

ROBSON LUIS MARQUES THOMAZI

**A HIERARQUIA E A DISCIPLINA APLICADAS ÀS
INSTITUIÇÕES MILITARES: CONTROLE E GARANTIAS NO
REGULAMENTO DISCIPLINAR DA BRIGADA MILITAR**

Dissertação submetida à Pontifícia
Universidade Católica do Rio Grande do
Sul – Faculdade de Direito – como
requisito para a obtenção do título de
Mestre em Ciências Criminais.

Orientador: Prof. Dr. Ney Fayet de Souza Júnior

Porto Alegre

2008

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

T465h Thomazi, Robson Luis Marques
A hierarquia e a disciplina aplicadas às instituições militares : controle e garantias no regulamento disciplinar da Brigada Militar / Robson Luis Marques Thomazi. – Porto Alegre, 2008.
159 f.

Diss. (Mestrado em Ciências Criminais) – Fac. de Direito, PUCRS.
Orientação: Prof. Dr. Ney Fayet de Souza Júnior.

1. Direito. 2. Criminologia. 3. Polícia Militar – Rio Grande do Sul. 4. Brigada Militar – Disciplina. 5. Polícia – Rio Grande do Sul – Organização. I. Título. II. Souza Júnior, Ney Fayet de.

CDD 341.59

Ficha Catalográfica elaborada por
Vanessa Pinent
CRB 10/1297

RESUMO

A dissertação se insere na linha de pesquisa Criminologia e Controle Social, dentro da área de concentração Sistema Penal e Violência, e tem como objeto a compreensão da hierarquia e da disciplina aplicadas às instituições militares, seus cuidados e proteção frente às garantias dos servidores militares, como destinatários das normas disciplinares. Os principais fundamentos do Estado, o surgimento do indivíduo e sua evolução são abordados, a fim de melhor compreender o poder como um todo, especialmente no meio militar, onde a hierarquia e a disciplina são a base fundamental de todo o ordenamento. Tendo em vista a rigidez do regime disciplinar militar, a pesquisa procura mostrar como o poder atua sobre os indivíduos militares, outorgando-lhes atribuições e capacidades, ao mesmo tempo em que restringe comportamentos e atitudes. O trabalho traz registros importantes a respeito das sanções aplicadas e os métodos de controle adotados no regulamento disciplinar da Brigada Militar. As faltas disciplinares e seu processo de apuração também são vistos como relação dicotômica entre as garantias dos militares e o poder da administração militar.

Palavras-chave: Militar. Hierarquia. Disciplina. Sanção. Regulamento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O ESTADO E A MODERNIDADE	14
1.1 ESTADO E INDIVÍDUO.....	14
1.2 LIBERDADE E CONTROLE.....	24
1.3 HIERARQUIA E IGUALDADE	35
1.4 HIERARQUIA E INDIVIDUALISMO	39
2 FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO MILITAR	43
2.1 OS MILITARES E A INSTITUIÇÃO TOTAL	43
2.2 A HIERARQUIA E A DISCIPLINA MILITARES	53
2.3 ORIGEM DOS REGULAMENTOS DISCIPLINARES MILITARES	57
2.4 A MILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA	59
2.5 A BRIGADA MILITAR NO CENÁRIO NACIONAL.....	63
2.5.1 Estrutura Hierárquica.....	64
2.5.2 A Disciplina como Fundamento.....	66
3 O CONTROLE JURÍDICO- DISCIPLINAR DOS INTEGRANTES DA BRIGADA MILITAR	69
3.1 A NATUREZA JURÍDICA DO REGIME DISCIPLINAR MILITAR	69
3.2 O REGULAMENTO DISCIPLINAR DA BRIGADA MILITAR	73
3.2.1 As Sanções no Atual Regulamento Disciplinar	78
3.2.2 As Transgressões Disciplinares	83
3.3 SANÇÕES PREVISTAS EM OUTRAS NORMAS	89
3.4 ATRIBUIÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO PODER DISCIPLINAR.....	92
3.5 OS REGISTROS DISCIPLINARES.....	94
4 AS GARANTIAS NO PROCESSO DISCIPLINAR MILITAR	108
4.1 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E O PROCESSO DISCIPLINAR MILITAR.....	108
4.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA BRIGADA MILITAR	115

