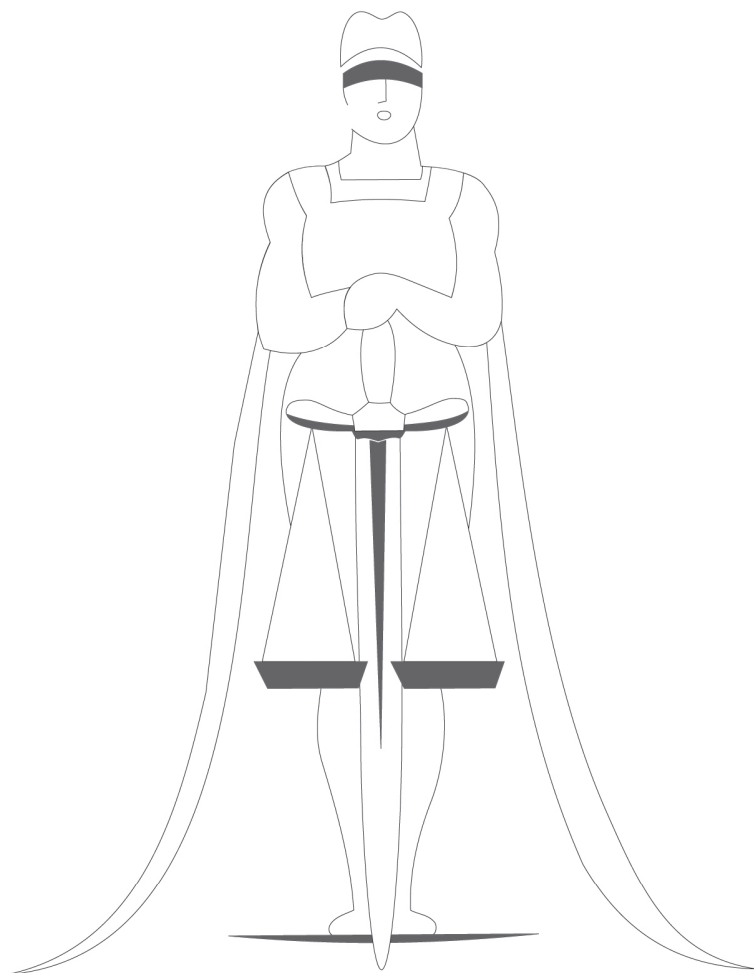


# LABORATÓRIO

LABORATORY





# Conflito Aparente de Normas entre Transgressões Disciplinares e Crimes Militares e o Necessário Controle Externo da Atividade Policial Militar

Luciano Moreira GORRILHAS\*

- **SUMÁRIO:** Introdução. 1 Das transgressões disciplinares similares a crimes militares. 2 Noções sobre conflito aparente de normas. 3 Controle externo da atividade policial militar. Conclusão. Referências.
- **RESUMO:** Dentre as Polícias Judiciárias, a Polícia Judiciária Militar é a única que não possui formação jurídica. Assim, semelhanças redacionais existentes entre transgressões disciplinares (constantes em Regulamentos Militares) e crimes militares constituem verdadeiros conflitos aparentes de normas para os Comandos Militares que, frequentemente, instauram sindicâncias para apurar fatos que, em tese, afiguram-se crimes militares e deveriam ser investigados por meio de Inquérito Policial Militar (IPM). Os episódios apontados reclamam providências do Ministério Público Militar (MPM) no que diz respeito ao necessário e efetivo controle da atividade policial militar.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Conflito aparente de normas. Transgressões disciplinares. Crimes militares. Polícia Judiciária Militar. Controle externo da atividade policial militar.

## Introdução

O presente trabalho tem, em um primeiro enfoque, o objetivo de ressaltar o rol de condutas similares existentes entre os regulamentos disciplinares militares e o Código Penal Militar (CPM), fato gerador de equivocadas interpretações pela Administração Militar que, com certa frequência, aplica punições administrativas, diante de condutas que, na realidade, em tese, configuram crimes militares.

---

\* Membro do Ministério Público Militar.

Em um segundo momento, este ensaio se propõe a demonstrar a importância de um efetivo controle externo da Polícia Judiciária Militar da União pelo Ministério Público Militar (MPM).

