

**FLÁVIA ADRIANA FERREIRA DE AZEVEDO**

Segundo sargento da PMMG e bacharel em direito pela  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais



# Análise da legitimidade para elaboração da comunicação e da queixa disciplinares militares à luz da Lei Estadual mineira n. 14.310/02

## 1 INTRODUÇÃO

Interessante debater, mesmo após quase nove anos da edição da Lei Estadual n. 14.310, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais - CEDM - a questão da legitimidade para a elaboração da comunicação e da queixa disciplinares pelos militares estaduais.

Apesar de o Decreto Estadual n. 42.483, de 16 agosto de 2002, que regulamenta a supracitada lei, não abordar o assunto, a Polícia Militar de Minas Gerais editou a Instrução de Corregedoria n. 01, de 22 de setembro de 2005, visando a padronizar medidas adotadas pela administração militar e a uniformizar os procedimentos administrativos internos, conferindo aos dispositivos legais que tratam do tema interpretação que será objeto de análise do presente estudo.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A comunicação e a queixa disciplinares são instrumentos por meio dos quais os militares estaduais podem exercer um dever funcional e ao mesmo tempo um direito de solicitar à administração a manifestação sobre fato ou ato irregular ou contrário às normas, que presenciaram ou de que tiveram conhecimento. Esses instrumentos se traduzem por meio de uma comunicação formal, com requisitos

estabelecidos em lei, que pode lastrear a aplicação de sanção disciplinar ao militar faltoso.

A Lei Estadual n. 14.310/02, que aprovou o atual regulamento disciplinar dos militares estaduais no âmbito de Minas Gerais, em seus arts. 56 e 58, fornece uma definição legal para o que seja comunicação e queixa, *in verbis*:

Art. 56. A comunicação disciplinar é a formalização escrita, assinada por militar e dirigida à autoridade competente, acerca de ato ou fato contrário à disciplina.

[...]

Art. 58. Queixa é a comunicação interposta pelo militar diretamente atingido por ato pessoal que reputa irregular ou injusto.

Do conceito legal é possível extrair que não há diferença ontológica entre esses institutos, uma vez que, em regra, destinam-se ao mesmo fim. Segundo a lei, ambos devem ser apresentados no prazo de cinco dias úteis contados da prática ou conhecimento do fato, devem conter a data, o horário do ocorrido, os dados das pessoas e coisas envolvidas ou que possibilitem identificá-las, de forma clara e concisa, devendo ser a expressão da verdade, sem comentários ou juízos de valor.

Tanto a queixa quanto a comunicação são dirigidas à autoridade competente para dar-lhes seguimento administrativo, sendo que a primeira, no prazo de até três dias. Ademais, distinguem-se, afora

o aspecto da legitimidade, na medida em que o querelante, mediante solicitação, poderá ser afastado da subordinação direta da autoridade contra quem formulou a queixa, até que ela seja decidida.

Merece comentário o fato de que também em ambas as situações é necessário serem asseguradas ao militar a ampla defesa e o contraditório previstos no art. 5º, LV, da Carta Magna, através de termo de abertura de vistas que descreve com precisão o fato e indica seu enquadramento legal (arts. 13 a 15 do CEDM), para que o acusado possa evidenciar suas alegações escritas de defesa que, por sua vez, serão encaminhadas ao Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade - CEDMU - para emissão de parecer que subsidiará a tomada de decisões por uma das autoridades arroladas no art. 45 da referida Lei.

Entretanto, um aspecto a ser levado em consideração é o fato de que, consoante a Instrução de Corregedoria n. 01, de 22 de setembro de 2005, editada com o fim de uniformizar a interpretação de normas que regulam a Administração Castrense, em seu art. 34, a comunicação disciplinar constitui ato administrativo vinculado, por possuir todos os requisitos exigidos para sua caracterização, ou seja, competência, forma, motivo, objeto e finalidade.