4.3 O CONTROLE ADMINISTRATIVO DOS ATOS DISCIPLINARES.....	119
4.4 A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR EM MATÉRIA DISCIPLINAR	121
CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS	133
ANEXOS	144
ANEXO A - Processo Administrativo Disciplinar na Brigada Militar.....	145
ANEXO B - Modelo de Notificação Disciplinar	148
ANEXO C - Modelo de Solução em Processo Administrativo Disciplinar.....	149
ANEXO D - Modelo de Recurso Administrativo Disciplinar	150
ANEXO E - Efetivo Existente e Previsto na Brigada Militar	151
ANEXO F - Transgressões Previstas no Regulamento Disciplinar	152

INTRODUÇÃO

O trabalho integra a área de concentração Sistema Penal e Violência e se insere na linha de pesquisa Criminologia e Controle Social. Trata-se de uma investigação que pretende identificar, em seu sentido mais amplo – pela análise interdisciplinar – as referências teóricas e empíricas presente nas categorias hierarquia e disciplina, notadamente como princípio fundamental na vida dos militares.

O poder disciplinar, apresentado como decorrência da hierarquia, permeia toda a Administração Pública nas relações entre seus agentes e, “no caso das instituições militares, a hierarquia e a disciplina consistem em seus verdadeiros pilares constitucionais.”¹

A hierarquia e disciplina militares são princípios constitucionais que constituem a base das organizações militares, condensando valores como o respeito à dignidade da pessoa humana, o patriotismo, o civismo, o profissionalismo, a lealdade, a constância, a verdade, a honra, a honestidade e a coragem. Tais princípios pretendem dar máxima eficácia às instituições militares, conferindo-lhes poder e controle sobre seus integrantes, que pela função que desempenham sempre têm a arma ao seu alcance.

A disciplina militar é o que se pode denominar de “disciplina qualificada” se tomada em relação à disciplina exigida de outros servidores, já que detentora de institutos próprios, “com a imposição de comportamentos absolutamente afinados aos imperativos da autoridade, do serviço e dos deveres militares, o que em regra não se exige do serviço público civil.”²

O trabalho centra-se na Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, cujos servidores como policiais militares também se sujeitam aos princípios da hierarquia e disciplina. Pretende-se uma análise do Regulamento Disciplinar utilizado, suas sanções, seu processo e suas garantias, frente a indispensável tutela da hierarquia e disciplina por parte da Administração militar.

Ao enfrentar tais questões, buscar-se-á fundamentar, no primeiro capítulo, o poder do Estado, a partir da evolução do homem até o seu surgimento como

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 90.

² MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito Administrativo Disciplinar Militar e sua Processualidade**. São Paulo: Editora de Direito, 1996. p. 24.

indivíduo, que ao ser inserido num contexto novo de poder (Estado moderno), passa a fortalecer cada vez mais este poder, como um ente homogêneo e de controle mais rígido, já que a modernidade, a fim de alcançar e garantir a ordem comportamental, foi buscar apoio na disciplina e na organização meios legais que pudessem garantir a sobrevivência do Estado, fortalecendo desta forma as organizações hierarquizadas e disciplinadas, onde se destacam, entre outras, as instituições militares.

No capítulo inicial agrupam-se, ainda, aspectos relevantes da hierarquia, igualdade e individualismo, onde se percebe que dentro de uma organização, o individualismo pode se apresentar de várias formas, sendo que especificamente na instituição militar, o indivíduo apesar de ser inserido num sistema disciplinado e hierarquizado, pode tornar-se um igual entre seus pares, pois ao mesmo tempo em que o individualismo realça o homem dentro de uma forma especial de existir (como militar), também prega uma certa igualdade entre os mesmos, diferenciando-os de outros dentro do próprio Estado.

O segundo capítulo ocupa-se dos fundamentos da administração militar, onde este indivíduo independente, possuidor de sua própria esfera privada (a de militar), estabelece com outros militares apenas relações formais, expressas pelo respeito e pela ordem exigida para a manutenção da disciplina e da hierarquia entre eles. A vida dos militares será abordada de forma específica, passando-se pela análise da instituição onde estão inseridos, pela origem dos regulamentos disciplinares e, é claro, aproximando-se um pouco mais dos objetivos deste trabalho, pela militarização da polícia, bem como a posição ocupada pela Brigada Militar no cenário nacional.

