

DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MILITAR: uma análise do controle disciplinar dos militares estaduais no âmbito da controladoria geral de disciplina dos órgãos de segurança pública e sistema penitenciário do estado do Ceará.

Francisco Saraiva Leão Neto¹

RESUMO: O presente estudo é focado na análise do controle disciplinar de agentes públicos, realizado por órgão externo a sua pasta de origem, criada por iniciativa do Poder Executivo, que de formainédita delegou o poder disciplinar para uma Secretaria de Estado com finalidade específica de realizar o controle da disciplina de outras Secretarias, inclusive o controle da disciplina administrativa de militares estaduais. Para a resolução da problemática realizou-se um estudo sistemático da norma constitucional e derivada, alinhada com a doutrina e jurisprudência.

PALAVRAS-CHAVE: Direito disciplinar. Controle disciplinar militar. Militares estaduais. Controladoria Geral de Disciplina.

INTRODUÇÃO

O Estado do Ceará, por meio de uma Emenda à Constituição Estadual², criou um órgão “externo” com status de Secretaria de Estado, com autonomia administrativa e financeira, com a competência para realizar, requisitar e avocar sindicâncias e processos administrativos, para apurar a responsabilidade disciplinar dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e policiais penais, visando ao incremento da transparência da gestão governamental, o combate à corrupção e ao abuso no exercício da atividade policial ou de segurança penitenciária.

legislação disciplinar militar, levantou-se questionamentos, inclusive de constitucionalidade. Por essa razão, se torna oportuno uma análise específica do controle disciplinar dos militares estaduais do Ceará no âmbito deste órgão dito “externo” (Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD).

Com base na legislação constitucional, ordinária, estatutária, doutrinária e

¹Bacharel em Direito, Licenciado em Química e Biologia, 1º SGT da Polícia Militar do Estado do Ceará, atualmente lotado na Célula Regional de Disciplina do Sertão Central – CERSEC/CGD, atua em sindicâncias e investigações preliminares no âmbito da CGD. E-mail: saraivalleao@hotmail.com

² Emenda Constitucional nº 70/2011:

Art. 1º É acrescentado ao texto da Constituição Estadual o art.180-A. com a seguinte redação: “Art.180-A. O Poder Executivo instituirá, na forma da lei, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, de **controle externo disciplinar**, com autonomia administrativa e financeira, com objetivo exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis, aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiro Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária, e membros da carreira de Segurança Penitenciária.”Parágrafo único. O titular do Órgão previsto no caput deste artigo é considerado Secretário de Estado. (grifou-se)

jurisprudencial, aliado ao conhecimento prático do autor (militar estadual com atuação na área do direito administrativo disciplinar militar desde o ano de 2006), pretende-se fazer uma análise sistemática da constitucionalidade da legislação administrativa disciplinar focada na atuação da CGD, de modo a desenvolver uma argumentação que permita, ao final concluir, ou que seja capaz de determinar, se há respaldo constitucional do Poder Executivo do Estado do Ceará, ao delegar o controle disciplinar militar a órgão diverso da Segurança Pública.

1. O CONTROLE DISCIPLINAR DOS MILITARES ESTADUAIS DO CEARÁ NO ÂMBITO DA CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO

1.1 Histórico, evolução e autonomia dos órgãos correicionais na área de segurança pública do Estado do Ceará

Importante destacar que o Estado do Ceará no ano de 1997, já havia criado no âmbito da administração pública a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, por meio Lei Nº 12.691, de 16 de maio de 1997 (D.O. de 16/05/97) e republicada em 23/09/1997, que unificava as atividades de apuração de desvios funcionais e transgressões disciplinares, mas que era subordinada a Secretaria de Segurança Pública do Estado.

Conforme o art. 5^o da Lei Nº 12.691, a Corregedoria-Geral estava subordinada a estrutura da Secretaria de Segurança Pública e dentre suas atribuições estava a de fiscalização, disciplina e orientação, sendo responsável pela apuração de ilícitos penais e de transgressões funcionais de policiais civis, policiais militares e bombeiros militares, como destaca-se a seguir:

Art. 5º - Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e inserida na estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, competindo-lhe exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativas das atividades desenvolvidas pelos órgãos indicados no caput do Art. 1º. desta Lei e por seus agentes, apurar os ilícitos penais e transgressões funcionais praticadas por policiais civis e militares e por bombeiros militares do Estado do Ceará, proceder a inspeções administrativas nos estabelecimentos e repartições da Polícia Civil, da Polícia

Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como realizar os serviços de correição, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais realizados pela Polícia Civil e velar pela observância da hierarquia, disciplina e probidade funcionais.

Um grande diferencial da atual Controladoria Geral de Disciplina para a extinta Corregedoria-Geral, trata-se da sua autonomia administrativa e financeira, pois apesar de ter sido unificada em uma só Corregedoria (da polícia civil, polícia militar e do corpo de bombeiros), nesta, a aplicação das sanções ainda dependia de cada um de seus chefes, os quais poderiam concordar ou discordar da decisão do Corregedor Geral e de todo o processo de apuração disciplinar competente. E, financeiramente dependia de dotação orçamentária da Secretaria de Segurança Pública.

Neste ideal em busca de trilhar um novo caminho rumo a autonomia no âmbito correicional percorrido pelo Estado do Ceará, ainda hoje, o Estado, se destaca pelo ineditismo de unificar as Corregedorias dos órgãos de Segurança Pública, enquanto outras unidades da federação ainda mantêm suas corregedorias isoladas, ou seja, Corregedoria de Polícia Civil, Corregedoria da Polícia Militar e Corregedoria do Corpo de Bombeiros.

Tal inovação do Estado do Ceará no caminho evolutivo de seu órgão correicional em avançar rumo a autonomia administrativa, se deve em grande parte pela repercussão midiática negativa para a área da segurança pública, em um episódio bastante conhecido, que se tornou um marco importante e de grande relevância no combate aos desvios praticados por policiais, o denominado “Caso França”, quando o policial civil João Alves França denunciou um esquema envolvendo a participação de policiais militares e policiais civis em uma quadrilha envolvida no tráfico de armas e drogas, roubo de carros e extorsão de presos.

Destaca-se a seguir parte de matéria³ jornalística da época:

A Procuradoria de Justiça do Ceará decretou ontem prisão preventiva de cinco policiais e um advogado acusados de envolvimento em rede de corrupção formada por policiais militares e civis. A rede de corrupção foi denunciada no dia 17 de fevereiro pelo policial civil João Alves França, após ser preso acusado de tráfico de drogas e roubo de carro. Segundo França, membros das polícias Civil e Militar do Ceará participavam de uma quadrilha envolvida no tráfico de armas e drogas, roubo de carros e extorsão de presos. Tiveram prisão decretada ontem os capitães da PM (...) e o policial civil (...). O advogado (...) também foi atingido pela medida. O procurador de Justiça do Ceará, Nicéforo

³ Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/4/02/cotidiano/59.html>>, acessado em 16/08/2022.

⁴ Nomes preservados.

