

ARTIGO ORIGINAL

ATOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO CBMMG:  
IMPACTOS DA LEI N° 13.655, DE 2018

Rodrigo Viol dos Santos<sup>1</sup>, Rosieli Ribeiro da Silva<sup>1</sup>

1. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

RESUMO

O objetivo primário do estudo foi avaliar os possíveis impactos da Lei n° 13.655, de 25 de abril de 2018, nos atos administrativos disciplinares do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, partindo da hipótese que essa lei permite ao decisor uma maior discricionariedade na modulação de efeitos temporais durante a anulação. Procurou-se, também, analisar se a decisão pela anulação ou manutenção do ato eivado de vício inconvalidável continua vinculada pelos parâmetros da nova lei ou se seria discricionária. Para responder aos objetivos, realizou-se uma pesquisa documental, bibliográfica e uma coleta de dados sobre as decisões administrativas, das unidades do CBMMG, responsáveis pela anulação dos atos administrativo-disciplinares. Concluiu-se que, em regra, é vinculada a decisão pela anulação de ato eivado de vício inconvalidável, mas é legal a possibilidade de realização de modulação de efeitos temporais, margem essa de discricionariedade conferida pela nova lei.

**Palavras-chave:** Atos administrativos disciplinares; Invalidação; Modulação de efeitos; LINDB.

THE USE OF BLENDED LEARNING METHODOLOGY AT THE  
GRADUATION COURSE FOR MILITARY FIRE OFFICERS

ABSTRACT

The primary objective of the study was to assess the possible impacts of law n° 13.655, of April 25<sup>th</sup> 2018, in the disciplinary administrative acts of the Military Firefighters Corp of Minas Gerais, based on the hypothesis that this law allows the decision maker greater discretion in the modulation of temporal effects during the annulment. An attempt was also made to analyze whether the decision to annul or maintain the act vitiated by an irrevocable defect remains bound by the parameters of the new law or whether it would be discretionary. In order to answer the objectives, a documental and bibliographical research was carried out, as well as a data collection on the administrative decisions of the CBMMG units responsible for the annulment of administrative-disciplinary acts. It was concluded that, as a rule, the decision for the annulment of an act contaminated by an irrevocable defect is bound, but the possibility of carrying out a modulation of temporal effects is legal, a margin of discretion granted by the new law.

**Keywords:** Administrative disciplinary acts; Invalidation; Effects of modulation; LINDB.

**Recebido em:** 11/07/2022

**Aprovado em:** 10/11/2022

**E-mail:** rodrigo.viol@bombeiros.mg.gov.br, rosieli.silva@bombeiros.mg.gov.br

## 1 INTRODUÇÃO

O Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), foi recepcionado pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) como lei ordinária. Ele possui um caráter introdutório geral, que orienta todos os ramos do direito brasileiro, disciplinando a aplicação, a interpretação e a integração das normas jurídicas (BRASIL, 1942). A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, adicionou à LINDB os artigos 20 a 30, mas o artigo 25 foi vetado. Segundo a própria ementa da lei, esses artigos dispõem sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Esses novos dispositivos impõem normas que tratam de temas relacionados à administração pública, e, conseqüentemente, ao controle da atividade administrativa estatal, influenciando o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) em sua tomada de decisões (BRASIL, 2018).

O CBMMG é um órgão autônomo, que faz parte da administração pública direta do estado de Minas Gerais e integra o Poder Executivo Estadual. Como qualquer outro órgão da administração pública, ele se submete às regras e aos princípios administrativos e está sujeito aos dispositivos inseridos na LINDB.

Além das regras e princípios regentes dos órgãos e entes da administração pública, aplica-se ao CBMMG legislação específica que orienta os processos e procedimentos administrativo-disciplinares: a Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais (CEDM), e o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais (MAPPA), aprovado pela resolução conjunta CBMMG/PMMG nº 4220, de 2012, entre outros atos infralegais (MINAS GERAIS, 2002b; MINAS GERAIS, 2012).

As decisões tomadas nesses processos e procedimentos disciplinares têm significativa influência na carreira do militar estadual, visto que podem culminar em recompensas e sanções disciplinares que são capazes de influenciar a nota de promoção, alterando a progressão na carreira (MINAS GERAIS, 2013a; MINAS GERAIS, 2013b). Além disso, também interferem na avaliação de desempenho e, conseqüentemente, no recebimento de proventos (MINAS GERAIS, 2018). Adicionalmente, em situações mais extremas, o processo administrativo pode determinar a permanência ou a exclusão do militar das fileiras da instituição (MINAS GERAIS, 2002b).