Enfatize-se que a Polícia Judiciária Militar (PJM), em regra, é a primeira a se deparar com um ato infracional (penal ou disciplinar) e, nesse sentido, detém a primazia de eleger ou não – em casos de omissão – os meios julgados adequados para apurar conduta tida como irregular. Ocorre que, não raro, em razão das similitudes mencionadas, encontra dificuldades em eleger a norma a ser aplicada ao caso concreto.

Ressalte-se que o exercício da Polícia Judiciária Militar recai sobre comandantes e diretores de Organizações Militares (art. 7º do CPPM).

Sucedem que, diverso de outras Polícias Judiciárias (Federal e Civil), os oficiais das Forças Armadas com atribuições de investigar, originariamente ou por delegação, não possuem conhecimentos jurídicos necessários para interpretar leis, o que dificulta bastante o mister de adequar a norma ao fato, de forma escorreita.

Desse modo, *prima facie*, evidencia-se que, resultante de possíveis omissões da Administração militar em punir o infrator e de interpretações errôneas, referidas linhas atrás, delitos militares cometidos deixam de ser apreciados e julgados pelo Poder Judiciário Militar.

Com efeito, vez ou outra, um membro do *Parquet* Militar, no manuseio de um procedimento (Inquérito Policial Militar, Instrução Provisória de Deserção ou mesmo processo), defronta-se com fichas de alterações de militares ou boletins de serviço, assinalando crimes militares punidos como se fora transgressão disciplinar, sem que fosse instaurado o devido Inquérito Policial Militar (IPM).

Verifica-se, assim, que sindicâncias – meio utilizado para apurar infração disciplinar em âmbito militar – devem ser objeto de fiscalização pelo MPM.

## **1 Das transgressões disciplinares similares a crimes militares**

Constam nos Regulamentos Disciplinares da Marinha (RDM), Exército (RDE) e Aeronáutica (RDA), conforme registro em quadro a seguir, dispositivos com redações semelhantes aos contidos no Código Penal Militar, os quais se subsumem, às vezes, a mais de um tipo penal militar. Senão, veja-se:

Transgressões disciplinares (Constantes nos Regulamentos Disciplinares)	Crimes militares (Código Penal Militar)
<b>RDM – ARTIGO 7º</b>	
27 – deixar de punir o subalterno que cometer contravenção, ou de promover sua punição pela autoridade competente.	Art. 322. Deixar de responsabilizar subordinado que comete infração no exercício do cargo, ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.
48 – <u>extraviar</u> ou concorrer para que se extraviem ou se estraguem <i>quaisquer objetos da Fazenda Nacional</i> ou documentos oficiais, estejam ou não sob sua responsabilidade direta.	Art. 240. Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel. Art. 265. Fazer desaparecer, consumir ou extraviar combustível, armamento, munição, peças de equipamento de navio ou de aeronave ou de engenho de guerra motomecanizado.
81 – <i>fazer uso indevido de viaturas, embarcações ou aeronaves pertencentes à Marinha</i> , desde que o ato não constitua crime.	Art. 241. Se a coisa é subtraída para o fim de uso momentâneo e, a seguir, vem a ser imediatamente restituída ou reposta no lugar onde se achava.
<b>RDE – ANEXO 1</b>	
24 – Deixar de providenciar a tempo, na esfera de suas atribuições, por negligência, medidas contra qualquer irregularidade de que venha a tomar conhecimento.	Art. 319. Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra expressa disposição de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.
86 – Desconsiderar ou desrespeitar autoridade constituída.	Art. 160. Desrespeitar superior diante de outro militar.
<b>RDA – ARTIGO 10</b>	
5 – <i>deixar de cumprir</i> ou alterar, sem justo motivo, as determinações constantes da <i>ordem de missão</i> , ou qualquer outra determinação escrita ou verbal.	Art. 196. Deixar o militar de desempenhar a missão que lhe foi confiada.
19 – abandonar o serviço para o qual tenha sido designado. 21 – <i>dirigir-se ou referir-se a superior de modo desrespeitoso</i> . 24 – <i>ofender moralmente</i> ou procurar desacreditar outra pessoa quer seja <i>militar</i> ou civil, ou concorrer para isso.	Art. 195. Abandonar, sem ordem superior, o posto ou lugar de serviço que lhe tenha sido designado, ou o serviço que lhe cumpria, antes de termina-lo. Art. 160. Desrespeitar superior diante de outro militar. Art. 299. Desacatar militar no exercício de função de natureza militar ou em razão dela.

