

# **Direito**

# O REGULAMENTO DISCIPLINAR DO EXÉRCITO E O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Samuel Lopes<sup>1</sup>, Wladimir Estevam<sup>2</sup>

Resumo. O presente trabalho trata do estudo da segurança jurídica no âmbito do Direito Disciplinar Militar do Exército. Com a Constituição de 1988, diversos novos princípios passaram a vigor e regular os processos administrativos, inclusive os disciplinares. A efetividade desses princípios procura garantir os direitos dos suspeitos e dos transgressores disciplinares, propiciando decisões imparciais e equânimes, conforme se espera de um Estado Democrático de Direito. Isso gera a certeza do direito, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Uma aplicação indevida do poder punitivo disciplinar, contudo, pode gerar toda sorte de injustiças e ilegalidades, fornecendo as brechas para instauração de arbitrariedades, perseguições, impunidades e favorecimentos ilícitos. Por isso, este trabalho busca estudar as normas nacionais e a doutrina que versa sobre o tema, a fim de averiguar a procedência das descrições das transgressões, que foram determinadas pela sistemática disciplinar nacional como tipos abertos. Por meio da análise das possibilidades legais de aplicação do regime disciplinar e do processo administrativo que lhe define o meio de efetivação, pôde-se analisar as particularidades impostas pelo ambiente castrense e obter uma conclusão sobre a compatibilidade do Regulamento Disciplinar do Exército e o princípio da segurança jurídica.

Palavras-chave: Constituição Federal. Direito Disciplinar Militar. Regulamento Disciplinar do Exército. Segurança Jurídica.

Abstract. The present work is about the study of juridical safety on Military Disciplinary Law. With the Constitution of 1988, new principles started to rule administrative process, including disciplinary ones. The efetivity of such principles manages to assure the guaranties of suspects and disciplinary transgressors, allowing impartial decisions, in accordance with Democratic State of Law. This proceeding allows the juridical certainty. A wrong application of the disciplinary punitive power, on the other hand, can allow all kind of injustices, impunity and illicit favors. Therefore, this paper seeks to study the national standards and doctrine that deals with the subject in order to ascertain the correctness of the descriptions of transgressions, which were determined by the system of disciplinary national law and open types. Through analysis of the legal possibilities of application of disciplinary and administrative procedure, which

<sup>1</sup> 1º Tenente do Quadro Complementar de Oficiais. Bacharel em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil.

<sup>2</sup> Capitão do Quadro Complementar de Oficiais. Bacharel em Direito. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Brasil.

defines the means of adequate execution, it was possible to analyze the peculiarities imposed by the military environment and get a conclusion about the compatibility of the Disciplinary Regulations of the Army and the principle of legal security.

Keywords: Federal Constitution, Military Disciplinary Law, Disciplinary Regulations of the Army, Juridical Certainty.

## 1 Introdução

O Regulamento Disciplinar do Exército é um conjunto normativo que regula as atividades castrenses, definindo, dentre outras coisas, as transgressões disciplinares e suas possíveis punições.

A utilização de regras disciplinares pelos exércitos encontra extenso precedente histórico, sendo um instrumento básico de manutenção da ordem, disciplina e hierarquia. É um sistema elaborado para garantir a boa prestação dos serviços militares, conforme o contexto.

Com a evolução das organizações políticas e o surgimento dos Estados Nacionais, as regras pertinentes à disciplina militar deixaram de ser um conjunto de tradições, costumes e ordens impostas, tornando-se cada vez mais normas jurídicas. Na medida em que se tornavam jurídicos, houve uma diferenciação dos regimes disciplinares em relação a

outras regras de natureza moral, religiosas ou costumeiras. As normas acompanharam a evolução jurídica ocorrida nos ordenamentos Estatais, cada vez mais cercadas de garantias, para preservar os direitos fundamentais dos cidadãos.