Vale ressaltar, ainda, que as punições e recompensas são ferramentas importantes tanto para buscar melhores níveis de motivação da tropa, quanto para garantir a manutenção da hierarquia e disciplina, pilares das instituições militares (MINAS GERAIS,

2002b). Elas têm, assim, interferência na qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Evidentemente, a anulação desses atos administrativos pode trazer consequências de igual seriedade, visto que, em regra, ela: “atinge o ato em sua origem, produzindo efeitos retroativos à data em que foi emitido (*ex tunc*)” (MINAS GERAIS, 2012, p. 8). Contudo, a alteração da LINDB definiu que, na anulação de atos, deve-se considerar as consequências práticas da decisão e sua motivação (BRASIL, 2018). Além disso, o Decreto n° 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou a alteração da LINDB, preconiza que deverá haver condições para que a regularização ocorra de forma proporcional, equânime e sem prejuízo aos interesses gerais (BRASIL, 2019). Esses dispositivos ampliaram a margem de discricionariedade do gestor, a fim de que o restabelecimento da ordem jurídica seja possível sem prejuízos maiores que os decorrentes do vício. Entretanto, os limites dessa atuação de controle interno não ficaram claros na redação da norma. Necessário se faz, assim, perquirir a *mens legis* dos dispositivos recém-adicionados à LINDB, para que o CBMMG possa proferir suas decisões com a segurança jurídica apregoada pelo referido dispositivo.

Dentro dessa problematização, este estudo buscou avaliar as possíveis consequências da Lei n° 13.655, nos atos administrativos disciplinares do CBMMG, partindo da hipótese que essa lei permite ao decisor uma maior discricionariedade, no que tange a modulação de efeitos temporais na anulação. Procurou-se também avaliar se a decisão pela anulação ou manutenção do ato eivado de vício inconvalidável continua uma decisão vinculada pelos parâmetros da nova lei.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Metodologia

Este trabalho buscou realizar um estudo qualitativo, de caráter exploratório, baseado na análise documental do texto da Lei n° 13.655, de 25 de abril de 2018, do Decreto n° 9.830, de 10 de junho de 2019, de decisões do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais (TJMMG), das decisões administrativo-disciplinares do CBMMG e de doutrina especializada em direito administrativo.

Em um primeiro momento, pretendeu-se estudar, pela pesquisa bibliográfica e documental, o espectro normativo e doutrinário acerca do tema indicado. Posteriormente,

fez-se uma pesquisa na jurisprudência e uma coleta de dados sobre as decisões administrativas das unidades do CBMMG responsáveis pela anulação dos atos.

Na pesquisa documental, foi necessário um breve estudo sobre o MAPPA, o CEDM e outras normas que definem como os atos disciplinares repercutem na esfera jurídica dos bombeiros militares.

Na pesquisa bibliográfica, o referencial teórico foi constituído de livros de doutrinadores reconhecidos na área de direito administrativo. Ademais, utilizou-se trabalhos monográficos e artigos científicos que estudam a temática. Para a obtenção dessas obras teóricas foi realizada uma pesquisa na plataforma “Google Acadêmico”. As palavras chaves utilizadas em ambas as plataformas foram “lei 13.655”, “LINDB”, “invalidação de atos administrativos” e “anulação de atos administrativos”. Os resultados que apresentaram relevância para o tema foram selecionados e analisados.

Na segunda parte, realizou-se pesquisa de jurisprudência no *website* do TJMMG, com delimitação temporal de 25/04/2018 a 30/04/2021. A primeira data corresponde à entrada em vigor da Lei nº 13.655 e a segunda, à data da inserção dos dados no artigo. Os resultados, mediante os critérios de busca utilizados, serão especificados em tópico próprio.

Por fim, utilizou-se o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para conduzir uma pesquisa (APÊNDICE A) com o propósito de averiguar se alguma unidade do CBMMG (responsável por decisões administrativas) já havia realizado a anulação de algum ato administrativo disciplinar com a modulação temporal de efeitos. O período estabelecido para essa pesquisa também foi de 25/04/2018 a 30/04/2021. O objetivo da solicitação dessas decisões foi avaliar os fundamentos jurídicos utilizados em âmbito administrativo disciplinar que aplicassem os dispositivos alterados na legislação.

## 2.2 Atos disciplinares no CBMMG

A lei é a única forma de condicionar o exercício de direito, impor dever, prever infração ou prescrever sanção (MINAS GERAIS, 2002a). Dessa forma, devido ao regimento específico a que se submetem os militares estaduais, surgiram normas próprias que definem como devem ocorrer a apuração de faltas e irregularidades e como elas devem ser punidas, dentre as mais importantes, o MAPPA e o CEDM (MINAS GERAIS, 2002b; MINAS GERAIS, 2012).

O CEDM, aplicado às instituições militares do estado de Minas Gerais, dispõe sobre as transgressões disciplinares e estabelece normas relativas às sanções, conceitos, recursos e recompensas em âmbito administrativo disciplinar. No artigo 24, estão previstas diversas sanções que têm como finalidade preservar a disciplina e possuem caráter

preventivo e educativo. Essas sanções consistem, dependendo da gravidade, do ilícito e de suas circunstâncias, em: advertência, repreensão, prestação de serviços de natureza preferencialmente operacional, suspensão de até dez dias, reforma disciplinar compulsória, perda do posto, perda da patente, perda da graduação ou até mesmo a demissão. Pode-se ainda, independentemente das demais sanções ou cumulativamente com elas, aplicar medidas como o cancelamento de matrícula (com desligamento de curso, estágio ou exame), destituição de cargo, função ou comissão e movimentação de unidade ou fração (MINAS GERAIS, 2002b).