Fernandes, disse que **as prisões foram decretadas com base nos trabalhos de uma comissão criada pelo governador do Ceará**, Tasso Jereissati (PSDB), para investigar o caso. (grifado)

Em vista disso, o Estado do Ceará, já em meados de 1997, visando a criação de um órgão capaz de proporcionar à comunidade uma necessária isenção em processos investigativos e disciplinares, buscou se distanciar do corporativismo das instituições, visando garantir maior eficiência e eficácia no cumprimento da lei, prevenindo e combatendo desvios comportamentais que violem o Estado Democrático de Direito em razão das ações de agentes dos órgãos de segurança pública entendidos como desvio de conduta e que se configuram em transgressão disciplinar.

1.2 Criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário

A Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, teve sua criação institucional fundamentada pela emenda constitucional nº 70, que inseriu o artigo 180-A na Constituição Estadual do Ceará, tendo por atribuição precípua: “o objeto exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar sanções disciplinares cabíveis”.

Costa (2008, p. 139) define sanção disciplinar “como a punição imposta ao funcionário público, em razão de haver ele cometido alguma infração de natureza funcional, ou que, tratando-se de comportamento de sua vida privada, repercute de forma a comprometer o prestígio e a credibilidade do órgão público envolvido”. Para tanto, o art. 2º da Lei Complementar 98/2011, define a atividade precípua da Controladoria Geral de Disciplina, por meio do Controlador Geral de Disciplina:

Art. 2º Os trabalhos da Controladoria Geral de Disciplina serão executados por meio de **atividades preventivas, educativas, de auditorias administrativas, inspeções in loco, correções, sindicâncias, processos administrativos disciplinares civis e militares** em que deverá ser assegurado o direito de ampla defesa, visando sempre à melhoria e o aperfeiçoamento da disciplina, a regularidade e eficácia dos serviços prestados à população, o respeito ao cidadão, às normas e regulamentos, aos direitos humanos, ao combate a desvios de condutas e à corrupção dos servidores abrangidos por esta Lei Complementar. (Grifado)

Sua estrutura e campo de atuação, foram regulamentados pela Lei Complementar nº 98, publicada em 20 de junho de 2011, detendo o Status de

Secretaria de Estado, é um órgão de assessoramento direto do Governador, com autonomia administrativa e financeira, estando no seu raio de competência, realizar, requisitar e avocar sindicâncias e processos administrativos para apurar a responsabilidade disciplinar de todos os servidores integrantes do grupo de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários (policiais penais)⁵.

A criação da CGD, conforme a Lei Complementar nº 98, tem como objetivo, incrementar a transparência da gestão governamental, o combate a corrupção e o abuso no exercício da atividade policial ou de segurança penitenciária, visando maior eficiência nos serviços prestados a sociedade por estas áreas da atividade policial e segurança penitenciária.

Para tanto, no contexto do presente artigo, destaca-se dentre as atribuições da Controladoria Geral de Disciplina⁶, a apuração disciplinar da conduta relativa ao quadro de servidores do Estado do Ceará: “servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares, servidores da Perícia Forense, e agentes penitenciários” (atualmente policiais penais).

Com esta iniciativa, o Estado do Ceará de forma inédita no país, estabelece um novo marco quanto à disciplina, à fiscalização e à correição no âmbito da segurança pública e no sistema penitenciário, onde a apuração de desvios de conduta dos servidores destes órgãos, são delegados para uma secretaria autônoma (artigo 1º Art. 4º, da Lei Complementar 98/11). Deste modo, o Estado do Ceará ao delegar autonomia⁷ para apuração de desvios de condutas de agentes públicos policiais e penais,^{ver7} propicia à sociedade uma isenção necessária nas investigações e processos administrativos disciplinares, à medida em que se distancia do corporativismo das instituições, garante maior efetividade e eficácia ao cumprimento das leis e reprime desvios de condutas que afrontam o Estado Democrático de Direito, salvaguardando a sociedade de condutas contrárias a dignidade da pessoa

⁵ Em 2019 foi promulgada a **Emenda Constitucional nº 104/ 2019**, acrescentou ao art. 144 da Constituição Federal, o inciso “VI - polícias penais federal, estaduais e distrital”, “§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais”. Criando assim, a **Polícia Penal** para atuar no sistema prisional como um órgão independente. De acordo com esta EC, os até então chamados de agentes penitenciários, passaram a ser equiparados aos membros das demais polícias, mas com atribuições específicas, reguladas em lei. Em outras palavras, **os agentes penitenciários passaram a ser denominados policiais penais** e suas carreiras equiparadas a dos demais policiais (militares, civis e federais). A partir de então, a Polícia Penal passou a ser o órgão responsável pela segurança do sistema prisional tanto federal, quanto estadual e do Distrito Federal (DF).

⁶ **Inciso XI, do Art. 4º, da Lei Complementar 98/11**: receber sugestões, reclamações, representações e denúncias, em desfavor dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares, servidores da Perícia Forense, e agentes penitenciários, com vistas ao esclarecimento dos fatos e a responsabilização dos seus autores;

⁷ **Art. 4º, da Lei Complementar 98/11**: Fica criado o Cargo de **Controlador Geral de Disciplina**, de provimento em comissão, equiparado a Secretário de Estado, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, escolhido dentre profissionais bacharéis em Direito, de conduta ilibada, **sem vínculo funcional com os órgãos que compõem a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e a Secretaria de Justiça e Cidadania**. (Grifado).

humana nas ações da atividade policial e de segurança penitenciária.

No mesmo sentido, dentre as atribuições delegadas a Controladoria Geral de Disciplina, por meio do Controlador Geral de Disciplina, a Lei Complementar 98/2011, define:

Art. 5º São atribuições do Controlador Geral de Disciplina:[...]

III – **assessorar o Governador do Estado** nos assuntos de sua competência, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes, inclusive medidas de caráter administrativo/disciplinar;

[...]

IV – **fixar a interpretação dos atos normativos disciplinares** de sua competência, editando recomendações a serem uniformemente seguidas pelos Órgãos e entidades subordinados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e à Secretaria de Justiça e Cidadania;

V – **unificar a jurisprudência administrativa/disciplinar** de sua competência, garantindo a correta aplicação das leis, prevenindo e dirimindo as eventuais controvérsias entre os órgãos subordinados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e à Secretaria de Justiça e Cidadania;

VI – **editar enunciados de súmula administrativa/disciplinar** de sua competência, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais e das manifestações da Procuradoria Geral do Estado;

VII – dispor sobre o Regimento Interno da Controladoria Geral de Disciplina, a ser aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo;

[...] (Grifado)

E, como bem observa, Rodrigo Bona Carneiro em (Ceará, 2018, p.13), com a criação da CGD, inovou-se a compilação e sistematização da legislação correlata no ambiente correicional para as instituições envolvidas, tornando-se um instrumento indispensável para o sistema disciplinar e de controle, garantindo uniformização de procedimentos e a atualização na metodologia dos processos disciplinares, o que de outro modo, também estabelece segurança para os servidores da atividade policial e da segurança penitenciária, pois os seus atos são verificados por regras claras e preestabelecidas, permitindo de forma objetiva o exercício da defesa no âmbito da administração pública disciplinar.

