REGULAMENTO DISCIPLINAR MILITAR — SANÇÃO DISCIPLINAR — CONSTITUCIONALIDADE

ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS

Consultoria Jurídica

Parecer nº 26/CONJUR-1991

Assunto:

Dúvidas suscitadas quanto à constitucionalidade dos Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas, em face do disposto no art. 5º, inciso LXI, da Carta Política de 1988.

Ementa

O inciso LXI, do art. 5º, invocado, ressalvou expressamente os "casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei". Os Regulamentos Militares foram baixados por força de uma lei

— a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 — e aprovados por decreto da autoridade constitucionalmente competente, vale dizer, do Presidente da República. Os atos de maior gravidade, praticados por militar de carreira ou oficial da reserva remunerada ou reformado, bem como os crimes militares, são definidos em lei.

PARECER Nº 26/CONJUR-1991

A chefia deste Estado-Maior das Forças Armadas solicita parecer desta Consultoria Jurídica sobre dúvidas suscitadas quanto à constitucionalidade dos Regulamentos Disciplinares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

2. Motivou o pedido a notícia veiculada por um conceituado jornal da capital da República de que certo deputado federal pretende entrar com uma ação junto ao Supremo Tribunal Federal, através do partido político a que pertence, questionando a inconstitucionalidade dos Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas, tendo em vista o disposto no art. 5º, inciso LXI, da Constituição Federal, que diz o seguinte:

"Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei."

3. Ora, faz-se mister saber, em primeiro lugar, quais os pontos questionados como inconstitucionais em face da Constituição Federal de 1988. A simples notícia de jornal não nos é bastante para vislumbrar onde pecariam por inconstitucionalidade os Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas.

4. Ademais, nesse capítulo, a nosso ver, a Constituição de 1988 não trouxe qualquer novidade que, acaso, pudesse influir na estrutura básica daqueles Regulamentos.

5. Em seu art. 142, reproduz, a nova Carta Política, literalmente, o que diseram a Constituição de 18 de setembro de 1946 e a Constituição de 24 de janeiro de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969 — de que "as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina". A novidade que trouxe foi o acrescido no § 2º desse mesmo dispositivo, que estabeleceu não caber *habeas corpus* em relação a punições disciplinares, e o constante dos §§ 5º e 6º, do art. 42, determinantes de que "ao militar são proibidas a sindicalização e a greve", e que, "enquanto em efetivo serviço, não pode estar filiado a partidos políticos". Neste particular, ainda assim, não há maior novidade, visto que sua filiação a partidos políticos já era proibida por lei ordinária.

6. Em termos concernentes a militares, a Constituição de 1988 foi mais restritiva e rigorosa que as Cartas Políticas de 1934, de 1937, de 1946, de 1967 e da Emenda nº 1, de 1969.

7. Quais seriam, então, os pontos tidos como inconstitucionais? Sem a identificação precisa desses pontos, ser-nos-á difícil oferecer algum argumento válido, como se nos fosse admissível praticar, no escuro, esgrima com alguém.

8. Dir-se-á: o inciso LXI, do art. 5º, da Constituição, inculca-nos que *ninguém* (e nesse ninguém estariam incluídos os militares) será preso "senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente", o que não aconteceria nos quartéis. Mas esse próprio dispositivo constitucional desse postulado ressalva expressamente os "casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei". Argumentar-se-ia, então, que as transgressões disciplinares ensejadoras de penalidades nas Forças Armadas não estão definidas em lei e que as detenções disciplinares que, vez por outra, se aplicam na vida castrense devem ser precedidas de ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária para serem legítimas.

9. Ora, sobre ser inteiramente fora de propósito essa alegação, aqui aduzida somente para argumentar à vista do disposi-

tivo constitucional citado, a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, estabeleceu o seguinte:

"Art. 47. Os regulamentos disciplinares das Forças Armadas especificarão e classificarão as contravenções ou transgressões disciplinares e estabelecerão as normas relativas à amplitude e aplicação das penas disciplinares, à classificação do comportamento militar e à interposição de recursos contra as penas disciplinares.

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

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

10. Eis aí! Com base nessa Lei nº 6.880, de 1980, foi editado o Decreto nº 88.545, de 26 de julho de 1983, que aprovou o Regulamento Disciplinar para a Marinha; foi editado o Decreto nº 90.608, de 4 de dezembro de 1984, que aprovou o Regulamento Disciplinar do Exército. O Regulamento Disciplinar da Aeronáutica foi aprovado pelo Decreto nº 76.322, de 22 de setembro de 1975, sem que se pudesse registrar qualquer alteração substancial à vista do novo texto constitucional, nesse particular, que continuou o mesmo ditado pela Constituição anterior, embora o Decreto nº 96.013, de 6 de março de 1988, alterasse o disposto no art. 48 desse Regulamento, referente à competência das autoridades, especificadas em lei, para anular as punições impostas por elas próprias ou por seus subordinados a militares que sirvam sob seu comando, quando reconhecerem ou tiverem ciência de ilegalidade, irregularidade ou injustiça que se tenha praticado na aplicação da punição."

11. Esses Regulamentos Disciplinares foram, destarte, aprovados por decreto com base em lei ditada pela Constituição em vigor, que atribuía, como a atual ainda atribui, essa competência como privativa do presidente da República. Em conseqüência, esses Regulamentos surgiram em estrito cumprimento de uma norma legal específica (citada no item 9), que, além do mais, como se viu, estabeleceu os parâmetros da aplicação das penas disciplinares de impedimento, detenção ou prisão.

