encarregado dentro do processo administrativo disciplinar FATD deve obedecer a algumas regras básicas para que, ao final, resultem em um ato administrativo válido (Ex: Decisão do FATD, Nota de Punição).

Caso algum elemento importante não seja observado, pode transformar o FATD em um processo incapaz de gerar efeitos, refletindo negativamente no posicionamento da autoridade disciplinar, frustrando a adequada apuração do fato e a manifestação da administração pública militar sobre o ocorrido.



Quer um exemplo?

O encarregado de um FATD que não abre oportunidade para que o acusado se manifeste após produzidas todas as provas (Razão Final de Defesa). Ainda que todos os demais atos processuais sejam legítimos, a decisão do Comandante, caso não reconheça a inexistência dessa peça fundamental e retorne ao Encarregado para que a produza, não terá validade alguma, porque cerceou-se a defesa do militar estadual. Comprometida a legitimidade da sequência procedimental, comprometido também estará o ato administrativo.

Rotineiramente, Formulários de Apuração de Transgressão Disciplinar são anulados total ou parcialmente pelo Comandante-Geral, em decorrência de alguns erros que, embora possam parecer pequenos, são importantes para validar a decisão da autoridade disciplinar.



Portanto, o controle da administração pública militar em um FATD vai desde o despacho da autoridade disciplinar que INSTAURA, até a publicação da DECISÃO definitiva, que absolve ou pune o acusado.





Assim sendo, podemos identificar vícios em um FATD:

- a) Nos atos administrativos propriamente ditos (despacho, decisão, nota de punição, etc);
- b) Procedimentais: relacionados a sequência de atos que o encarregado deve realizar no preenchimento do Formulário de Transgressão Disciplinar.



*Então, o que deve ser feito
se for identificado algum
vício*





Primeiro, você terá que identificar que tipo de **problema/vício ocorreu e se há possibilidade de saná-lo.**





Os defeitos identificados no ato administrativo, conforme já discorrido, estarão relacionados a pelo menos um de seus requisitos (competência, motivo, finalidade, forma e objeto).



Ainda, no âmbito do Direito Processual, quer Administrativo, Cível, Penal ou nos demais ramos do Direito, os vícios relativos às nulidades podem ser **relativos** ou **absolutas**:

A **nulidade é relativa** quando o ato pode ser convalidado ou sanável e a **nulidade é absoluta** quando o ato não pode ser convalidado (DI PIETRO, 2005).



2.1 Nulidade Relativa

Segundo Fernando Capez, a nulidade relativa viola exigência estabelecida pelo ordenamento legal, constituída no interesse predominante das partes. A formalidade é essencial ao ato, pois visa resguardar interesse de um dos integrantes da relação processual, não tendo um fim em si mesma. Por essa razão, seu desatendimento é capaz de gerar prejuízo, dependendo do caso concreto e, por isso, a invalidação do ato fica condicionada à demonstração do efetivo prejuízo e à arguição do vício no momento processual oportuno. (p. 604, 2001)



2.1 Nulidade Relativa

Para Capez estas são suas características básicas:

- a) formalidade estabelecida em ordenamento infraconstitucional;
- b) finalidade de resguardar um direito da parte;
- c) interesse predominante das partes;
- d) possibilidade de intercorrência das partes;
- e) necessidade de provar a ocorrência do efetivo prejuízo, já que este pode ou não ocorrer;
- f) necessidade de arguição oportuno tempore, sob pena de preclusão;
- g) necessidade de pronunciamento para o reconhecimento desta espécie de eiva. (p. 604, 2001)



2.1 Nulidade Relativa

Em relação ao sujeito, se o ato é praticado por uma autoridade incompetente, é perfeitamente possível que a autoridade competente venha a convalidar o ato.

E na hipótese de vício formal, este pode ser corrigido de modo eficaz.

Exemplos de Vício Formal: ausência de documento escrito, falta de publicidade do ato punitivo, não declinação do dispositivo do regulamento que fundamenta a punição e não especificação da pena imposta.



2.1 Nulidade Relativa

Seguindo o entendimento exposto, veremos um exemplo:

*O PM Beltrano, encarregado de um FATD, deixa de notificar o Acusado sobre a oitiva de testemunha. Porém, o Acusado comparece **espontaneamente** e acompanha o termo de inquirição de testemunha, portanto, o comparecimento do acusado supriu a notificação, que é ato obrigatório no processo.*



2.2 Nulidade Absoluta

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “são *nulos*”:

a) os atos que a lei assim declare;

b) os atos em que é racionalmente impossível a convalidação, pois, se o mesmo conteúdo fosse novamente produzido, seria reproduzida a invalidade anterior. Exemplo: os atos de conteúdo (objeto) ilícito; os praticados com desvio de poder; os praticados com falta de motivo vinculado; os praticados com falta de causa.