Por outro lado, o artigo 50, do CEDM, define que recompensas são prêmios concedidos aos militares em razão de atos meritórios, serviços relevantes e inexistência de sanções disciplinares (MINAS GERAIS, 2002b). O artigo 5º, do Decreto n° 42.843, de 16 de agosto de 2002, regulamenta a concessão de recompensas, descrevendo-as e classificando-as em ordem de importância. Essas recompensas podem consistir em elogio, comendas, nota meritória, dispensa do serviço, cancelamento de punições, menção elogiosa escrita e menção elogiosa verbal (MINAS GERAIS, 2002c).

O CEDM estabelece, ainda, normas para formação do conceito disciplinar dos militares, que poderá ser alterado tanto pelas sanções, quanto pelas recompensas recebidas. Esse conceito está diretamente relacionado com a Avaliação de Desempenho Individual (ADI) realizada anualmente pelo servidor militar, que define o recebimento do Adicional de Desempenho (ADE). O ADE é uma vantagem remuneratória concedida mensalmente ao militar. Tal adicional, determinado a cada ano, leva em consideração o número de ADI satisfatórias acumuladas e o desempenho obtido no respectivo período avaliatório (MINAS GERAIS, 2018).

Outra influência dos atos administrativos é na progressão de carreira. Nesse sentido, o Decreto Estadual n° 46.297, de 19 de agosto de 2013 e o Decreto Estadual n° 46.298, de 19 de agosto de 2013, definem a disciplina como um fator de aferição do mérito para a promoção dos oficiais e das praças, respectivamente. Ambos se referem à disciplina como o acatamento às normas e aos princípios institucionais e colocam as recompensas recebidas, o conceito disciplinar, as punições sofridas e a condenação por crime doloso com sentença transitada em julgado (essas duas últimas enquanto no posto ou na graduação) como fatores práticos para a apuração da disciplina (MINAS GERAIS, 2013a; MINAS GERAIS, 2013b).

Dessa forma, percebe-se que os atos administrativos disciplinares trazem diversas consequências na esfera jurídica dos militares. Por isso, é importante que a anulação reflita sobre a retroação de efeitos temporais, para que a fixação desses marcos respeite os princípios da administração pública e os dispositivos inseridos na LINDB.

### 2.3 Invalidação de decisões disciplinares no CBMMG

A Lei Estadual n° 14.184, de 31 de janeiro de 2002, possui em suas disposições o tema do desfazimento dos atos administrativos, regularizando a invalidação e a revogação. Além disso, ela traz a possibilidade de superar vícios sanáveis de um ato por meio da convalidação (MINAS GERAIS, 2002a).

Para Bisnetto (2017), a nulidade seria conceituada como a penalização imposta a um ato em decorrência de mácula ou inaptidão desse ato para produção dos seus devidos efeitos. Especificamente em processo administrativo disciplinar, nulidade é o vício que contamina a validade do ato e do respectivo processo por provocar prejuízo em detrimento da verdade substancial dos fatos imputados ao servidor acusado (COSTA, 2002).

A anulação é definida por Di Pietro (2020) como o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade e pode ser feita pela própria administração pública, ao basear-se no princípio da autotutela, que é reconhecido pela Súmula n° 346, do Supremo Tribunal Federal (STF): "(...) a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos" (DI PIETRO, 2020, p. 529), e, pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos interessados. O poder concedido ao Judiciário provém da própria natureza de suas funções e justifica-se pelo inciso XXXV, do artigo 5º, da Constituição Federal, que diz que a lei não irá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (MEDAUAR, 2018).

No tocante à anulação, existe ainda a questão sobre o dever ou a faculdade da administração anular seus atos quando munidos de vícios de legalidade. De acordo com Carvalho Filho (2020), o mais viável seria que atos com vícios de legalidade deveriam ser de fato anulados como regra geral. Todavia, haverá determinadas situações em que as circunstâncias irão conduzir a administração a manter o ato, seja pelo decurso do tempo, ou ainda pela consolidação dos efeitos produzidos (CARVALHO FILHO, 2020). Ainda, nessa perspectiva, Justen Filho (2016) afirma que existe um dever jurídico da administração de adotar as medidas cabíveis para identificar a existência de atos defeituosos e providenciar as soluções adequadas.

Atualmente, segundo Justen Filho (2016), o conceito de invalidade de um ato não está mais atrelado às concepções formalistas e mecanicistas como era no passado. Sendo assim, outros fatores, como o conteúdo do ato, os valores nele apreciados e sua intenção, vêm ganhando cada vez mais importância no que tange a sua validade. Ou seja, um ato que consegue realizar suas finalidades legítimas (mesmo não sendo o adequado) não deve ser considerado inválido (JUSTEN FILHO, 2016). Medauar (2018) reitera essa afirmação

citando o brocardo “*pas de nullité sans grief*”, o qual significa que não há nulidade se não houver dano.

Sob a mesma perspectiva, o MAPPA, em seu artigo 533, dispõe que os atos processuais serão válidos em todos os casos em que suas finalidades forem alcançadas, não havendo, de forma geral, nulidade sem a existência de prejuízo para a acusação ou para a defesa (MINAS GERAIS, 2012).