As técnicas administrativas passaram a se submeter a técnicas e princípios de eficiência e impessoalidade, adequando-se ao paradigma do Estado Democrático de Direito, definido pela Constituição de 1988. Com isso, o Direito Disciplinar Militar brasileiro precisou sofrer mudanças essenciais, de forma a se adaptar à nova ordem estabelecida.

Um dos princípios constitucionais básicos a que o RDE passou a se submeter por determinação constitucional é a segurança jurídica, princípio basilar de qualquer estado democrático moderno. Através da segurança jurídica, as relações

jurídicas passam a usufruir de maior certeza, constância, previsibilidade e efetividade. Nesse contexto, um estudo sobre as normas disciplinares militares se faz necessário a fim de investigar sua compatibilidade com os pressupostos de segurança jurídica.

A fim de atingir este objetivo geral, serão também estudados os seguintes objetivos específicos: a possibilidade de aplicação imparcial das punições definidas pelo RDE, a problemática do tipo aberto adotado pelo seu Anexo I, suas implicações em face da Constituição de 1988 e a viabilidade de concretização da segurança jurídica frente à necessidade militar por disciplina e hierarquia. O exame de todos esses aspectos permitirá uma melhor apreciação acerca da própria legitimação da autoridade administrativa militar em seu exercício disciplinador.

## **2 O Princípio da Segurança Jurídica**

O princípio da segurança jurídica é um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito. Ele vincula-se aos demais direitos e garantias fundamentais, que,

juntos e de forma interdependente, contribuem para o bom funcionamento do ordenamento jurídico. A população que está sujeita ao ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, os jurisdicionados, possuem anseios por ordem e justiça. Para que possam organizar seus negócios e conduzir suas vidas, requer-se um razoável grau de previsibilidade nas leis que regulam suas relações e condutas.

Para que se consubstancie a segurança e previsibilidade, as normas devem estar integradas em um sistema claro, unitário. Deve haver sistematicidade, de maneira que uma norma não contradiga a outra, não haja conflitos, incoerências. Os aplicadores e os jurisdicionados precisam compreendê-las, e sua aplicação deve ser estável e uniforme.

O caos de uma aplicação normativa errática e inconstante gera graves prejuízos sociais e econômicos, causando impunidade, sentimento de ineficácia da norma, imprevisibilidade e insegurança.

O ordenamento precisa, ainda, ser suficiente, regulando as diversas situações, provendo as soluções necessárias a cada caso,

sem apresentar lacunas. As lacunas são as brechas por onde os mais poderosos exercem seu arbítrio, em detrimento do bem comum.

A imperatividade por segurança jurídica não fica restrita às características das normas, mas também a sua aplicação. A interpretação por parte dos aplicadores deve possuir razoabilidade, constância, voltada para a finalidade do ordenamento com um todo, o que se chama de interpretação teleológica. Assim, quando as normas gerais e abstratas passam a afetar os casos concretos, gerando seus efeitos individualizados, deve haver uma previsibilidade de seus efeitos normativos. Situações idênticas devem sofrer idêntico tratamento; situações diferentes devem ser tratadas na medida de sua desigualdade. A busca pela verdade e justiça deve nortear a aplicação normativa. Embora seja impossível unanimidade na aplicação do ordenamento, os aplicadores devem buscar a materialização da Constituição, atuando com equilíbrio. O que precisa ser evitado, para dar cumprimento ao princípio da segurança jurídica, é a aplicação ou interpretação arbitrária, errática,

desarrazoada. Com isso, a aplicação passa a ser cada vez mais uniforme.

Por fim, as decisões proferidas e as soluções estabelecidas com base no ordenamento jurídico precisam ter firmeza. Não podem ser suscetíveis de mudanças abruptas, retroativas. Deve haver estabilidade nas situações já firmadas. Trata-se do respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, todas previstas na constituição.