12. Além disso, essa mesma Lei nº 6.880, de 1980, estabelece, em seu art. 42, que "a violação das obrigações ou dos deveres militares constituirá crime, contravenção ou transgressão disciplinar, conforme dispuser a legislação ou regulamentação específicas", sendo que "a inobservância dos deveres especificados nas leis e regulamentos, ou a falta de exação no cumprimento dos mesmos, acarreta, para o militar, responsabilidade funcional, pecuniária, disciplinar ou penal, consoante a legislação específica" (art. 43), usada aí a expressão "legislação específica" no seu sentido lato, em que se incluem os decretos que aprovaram os Regulamentos Disciplinares, que, como se sabe, são leis em sentido material.

13. No cotejo que se fizer da conceituação e da especificação das transgressões disciplinares, das regras básicas do julgamento da transgressão, da sua classificação, das punições e de sua aplicação, do cumprimento de punição disciplinar, etc., não se verá em que esses Regulamentos Disciplinares desbordam dos princípios constantes da Constituição de 1988. Onde, assim, a inconstitucionalidade de tais regulamentos? Quais os supostos direitos, em termos de regime disciplinar e aplicáveis aos militares, que a Constituição de 1988 garantiria e que não são observados naqueles Regulamentos?

14. Cumpre considerar que, tanto a hierarquia quanto a disciplina militar constituem uma realidade inquestionável, segura e precisa, que extrapola, mesmo, o seu próprio enunciado expresso na letra fria da lei: fazem parte do regime educativo do militar, da formação de sua personalidade e do seu aperfeiçoamento profissional, tornando-se indissociáveis, quiçá de sua própria natureza. São pressupostos esses estabelecidos nos vários textos constitucionais, no Estatuto dos Militares e em sua legislação complementar.

15. Firmando-se a vida militar, como não se há de ignorar, em princípios idealísticos, de vivo sentimento cívico, de severa obediência aos superiores hierárquicos e de cumprimento do dever "até com o sacrifício da própria vida", se necessário for, nada disso poder-se-ia conceber sem observância da hierarquia e sem disciplina.

16. O regime disciplinar é condição natural da normalização dos serviços em geral, mormente no âmbito do Poder Público, seja entre servidores públicos civis, seja entre servidores públicos militares, designação esta adotada pela nova Constituição Federal. Vale lembrar o que dispõe o art. 3º da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, de que "os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares".

17. Ademais, somente com referência às Forças Armadas é que as Constituições, a partir de 1946, falam em instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, silenciando sobre esse ponto quanto à administração pública e seus servidores civis, só aludindo, aqui, aos princípios gerais que devem nortear a administração, quais os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, etc.

18. A diferença está, assim, em que as Forças Armadas têm, na hierarquia e na disciplina, as suas premissas, seus fundamentos institucionais, seus pressupostos necessários como condição indeclinável, *sine qua non*, da normalidade de seus serviços e da execução do *munus* que tradicionalmente lhes incumbe.

19. Para garantia desses pressupostos das organizações militares, e até mesmo para evitar excessos, fez-se necessário um ordenamento jurídico classificatório e sistematizador, estabelecido para distinguir diferentes categorias de transgressões disciplinares, que apresentam distintas conseqüências repressivas, além da aplicação mais justa e mais adequada da norma, com o controle das autoridades superiores, é que a matéria foi delineada no Estatuto dos Militares e, por delegação de competência, especificada nos decretos que aprovaram os Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas. E são as simples transgressões disciplinares, e não as faltas mais graves, que constituem o objeto desses regulamentos, o que se compadece com a tradição do nosso Direito e com os princípios constantes das nossas Cartas Políticas, entre as quais se inclui a atual Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Para esse fim, existe, também, um Conselho de Justificação, criado por lei, destinado a julgar, através de processo especial, da incapacidade do oficial, seja da ativa, seja da reserva remunerada ou reformado, que praticar algum ato nela previsto, criando-lhes condições para se justificar livremente. Tudo isso são garantias dadas aos militares num Estado de Direito ou num Regime de Justiça.

20. Não vê, assim, esta Consultoria Jurídica, onde a pretensa inconstitucionalidade dos Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas.

21. É de crer ser oportuno lembrar o que recentemente afirmou um ilustre magistrado, integrante do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em voto proferido no Recurso de *Habeas Corpus* nº 91.0111620-7/DF:

"Na vida, cada cidadão segue um caminho. Cada caminho seguido tem a sua própria feição. Se o cidadão resolve seguir a vida militar, deve estar ciente de que é uma vida cheia de limitações, cheia de imposições, que, no mundo civil, às vezes, são até absurdas, mas que, no mundo militar, justificam-se pelos princípios de hierarquia e disciplina, que informam a concepção de Forças Armadas, de serviço militar.

Determinar a prisão de um militar porque questionou, em juízo, um direito à aquisição de um apartamento, à primeira vista parece um absurdo, já que isso, quanto aos civis, é o trivial. Mas o raciocínio não fica autorizado quando se consideram aquelas razões anteriores, a que me referi, informativas da vida militar.

Acho que o Judiciário pode examinar uma punição dessas, mas para ver se ela oculta alguma ilegalidade. Não é vedado o exame. O exame se faz para ver se há ilegalidade.

No caso, concordo com a relatora, de que não há ilegalidade, mas uma indisciplina militar, punida de acordo com o regulamento militar, aplicável a um militar."

À consideração do Exmo. Sr. Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

Brasília, em 2 de dezembro de 1991 — *Corsíndio Monteiro da Silva,* Consultor Jurídico.