2.2 Nulidade Absoluta

Para Capez, nesse caso, a formalidade violada não está estabelecida simplesmente em lei, havendo ofensa direta ao Texto Constitucional, mais precisamente aos princípios constitucionais do devido processo legal (ampla defesa, contraditório, publicidade, motivação das decisões judiciais, juiz natural etc). As exigências são estabelecidas muito mais no interesse da ordem pública do que propriamente no das partes, e, por esta razão, o prejuízo é presumido e sempre ocorre. (trecho retirado da obra de Fernando Capez, p. 605)



2.2 Nulidade Absoluta

Por sua vez, sobre as nulidades processuais, Guilherme de Souza Nucci explica que:

“é o vício que impregna determinado ato processual, praticado sem observância da forma prevista em lei, podendo levar à sua inutilidade e conseqüente renovação.”

Trata-se de um ato que não encontra amparo legal, em desconformidade com os princípios de Direito estabelecidos, que efetivamente trazem ou podem trazer algum tipo de prejuízo.



2.2 Nulidade Absoluta

A nulidade absoluta **não necessita de alegação das partes**, podendo ser reconhecida *ex officio* pela autoridade disciplinar, em qualquer fase do processo. São nulidades insanáveis e possuem, entre outras, as seguintes características:

- há ofensa direta a princípios constitucionais do processo;
- a regra violada visa garantir interesse de ordem pública, e não mero interesse das partes;
- o prejuízo é presumido e não precisa ser demonstrado;
- não ocorre preclusão;
- o vício jamais se convalida, sendo desnecessário arguir a nulidade no primeiro momento processual;
- A autoridade disciplinar poderá reconhecê-la *ex officio* a qualquer momento do processo; (trecho retirado da obra de Fernando Capez, p. 605)



2.2 Nulidade Absoluta

Pegamos o exemplo anterior, agora comparando quanto à nulidade absoluta:

*- O Encarregado de um FATD deixa de notificar o Acusado sobre a oitiva de testemunha e esta ocorre sem a sua presença. Tendo em vista que a norma específica prevê, obrigatoriamente, que o Acusado deve ser informado com antecedência suficiente para que possa comparecer, caso queira, a sua **NÃO** notificação prejudica o **contraditório e a ampla defesa**, gerando nulidade absoluta. O ato deverá ser refeito, sob pena de comprometer todo o processo.*

Lembrando: contraditório é princípio Constitucional.



Sendo certo que a identificação de uma causa de nulidade traz uma série de contratempos administrativos, responda a seguinte pergunta:

É possível suprir os vícios de **NULIDADE** estudados nesse **Módulo?**





SIM!!!

É possível corrigir os vícios ocorridos no processo administrativo. Porém, as formas para corrigi-los vão depender se a falha identificada se trata de uma nulidade relativa ou absoluta.

Os instrumentos existentes para suprir os vícios são:

1. Convalidação de Ato Administrativo;
2. Revogação de Ato Administrativo;
3. Anulação ou Invalidação de Ato Administrativo, que pode ou não ser feito.





3. CONVALIDAÇÃO E REVOGAÇÃO



3.1. Convalidação de Ato Administrativo

Na definição de Di Pietro, é o Ato Administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado.

No entanto, nem sempre é possível convalidar todo e qualquer vício estudado, conforme veremos:



1. Convalidação de Ato Administrativo

a) Quando presente o vício de Competência em relação ao Sujeito, admite-se convalidação do ato, recebendo o nome de “ratificação”.

Não se admite ratificação de competência exclusiva e em razão da matéria.

- Competência Exclusiva: São aquelas em que a competência é feita pela própria constituição.
- Razão da Matéria: Exemplo definido quando um Ministério pratica ato em razão de outro, quando existe exclusividade de atribuições.

Exemplo é de Competência do Comandante Geral a instauração de processo disciplinar previsto na Lei 10.544/10.



3.1. Convalidação de Ato Administrativo

b) Em relação à forma, admite-se convalidação se ela não for essencial à validade do ato.

A obediência à forma não significa que a Administração está sujeita a formas rígidas e sacramentais e o que se exige é que seja adotada como regra a forma escrita para que tudo fique documentado e passível de verificação.

Assim, quando a forma não afeta os direitos individuais, sendo somente para ordenamento interno, ela é tida como não essencial.



3.1. Convalidação de Ato Administrativo

c) Em relação ao motivo e à finalidade não é possível a convalidação.

No **motivo**, isso acontece porque corresponde à situação que ocorreu, ou não, de fato. Não sendo realmente possível alterar a situação.

Na **finalidade**, quando o ato foi praticado contra o interesse público ou finalidade diversa da lei, pois não se pode corrigir um resultado que estava na intenção do agente que praticou.



3.1. Convalidação de Ato Administrativo

d) Em relação ao objeto ou conteúdo ilegal, também não é possível a convalidação.