### **3 O Regulamento Disciplinar do Exército**

O Regulamento Disciplinar do Exército tem sua existência fundamentada no ordenamento jurídico e na sua necessidade como instrumento apto a se alcançar a disciplina. Sendo o RDE um conjunto normativo destinado a reger e limitar a conduta de seus destinatários, deve preencher requisitos formais e materiais de legitimidade. Uma norma inconstitucional não pode sequer integrar o ordenamento jurídico brasileiro e tampouco fornecer aos jurisdicionados qualquer tipo de segurança jurídica.

### **3.1 Requisitos Formais de Legitimidade**

A Lei 6.880/1980 - Estatuto dos Militares (BRASIL, 1980) - é atualmente uma das principais leis a regular a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas. Ela prevê e fundamenta, em seu artigo 47, a criação do Regulamento Disciplinar do Exército.

O Regulamento Disciplinar do Exército, em atendimento ao Estatuto dos Militares, surgiu pelo Decreto 4.346/2002 (BRASIL, 2002). O RDE foi gerado na forma de decreto em consonância ao art. 84, inciso IV, da Constituição: “Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;” (BRASIL, 1988).

Assim sendo, os direitos e obrigações dos militares, bem como a estipulação de regulamentos disciplinares, estão dispostos em Lei específica – Estatuto dos Militares - que por sua vez foi regulamentado por um decreto presidencial, o RDE, para

lhe integrar a eficácia. O ordenamento pátrio adotou, por isso, o princípio da legalidade ampla ou relativa.

### **3.2 Requisitos Materiais de Legitimidade**

Uma norma só pode vigorar se preencher também os requisitos materiais de legitimidade, ou seja, seu conteúdo deve estar condizente com os princípios e imperativos constitucionais. Ela precisa inovar o ordenamento jurídico impondo obrigações importantes. Normas inócuas ou redundantes apenas contribuem para o inchaço de regras e para confusão de seus jurisdicionados, bem como para gerar conflitos com outras normas, prejudicando a segurança jurídica que deveria proporcionar.

O Regulamento Disciplinar do Exército é o instrumento legal para a manutenção da hierarquia e disciplina na Força Terrestre. Exerce papel essencial no desempenho do administrador militar, que em seu cumprimento aplica as punições disciplinares. A relevância do RDE é sua justificativa légitima de existência.

Tamanha é a importância da

conduta esportiva do militar, que a Constituição abriu uma exceção permitindo sua prisão pelo cometimento de transgressões e crimes militares, independente de ordem de autoridade judiciária. O descumprimento desses princípios basilares das Forças Armadas deve trazer consequências para seus infratores, sendo o RDE o legítimo meio de coibir práticas perniciosas no ambiente militar.

As punições devem ser realizadas para garantir a efetividade da norma, sempre de maneira razoável, justa e segura. O caráter garantista e punitivo inerente às normas reguladoras da conduta do militar é suavizado pelos diversos princípios e garantias constitucionais, a que o RDE deve atender.

As garantias constitucionais da legalidade e, mais especificamente, da reserva legal, determinam que somente por meio de lei pode ser possível a definição de transgressões e suas respectivas punições. Por atender aos requisitos formais e materiais de legitimidade, o RDE preenche os princípios constitucionais para sua existência válida no ordenamento jurídico, em respeito à legalidade e reserva legal.

#### **4 Teorias das Penas disciplinares**

As penas disciplinares são aplicadas através da punição disciplinar, que é um ato administrativo sujeito a todos os princípios e formalidades a que se vincula a Administração Pública. As penas possuem o seu conceito e sua função. O conceito de pena é um mal, castigo ou restrição que se impõe pelo descumprimento da norma. Já a função trata de sua razão de ser, seu motivo de existência. (BITTENCOURT, 2003).

A fundamentação da existência da pena é debatida pela doutrina, havendo três principais teorias que a justificam: teorias absolutas, teorias relativas e teorias unificadoras.