42 – tratar o subordinado hierárquico com injustiça, prepotência ou <i>maus-tratos</i> .	Art. 213. Maus-tratos
45 – introduzir, distribuir ou possuir, em Organização Militar, publicações, estampas prejudiciais à <i>disciplina e à moral</i> .	Art. 239. Produzir, distribuir, vender, expor à venda, exhibir, adquirir ou ter em depósito para o fim de venda, distribuição ou exibição, livros, jornais, revistas, escritos, pinturas, gravuras, estampas, imagens, desenhos ou qualquer outro objeto de caráter obsceno, em lugar sujeito à administração militar, ou durante o período de exercício ou manobras.
57 – travar disputa ou <i>rixa</i> . 57 – travar <i>luta corporal</i> .	Art. 211. Participar de rixa, salvo para separar os contendores. Art. 157. Praticar violência contra superior. Art. 175. Praticar violência contra inferior.
58 – embriagar-se com bebida alcoólica ou similar.	Art. 202. Embriagar-se o militar, quando em serviço, ou apresentar-se embriagado para prestá-lo.
59 – fazer uso de psicotrópicos, entorpecentes ou similar.	Art. 290. Receber, preparar, produzir, vender, fornecer, ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, ainda que para uso próprio, guardar, ministrar ou entregar de qualquer forma a consumo substância entorpecente, ou que determine dependência física ou psíquica, em lugar sujeito à administração militar, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Dentre os equívocos mais frequentes, constantes em boletins militares, destacam-se o abandono de posto, a luta corporal, o uso de entorpecentes e o extravio de materiais.

Não há, no meio jurídico castrense, consenso, no tocante à tipicidade penal em relação aos comportamentos aludidos, vale dizer, dependendo do caso concreto, o fato pode subsumir-se em crime militar ou transgressão disciplinar.

À guisa de exemplo, tome-se o abandono de posto nas seguintes situações:

- 1 o militar ausenta-se de seu posto, contudo, mantém a vigilância visual sobre o local que deveria permanecer;

- 2 um militar escalado, como plantão de alojamento desarmado, portanto, serviço sem a natureza voltada para a segurança da Organização Militar (OM), ausenta-se do local.

Em ambos os casos mencionados, o articulista deste artigo filia-se à corrente que considera esses fatos transgressão disciplinar. Entende-se não haver lesão ao bem jurídico imediato tutelado, o qual, na concepção deste trabalho, é a segurança da OM. Ademais, *in casu*, deve prevalecer o princípio da proporcionalidade, no sentido de evitar-se resultados desproporcionais e injustos.

No tocante a outras condutas, tem-se que a luta corporal, em tese, quase sempre constituirá crime militar, uma vez que, diante da verticalização existente nas Forças Armadas (o mais antigo é considerado superior – art. 24 do CPM), o agressor, em uma luta corporal, irá atingir um superior ou a um inferior hierárquico (violência contra superior – art. 157 do CPM e violência contra inferior – art. 175 do CPM). É de se observar que os delitos em menção se aperfeiçoam sem que haja lesão corporal, isto é, ocorrem desde as vias de fato.

O uso de entorpecente, em regra, não é crime, mas tão somente as condutas que lhes são precedentes: guardar, portar, vender e outras (art. 290 CPM). Assim, o fato só poderá ser considerado transgressão disciplinar se não houver apreensão da droga ou o episódio não se adequar aos tipos penais do art. 202 (embriaguez em serviço) e art. 279 (embriaguez ao volante), todos do CPM.

Faz-se mister, entretanto, realçar, com veemência, que, em havendo similitudes entre transgressões disciplinares e crimes militares, o IPM deve necessariamente ser instaurado – o fórum de discussões doutrinárias é em juízo, no decorrer do processo.

De fato, o legislador penal castrense, nos dispositivos transcritos a seguir (lesão corporal e furto), deixa entreaberta a faculdade de o Juiz, de forma monocrática (antes do processo), e o Conselho de Justiça (durante o processo), considerar o fato transgressão disciplinar, resultando nítido que a incidência dessas hipóteses está atrelada a uma decisão judicial.