Quando isso é praticado, pode o administrador realizar a **CONVERSÃO**, que é definido como o ato administrativo pelo qual a Administração converte um ato inválido em ato de outra categoria, com efeitos retroativos à data do ato original. (DI PIETRO)

O objetivo é aproveitar os atos produzidos.

Ex.: Concessão de Uso feita sem licitação, quando a lei a exige; pode ser convertida em permissão precária, em que não há a mesma exigência.



3.1. Convalidação de Ato Administrativo

Segundo as lições de Weida Zancaner, são passíveis de convalidação os atos que contêm os seguintes vícios:

- quanto à competência;
- quanto à formalidade, entendida como a forma própria prevista em lei para a validade do ato;
- quanto ao procedimento, desde que a convalidação não acarrete o desvio de finalidade, em razão da qual o procedimento foi inicialmente instaurado.



3. 2. Revogação de Ato Administrativo

Nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a **revogação** é o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de **oportunidade** e **conveniência**.

Como a revogação atinge um ato que foi editado em conformidade com a lei, **ela não retroage**; os seus efeitos se produzem a partir da própria revogação e com efeitos *ex nunc* (a partir de agora).



3.2 Revogação de Ato Administrativo

Ainda, Di Pietro, afirma que a **revogação** tem o objetivo de preservar os efeitos já produzidos pelo ato, precisamente pelo fato de este ser válido perante o direito.

Enquanto a **anulação** pode ser feita pelo Judiciário e pela Administração, a revogação é privativa desta última, porque os seus fundamentos (oportunidade e conveniência) são vedados à apreciação do Poder Judiciário.



3.2.1 Limites da Revogação de Ato

Segundo a professora citada, a **revogação não** pode ocorrer nos seguintes casos:

a) Atos vinculados, pois a Administração não tem liberdade para apreciar a oportunidade e conveniência na edição deste tipo de ato e não pode apreciá-lo depois.

Ex.: licença para construir, uma vez concedida, deverá ser indenizada na forma da lei caso queiram rever o ato.



3.2.1 Limites da Revogação de Ato

b) Atos que finalizaram ou exauriram os seus efeitos.

Ex.: A concessão do afastamento médico de 30 dias somente será possível à revogação, caso a licença ainda esteja em andamento, pois após os 30 dias, o afastamento terá se exaurido.

A revogação pressupõe um ato que ainda esteja produzindo efeitos. Nesse sentido, poderá ser revogada, por exemplo, a autorização para o porte de arma de fogo.



3.2.1 Limites da Revogação de Ato

c) Quando se exauriu a competência ao objeto do ato.

Ex.: Quando o interessado recorreu de decisão administrativa e esta já se encontra para apreciação de autoridade superior. Assim, a autoridade que praticou o ato e deixou de ser competente para revogá-lo.



3.2.1 Limites da Revogação de Ato

d) Nos meros atos administrativos como certidões, atestados, votos, pois os efeitos decorrentes são estabelecidos em lei.

e) Atos que integram um procedimento, pois a cada novo ato ocorre a preclusão com relação ao anterior.

f) Atos que geram direitos adquiridos.



2.2 Competência para Revogação de Ato

A competência para a **revogação** só pode ocorrer por quem pratica o ato, podendo conhecê-lo de ofício ou por recurso, **justificando em razões de oportunidade ou conveniência**.

Essa competência é intransferível, com exceção daquelas estabelecidas por força de lei.



3.2.3 Convalidação e Revogação de Ato

Com que embasamento pode a Administração convalidar ou revogar atos praticados?



3.2.3 Convalidação e Revogação de Ato

Nesse contexto, a Administração tem o dever de anular os atos eivados de vícios que os tornam ilegais. Com efeito, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal - STF dispõe que:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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."



3.2.3 Convalidação e Revogação de Ato

Já na Súmula nº 346, o STF reforça o poder de autotutela administrativa, segundo o qual a Administração pode agir de ofício, sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário.

"A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos."



Resumo Aula 01

- a. A administração pública se manifesta por intermédio de atos: **OS ATOS ADMINISTRATIVOS** ;
- b. Para ter validade, os atos administrativos precisam de alguns requisitos: **COMPETÊNCIA, FINALIDADE, MOTIVO, OBJETO E FORMA**;
- c. Pode ocorrer de algum ato apresentar vícios, dos quais alguns podem ser sanados e outros invalidam todo o ato:
AS NULIDADES
- d. **NULIDADE RELATIVA**: os atos podem ser corrigidos e continuam valendo;
- e. **NULIDADE ABSOLUTA**: os atos devem ser totalmente refeitos, perdem a validade.



Resumo Aula 01

- f. Instrumentos para suprir os vícios de um ato administrativo: **CONVALIDAÇÃO, REVOGAÇÃO, ANULAÇÃO OU INVALIDAÇÃO;**
- g. O Supremo Tribunal Federal tratou das matéria:
- **Súmula nº 473;**
 - **Súmula nº 346.**



**AULA I
MÓDULO III
CONCLUÍDA!!**