*Concessa venia*, tanto a comunicação quanto a queixa disciplinares não constituem atos administrativos propriamente ditos; são nada mais do que atos da administração, pois praticados no exercício da função administrativa; segundo classificação de autorizada doutrina, como Di Pietro (2008), são os chamados atos de conhecimento, pois dependem de outros atos de caráter decisório para a produção de efeitos jurídicos.

Tanto isso é verdade que a comunicação e a queixa poderão ser arquivadas sem necessidade de abertura de vistas ao militar faltoso para a apresentação de defesa, nos casos em que a própria administração, o comunicante ou qualquer outra pessoa fizer juntar documentação probatória da excludente de ilicitude (art. 19 do CEDM) ou da justificativa do fato comunicado (art. 439 do Código de Processo Penal Militar - CPPM).

Perceba-se que somente quando comprovada a existência de transgressão surgirá o poder-dever de

punir para a autoridade com atribuição para exercer o poder disciplinar estatal que, aí sim, ocorrerá por meio de ato administrativo<sup>1</sup>.

Em que pese essa divergência a respeito da natureza jurídica da queixa e da comunicação, a Instrução de Corregedoria n. 01 trouxe, em seu bojo, ainda que às avessas, os legitimados para a utilização dos instrumentos citados, conforme o contido nos arts. 35 e 86, *ipsis litteris*:

Art. 35. A Comunicação Disciplinar é o instrumento adequado para que o militar estadual leve ao conhecimento da autoridade competente o fato contrário às normas legais, praticado por subordinado ou militar mais moderno. (grifo nosso)

[...]

Art. 86. Para o exercício do direito de queixar-se, por exclusão das situações da Comunicação Disciplinar, deve o militar queixoso ser “atingido por ato pessoal que repute irregular ou injusto”, sempre praticado por um superior hierárquico ou militar mais antigo, quando do mesmo posto, de forma a causar-lhe um prejuízo físico, material ou psicológico que o impeça de exercer suas atividades profissionais ou sociais de maneira regular. (grifo nosso)

De acordo com os dispositivos retromencionados, é possível consignar que a legitimidade para elaboração de comunicação disciplinar caberia ao superior hierárquico e, quando do mesmo posto ou graduação, ao militar mais antigo enquanto a legitimidade da queixa caberia ao subordinado e, quando do mesmo posto ou graduação, ao militar mais moderno.

Todavia, há que se trazer à baila que assim como fez o Decreto n. 2.243, de 03 de junho de 1997, revogado pelo Decreto n. 6.806<sup>2</sup>, de 25 de março de 2009, a Portaria Normativa n. 660 do Ministério da Defesa, de 19 de maio de 2009, que aprovou o atual regulamento de continências, honras, sinais de respeito e cerimonial das forças armadas, cuida das formas de tratamento dispensadas a superiores, subordinados e pares<sup>3</sup>, permitindo, conforme a leitura do seu art. 8º, §4º, que o tratamento entre estes últimos ocorra sem rigor formal, com fulcro na afeição e na camaradagem, conforme se verifica adiante:

<sup>1</sup> A competência para julgamento de ações judiciais contra atos disciplinares militares é do juiz singular da Justiça Militar Estadual, conforme alteração introduzida no art. 125, §4º, da CRFB/88 pela emenda constitucional n. 45/2004.

<sup>2</sup> O Decreto n. 6.806, de 25Mar09, delegou a competência ao Ministro de Estado da Defesa para aprovar o regulamento de continências, honras, sinais de respeito e cerimonial militar das forças armadas.

<sup>3</sup> Entende-se por “pares” aqueles militares que possuem mesmo posto, em se tratando de oficiais, e aqueles que possuem mesma graduação, em se tratando de praças.

Art. 8º. Para falar a um superior, o militar emprega sempre o tratamento "Senhor" ou "Senhora".

[...]