Art. 209. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:  
*§ 6º No caso de lesões levíssimas, o juiz pode considerar a infração como disciplinar.*

Art. 240. Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel:

§ 1º Se o agente é primário e é de pequeno valor a coisa furtada, o juiz pode substituir a pena de reclusão pela de detenção, diminuí-la de um a dois terços, ou considerar a infração como disciplinar. Entende-se pequeno o valor que não exceda a um décimo da quantia mensal do mais alto salário mínimo do país. (grifou-se)

Destaque-se que a legislação processual penal militar contemplou no referido dispositivo, expressamente, o princípio da insignificância.

## 2 Noções sobre conflito aparente de normas

Os manuais de direito, em geral, restringem os estudos relativos ao conflito aparente de normas à seara penal, fato que, na visão adotada neste trabalho, não afasta a existência de conflitos aparentes entre normas de naturezas diversas, notadamente em razão das semelhanças entre as expressões em conformidade, descritas no quadro comparativo apresentado anteriormente (Código Penal Militar e Regulamento Disciplinar das Forças Armadas).

Com efeito, segundo Damásio de Jesus (2003, p. 108), os pressupostos para a concorrência de normas são dois: 1) unidade de fato; e 2) pluralidades de normas regulando o mesmo fato.

No Direito Penal, faz-se necessário ainda a inexistência de sucessão temporal entre as leis, uma vez que a lei posterior sempre derroga a anterior, o que afasta a hipótese de conflito entre normas.

O conflito aparente de normas, na perspectiva da doutrina penal, é solucionado pelos princípios da especialidade, existente quando uma norma possui todos os elementos da outra e mais alguns que lhes dão características próprias (homicídio e infanticídio); princípio da subsidiariedade, chamado de soldado de reserva por Nelson Hungria, utilizado entre normas que descrevem graus de violações do mesmo bem jurídico (a subsidiária, de menor gravidade, é absorvida pela principal) e o princípio da consunção, quando presente entre as normas uma relação de meio a fim ou de *minus a plus* (a invasão de domicílio é consumida pelo crime de furto em residência).

Dos referidos princípios, o que mais encontra correspondência com o presente estudo é o princípio da subsidiariedade, uma vez que a infração disciplinar, quando concorrer com um crime, sempre se constituirá em um soldado da reserva, podendo, contudo, se houver, na conduta praticada, resíduo de infração administrativa, ser aplicada, de imediato, a devida punição disciplinar, sem que haja o instituto do *bis in idem*.



### 3 Controle externo da atividade policial militar

A Polícia Judiciária Militar tem suas atribuições determinadas e legitimadas pelo art. 7º do CPPM. Assim, não é reconhecida pela Constituição Federal como Polícia Judiciária, tal como a Polícia Federal (art. 144, § 1º, III) e a Polícia Civil (art. 144, § 4º).

Como dito alhures, a Polícia Judiciária Militar é exercida pelas autoridades elencadas no art. 7º, § 1º, do CPPM, vale dizer, oficiais sem formação jurídica inerente ao cargo.

Destarte, diferentemente de outras Polícias Judiciárias (Federal e Civil), cuja representação recai sobre Delegados de Polícia (com necessária formação jurídica), a Polícia Judiciária Militar, em regra, não apresenta as mesmas resistências demonstradas por Delegados de Polícia, no que diz respeito ao controle externo pelo MP sobre a atividade policial.

Todavia, a questão gera certa polêmica quando alguns Comandos militares, de forma equivocada, vislumbram uma tentativa de ingerência do MPM, na esfera de atuação administrativa militar (Polícia Administrativa) quando, por exemplo, Membros do *Parquet*, com o propósito de verificar a ocorrência de crime militar, requisitam boletins internos e sindicâncias instauradas na esfera de Organização Militar.

Olvida, assim, a Administração Militar, que o Código Penal Militar contempla tipo penal diretamente relacionado à punição disciplinar – repita-se, apurado mediante sindicância. Refere-se, aqui, à norma encartada no art. 174 do CPM, *verbis*: “Exceder a faculdade de punir o subordinado, fazendo-o com rigor não permitido, ou ofendendo-o por palavra, ato ou escrito.”.

O artigo em questão, por si só, afora os argumentos já expendidos, justifica a intervenção ministerial no que tange a fiscalizar atos punitivos na ambiência castrense.