Como o objetivo do trabalho é mostrar a relação existente entre a necessária proteção da hierarquia e da disciplina com as garantias de que dispõe o servidor militar estadual, conforme o Regulamento Disciplinar da Brigada Militar, o terceiro e o quarto capítulos são dedicados, exclusivamente, ao estudo do controle jurídico-disciplinar e o processo disciplinar adotados pela Polícia Militar gaúcha.

As sanções e as transgressões disciplinares constantes no Regulamento Disciplinar da Brigada Militar, assim como todas as punições previstas em outras normas, serão analisadas no terceiro capítulo. Os registros disciplinares produzidos na Justiça Militar do Estado e na própria Brigada Militar receberão atenção especial, sendo a análise destes dados de vital importância tendo em vista a finalidade deste trabalho.

A sobreposição do todo sobre a parte, e com a justificativa de proteger a instituição militar de possíveis desvios e transgressões de seus integrantes, o Estado

pode se tornar totalitário e repressor, na medida em que pode não respeitar os direitos fundamentais dos policiais militares que cometem faltas disciplinares. Desta forma, no quarto capítulo, pretende-se trazer uma visão sobre os princípios constitucionais e o processo disciplinar, com detida análise sobre os procedimentos adotados na Brigada Militar, bem como a competência da Justiça Militar do Estado em matéria disciplinar.

A proteção da hierarquia e da disciplina exige das instituições militares um controle rígido, orientado por normas e regulamentos internos que se destinam a moldar a conduta de seus agentes. Nesta perspectiva é que, se de um lado tem-se a hierarquia e a disciplina como um conceito de valor, cujo fundamento está presente na Constituição, também o servidor militar tem a seu favor garantias constitucionais, que lhe permitem questionar os atos da administração militar a que está subordinado.

O *rigorismo* que expressa a diferença entre a disciplina dos servidores civis e a dos servidores militares, não pode ser confundido com autoritarismo.³ O rigorismo é a rigidez no cumprimento eficiente das tarefas militares. Não significa que a disciplina deve ser utilizada como método de incutir temor na tropa. A disciplina deve ser utilizada como uma forma de comando, visando corrigir o militar e redirecionando-o nos objetivos da corporação.

A interpretação dos princípios da hierarquia e da disciplina militares e sua concretização, somente é auferida quando é desencadeado o processo administrativo disciplinar que leva à sanção ou absolvição do militar infrator. Fora disto é arbitrariedade e abuso de poder, eis que dissociado dos limites de obediência à lei.

Finalmente, e não menos importante, pode-se destacar que o trabalho tem um interesse teórico especial na busca de explicações para o modo de como a disciplina e a hierarquia age sobre os indivíduos, transferindo-lhes força e capacidade, ao mesmo tempo que os torna subalternos em relação ao Poder, sobretudo no caso da atividade militar.

³ MARTINS, 1996, p. 33.

CONCLUSÃO

A hierarquia e o controle disciplinar rígido, praticado pelas organizações militares, bem como suas formas peculiares foram detidamente analisadas ao longo do trabalho, permitindo concluir que a hierarquia militar se sobressai como um valor especial, pois é capaz de superar a própria individualidade, aparecendo como um mecanismo superior de observação e de controle.

Na vida militar, a hierarquia é muito mais rígida, mais bem delineada que em outros lugares, uma vez que é capaz de se expressar em momentos em que o valor da individualidade é invocado, pela valorização de cada uma das patentes e não pelo nível pessoal. Todos são submetidos a uma mesma regra disciplinar, obedecem a um mesmo comando escalonado, e apesar de se reconhecerem como iguais perante a instituição militar, estão criando e organizando a diferença entre os indivíduos.

Graças à hierarquia, o indivíduo é substituído pelos postos e graduações militares que ocupa, como uma ordem organizada de precedências pela cadeia de comando, onde uns vêm antes de outros, formando um sistema de classificação das diferenças, construído de tal maneira que sua função é evitar que dois indivíduos sejam iguais, mesmo entre aqueles que ocupam a mesma patente, pois nestes casos a hierarquia também existe, sendo que os mais antigos têm precedência sobre os mais novos. Em caso de mesma data de admissão, os critérios hierárquicos são estabelecidos pela ordem de classificação no curso de formação.

Desta forma, a instituição militar, pelas suas próprias características, estabelece a hierarquia como primeiro plano de sua organização social, juntamente com os mecanismos disciplinares que se traduzem no cotidiano da tropa e que exigem a obediência imediata e total às ordens dos superiores.