1.3 Legislação correlata da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário

Desde a sua criação, e bem antes disso, ainda na extinta Corregedoria Geral, uma das grandes vantagens demonstradas no trato com a técnica praticada na administração disciplinar especializada, foi analisar, criar, propor melhoras e correções na legislação relacionada aos órgãos fiscalizados pelo órgão correicional, sendo ainda, uma premissa o referido zelo com a legislação na Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública.

A Legislação que solidifica a atuação da Controladoria Geral de Disciplina, se baseia na emenda constitucional que a criou, na lei complementar, em decretos que regulamentam sua estrutura e atuação, em provimentos correicionais que unificam os entendimentos, nas instruções normativas e em portarias.

No âmbito da Controladoria Geral de Disciplina, ainda são formuladas em forma de “jurisprudência”, as decisões do Conselho de Disciplina e Correição, a quem compete analisar os recursos dos procedimentos disciplinares decorrentes das decisões do Controlador Geral de Disciplina.

Convém observar que o quadro de funcionários da CGD, é formado por servidores cedidos de outras secretarias, para atuação na atividade-fim (disciplinar), assim como para as demais atividades necessárias ao funcionamento do órgão correicional. A seguir alguns exemplos contidos na Lei Complementar 98/11:

Art. 5º São atribuições do Controlador Geral de Disciplina:[...]

XI – **requisitar servidores e militares estaduais**, inclusive da reserva remunerada, dos órgãos estaduais, para o desempenho das atividades da Controladoria-Geral de Disciplina, sendo-lhes assegurados todos os direitos e vantagens a que fazem jus no órgão ou entidade de origem, inclusive a promoção, neste último caso se ativos; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 181, de 18.07.18)

[...]

XVII – **constituir comissões** formadas por um militar e um servidor civil estável para apurarem, em sede de sindicância, fatos que envolvam, nas mesmas circunstâncias, servidores civis e militares estaduais; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 104, de 06.12.11) (Grifado)

Sobre o assunto, ainda na Lei Complementar 98/11, observa-se:

Art. 10. O Controlador Geral de Disciplina poderá solicitar ao Governador do Estado a cessão de Oficiais das Forças Armadas, Oficiais de outras Polícias Militares Estaduais, Procuradores de Estado, Membros da Carreira da Advocacia Geral da União, Delegados da Polícia Federal ou outros Servidores Estaduais,

Municipais e Federais, **para comporem Comissão** de Processo Administrativo Disciplinar, Conselhos de Disciplina e/ou Justificação.

Referente a apuração envolvendo servidores civis, a Lei Complementar 98/11, aduz:

Art. 11. Ficam criadas Comissões Cíveis Permanentes de Processos Disciplinares, compostas por 3 (três) membros, que serão indicados mediante ato do Controlador-Geral de Disciplina, ou a quem por delegação couber, dentre Delegados de Polícia ou Servidores Públicos Estáveis, sendo:

- I – um presidente;**
- II – um secretário;**
- III – um membro**

Referente a apuração envolvendo militares estaduais, a Lei Complementar 98/11, traz:

Art. 12. Fica autorizada a criação, por ato do Controlador-Geral de Disciplina, de Conselhos Militares Permanentes de Justificação, compostos, cada um, **por 3 (três) Oficiais**, da ativa ou da reserva remunerada, sejam Militares ou Bombeiros Militares Estaduais, sejam das Forças Armadas, dos quais um Oficial Superior, sendo que, recaindo sobre o mais antigo a Presidência da Comissão, outro atuará como interrogante e o último como relator e escrivão. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 181, de 18.07.18) (grifado).

No presente artigo, far-se-á uma explanação da legislação correlata a todos os órgãos submetidos a fiscalização quanto ao cometimento de transgressão disciplinar passível de apuração a cargo deste órgão de controle externo disciplinar (CGD), destacando-se maior atenção para os militares estaduais (Policiais Militares e Bombeiros Militares) por ser o objeto da argumentação central.

1.4 Legislação da Polícia Civil do Estado do Ceará

Destacamos a seguir, dentro da consolidação estatutária e disciplinar da CGD, a legislação relacionada com os servidores da polícia civil do Estado do Ceará:

- a) LEI Nº 12.124, DE 06.07.93 (D.O. DE 14.07.93) Republicada 07.10.93, “Dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil de Carreira e dá outras providências”.
- b) LEI Nº 13.441, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2004, “Dispõe sobre o processo administrativo-disciplinar aplicável para os policiais civis de carreira do Estado do

Ceará e dá outras providências.”

c) LEI Nº 14.055, DE 07 DE JANEIRO DE 2008, “Cria, no Sistema de Segurança Pública, a Perícia Forense do Estado do Ceará, e dá outras providências.”

d) PORTARIA nº 27, de 22 DE FEVEREIRO DE 2017, “Trata Sobre o Procedimento de Apreensão de Veículo ou Qualquer Bem Patrimonial.”

e) PORTARIA Nº143, DE 2 DE JUNHO DE 2017, “Altera a Portaria nº 4/2017 que delimita as Áreas Circunscricionais das Delegacias Plantonistas”.

f) PORTARIA Nº184, DE 12 DE JUNHO DE 2017 DE 2017, “Altera a Portaria nº 98/2016-GDGPC, que limita as áreas circunscricionais das Delegacias Plantonistas e dá outras providências”.

g) PORTARIA Nº194, DE 11 DE AGOSTO DE 2017 DE 2017, “Altera o regime de plantão das Delegacias de Polícia Pólos Plantonistas do Estado do Ceará e dá outras providências.”

h) PORTARIA Nº 209, DE 17 DE AGOSTO DE 2017, “Cria Protocolos de Segurança Orgânica para Elevar o Nível de Segurança das Delegacias.”

i) PORTARIA Nº 235, DE 27 DE OUTUBRO DE 2017, “Estabelece regras gerais para o serviço de plantão na Polícia Civil/CE e os horários para refeições para os policiais em jornada especial de trabalho, em regime de plantão, e dá outras providências.”

J) PORTARIA Nº17, DE 5 DE MARÇO DE 2018, “Comunicação de apreensão de arma nas delegacias ao Departamento de Inteligência de Policial (DIP) e outras providências.”

k) PORTARIA Nº 67, DE 20 DE AGOSTO DE 2018, “Apreensão de Drogas Ilícitas nas Delegacias”.

l) PORTARIA Nº 75, DE 28 DE AGOSTO DE 2018, Afastamento de Delegado, Escrivão e Inspetor.”

m) PORTARIA Nº02, DE 08 DE FEVEREIRO DE 2019, “Estabelece regras para solução de conflito de atribuições entre Delegacias e entre Departamentos.”

n) PORTARIA Nº 01, DE 14 DE JANEIRO DE 2020, “Define e normatiza os Serviços de Comunicação Social (SCS) no âmbito da Polícia Civil do Estado do Ceará.”

O) PORTARIA Nº 60, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2020, “Dispõe sobre o dever do servidor de comunicar ao superior hierárquico afastamento por motivo de saúde (LTS), bem como o recolhimento das armas de fogo e acessórios que estão sob sua cautela e dá outras providências.”