Ao procurar reafirmar as normas que estabeleceu - especialmente a disciplina - o RDE atribui um caráter absoluto, retributivo, à pena. Quando procura a educação do punido, posiciona-se conforme as teorias da prevenção especial. Ao buscar a educação da coletividade, por sua vez, aproxima-se da prevenção geral. Em seu art. 34, parágrafo terceiro, reafirma-se o caráter reeducativo individual, próprio da

prevenção especial: “Não devem constar da nota de punição comentários deprimentes ou ofensivos, permitindo-se, porém, os ensinamentos decorrentes, desde que não contenham alusões pessoais.” (BRASIL, 2002).

Já em seu art. 36, a preocupação com o exemplo para a coletividade, própria da prevenção geral, é patente: “A publicação da punição disciplinar imposta a oficial ou aspirante-a-oficial, em princípio, deve ser feita em boletim reservado, podendo ser em boletim ostensivo, se as circunstâncias ou a natureza da transgressão assim o recomendarem.” (BRASIL, 2002).

Desta feita, o Regulamento Disciplinar do Exército adotou postura predominantemente unitária, procurando conciliar todas as teorias. A importância atribuída às punições, o caráter muitas vezes ostensivo e grave que adquirem e as consequências trazidas aos punidos devem estar cercadas de cuidados, para que sejam evitadas injustiças e inseguranças. A aplicação não pode ser inconstante, pois se constituiria em exemplo de impunidades, injustiças e arbitrariedades, eliminando a

certeza do direito. Seria a instituição do sentimento de ineficácia da norma, legitimação da desordem e indisciplina. O natureza da aplicação punitiva disciplinar militar é administrativa, porém muito próxima da natureza penal, pelas suas peculiaridades. Os atos punitivos devem, por isso, seguir também princípios penais, além das garantias administrativas que lhes são próprias. Somente desta forma restará avalizada a segurança jurídica no âmbito do Direito Disciplinar Militar.

## 5 Referencial Metodológico

Para a realização do estudo fez-se necessária a análise dos principais aspectos normativos do RDE e das transgressões como fato-tipo previstas pelo Direito, determinador do emprego da sanção, buscando-se a efetivação das garantias constitucionais, e, em última instância, o princípio de igualdade. Foram questionadas as variantes normativas e sociológicas do assunto tratado sob diferentes aspectos.

Quanto à natureza, foi realizada uma pesquisa básica ou pura, por não implicar em aplicação prática imediata. A pesquisa teve como

escopo ampliar os conhecimentos disponíveis e estudar a adequação normativa do RDE frente ao ordenamento jurídico. Buscou-se expandir informações úteis à administração militar, para que, de posse das conclusões obtidas, possa o administrador e operador do RDE melhor se orientar.

A forma de abordagem do problema se deu através da pesquisa qualitativa, por meio da interpretação de normas jurídicas, fazendo-se um estudo antes de abordar a especificidade do objeto, através de exploração normativa. Os marcos teóricos foram estabelecidos a partir dos institutos já definidos pela doutrina e legislação vigente. Analisou-se como são regulamentadas normativamente as condutas objetivadas. Buscou-se convergir todas as informações produzidas a partir da contemplação de teorias que tratassem dos institutos.

Para alcançar seus objetivos gerais, o presente trabalho adotou o método da pesquisa descritiva, pois visou determinar as características de seu objeto de estudo e os problemas decorrentes de suas peculiaridades. Buscou-se explicitar e delimitar as variantes para melhor estudar o tema,

posicionando-o em seu âmbito de validade dentro do ordenamento jurídico.

Os procedimentos técnicos pertinentes a este estudo foram as pesquisas bibliográficas e documentais, através do contato com fontes primárias e secundárias pertinentes ao tema. Após a sistematização e análise do conteúdo de dados coletados procedeu-se à realização da redação e discussão da pesquisa.