É pela disciplina militar que se mantém o domínio do poder pela imposição de atitudes, regras e comportamentos ditados pela autoridade, como forma de aumentar a sujeição de todos, tornando-os cada vez mais úteis e obedientes, combinando e organizando as atividades sob o olhar de um comando superior, de maneira que as tarefas sejam cumpridas em conjunto.

A hierarquia e a disciplina constituem a base das organizações militares e condensam todos os valores da função militar, imprescindíveis para o exercício das

atividades ligadas ao manejo da violência e da segurança. Pode-se dizer, a exemplo do foi lembrado ao tratar-se especificamente da disciplina militar, que a manutenção da disciplina não interessa só ao Estado, mas também ao próprio militar que, ao se ajustar às exigências disciplinares, tem a esperança de que todos cumprirão seus deveres.

Assim, a aplicação da hierarquia e da disciplina militares começa pela interiorização de suas regras, tão logo o futuro militar ingressa na carreira: e se concretiza pela aceitação ou não das práticas disciplinares, que pode ser medida dentro de cada instituição pelo número de sanções aplicadas e pela análise de seus regulamentos e normas.

Neste sentido, procedeu-se um estudo sobre o Regulamento Disciplinar da Brigada Militar, como meio utilizado na defesa da hierarquia e disciplina na polícia militar gaúcha, passando-se pelos mecanismos de proteção das garantias postos à disposição de seus destinatários.

A pesquisa foi delimitada pelo período de 2004 até o 1º semestre de 2008, pois, coincidentemente naquele ano, deu-se a edição do atual regulamento adotado na Brigada Militar e a edição da Emenda Constitucional nº 45, que trouxe para a Justiça Militar do Estado uma nova atribuição, dando-lhe competência para o julgamento das questões disciplinares.

Verificou-se que as normas do atual regulamento guardam certa similitude com os demais regramentos disciplinares militares, e que todos os regulamentos já adotados pela corporação sempre foram editados por ato do Poder Executivo estadual, desde a implantação do primeiro Decreto Disciplinar próprio no ano de 1981.

O Regulamento Disciplinar, embora traga a especificação de algumas transgressões, deixa em aberto outras tantas não especificadas, que paradoxalmente são aplicadas sempre quando a falta atenta contra os valores militares, como a honra, o pundonor e o decoro da classe. Tal peculiaridade, entretanto, é encontrada na generalidade dos regulamentos disciplinares, graças à característica do Direito Administrativo Disciplinar Militar.

Quanto às sanções constrictivas de liberdade, o atual ordenamento disciplinar da Brigada Militar prevê a detenção e a prisão, no entanto, esta não pode ser determinada diretamente pela autoridade administrativa, pois só é admitida quando houver decisão judicial, convertendo a pena de determinadas infrações penais militares em prisão administrativa.

No que se refere às sanções que visam o afastamento definitivo do servidor militar (demissão, licenciamento ou exclusão a bem da disciplina), a Brigada Militar ainda adota a mesma legislação aplicada às Forças Armadas, conforme determina o próprio regulamento disciplinar.

Quanto às garantias colocadas à disposição dos policiais militares, o regulamento prevê um processo administrativo disciplinar, trazendo inclusive um modelo a ser seguido. Observou-se que nenhuma sanção é aplicada sem que antes a conduta conste de uma notificação disciplinar; exceção feita aos casos de detenção que exijam pronta intervenção da autoridade militar.

As garantias do devido processo legal estão sendo atendidas no âmbito disciplinar da Brigada Militar. Tal afirmação pode ser corroborada pelo significativo número de condutas justificadas (não punidas), conforme os dados trazidos ao trabalho.

Devido às modificações constitucionais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a Justiça Militar do Estado passou a ter competência para o julgamento de matéria disciplinar. Como se constatou, tal competência se restringe à validade dos atos disciplinares, permanecendo, na Justiça Comum, as questões relativas à reintegração e às ações indenizatórias derivadas dos atos disciplinares.

Pretendendo-se buscar como se dá a proteção da hierarquia e da disciplina na Brigada Militar, foram trazidos dados que constam na Corregedoria-geral e Departamento de Informática da instituição, como também na Justiça Militar do Estado. Os registros se referem ao período estabelecido na pesquisa.