§ 4º - No mesmo posto ou graduação, poderá ser empregado o tratamento você, respeitadas as tradições e peculiaridades de cada Força Armada. (grifo nosso)

Não é preciso dizer que as polícias militares estaduais, às quais incumbe a tarefa constitucional de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, bem como os Corpos de Bombeiros Militares estaduais, são corporações consideradas forças auxiliares e reserva do Exército. Assim, naturalmente, seus integrantes estão submetidos às prescrições contidas no mencionado regulamento de continências.

Ora, em que pese a importância dos princípios da hierarquia e disciplina, fundantes das instituições castrenses, merecendo inclusive menção expressa no art. 42 do texto constitucional e do conceito de precedência hierárquica previsto no art. 11 da Lei Estadual n. 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, é perfeitamente possível admitir que os pares podem dispensar o mesmo tratamento entre si, até mesmo porque a exigência de formalidades no tratamento entre eles nas situações diárias da vida castrense seria impraticável.

Perceba-se, também, que a portaria não cria distinção entre os militares, mas sim peculiaridades no tratamento entre eles. Logo, não há que se falar em violação ao princípio constitucional da isonomia, com seu caráter supra positivo segundo ensinam Mendes, Coelho e Branco (2008), na medida em que tal princípio implica tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na exata medida de suas desigualdades.

Nessa linha de raciocínio, é possível concluir que se os pares podem dirigir-se um ao outro utilizando-se do mesmo tratamento, podem valer-se também da mesma ferramenta, ou seja, da comunicação disciplinar, para manifestarem-se junto à administração militar em face de ato praticado por seus pares, sem que isso represente ofensa à hierarquia e à disciplina e muito menos ocasione invalidade do instrumento ou do ato administrativo punitivo que dele se originou.

Cabe mencionar, apenas a título de curiosidade, que o Decreto Estadual n. 23.085<sup>4</sup>, de 10 de outubro

de 1983, que aprovou o antigo Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais descrevia como transgressão disciplinar de natureza leve fumar em presença de superior que não fosse do círculo de seus pares, possibilitando inferir que praticar tal ato na presença dos pares não seria considerado infração por não haver violação da disciplina militar, fato que robustece a ideia de que os pares podem-se valer do mesmo tratamento disciplinar e, consequentemente, do mesmo instrumento formal junto à Administração Militar.

Além disso, no processo administrativo, a peça que inicia o procedimento não necessita ser formalmente denominada de comunicação ou de queixa, o que importa observar é o conteúdo do documento, bem como a sua finalidade. Cabe registrar que o princípio da instrumentalidade das formas tem inteira aplicação e, não havendo concreto prejuízo para a defesa, não há que se falar em invalidade do documento, independentemente da denominação a ele destinada.

Apesar de o Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais nunca haver enfrentado especificamente o assunto no tocante à legitimidade, essa Egrégia Corte tem se manifestado no sentido de que o formalismo não pode ser supervalorizado a ponto de desconstituir a falta disciplinar imputada ao militar faltoso, devidamente comprovada, conforme se verifica em trecho do acórdão da Apelação Cível n. 574, que operou a reforma da sentença de 1º grau de jurisdição, por dois votos a um, mantendo assim, o ato de punição:

[...] Vê-se que, no presente caso, o autor pretende supervalorizar a forma ou a formalidade na comunicação disciplinar feita pela Administração Militar, na tentativa de desconstituir a falta disciplinar que lhe foi imputada, o que ele próprio não conseguiu, tanto assim que ele se defendeu perante a comunicação disciplinar e o CEDMU, ambas as defesas através de advogado, o que evidencia que não ocorreu o alegado cerceamento de defesa [...].