1.5 Legislação da Polícia Penal do Estado do Ceará

Os Policiais Penais, antes da Emenda Constitucional nº 101/2020, eram

denominados Agentes Penitenciários. Referidos policiais penais, integram os quadros da Secretaria da Administração Penitenciária -SAP e antes dessa alteração constitucional, no que se refere ao regime estatutário disciplinar, os Agentes Penitenciários eram submetidos ao regime da Lei Nº 9.826, de 14 de maio de 1974, que “dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado” do Ceará. A seguir a legislação relacionada com os servidores da polícia penal do Estado do Ceará:

- a) LEI No 14.582, DE 21.12.09 (D.O. 28.12.09). “Redenomina a carreira Guarda Penitenciária e dá outras providências.”
- b) PORTARIA Nº142/2019, DE 09 DE ABRIL DE 2019. “Estabelece e padroniza as normas referentes ao Procedimento Administrativo Disciplinar, para apuração das faltas disciplinares cometidas por presos custodiados nas unidades prisionais no âmbito da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado do Ceará.”
- c) INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº03, DE 19 DE MAIO DE 2020. “Dispõe sobre as regras e procedimentos para emissão da carteira de identidade funcional com porte de arma de fogo para integrantes da carreira de polícia penal, ocupantes do cargo/funções de policial penal e dá outras providências.”
- d) EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 101, DE 13 DE AGOSTO DE 2020. “Altera e Acresce dispositivos à Constituição Estadual, instituindo a Polícia Penal do Estado do Ceará.”
- e) PORTARIA Nº262/2021, DE 12 DE MARÇO DE 2021. “Dispõe sobre as regras e procedimentos para emissão da carteira de identidade funcional com porte de arma de fogo para integrantes da carreira de polícia penal, ocupantes do cargo/funções de policial penal e dá outras providências.”
- f) LEI COMPLEMENTAR Nº258/2021, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2021. “Dispõe sobre O Regime Disciplinar dos Policiais Penais e demais servidores públicos do Quadro permanente da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado -SAP.”
- g) LEI COMPLEMENTAR Nº261/2021, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2021. “Altera a Lei Complementar nº258, de 26 de Novembro de 2021, que dispõe sobre o Regime Disciplinar dos policiais penais e demais servidores públicos do Quadro Permanente da Secretaria da Administração Penitenciária - SAP.”

1.6 Legislação relacionada aos Militares do Estado do Ceará (Polícia Militar e Bombeiro Militar)

Dentro da consolidação estatutária, a seguir, legislação relacionada com os servidores da polícia militar e bombeiro militar do Estado do Ceará:

- a) DECRETO Nº 18.126, DE 23 DE JUNHO DE 2022. “Estatuto dos militares do Estado do Ceará, e dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão.”
- b) DECRETO Nº 31.803, DE 20 DE OUTUBRO DE 2015. “Regulamenta as promoções dos militares estaduais, e dá outras providências.”
- c) LEI Nº15.797, 25 DE MAIO DE 2015. “Dispõe sobre as promoções dos militares estaduais.”
- d) LEI Nº 13.729, DE 11 DE JANEIRO DE 2006 (ATUALIZADO E CONSOLIDADO ATÉ 2016). “Dispõe sobre o Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará e dá outras providências.”
- e) Destaque especial para a LEI Nº 13.407, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2003, que:

Institui o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, dispõe sobre o comportamento ético dos militares estaduais, estabelece os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências.

Na referida lei encontra-se a mola mestra e fundamento castrense, a saber a hierarquia e a disciplina, estabelecendo as condutas e os comportamentos a serem praticados com base na ética profissional e pessoal, e, estabelecendo os procedimentos “para apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais.”

Conforme o art. 2º, da Lei Nº 13.407/2003, referida legislação administrativa disciplinar, se aplica apenas aos militares estaduais do serviço ativo e aos militares estaduais da reserva remunerada. Segundo Melo(2016, p. 18):

Só há duas situações em que os militares estaduais podem estar: Situação de **ativa** e na situação de **inatividade**, sendo que nesta última, se encontram os militares estaduais reformados (inatividade definitiva) e os da reserva remunerada, sendo que estes, embora do quadro denominado reserva de sua respectiva instituição, ainda estão sujeitos à prestação de serviços da ativa, mediante convocação. (grifado)

Tal definição decorre de determinação constitucional(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988):

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio,

através dos seguintes órgãos:

[...]

V - **polícias militares e corpos de bombeiros militares**. [...]

§ 6º As **polícias militares e os corpos de bombeiros militares**, forças auxiliares e reserva do Exército **subordinam-se**, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, **aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios**. (grifado).

Neste ponto específico, convém lembrar que por iniciativa do poder executivo, houve a delegação prevista no artigo 1º da Lei Complementar 98/11, combinado com o artigo 3º do regulamento da Controladoria Geral de Disciplina (DECRETO Nº 31.797, DE 14.10.15):

Art. 3º A CGD tem por objetivo apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis, aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiro Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária, e membros da carreira de Segurança Penitenciária, competindo-lhe:

I - exercer as funções de orientação, controle, acompanhamento, investigação, auditoria, processamento e punição disciplinares das atividades desenvolvidas pelos servidores integrantes do grupo de atividades de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, sem prejuízo das atribuições institucionais destes órgãos, previstas em lei;

II - **aplicar e acompanhar o cumprimento de punições disciplinares**. (grifado)

Sobre o termo início e final da responsabilidade disciplinar, Costa (2008, p. 112), em mesmo sentido da doutrina majoritária, define que no “âmbito do Direito Disciplinar”, teremos o marco inicial no dia da investidura no cargo ou função e termo final, no momento da desinvestidura, perfazendo nesse espaço, a responsabilidade disciplinar no tempo.

Para o referido autor, no entanto, a responsabilidade funcional no campo disciplinar militar, é diferente quanto ao seu termo final, pois mesmo quando o militar passa para a inatividade, a saber, reserva remunerada, continuam vinculados a disciplina da caserna. Destacando que a responsabilidade disciplinar é um dever do superior hierárquico, sendo este poder indeclinável de quem exerce tal poder para inferir responsabilização as transgressões e manter a normalidade do serviço público.

Ainda neste sentido, a Lei Nº 13.407/2003, no capítulo que se destina a parte “Da Competência, do Julgamento, da Aplicação e do Cumprimento das Sanções Disciplinares”:

Art. 31. A **competência disciplinar** é inerente ao cargo, função ou posto, sendo autoridades competentes **para aplicar sanção disciplinar**:

I - o **Governador** do Estado: a todos os militares do Estado sujeitos a este Código;

II - o Secretário de Segurança Pública e Defesa Social, o respectivo Comandante Geral e o **Controlador Geral de Disciplina** dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário: a todos os militares do Estado sujeitos a este Código;

III - os oficiais da ativa: aos militares do Estado que estiverem sob seu comando ou integrantes das OPM ou OBM subordinadas.

IV - os Subcomandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar: a todos sob seu comando e das unidades subordinadas e às praças inativas da reserva remunerada;

V - os oficiais da ativa: aos militares do Estado que estiverem sob seu comando ou integrantes das OPM ou OBM subordinadas.