Observa-se, assim, que um ato que desrespeita de forma evidente um princípio irá sofrer uma maior rejeição do sistema do que um ato que contraria apenas uma regra. Nesse sentido, os vícios podem ser classificados em cinco categorias, de acordo com sua gravidade: irregularidade irrelevante, irregularidade suprável, nulidade relativa, nulidade absoluta e inexistência jurídica (JUSTEN FILHO, 2016).

As irregularidades são desconformidades que não trazem lesão ou infração ao valor ou interesse jurídico. A irregularidade irrelevante refere-se a casos de erros evidentes, como erro de grafia, que não comprometa o sentido da oração, e nesses tipos de erro nem se deve reconhecer a existência de um vício jurídico. A irregularidade suprável, por sua vez, é aquela que apresenta um defeito sanável, possível de corrigi-lo sem o excluir e mantendo-lhe todos os efeitos, um exemplo disso seria o erro de data (JUSTEN FILHO, 2016).

Sob essa mesma perspectiva, o MAPPA reconhece que a ausência de dados ou a existência de erros escritos na comunicação disciplinar (erros materiais) não implicam na nulidade do ato, mas em mera irregularidade, podendo esta ser sanada antes ou durante a tramitação da documentação (MINAS GERAIS, 2012).

A nulidade relativa ocorre quando o defeito afeta interesses disponíveis de sujeitos específicos, não atingindo a coletividade. Esse ato ainda seria capaz de produzir seus efeitos até a pronúncia do vício (JUSTEN FILHO, 2016).

A nulidade absoluta, para Justen Filho (2016), se verifica quando o defeito atinge interesses indisponíveis ou interesses disponíveis de sujeitos indeterminados. Segundo esse doutrinador, a nulidade absoluta não deve se restringir a atos que lesionam interesse público, visto que existe uma impossibilidade de identificar somente um interesse público, e que pode haver um interesse público tão relevante que proporcione o reconhecimento da validade de atos defeituosos.

A inexistência jurídica, nos ideais de Justen Filho (2016), é quando não se há os requisitos mínimos necessários para a qualificação de um ato como jurídico. Nesse defeito, há uma desconformidade em relação aos modelos jurídicos que, devido a sua intensidade, não possuem carga jurídica. (JUSTEN FILHO, 2016).

O direito da administração de anular seus próprios atos, segundo a Lei n° 14.184, decai em cinco anos, partindo do momento em que foram praticados, salvo comprovada má-

fé (MINAS GERAIS, 2002a). No entanto, Nunes (2010) leciona que essa regra geral pode ceder mediante peculiaridades do caso concreto, por exemplo, em casos que a administração pública tenha gerado direitos que ingressaram na esfera patrimonial do administrado e que o tempo decorrido tenha sido o suficiente para a consolidação do direito no patrimônio do administrado. Em hipóteses desse tipo, o princípio da legalidade estrita cede passo ao princípio da segurança jurídica (NUNES, 2010).

A Lei n° 14.184, de 2002, define que, quando a decisão não acarretar lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria administração (MINAS GERAIS, 2002a). Observa-se que a convalidação aparece como uma faculdade da administração, como ato discricionário decorrente de determinadas condições, não sendo aplicada para os atos que acarretem lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros. Nesses últimos casos, o ato deverá ser anulado (DI PIETRO, 2020). Ainda, a convalidação só poderá ser utilizada quando o ato inválido puder ter seus efeitos produzidos validamente no presente e não poderá ser feita para atos que já foram impugnados, administrativamente ou judicialmente, exceto quanto ao ato omissivo em sua motivação (MELLO *apud* PEREIRA SOUZA, 2012). Para Sundfeld (1990), a convalidação está condicionada à possibilidade de o ato ser praticado novamente sem o vício que sobre ele incidia e que o ato convalidado possa retroagir.

## 2.4 Efeitos decorrentes da invalidação de atos disciplinares no CBMMG

Preconiza o MAPPA que a invalidação atinge o ato em sua origem, ao desfazer os efeitos que por ele já foram produzidos e ao retirar a aptidão para produzir efeitos futuros, promovendo assim o retorno ao “*status quo*” anterior à sua prática (MINAS GERAIS, 2012).

A retroatividade do ato administrativo pode possuir função destrutiva ou construtiva. Na retroação destrutiva o ato é suprimido, causando o desaparecimento de faculdades, vantagens ou prerrogativas dele decorrente. Exemplo disso seria a invalidação de um ato de promoção de servidor público. Na eficácia construtiva, não apenas ocorre a eliminação do ato defeituoso, como também a elaboração de atos que corroborem para a restituição ao estado anterior à prática do ato anulado (MEDAUAR, 2018).

Contudo, apesar do poder/dever de invalidar, a desconstituição dos efeitos produzidos pelo ato viciado, em diversas situações, envolve a análise de vários aspectos, tais como, prejuízos causados a terceiros de boa-fé (SAMPAIO SILVA, 2001).