Inicialmente, foi constatado que há uma certa equidade entre os processos administrativos disciplinares instaurados, sendo que o ano de 2007 apresenta um registro menor. Como já se salientou, tais dados servem para confirmar a preocupação da administração militar, com relação as garantias postas à disposição dos policiais militares.

As punições aplicadas na Brigada Militar, comparando-se os dados registrados com o efetivo total existente, indicam que a Polícia Militar gaúcha desfruta de um nível disciplinar muito bom, pois no ano de 2004, as punições atingiram 12,38% do efetivo; em 2005, chegou ao máximo, correspondendo a 15,60%; no ano de 2006, 13,67%; em 2007 o índice de sanções é de 10,99% e no ano de 2008, considerado só o primeiro semestre, o índice é de 5,03%, o que indica paridade com os anos anteriores.

A punição mais aplicada é a de *repreensão*, seguida da *detenção* e da *advertência*, evidenciando assim a não-preferência por parte da Brigada Militar, em aplicar a sanção constritiva de liberdade. A prisão foi aplicada somente duas vezes, em cumprimento de decisão judicial. Já as sanções demissionárias, estas totalizam 140 incidências em quatro anos e meio, o que pode ser considerado alto, tendo em vista que tais punições são aplicadas somente quando há transgressão grave da disciplina.

Durante a instauração de Inquéritos Policiais Militares e Sindicância, constatou-se que os fatos mais apurados são: abuso de autoridade (46); acidente com viatura com danos e lesões (72); agressão com lesões (98); ameaça (31); conduta irregular no atendimento de ocorrência (46); conduta irregular (90); disparo de arma em ocorrência com lesões (50) e lesões corporais (128).

Os crimes propriamente militares investigados totalizam 21 ocorrências e aparecem como: abandono de posto (9); deserção (1); desobediência (6); desrespeito a superior (4) e insubordinação (1).

Foram trazidos também os registros que se referem aos processos administrativos disciplinares instaurados no ano de 2008, durante o primeiro semestre, que dizem respeito as transgressões especificadas no Regulamento Disciplinar, sendo que as de *natureza grave*, estão assim discriminadas: faltar ao expediente ou ao serviço para o qual esteja nominalmente escalado (582); abandonar o serviço para o qual tenha sido designado (165); deixar de cumprir ou de retardar ordem legal (139); trabalhar mal, intencionalmente (127); faltar com a verdade (95) e ofender, provocar ou desafiar seu superior, igual ou subordinado, com palavras, gestos ou ações (43).

As transgressões de *natureza média* aparecem com a seguinte incidência: deixar de cumprir ou de fazer cumprir normas regulamentares na esfera de suas atribuições (972); trabalhar mal por falta de atenção (352); não ter o devido zelo com os bens pertencentes à Fazenda Pública (114); afastar-se do local em que deva encontrar-se por força de ordens ou disposições legais (105); responder de maneira desrespeitosa a superior, igual ou subordinado (60) e portar-se sem compostura em lugar público (51).

A falta de *natureza leve*, que mais aparece é a de “chegar atrasado, sem justo motivo, a ato ou serviço”, cujo registro chega a 208 vezes.

As transgressões não especificadas no regulamento disciplinar, mas encontradas no Estatuto dos Servidores Militares, outras leis e regulamentos, totalizam 224 ocorrências.

Os registros encontrados na Justiça Militar do Estado somente dizem respeito ao número de ações intentadas no mês de junho de 2007 e no mês de junho de 2008. Outro registro incompleto, é o quantitativo de recursos disciplinares, havendo apenas o indicativo de 254 processos administrativos interrompidos, o que pode significar ações judiciais com efeito suspensivo e/ou recursos administrativos.

Mesmo assim, levando-se em conta os dados encontrados na Justiça Militar no período referido, em junho de 2007 (118) e em junho de 2008 (151), além do número de procedimentos administrativos suspensos, é possível deduzir que as sanções aplicadas aos agentes militares estaduais, é resultado de processos administrativos disciplinares onde as garantias estão sendo asseguradas.

Da mesma forma, pôde-se constatar o nível disciplinar na Polícia Militar do Rio Grande do Sul, onde o maior índice de transgressões punidas não ultrapassa a estimativa de 15,60% do efetivo total existente, conforme as tabelas trazidas ao trabalho em confronto com o anexo E, que dispõe sobre o efetivo na Brigada Militar.