Parágrafo único. Ao Controlador Geral de Disciplina e aos Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar compete conhecer das sanções disciplinares aplicadas aos inativos da reserva remunerada, em grau de recurso, respectivamente, se oficial ou praça. (grifado)

Importa ainda destacar do Código Disciplinar, o que venha a ser “**Disciplina Militar**” em seus termos de designação:

Art. 9º - A disciplina militar **é o exato cumprimento dos deveres do militar estadual**, traduzindo-se na **rigorosa observância e acatamento integral das leis, regulamentos, normas e ordens**, por parte de todos e de cada integrante da Corporação Militar. (grifado)

Frise-se ainda, que bem além das transgressões disciplinares expressamente definida no artigo 13, da lei nº 13.407/2003, há a previsão no artigo 11, de que:

Art. 11 - A **ofensa aos valores e aos deveres** vulnera a disciplina militar, constituindo infração administrativa, penal ou civil, isolada ou cumulativamente. (grifado)

Definição de transgressão disciplinar na lei nº 13.407/2003:

Art. 12 - **Transgressão disciplinar** é a infração administrativa caracterizada pela violação dos deveres militares, cominando ao infrator as sanções previstas neste Código, sem prejuízo das responsabilidades penal e civil.

§ 1º - As transgressões disciplinares compreendem:

I - **todas as ações ou omissões** contrárias à disciplina militar, especificadas no artigo seguinte, inclusive os crimes previstos nos Códigos Penal ou Penal Militar;

II - todas as ações ou omissões não especificadas no artigo

seguinte, mas que **também violem os valores e deveres militares.** (Grifado)

O que de todo modo, a aplicação de punição disciplinar não afasta a responsabilidade do militar estadual de eventual responsabilização, penal, penal militar ou civil em decorrência da independência das instâncias (§ 5º do art. 12).

Neste ponto especificamente (Medina e Frota, 2016, p. 95), explica que o legislador decidiu desconsiderar critérios que diferenciasssem tais institutos jurídicos, afirmando que a transgressão disciplinar definida no referido código disciplinar, compreendem não apenas as condutas que violem os deveres e afrontem os valores da carreira militar estadual, mas os crimes previstos no Código

Penal Brasileiro e no Código Penal Militar. “Portanto, todo crime (comum ou militar) é considerado transgressão disciplinar, mas nem toda transgressão disciplinar é considerada crime”.

Ainda neste sentido, porém quanto a interferência institucional entre as esferas administrativa, civil e penal (Melo, 2016, p. 35), relata que o Superior Tribunal de Justiça reconhece a independência das instâncias civil, criminal e administrativa, por serem independentes entre si, no entanto, haverá vinculação da sentença penal absolutória, na hipótese em que for reconhecida: “inexistência de fato” e “a negativa de autoria”¹⁵.

Sob a mesma ótica, a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, também prevalesse no sentido de que “a absolvição criminal por falta de provas não conduz ao afastamento da responsabilidade administrativa do servidor” (Melo, 2016, p. 35).

Quanto ao devido processo legal e formalização das possíveis sanções, o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, estabelece, as espécies de procedimentos a serem adotados na apuração de desvios de conduta e na apuração de fatos no âmbito administrativo-disciplinar e por conseguinte, no âmbito da competência da CGD, quando envolver militares estaduais:

Processo Regular, está previsto do artigo 71, do Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, e será destinado a fins específicos, a saber: “Art. 71. O processo regular¹⁶ de que trata este Código, para os militares do Estado, será.”

“I - o Conselho de Justificação, para oficiais:

Art. 75. O Conselho de Justificação **destina-se a apurar as transgressões disciplinares cometidas por oficial e a incapacidade deste para permanecer no serviço ativo** militar.

Parágrafo único. O Conselho de Justificação aplica-se também ao oficial inativo presumivelmente incapaz de permanecer na situação de inatividade.

[...]

Art. 77. A **constituição do Conselho de Justificação dar-se-á por ato do Governador do Estado ou do Controlador Geral de Disciplina**, composto, cada um, por 3 (três) Oficiais, sejam Militares ou Bombeiros Militares Estaduais, ou das Forças Armadas, dos quais, um Oficial Intermediário, recaído sobre o mais antigo a presidência da Comissão, outro atuará como interrogante e o último como relator e escrivão. (Nova redação dada pela Lei n. 15.051, de 06.12.11) (grifado).

“II - o Conselho de Disciplina, para praças com 10 (dez) ou mais anos de serviço militar no Estado;”

Art. 88. O Conselho de Disciplina **destina-se a apurar as transgressões disciplinares cometidas pela praça da ativa ou da reserva remunerada e a incapacidade moral desta para permanecer no serviço ativo militar ou na situação de inatividade** em que se encontra.

§1º A **constituição do Conselho de Disciplina dar-se-á por ato do Controlador Geral de Disciplina**, composto, cada um, por 3 (três) Oficiais, sejam Militares ou Bombeiros Militares Estaduais, ou das Forças Armadas, dos quais, um Oficial Intermediário, recaído sobre o mais antigo a presidência da Comissão, outro atuará como interrogante e o último como relator e escrivão. (Nova redação dada pela Lei n. 15.051, de 06.12.11)

§ 2º. O mais antigo do Conselho, no mínimo um capitão, será o presidente e o que se lhe seguir em antiguidade ou precedência funcional será o interrogante, sendo o relator e escrivão o mais moderno. (grifado).

“III - o processo administrativo-disciplinar, para praças com menos de 10 (dez) anos de serviço militar no Estado;”

Art. 103. O processo administrativo-disciplinar é o processo regular, realizado por comissão processante formada por 3 (três) oficiais, **designada por portaria do Controlador-Geral de Disciplina**, destinado a **apurar as transgressões disciplinares cometidas pela praça da ativa, com menos de 10 (dez) anos de serviço militar no Estado e a incapacidade moral desta para permanecer no serviço ativo**, observado o procedimento previsto na Seção anterior. (Nova redação dada pela Lei n.º 15.051, de 06.12.11) (grifado).

“IV - o **procedimento disciplinar** previsto no Capítulo VII desta Lei.”

Procedimento Disciplinar, previsto nos artigos 27 a 29, do referido código disciplinar, tem como objetivo apurar faltas disciplinares cometidas por subordinado hierárquico quando houver indícios ou provas de autoria, as comunicações disciplinares serão as mais formais possíveis e deverão ser claras, concisas e precisas, contendo dados que identifiquem quem ou o que está envolvido, onde, e quando ocorreram os fatos e as circunstâncias envolvidas, bem como alegações de infratores, que estiveram presentes e foram signatários não devendo existir comentários ou opiniões pessoais ao indagar sobre os motivos das violações.

Há ainda, a previsão de apuração de transgressão administrativo disciplinar por meio de **Sindicância**, prevista no artigo 11, § 4º, inciso I, do Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará:

Art. 11.[...]

§ 4º A disciplina e o comportamento do militar estadual estão sujeitos à fiscalização, disciplina e orientação pela Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, na forma da lei: (redação dada pela Lei N° 14.933, DE 08.06.11)

I - **instaurar e realizar sindicância** por suposta transgressão disciplinar que ofenda a incolumidade da pessoa e do patrimônio estranhos às estruturas das Corporações Militares do Estado;

Sobre o assunto, a Controladoria Geral de Disciplinar, por meio da Instrução Normativa nº 16/2021, padronizou as normas relativas às sindicâncias disciplinares aplicáveis aos servidores civis e militares estaduais submetidos a Lei Complementar 98/2011.