Importante frisar que, se a invalidez do ato for capaz de comprometer os fins buscados pela administração ou se for trazer consequências mais nocivas que as decorrentes de sua validade, é o caso de deixá-lo subsistir (FAGUNDES, 1984). Outro fator

que realça a inviabilidade da administração sempre anular seus atos com efeito “*ex tunc*” é a presunção de legitimidade e veracidade, uma vez que a obrigatoriedade de anular os efeitos, que uma hora foram considerados como legítimos, coloca em xeque a credibilidade e a relação de confiança acerca das diretrizes impostas pela administração pública (SAMPAIO SILVA, 2001). De certa forma, a constante tensão entre o princípio da legalidade, que impõe a conformidade do ato administrativo com a lei, e o princípio do interesse público, que exige a conformidade do ato com o interesse coletivo, é responsável por gerar as principais divergências entre os doutrinadores (REALE, 1980).

Ainda nesse sentido, destaca-se no direito administrativo moderno, o princípio da segurança jurídica, o qual tem como escopo evitar alterações que instabilizam a coletividade e diminuir os efeitos traumáticos de novas disposições (MARINELA, 2018). Esse princípio geralmente é analisado sob dois enfoques: sob o aspecto objetivo, relacionando-se com a estabilidade das relações jurídicas, por meio da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada; e sob o aspecto subjetivo, que se remete ao conceito de proteção à confiança. Importante ressaltar que, no princípio da proteção à confiança, deve-se levar em conta o indivíduo em relação aos atos praticados da administração pública, considerando a existência de boa-fé do administrado. O princípio da segurança jurídica tem sido tema cada vez mais apreciado pelos tribunais, no que se refere à possibilidade de manter efeitos de um ato ilegal (MARINELA, 2018).

A Lei n° 13.655, de 2018, que acrescentou regras à LINDB, trouxe normas para garantir maior segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público (JUSTEN FILHO, 2018). Essa lei surgiu do pressuposto que a LINDB original não é mais capaz de propiciar os mecanismos interpretativos mínimos para a aplicação e desafios do direito contemporâneo (MARQUES NETO, 2018).

O artigo 20 da lei determina que: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que se considerem as consequências práticas da decisão” (BRASIL, 2018). O decreto responsável por regulamentar a lei, ainda considera em seu artigo 3º, §1, que os valores jurídicos abstratos são aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração (BRASIL, 2019). Nesse caso, encontram-se os denominados conceitos jurídicos indeterminados, aqueles que não possuem conteúdo estritamente preciso, como moralidade, interesse público, dignidade da pessoa humana e eficiência (DI PIEDRO, 2020).

Vale ressaltar, porém, que a norma não busca coibir decisões fundadas nesses valores, e sim evitar seu uso de maneira irresponsável. Sendo assim, o dispositivo determina uma obrigatoriedade da avaliação das consequências práticas da aplicação desses valores abstratos (CARVALHO FILHO, 2020).

Dessa forma, ao se invocar um valor abstrato, torna-se indispensável que exista uma previsão dos efeitos práticos da decisão para se averiguar a compatibilidade da escolha com o valor abstrato e para fins de ponderação entre os valores a serem escolhidos. Essa previsão será baseada na lógica, conhecimento técnico e experiência do gestor, resultando em um processo de causa e efeito. Não obstante, essa exigência não implica em fazer com que a autoridade preveja aquilo que seja imprevisível ou que avalie aspectos impossíveis de serem analisados, mas sim que a autoridade considere a relevância política, social e econômica de sua decisão (JUSTEN FILHO, 2018).

Ainda vale ressaltar que, ao se avaliar as consequências práticas da decisão, poderá se obter apenas um resultado viável, criando uma competência vinculada, ou poderá se obter mais de uma solução admissível, abrindo margem para a discricionariedade do agente competente (MARCONDE MARTINS, 2020). Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 20 dispõe: “A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato (...)” (BRASIL, 2018), ilustrando que cabe medida de proporcionalidade quando se trata da invalidade de atos administrativos. Percebe-se, assim, que a lei reforça que o desfazimento dos efeitos de um ato defeituoso não deriva simplesmente da sua incompatibilidade com norma hierarquicamente superior e que o requisito de validade não é o suficiente, por si só, para constatar o vício e o desfazimento do ato (JUSTEN FILHO, 2018).

Pontua-se, ainda, que, nessa análise precedente à invalidação dos atos administrativos, pode ocorrer um aparente conflito entre princípios. No entanto, eles não se excluem nem possuem amplitude fixada de antemão. Admitem, porém, em casos de tensão, que o intérprete verifique o grau de preponderância para a máxima extensão possível da aplicação de cada um deles no caso concreto. Nesse viés, determinado princípio poderá prevalecer em uma situação fática e ser preterido em outra (MARINELA, 2018).

Ao anular um ato deve, então, o administrador considerar diversos fatores, tais como: a presunção de validade que ele acompanha; a quantidade de efeitos que essa norma gerou no mundo jurídico (quanto mais efeitos o ato gerou, mais peso se tem a estabilização das relações jurídicas); e a boa-fé do administrado e do administrador (MARCONTE MARTINS, 2020).