Desse modo, verifica-se que certos Comandantes militares desconhecem normatizações referentes ao *controle externo da atividade policial militar*, dentre as quais merecem destaque as apontadas a seguir.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no art. 129, inc. VII, dentre as funções institucionais do MP, o *controle externo da atividade policial*.

Em 1993, a Lei Complementar nº 75 – ao dispor sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (MPU) – traçou algumas diretrizes inerentes ao controle externo da atividade policial no art. 9º:

- I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
- II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
- III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- IV – requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
- V – promover a ação penal por abuso de poder.

Em 2007, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mediante Resolução nº 20, de 28 de maio, com o propósito de preencher lacunas relativas à falta de regulamentação da matéria, definiu as principais atividades decorrentes do *controle externo da atividade policial*, no art. 4º, *verbis*:

- I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;
- II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;
- III – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;
- IV – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;
- V – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;
- VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

VII – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida;

IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Em 2008, o Conselho Superior do Ministério Público Militar (CSMPM) editou, pela Resolução nº 55, de 9 de abril, as atividades adotadas pelo MPM, no que tange ao *controle externo da atividade policial militar*, nos mesmos moldes da preconizada pelo CNMP, adaptando-a às terminologias utilizadas na esfera de atuação do MPM. Inovou, entretanto, quando sujeitou ao *controle externo da atividade policial*, pelo MPM, todos os órgãos policiais que, porventura, estejam apurando crimes de natureza militar.

## Conclusão

Considerados os motivos expostos, pode-se, em síntese, concluir o seguinte:

- 1 os regulamentos disciplinares descrevem vários comportamentos que, em tese, configuram crime militar;
- 2 a tarefa de definir se um fato, constante nos regulamentos militares, com semelhante redação no Código Penal Militar, configura ou não crime militar, está afeta à Justiça – neste caso, o IPM deve ser instaurado;
- 3 o *controle da atividade policial militar*, pelo MPM, deve ocorrer de modo mais intenso do que em outros ramos do MPU, direcionando-se, inclusive, à verificação de cópias de boletins ou sindicâncias que não geraram instauração de inquérito policial militar.

GORRILHAS, L. M. Apparent conflict of laws between disciplinary transgressions and military crimes and the necessary external control of Military Police activity. *Justitia*, São Paulo, v. 202/203, p. 253-263, Jan./Dec. 2011-2012.

- **ABSTRACT:** Among the Judiciary Police, the Military Judicial Police is the only one that has no legal training. Thus, existing redactional similarities between disciplinary transgressions (constant in Military Regulations) and military crimes represent apparent conflict of laws for the Military Command, which often introduce investigations to ascertain facts which, in theory, it appears to be military crimes and should be investigated by *Inquérito Policial Militar (IPM)*. The pointed episodes complain actions from *Ministério Público Militar (MPM)* with regard to the necessary and effective control of the military police activity.
- **KEY WORDS:** Apparent conflict of laws. Disciplinary transgressions. Military crimes. Military Judicial Police. External control of military police activity.

### Referências

BRASIL. Decreto-lei 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Brasília, *Diário Oficial da União*, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del1001.htm>>. Acesso em: abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Brasília, *Diário Oficial da União*, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del1002.htm>>. Acesso em: abr. 2011.

BRASIL. Planalto. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1983. Dispõe sobre a organização e as atribuições e o estatuto do Ministério Público Militar da União. Brasília, *Diário Oficial da União*, de 21 de maio de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp75.htm>>. Acesso em: abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 88.545, de 26 de julho de 1983. Regulamento Disciplinar da Marinha. Aprova o regulamento disciplinar da Marinha e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88545-26-julho-1983-438491-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002. Regulamento Disciplinar do Exército. Aprova o regulamento disciplinar do Exército e dá outras

providências. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, de 27 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/D4346.htm>>. Acesso em: abr. 2011.

BRASIL. Decreto nº 76.322, de 22 de setembro de 1975. Regulamento Disciplinar da Aeronáutica. Aprova o regulamento disciplinar da Aeronáutica e dá outras providências. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, de 22 de setembro de 1975. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122972>>. Acesso em: abr. 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. Resolução nº 55, de 09 de abril de 2009. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20-05-1993, e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12-02-1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público Militar, o controle externo da atividade pública. JESUS, Damásio E. *Direito penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