Todos os processos regulares acima mencionados do código disciplinar dos militares estaduais, se submetem ao devido processo legal, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, garantias do militar estadual acusado.

O procedimento disciplinar e a sindicância, são processados por autoridade competente ou a quem esta delegar, se prestando a apuração de fatos, cuja punição não sejam a pena capital (demissão, expulsão, reforma administrativa), mas seguem as mesmas regras do devido processo legal.

No presente artigo, não serão abordados os procedimentos preliminares, a exemplo da investigação preliminar, que tem por objeto, a apuração de fatos carecedores de elementos preprozessuais (autoria e materialidade) que visem desencadear um processo regular na esfera administrativa ou como base para sugestão de inquéritos na área penal, penal militar.

2. PODER ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA VISÃO DOUTRINÁRIA

Neste ponto, importa frisar a visão doutrinária sobre o tema, para tanto, passe-se a analisar o poder disciplinar, sob a classificação didática para sua melhor compreensão, balizando o poder disciplinar em um campo mais abrangente da doutrina, denominado “poderes da administração”.

Partindo deste referencial, Pietro (2016, p. 42) depois de analisar os princípios subjacentes a toda a função administrativa do Estado, diz ser necessário examinar alguns dos poderes que deles derivam para as autoridades administrativas. Tais poderes são inerentes à administração porque sem eles não seria possível colocar a vontade da lei sobre a vontade do indivíduo, ou o interesse público sobre o interesse privado.

Descrevendo que embora a palavra "poder" dê a impressão de que se trata de uma faculdade da administração, trata-se, na verdade, de um "poder-dever" sendo reconhecido por poder público. É exercido em benefício da sociedade; portanto, é um poder inalienável. Pietro cita como exemplo (poder normativo, o disciplinar e os decorrentes da hierarquia, o poder de polícia), sendo que todos eles contêm o privilégio do poder público e, portanto, só podem ser exercidos dentro dos limites da lei.

Para o objeto do presente estudo, destacaremos o poder administrativo disciplinar, de onde decorre outro ainda mais específico, o “poder administrativo disciplinar militar”.

Pietro (2016, p. 42) define que o poder disciplinar é de responsabilidade da administração pública para apurar as infrações e impor penalidades aos servidores públicos e demais sujeitos à ação disciplinar

administrativa, sendo o caso das pessoas que com ela contratam. Porém, não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração, porque, nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento no poder de polícia do Estado. Para Alexandrino e Vicente (2021, p. 283-284), importa fazer uma diferenciação didática e objetiva do tema:

O poder disciplinar (trata-se, a rigor, de um poder-dever) possibilita à administração pública:

- a) punir internamente as infrações funcionais de seus servidores; e
- b) punir infrações administrativas cometidas por particulares a ela ligados mediante algum **vínculo jurídico específico** (por exemplo, a punição pela administração de um particular

que com ela tenha celebrado um contrato administrativo e descumpra as obrigações contratuais que assumiu) (original grifado)

É importante notar que quando a autoridade competente disciplina o agente público, essa ação decorre imediatamente do poder disciplinar e imediatamente do poder hierárquico. Ou seja, nestes casos, o poder disciplinar deriva do poder hierárquico. De outro modo, quando as sanções administrativas são impostas pela administração pública para alguém que viola o contrato administrativo, simplesmente poder disciplinar, mas não há hierarquia. Neste caso, o poder disciplinar não é relacionado com o poder hierárquico.

Neste sentido, Marinela (2014, p. 230) afirma que o poder disciplinar que decorre do poder hierárquico, impõe, aos agentes superiores a responsabilidade para comandar e fiscalizar, o que também resulta em um dever (“poder-dever”) de exigir que seus subordinados cumpram as ordens e regras legais, e, no caso de descumprimento, compete-lhe aplicação da sanção cabível. “Assim, para os servidores públicos, a possibilidade de aplicação de sanção decorre da existência de hierarquia”.

Visando ainda, aclarar a matéria, destacamos a perspectiva de Lessa (2016, p. 55-56), para o qual, fazendo um apanhado sobre o assunto, denomina “responsabilidade administrativa” o resultado de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função que resulte em dano a administração ou a terceiros, podendo gerar responsabilidade civil-administrativa ou responsabilidade disciplinar, que resulta destes atos ou de sua omissão verificado no desempenho do cargo ou da função e que traz como consequência a sanção disciplinar. Aqui, comprovado o comportamento reprovável, o servidor ficará sujeito a penas disciplinares.

E citando obra de Léo da Silva Alves, inspirada no §2º, art. 39, da Constituição Federal, sobre o propósito de uma nova e racional visão do controle da disciplina, destacando, inclusive, políticas de prevenção e de correção, significativa é a que já está sendo aplicada pela Administração Pública:

Não é razoável que todo o esforço se concentre unicamente no enfrentamento dos casos concretos, desencadeando sindicâncias e processos disciplinares que se repetem, pelo mesmo motivo, mês após mês, ano após ano. O dinheiro público será, assim, consumido para nada, sem que se desenvolva um trabalho que permita, pelo menos, manter sob controle as infrações.

Portanto, importa o arrazoado de que além de mera disciplinadora por meio de punição, a administração deve inovar com políticas de prevenção e de correção que devem ser abarcadas em matéria de poder disciplinar, o que também pode ser observado, na legislação relacionada ao órgão correicional disciplinar do estado do Ceará (CGD), no que se referente a disciplina dos agentes públicos abarcados pela Lei Complementar 98/2011, coadunando-se com os doutrinadores supra citados:

Art. 2º Os trabalhos da Controladoria Geral de Disciplina serão executados **por meio de atividades preventivas, educativas, de auditorias administrativas, inspeções in loco, correições**, sindicâncias, processos administrativos disciplinares civis e militares em que deverá ser assegurado o direito de ampla defesa, visando sempre à melhoria e o aperfeiçoamento da disciplina, a regularidade e eficácia dos serviços prestados à população, o respeito ao cidadão, às normas e regulamentos, aos direitos humanos, ao combate a desvios de condutas e à corrupção dos servidores abrangidos por esta Lei Complementar.

Art. 3º São atribuições institucionais da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará:

[...]

III – realizar **correições, inspeções, vistorias e auditorias administrativas**, visando à **verificação da regularidade e eficácia dos serviços**, e a **proposição de medidas**, bem como a **sugestão de providências** necessárias ao seu aprimoramento; (grifado).

Pode-se portanto, ser observado que o caminho e busca pela eficiência e eficácia da norma correicional do Estado do Ceará no sentido de melhorar e qualificar sua legislação administrativa disciplinar em busca de obter melhores e maiores resultados, se moldam na mesma direção apontada pela doutrina especializada.

3. PODER DISCIPLINAR MILITAR / PODER ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MILITAR

Dentro do poder administrativo disciplinar, há um ramo ainda mais especializado, o poder administrativo disciplinar militar, que decorre do poder disciplinar militar, este mais amplo e aquele mais específico dentro desta especialidade administrativa.