Nesse sentido, é importante avaliar: se o vício inicial de fato precisava de correção; se houve estabilização do vício, de forma que não será mais necessária sua correção; se o direito exige ou faculta a invalidação, convalidação, reforma ou conversão do ato; se, em caso de invalidação, o direito exige ou faculta a edição de outro ato com conteúdo igual, similar ou diferente (com intuito de estabelecer as condições jurídicas almejadas pela

decisão); ou se é necessária a modulação de efeitos temporais da invalidação para recomposição da ordem jurídica (MARCONDE MARTINS, 2020).

A importância da motivação é, também, reforçada por esse dispositivo alterado na legislação. O regulamento, em seu artigo 4º, permite que o decisor, ao analisar as consequências jurídicas e administrativas, restrinja os efeitos da declaração ou decida que sua eficácia terá início em momento definido posteriormente. Essa modulação dos efeitos da decisão tem como finalidade buscar a mitigação dos ônus ou das perdas que sejam consideradas excessivas ou anormais dos administrados ou da administração pública, atentando-se para a peculiaridade do caso (BRASIL, 2019). Ainda sobre a motivação, o artigo 21, da LINDB, determina que “a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas” (BRASIL, 2018).

Essas consequências a que o artigo se refere são aquelas admissíveis pela Carta Magna, de 1988, e que, de fato, sejam exequíveis. Sendo assim, a anulação de um ato não pode resultar em estados jurídicos ou administrativos inconstitucionais e/ou inexecutáveis. Elas devem ser certas e prováveis. Desse modo, consequências plausíveis, mas com pouca probabilidade de se concretizarem, não devem ser indicadas pelo decisor (MENDONÇA, 2018).

Outro ponto a se destacar é o parágrafo único do artigo 21, da LINDB, que estabelece o dever formal de se indicar as condições para a regularização pós-invalidação, as quais devem ser proporcionais e equânimes (MENDONÇA, 2018). Ressalta-se ainda que, para Carvalho Filho (2020), a proporcionalidade está ligada à modulação de efeitos, enquanto a equanimidade se relaciona com o ideal de neutralidade e senso de justiça.

Uma das maneiras mais imediatas para o cumprimento da proporcionalidade é a criação de períodos de transição, que visa estabelecer prazos razoáveis para que o ato cesse a produção de efeitos e para que se realize a prática permitida em um novo ato. Em relação à equanimidade, tem-se que o dever de regularização não deve arrecadar em prejuízo aos interesses gerais. Assim, esse dever pode criar custo ao erário, uma vez que os interesses patrimoniais do Estado poderão estar em desconformidade com os interesses gerais (JOSÉ MENDONÇA, 2018).

Indubitavelmente, esse artigo do novo regramento legal abre uma larga margem de discricionariedade para a administração pública no que tange à modulação de efeitos decorrentes da invalidação. Adequar os marcos temporais para a fixação dos efeitos da invalidação com as peculiaridades de cada evento pode, em algumas situações, melhor preservar os princípios constitucionais e causar menores prejuízos para a coletividade,

alcançando-se a melhor solução para o interesse público (SAMPAIO SILVA; SOUZA MEIRELES, 2016).

## 2.5 Pesquisa na jurisprudência e decisões administrativas no CBMMG

Na pesquisa no *website* do TJMMG, aba jurisprudência, decisões monocráticas, matéria cível, período 25/04/2018 (data a qual a Lei n° 13.655 entrou em vigor) a 30/04/2021 (data da escrita do artigo), a palavra-chave “invalidação”, opção “qualquer palavra”, não foi encontrada em nenhum dado pelo buscador. Esse mesmo procedimento foi realizado com as palavras-chaves “LINDB” e “anulação”, que também não retornaram nenhuma informação. Usou-se ainda a palavra-chave “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” na opção “todas as palavras” e nada se obteve.

A segunda busca foi realizada nos acórdãos, matéria cível, período 25/04/2018 a 30/04/2021, palavra-chave “anulação”, opção “qualquer palavra”, retornando dez (n=10) registros de decisões judiciais. Além disso, essa pesquisa foi efetuada com a palavra-chave “invalidação” e retornou um (n=1) registro de decisão judicial. Ao se fazer a pesquisa alterando a palavra-chave para “LINDB”, não se obteve novos dados. Também foi utilizada a palavra-chave “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” na opção “todas as palavras” e nada se obteve.

Todas as decisões encontradas tinham relação com processos de punição, destacando-se, em grande parte, processos administrativos demissionários. Após a leitura na íntegra dessas decisões judiciais, observou-se que em nenhuma foi citada a LINDB ou anulação do ato administrativo disciplinar com modulação temporal de efeitos.

Uma segunda pesquisa foi promovida para se encontrar decisões administrativas no CBMMG que pudessem contribuir para o presente artigo. Nessa pesquisa, identificou-se todas as unidades do CBMMG que possuíam cartório, direção responsável por assessorar as decisões administrativas disciplinar do comandante da unidade, através do Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição (DD/QOD) do CBMMG, contido na Resolução n° 987, de 1° de junho de 2021 (MINAS GERAIS, 2021). Com esses dados, utilizando o Sistema Eletrônico de Informações, foi encaminhado para essas unidades um ofício (APÊNDICE A) perguntando se já houve algum ato administrativo disciplinar (de recompensa ou punição) anulado e em que se realizou a modulação temporal de efeitos dentre o período de 25/04/2018 e 30/04/2021. Foi solicitada também a íntegra de eventuais decisões encontradas conforme os parâmetros pesquisados.