## **6A Tipicidade no direito Disciplinar Militar**

Para haver qualquer tipo de punição, as condutas puníveis precisam ser discriminadas. Não é lícito obrigar indivíduos a condutas que não estejam previamente determinadas, nem puni-los por atos que não sejam assentados como ilegais, em respaldo ao que estipula o art. 5º da Constituição, em seu inciso II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” (BRASIL, 1988).

O RDE determina a especificação das transgressões da seguinte forma: “Art. 15. São transgressões disciplinares todas as ações específicas no Anexo I deste

Regulamento.” (BRASIL, 2002).

O Anexo I elenca as diversas condutas que constituem as transgressões disciplinares, permitindo que o militar se pautе pelos parâmetros delineados pelo Anexo. Ao coibir certos comportamentos, é possível, pelo raciocínio a *contrario sensu*, distinguir quais são as condutas esperadas e aceitáveis. Trata-se de método semelhante ao adotado no Direito Penal, mas dele se diferencia.

Com efeito, no Anexo I do RDE prevalece a atipicidade. A maior parte das condutas fica sujeita à discricionariedade do administrador militar, que vai subsumir cada caso concreto a alguma das condutas coibidas. Para enquadrar o ilícito às transgressões do Anexo I, portanto, faz-se necessária boa dose de discricionariedade, pois foram editadas sem tipicidade. Para isso, há que se levar em conta a gravidade do ilícito e as consequências para o serviço.

Pelo seu caráter aberto, as disposições do Anexo I precisam ser bem motivadas quando da sua aplicação, para que fique demonstrado o correto ajuste do fato à transgressão e a dosagem

adequada da pena.

Em consequência do paradigma firmado com a Constituição Federal de 1988, não é apropriada a absoluta atipicidade em matéria administrativa. O que pode ser admitido é um abrandamento do tipo administrativo para adaptá-lo às necessidades do Direito Disciplinar Militar, para que a norma possa cumprir sua função.

Muitas vezes, as penalidades impostas pelas vias administrativas são mais graves e temidas que as cominadas no Direito Penal. Isso ocorre com especial gravidade no caso do RDE. Sua materialização deve ser cercada de cuidados, para que não suceda uma fuga da legalidade, pela perda de garantias em situações tipicamente penais.

A prática de retirar da esfera penal as graves consequências das penas e transpô-las para o Direito Disciplinar Militar não é lícita sem que se transponham também as garantias. Muitos institutos penais podem e devem ser transpostos para o Direito Disciplinar Militar, guardadas suas peculiaridades. Por insuficiência legislativa o processo administrativo disciplinar pode não conseguir dar plenitude às garantias constitucionais que se consubstanciam no devido

processo legal. Daí a pertinência da composição analógica com o processo penal, pelo princípio da simetria processual, desde que não ocorra uma transposição maciça das garantias penais e processuais penais para o âmbito sancionador administrativo. Existe um delicado equilíbrio entre as garantias do militar infrator e as prerrogativas da Administração na sua função de poder disciplinador.

## **7 Cuidados acerca do Poder Punitivo**

Tão ou mais pernicioso quanto a impunidade é a condenação de inocentes em transgressões disciplinares. No processo administrativo militar, as provas da acusação, e não raras vezes as próprias denúncias das transgressões são feitas pelo órgão julgador, o que pode comprometer a imparcialidade, se não forem adotados cuidados especiais. Embora a supremacia do interesse da Administração Militar e a necessidade de manutenção da disciplina obriguem a uma maior discricionariedade do julgador, só é lícita a condenação em caso de vigorosa prova de autoria e materialidade. Na dúvida, deve

prevalecer o princípio da inocência. Ao fim, os vários princípios que vinculam o processo administrativo militar tentam proporcionar um resultado justo, equacionando os direitos dos infratores e a necessidade de manutenção do funcionamento do serviço militar.