Em razão desta especialidade e a escassez de doutrinadores do ramo, este tópico se baseará no brilhante trabalho de Paulo Vitor Barboza de Oliveira (2019) em sua obra denominada: “O poder disciplinar militar e a relação especial de poder: O controle interno-implícito das forças de segurança de natureza Militar luso-brasileiras”. O referido autor, assim esclarece o poder disciplinar no âmbito militar:

O poder disciplinar no âmbito interno das forças de segurança de natureza militar luso-brasileiras com o propósito de fortalecer a disciplina interna, sem contudo cometer abusos, reduzir os desvios de condutas dos seus integrantes, aperfeiçoar os procedimentos técnicos e táticos da instituição e garantir a melhoria da prestação do serviço aos cidadãos. **Nas sociedades democráticas o controle das forças policiais é fundamental, tanto com o objetivo de impor limites legais a sua atuação**, bem como para fiscalizar o efetivo cumprimento dos seus deveres e obrigações em conformidade com a lei e em benefício do interesse público. (Oliveira, 2019, p. 7). (grifado)

Para efeito de contextualização e melhor entendimento do todo, convém fixar em ambiente histórico a origem das polícias militares no Brasil e o termo utilizado na obra de Oliveira: “forças de segurança de natureza Militar luso- brasileiras”.

Segundo Loureiro (2020, p. 17), as origens da polícia (militar) no Brasil, decorrem da vinda da Família Real Portuguesa e daí sua influência lusitana:

A polícia é um fenômeno institucional moderno que procurou seguir o ritmo de desenvolvimento das cidades a partir dos séculos XII e XIII, tendo sido adotado, na maior parte da Europa continental, o modelo organizacional da experiência francesa, posteriormente importado para o Brasil com a vinda da Família Real portuguesa no início do século XIX. Contudo, ainda no século XVIII, **os primeiros corpos militares destacados do exército foram criados para exercer as atribuições de polícia nas cidades** mais desenvolvidas, como as da Capitania de Minas Gerais, onde a dinâmica social ficara mais complexa. (grifado).

Retomando o trabalho de Oliveira (2019), destaca-se a importância da obra, com enfoque para o exercício do poder disciplinar sobre a ótica corretiva- preventiva, de modo que há uma nova visão de que disciplina nas instituições militares, não tenham relação apenas com a ótica repressiva-punitiva, além disso, há necessidade de esclarecer que os militares são uma categoria de profissionais diferente das demais, submetidos a um estatuto especial e a um regime disciplinar mais severo. No entanto, é importante esclarecer, que não há renúncia aos direitos fundamentais destes cidadãos militares.

Além disso, Oliveira se lança ao desafio de aclarar por meio de seu trabalho, uma pesquisa relacionada ao controle interno¹⁷, no âmbito das forças policiais de natureza militar tendo como “objetivos apresentar os fundamentos do poder disciplinar atribuído à administração pública e como esse mesmo poder se dá nas instituições castrenses”.

Importa demonstrar que em Portugal e no Brasil, os militares são aqueles integrantes das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica. Também em

Portugal há uma Força de Segurança que é constituída por militares (a Guarda Nacional Republicana-GNR). Já no Brasil, chamadas Forças Auxiliares, os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nomeadas Polícias Militares (PM) e Corpos de Bombeiros Militares (CBM).

Para Oliveira (2019, p. 47), essas instituições militares têm em comum a natureza militar, sendo-lhes atribuída a missão da defesa nacional e das capacidades militares que são disponibilizadas para tal, destaca que sua organização, está distribuída em níveis de comando e estrutura hierárquica diferentes e por estarem inseridos na administração direta do Estado, necessariamente, a sua tutela, pertence ao responsável político e operacionalmente a um órgão militar superior.

Tal assertiva, se complementa com a previsão Constitucional do artigo 144, inciso V, que sobre o assunto, em síntese, atribuem às polícias militares e aos corpos de bombeiros militares, “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, estando tais instituições submetidas a “hierarquia militar estadual” que “é a ordenação progressiva da autoridade, em graus diferentes, da qual decorre a obediência”, dentro de cada estrutura militar estadual, “culminando no Governador do Estado, Chefe Supremo das Corporações Militares do Estado”, conforme o artigo 3º, da Lei Nº 13.407/2003 (Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará). Como resultado, Oliveira (2019, p. 56):

Por conseguinte, incumbe-se as Unidades Federativas, efetivar a organização e manter as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, e a União, quando relativos a essas instituições militares no Distrito Federal, desde que obedecidas às normas gerais publicadas pela União. Desta feita, **subordinam-se aos Governadores** dos Estados e do Distrito Federal, competindo-lhes **exercer a direção superior da Administração Pública Militar Estadual** e operacionalmente, estão sob o comando dos seus respectivos Comandantes-Gerais.

Isso quer dizer que, a competência máxima em âmbito administrativo estadual no que diz respeito ao poder administrativo disciplinar militar hierárquico, e portanto, de maior poder sancionador disciplinar aos militares estaduais, pertence ao Governador do Estado, enquanto que a competência operacional máxima em cada uma das instituições (PM e BM), pertence o seu respectivo Comandante Geral.

Ainda com fundamentos no estudo de Oliveira (2019, p. 60-63) sobre característica do poder disciplinar militar, ele destaca que:

Aos servidores públicos em geral, o poder disciplinar, como uma manifestação do poder administrativo da administração pública,

tem como objeto a disciplina, e busca salvaguardar o cumprimento da prestação laboral do agente público para com o empregador [a própria administração], sancionando àqueles que, por ventura, descumpram com os seus deveres e obrigações, e/ou abusem das suas atribuições inerentes a sua função, colocando em risco a prossecução do interesse público, causando prejuízos à coisa pública e violando direitos, liberdades e garantias do cidadão. Secundariamente, garante também a preservação das instituições com fins públicos, assegurando um padrão mínimo exigível do serviço público, assim como uma tentativa de constante e progressivo aprimoramento deste.

Paralelo a isso, o poder disciplinar constitui-se também numa proteção ao agente público, visto que o detentor, no seu exercício, deve atentar-se para a observância do agrupamento de princípios e garantias constitucionalmente instituídos.

Mas quando se trata da administração pública militar, notadamente por tratar-se da condição de militar, diferentemente dos demais órgãos e/ou instituições da administração pública, a hierarquia e a disciplina, são exercidas de forma mais acentuada, pois “espera-se do militar um «*plus*» quando no cumprimento dos seus deveres se comparado aos demais servidores públicos – além de se encontrar submetido, de forma mais intensa e diferenciada, numa relação perante o Estado, uma relação especial de poder”.

E, em razão desta condição “a mais”, Oliveira (2019) estabelece que esse “vínculo funcional de natureza estatutária constitui-se numa imposição unilateral do Estado”, afirmando que “os princípios da hierarquia e disciplina militar”, são distintos do “conceito estabelecido no direito laboral ou mesmo dos demais funcionários civis do Estado”, visto que para os militares “esses princípios constitui-se numa regra de vida” ao qual eles se sujeitam, de modo que não se sujeitam apenas no momento da prestação laboral, no estrito raio de ação da sua competência profissional, pois vai além, abrange toda a sua individualidade, inclusive a sua vida privada.