No CBMMG, 34 unidades possuíam cartório ou seção equivalente que elabora decisões administrativo-disciplinares em assessoramento aos comandantes, diretores e

chefes. Dessas, apenas 25 unidades responderam à pesquisa. Ao se averiguar as respostas, constatou-se que 24 unidades responderam que não houve, no período da pesquisa, anulação de ato administrativo (recompensa ou punição) e que tenha sido realizada modulação temporal de efeitos. O cartório do 3º BBM foi a única unidade que respondeu o questionário alegando que possuíam dois processos administrativos que se enquadravam nos termos pesquisados. Entretanto, em detalhada análise da íntegra das decisões, constatou-se que nenhum dos processos tinha decisões anuladas.

### 3 CONCLUSÃO

A Lei nº 14.184, de 2002, ao tratar da invalidação dos atos administrativos, definiu critérios essenciais, tais como: os princípios a serem obedecidos; a competência da administração pública para fazê-lo; e o prazo para realizar a invalidação. Todavia, não disserta sobre a projeção temporal de seus efeitos (MINAS GERAIS, 2002a). Tampouco, há menção nas leis e regulamentos disciplinares do CBMMG diretiva clara sobre a modulação de efeitos decorrente de anulação de atos administrativos.

A teoria da validade dos atos jurídicos no direito pátrio, em uma concepção mais tradicional, foi muito marcada pela concepção romana de que atos nulos seriam aqueles que nunca existiram, ou seja, um ato nulo seria aquele incapaz de gerar efeitos jurídicos (MARCONDE MARTINS, 2020). A doutrina contemporânea, porém, diferencia atos irregulares de atos inválidos. Atos administrativos que se enquadram no último caso devem ser revistos por meio da convalidação ou da invalidação (JUSTEN FILHO, 2016).

As normas do CBMMG que norteiam os processos disciplinares estão em conformidade com essa compreensão doutrinária mais atual (MINAS GERAIS, 2012). Nesse contexto, a Lei nº 13.655, de 2018, surgiu em busca do aprimoramento da atuação da administração pública e em prol da segurança jurídica, possibilitando que os efeitos ou regras de um ato sejam mantidos se esses forem anulados (FERNANDES DE SOUZA, 2018).

Assim, ao colocar como baliza a proporcionalidade e determinar a recomposição da ordem jurídica de modo equânime, a nova LINDB apontou para a possibilidade da modulação dos efeitos, permitindo atribuir ao ato anulatório eficácia “*ex tunc et ab initio*”, “*ex tunc et non ab initio*”, “*ex nunc*” e pro futuro (MARCONDE MARTINS, 2020).

A análise da doutrina mostrou que o ato administrativo contaminado por vício de legalidade deve em regra ser anulado. Contudo, poderá haver situações excepcionais que conduzam a administração a manter o ato inválido, como o decurso do tempo e a consolidação dos efeitos produzidos (CARVALHO FILHO, 2020).

Importante inovação da norma consiste no fato de que, ao impor o dever do administrador público de avaliar as consequências práticas da decisão, a lei ampliou a margem de discricionariedade nos casos concretos que assim o permitem. Simultaneamente, ela criou uma competência vinculada quando apenas uma solução for admissível como alinhada aos interesses gerais.

Não obstante, o dilema que se estabelece entre os princípios da legalidade e segurança jurídica é o principal responsável pela resistência dos órgãos de controle em aplicar a modulação de efeitos na anulação (REALE, 1980). Ele só é possível de ser solucionado cotejando um e outro princípio com a proporcionalidade adequada na busca pela decisão equânime. É verdade, no entanto, que mera edição da lei não é o suficiente para a concretização da segurança jurídica almejada por ela (MARCONDE MARTINS, 2020).

A pesquisa de decisões do TJMMG, bem como a pesquisa de decisões do CBMMG, não apontou resultados de invalidações irretroativas ou retroativas a partir de determinado marco envolvendo atos disciplinares do CBMMG. Como a alteração da LINDB é recente, isso poderia justificar a falta de achados em termos de pesquisa de jurisprudência e de decisões administrativas do CBMMG. Essa ausência de resultados traz, porém, um importante alerta de que a lei, embora já vigente e eficaz, pode não estar sendo considerada nas decisões sobre invalidação de atos administrativo-disciplinares.

De forma semelhante, não é vasta a doutrina que disserta especificamente sobre essa possibilidade. Entretanto, observa-se que as doutrinas e a legislação têm se tornado cristalinas no que tange a necessidade de proteger o princípio da segurança jurídica e de criar uma estabilização das relações entre indivíduos, protegendo os administrados com boa-fé e a confiança na administração pública.