A Constituição não permite a presunção de culpa ou inversão do ônus da prova no âmbito administrativo: firmou-se o princípio *in dubio pro réu*, ou seja, em caso de dúvida deve-se evitar condenação. Uma condenação ilegal tem ação contrária à eficiência administrativa, gera burocracia, ofende direitos, aumenta a insegurança e amplia a possibilidade da prevalência de interesses particulares e arbitrários. O princípio *in dubio pro* administração fica mitigado nesta seara.

A situação opressora que seria instaurada caso fosse aplicado o princípio pró administração em casos de dúvida, tratando-se de assunto tão melindroso, levaria os militares a uma situação de alta vulnerabilidade. A sujeição a uma situação tão precária no desempenho de suas funções contraria a dignidade a que todo

militar deve fazer jus.

É evidente que a discricionariedade não pode se confundir com arbitrariedade. Os resultados equivocados das condenações ilegais geram revolta nos punidos injustamente, prejudicam o serviço militar e desmoralizam a Administração Militar, que frequentemente vê seus julgados disciplinares revogados pelo controle judicial dos atos administrativos. Daí a necessidade de salutar cautela e rigor legal no exercício disciplinar militar.

## 8 Conclusão

Para demonstrar a relação do Regulamento Disciplinar do Exército com a aplicação do princípio da segurança jurídica, foram analisados os aspectos gerais das transgressões disciplinares e do processo administrativo militar a ser utilizado para a aplicação das punições, no contexto da Constituição de 1988.

Concluiu-se que o RDE possui fundamento e validade como conjunto normativo e integra o ordenamento jurídico pátrio. De tal sorte, deve produzir seus efeitos nos jurisdicionados de forma legítima.

Constatou-se que para atender às peculiaridades da atividade administrativa militar o RDE define as transgressões disciplinares através de tipos abertos, mas passíveis de serem interpretados de forma objetiva e imparcial, desde que observado o processo disciplinar em conjunto com os princípios constitucionais. A certeza do direito pode ser obtida pela conciliação dos interesses da administração com os direitos dos administrados militares. Deve ser efetivado um julgamento disciplinar equânime e isonômico. É como resumiu Rosa (2007), preceituando que a justiça é o elemento essencial de qualquer instituição, pois somente com a observância do devido processo legal e das garantias constitucionais é que se poderia alcançar os objetivos de um Estado Democrático de Direito. O respeito às leis em todos os seus aspectos é a condição essencial para a construção de uma sociedade justa, fraterna, livre da violência e das desigualdades sociais.

Um regulamento disciplinar é, enfim, o instrumento controlador dos desvios de conduta, garantidor da disciplina e hierarquia. Se através dele se instaurar a

ilegalidade nas Organizações Militares, seu propósito restará comprometido e as consequências para o Exército serão graves: corre-se o risco de os administradores deixarem de aplicar as punições por temor das ações de indenização ou responsabilidade penais, as decisões perderão toda sua força coercitiva e grassará o caos nas relações castrenses.

Pelo exposto, o baixo número de institutos e preceitos normativos a garantir segurança jurídica no RDE, como a presença de uma profusão de transgressões vagas de tipos abertos, exige uma hermenêutica e aplicação cuidadosa, assegurando a certeza do direito, conforme os ditames de um Estado soberano guiado por uma Constituição republicana e democrática.

## Referências

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**: parte geral. Vol 1. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF;

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 8 julho 2010. Não paginado.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 1.001. de 21 de outubro de 1969. **Dispõe sobre o Código Penal Militar. Brasília, DF**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/De11001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De11001.htm)>. Acesso em: 8 julho 2010. Não paginado.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002. **Dispõe sobre o Regulamento Disciplinar do Exército. Brasília, DF**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm)>. Acesso em: 8 julho 2010. Não paginado.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. **Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Brasília, DF**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6880.htm)>. Acesso em: 8 julho 2010. Não paginado.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Dispõe sobre o processo administrativo federal. Brasília, DF.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 8 julho 2010. Não paginado.

ROSA, P. T. R. **Direito Administrativo Militar: Teoria e Prática.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.