(TJM/MG. Apelação cível n. 574. Relator: James Ferreira Santos. Belo Horizonte, acórdão de 11 de nov. 2009)

Note-se, pois, que no caso concreto a manutenção da devida sanção disciplinar aplicada é muito mais importante ao fim a que se destina, qual seja, a manutenção da disciplina militar, do que a anu-

<sup>4</sup> Segundo entendimento sumulado do TJM/MG, o Decreto Estadual n. 23.085/83-RDPM foi recepcionado pela Constituição da República com força de lei ordinária e vigorou até o advento da Lei Estadual n. 14.310/02-CEDM.

lação do ato administrativo que aplicou a sanção, seja em razão de vícios nele existentes que não gerem prejuízo ao pleno exercício de defesa, seja em razão de meras irregularidades no documento que lhe deu origem.

Perceba-se, ainda, para aqueles que ainda são contrários à utilização da comunicação disciplinar pelos pares ou até mesmo pelos subordinados, que haveria uma ofensa muito mais grave à disciplina por aquele militar que cometeu o ato irregular ou injusto do que por aquele que se utiliza da comunicação disciplinar ainda que em relação a ato de seu superior hierárquico. É inadmissível que, a pretexto de preservar a disciplina e a hierarquia, a administração deixe de punir um ato, devidamente comprovado, que represente uma concreta ofensa àqueles.

Argumento não menos importante é o de que a validade do ato administrativo punitivo está estritamente atrelada à existência e à veracidade dos motivos indicados como fundamentos para a sua aplicação, por força da teoria dos motivos determinantes, considerando-se que ele deve sempre guardar compatibilidade com os pressupostos que conduziram à manifestação de vontade do militar comunicante ou querelante.

Por derradeiro, vale destacar que o ato administrativo não pode criar obrigação não prevista em lei a título de cumpri-la, uma vez que haveria grave afronta ao princípio da legalidade insculpido no art. 37, *caput*, da CR/88. O intérprete da lei não pode, ainda que com o nobre intuito de esclarecer dispositivos, ir além do seu conteúdo.

### 3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, já que a Lei Estadual n. 14.310/02 não define expressamente os legitimados para a elaboração da comunicação e da queixa disciplinares, é preciso reconhecer que a leitura dos dispositivos que mais se coaduna com o estado democrático de direito é a de que a comunicação disciplinar poderá ser elaborada pelo militar estadual tanto em face de seu subordinado hierárquico quanto em face dos seus pares, sem que isso implique afronta à disciplina e hierarquia militares, podendo aquela, idoneamente, lastrear o ato administrativo punitivo.

Ressalte-se que procedimento administrativo disciplinar iniciado por comunicação e que confere ampla oportunidade de defesa não viola as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo-se em vista que o militar se defende do fato que lhe está sendo imputado e, consequentemente, não implica a posterior anulação, seja na via administrativa, seja na via judicial, do ato administrativo que impõe a sanção disciplinar.

Por fim, cumpre registrar que a Instrução de Corregedoria n. 01/05 encontra na lei o seu fundamento de validade, não podendo ir além do que ela, a lei, dispuser. Assim, não pode criar obrigações, direitos, exigências etc. que não estejam contemplados na lei de que se originou. Logo se a Lei Estadual n. 14.310/02 não traz os legitimados para elaboração da comunicação e da queixa disciplinares, não cabe ao administrador fazê-lo, devendo ele tão somente interpretar o silêncio da lei da forma mais ampla possível.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Código de Processo Penal Militar*: Decreto-lei n. 1.002 de 21 de outubro de 1969. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. Decreto 6.806 de 25 de março de 2009. Delega competência ao Ministro de Estado da Defesa para aprovar o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 58, 23 mar. 2009. Seção 1, p. 5.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. Portaria Normativa n. 660 de 19 de maio de 2009. Aprova o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 95, 21 mai. 2009. Seção 1, p. 11.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mátiães; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MINAS GERAIS. Decreto n. 23.085 de 10 de outubro de 1983. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (R-116). *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 12 out. 1983. Diário do Executivo.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 42.483 de 16 de agosto de 2002. Regulamenta a concessão de recompensas, o Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade - CEDEMU, de que trata a Lei nº 14.310, de 19 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. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 17 ago. 2002. Diário do Executivo.