Faz-se necessário, assim, para conferir real aplicação da lei, que o administrador público conheça os dispositivos alterados, identifique os limites à discricionariedade e obedeça aos comandos do legislador, conferindo, desse modo, maior segurança jurídica às decisões administrativas. E a motivação dos atos apontará se a decisão é legítima e atende aos vetores legais.

A pesquisa teve caráter exploratório, não exauriu, dessa maneira, o tema. Teve, todavia, o condão de revelar a necessidade de melhor aprofundamento na temática. Os seus resultados indicam aos gestores ferramentas no sentido de viabilizar a consecução da justiça e a concretização dos direitos dos administrados pela efetivação da segurança jurídica.

Evidentemente, as mudanças legislativas que alteram os paradigmas, como essa, demandam um tempo de amadurecimento doutrinário e jurisprudencial, a fim de que seja

superada a tradicional forma até então vigente. Nesse sentido, este estudo se apresenta como uma contribuição para o fomento desse debate sobre a modulação de efeitos temporais decorrentes da invalidação dos atos administrativos no âmbito do CBMMG.

## REFERÊNCIAS

BISNETTO, Olympio Fraga. **Nulidades no Processo administrativo Disciplinar Comum e Militar**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, n. 191-A, 5 de outubro de 1988, seção I.

BRASIL. **Decreto - Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Diário Oficial da União, Poder executivo, Brasília, DF, 04 set. 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da União, Poder executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019**. Diário Oficial da União, Poder executivo, Brasília, 10 jun. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm). Acesso em: 12 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Grupo Editorial Nacional, 2020.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do Processo Administrativo**. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 6. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERNANDES DE SOUZA, Luis Sergio. As recentes alterações da LINDB e suas implicações. **Revista Jurídica**, São Paulo: ESMP, v.14, p. 123 – 132, set, 2018. Disponível em: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366). Acesso em: 22 jul. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais LTDA, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Edição Especial 2018, p. 13-41, nov. 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_)

servicos\_produtos/bibli\_boletim/bibli\_bol\_2006/RDA-v.277\_n.Esp.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARCONDE MARTINS, Ricardo. As alterações da LINDB e a ponderação dos atos administrativos. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte: A&C. Edição 2020, p. 259-284, jan./mar. 2020. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1139>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Art. 23 da LINDB: O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Edição Especial 2018, p. 93-112, nov. 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDA-v.277\\_n.Esp.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDA-v.277_n.Esp.pdf). Acesso em: 12 abr. 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB Indicando conseqüências e regularizando atos e negócios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Edição Especial 2018, p. 43-61, nov. 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDA-v.277\\_n.Esp.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDA-v.277_n.Esp.pdf). Acesso em: 12 abr. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei n. 14.184, de 30 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2002&num=14184&tipo=LEI>. Acesso em: 12 abr. 2021. 2002a.

MINAS GERAIS. **Lei n. 14.310, de 19 de junho de 2002**. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14310&comp=&ano=2002>. Acesso em: 12 abr. 2021. 2002b.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 42.843, de 16 de agosto de 2002**. Regulamenta a Concessão de Recompensas, o Conselho de Ética e Disciplina Militares na Unidade – CEDMU, de que trata a Lei n. 14.310, de junho de 2002, que dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais - CEDM, e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2021c. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=42843&comp=&ano=2002>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Resolução Conjunta n. 4.220, de 28 de junho de 2012**. Cria o Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais (MAPPA). Belo Horizonte: CBMMG, 2012. Disponível em: <https://policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/42bpm/21052013121148269.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto n. 46.297, de 19 de agosto de 2013.** Contém o Regulamento de Promoção de Oficiais das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais. Disponível em:  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:decreto:2013-08-19;46297>. Acesso em: 12 abr. 2021. 2013a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto n. 46.298, de 19 de agosto de 2013.** Contém o Regulamento de Promoção de Praças das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais. Disponível em:  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:decreto:2013-08-19;46298>. Acesso em: 12 abr. 2021. 2013b.

MINAS GERAIS. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Resolução n. 807, de 29 de agosto de 2018.** Dispõe sobre os fatores, a metodologia e os procedimentos para a Avaliação de Desempenho Individual (ADI), revoga a Resolução no 436, de 12 de agosto de 2011, e dá outras providências. Belo Horizonte: CBMMG, 2018.

MINAS GERAIS. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Resolução n. 987, de 01 de junho de 2021.** Aprova o Resumo dos Cargos Ativados, o Quadro de Organização e Distribuição (QOD) e o Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição (DD/QOD) do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) e altera a resolução nº 955, de 07 de janeiro de 2021. Boletim Geral Bombeiro Militar, Belo Horizonte.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante.** São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA DE SOUZA. **Atos administrativos inválidos.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

REALE, Miguel. **Revogação e anulamento do ato administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

SAMPAIO SILVA, Clarissa. **Limites à invalidação dos atos administrativos.** São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

SAMPAIO SILVA; SOUZA MEIRELES, Clarissa; Ivson Antonio. A invalidação dos atos administrativos e a modulação temporal de seus efeitos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 20 – 35, Jul/Dez, 2016. Disponível em:  
<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1296>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Ato Administrativo Inválido.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.