Portanto, para Oliveira (2019), em razão da relevância com a segurança (pública), e por se tratar de um serviço público com finalidade essencial, o Estado precisa manter esse grupo de servidores públicos e seus órgãos militares designados de forma permanente, regular e universal. Para tanto, a preservação (e reconstrução) da disciplina estabelecida através do exercício do poder disciplinar é de importância fundamental. Exposto isso, Oliveira (2019) vai além:

Ademais, porém, não menos importante, por constituírem instituições que representam a força coativa do Estado, possuidoras do monopólio do uso da força, que manuseiam e empregam equipamentos bélicos, em razão da própria atividade diária, faz-se necessário impor limites a sua utilização, e em casos de descumprimento desses por parte de seus membros, torna-se oportuna a aplicação de sanções a essas condutas, frente ao

possível impacto que causará nos direitos, liberdades e garantias do cidadão em decorrência da violação de deveres.

Concluindo o assunto, sob a visão de Oliveira (2019), pode-se afirmar que essas “condições especiais de trabalho, exigem-se também regras disciplinares próprias”, na tentativa de equilibrar os interesses do Estado e da instituição militar, além de garantir os direitos dos indivíduos (cidadãos militares) que estão sujeitos a ele. Assim, a proteção disciplinar (ou proteção da disciplina) na esfera militar é condição necessária para o cumprimento das obrigações estabelecidas pela Constituição, pelas leis e estatutos e, portanto, para o bom funcionamento das respectivas instituições militares sendo os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os responsáveis “supremos” pelo cumprimento desta disciplina aplicada aos Militares Estaduais e do Distrito Federal.

Ainda com fundamentos no estudo de Oliveira (2019, p. 60-63) sobre característica do poder disciplinar militar, ele destaca que:

Aos servidores públicos em geral, o poder disciplinar, como uma manifestação do poder administrativo da administração pública, tem como objeto a disciplina, e busca salvaguardar o cumprimento da prestação laboral do agente público para com o empregador [a própria administração], sancionando àqueles que, por ventura, descumpram com os seus deveres e obrigações, e/ou abusem das suas atribuições inerentes a sua função, colocando em risco a prossecução do interesse público, causando prejuízos à coisa pública e violando direitos, liberdades e garantias do cidadão. Secundariamente, garante também a preservação das instituições com fins públicos, assegurando um padrão mínimo exigível do serviço público, assim como uma tentativa de constante e progressivo aprimoramento deste.

Paralelo a isso, o poder disciplinar constitui-se também numa proteção ao agente público, visto que o detentor, no seu exercício, deve atentar-se para a observância do agrupamento de princípios e garantias constitucionalmente instituídos.

Mas quando se trata da administração pública militar, notadamente por tratar-se da condição de militar, diferentemente dos demais órgãos e/ou instituições da administração pública, a hierarquia e a disciplina, são exercidas de forma mais acentuada, pois “espera-se do militar um «*plus*» quando no cumprimento dos seus deveres se comparado aos demais servidores públicos – além de se encontrar submetido, de forma mais intensa e diferenciada, numa relação perante o Estado, uma relação especial de poder”.

E, em razão desta condição “a mais”, Oliveira (2019) estabelece que esse “vínculo funcional de natureza estatutária constitui-se numa imposição unilateral do

Estado”, afirmando que “os princípios da hierarquia e disciplina militar”, são distintos do “conceito estabelecido no direito laboral ou mesmo dos demais funcionários civis do Estado”, visto que para os militares “esses princípios constitui- se numa regra de vida” ao qual eles se sujeitam, de modo que não se sujeitam apenas no momento da prestação laboral, no estrito raio de ação da sua competência profissional, pois vai além, abrange toda a sua individualidade, inclusive a sua vida privada.

Portanto, para Oliveira (2019), em razão da relevância com a segurança (pública), e por se tratar de um serviço público com finalidade essencial, o Estado precisa manter esse grupo de servidores públicos e seus órgãos militares designados de forma permanente, regular e universal. Para tanto, a preservação (e reconstrução) da disciplina estabelecida através do exercício do poder disciplinar é de importância fundamental. Exposto isso, Oliveira (2019) vai além:

Ademais, porém, não menos importante, por constituírem instituições que representam a força coativa do Estado, possuidoras do monopólio do uso da força, que manuseiam e empregam equipamentos bélicos, em razão da própria atividade diária, faz-se necessário impor limites a sua utilização, e em casos de descumprimento desses por parte de seus membros, torna-se oportuna a aplicação de sanções a essas condutas, frente ao possível impacto que causará nos direitos, liberdades e garantias do cidadão em decorrência da violação de deveres.

Concluindo o assunto, sob a visão de Oliveira (2019), pode-se afirmar que essas “condições especiais de trabalho, exigem-se também regras disciplinares próprias”, na tentativa de equilibrar os interesses do Estado e da instituição militar, além de garantir os direitos dos indivíduos (cidadãos militares) que estão sujeitos a ele. Assim, a proteção disciplinar (ou proteção da disciplina) na esfera militar é condição necessária para o cumprimento das obrigações estabelecidas pela Constituição, pelas leis e estatutos e, portanto, para o bom funcionamento das respectivas instituições militares sendo os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os responsáveis “supremos” pelo cumprimento desta disciplina aplicada aos Militares Estaduais e do Distrito Federal.

4. CRIAÇÃO DA CGD E QUESTÕES DE ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE AO CONTROLE DISCIPLINAR DE MILITARES ESTADUAIS POR ÓRGÃO EXTERNO

Com a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, houve a necessidade de adaptação da nova sistemática de apuração e aplicação da disciplina para as

instituições envolvidas, impondo-se desafios tanto para a nova pasta, como para adaptação das demais instituições e servidores envolvidos. Dentro desta nova realidade, destaca-se no presente trabalho, questionamento realizado por meio da (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.926 DISTRITO FEDERAL) em razão de entendimento que a apuração na seara administrativa disciplinar de militares por “órgão externo”, fere a constituição. É o que vemos na seguinte iniciativa:

Nesta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, o PODEMOS–Nacional **questiona a compatibilidade, com a Constituição Federal, da Emenda de nº 70/2011** – no que acrescentou o artigo 180-A na Constituição do Estado do Ceará, a prever a instituição de Controladoria- Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário –, da **Lei Complementar nº 98/2011** e da **Lei nº 14.933/2011**, ambas do ente federativo. (grifado)

Na referida ação, o partido (PODEMOS):

Aponta a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, presente o artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal. Reporta-se a precedente. Afirmo **competir privativamente à União legislar sobre normas gerais de organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos entes federados**, especialmente com relação às regras de hierarquia e disciplina. (grifado)

A referida ação embora em curso no Supremo Tribunal Federal - STF, encontra-se sem decisão do relator, porém, é possível acompanhar os pareceres da Advocacia-Geral da União – AGU e da Procuradoria-Geral da União – PGR, ambos pela “improcedência” de todos os pedidos formulados na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁹.

E, especificamente sobre a questão que se refere ao controle externo, que questiona haver violação ao artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal, presente a competência constitucionalmente reservada, ao Ministério Público para o exercício do “controle externo da atividade policial”, convém observar parecer da PGR na ADI Nº 5926/CE: “O controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público (art. 129-VII da CF) não impede, tampouco exclui, as ações correicionais de cunho disciplinar promovidas pelas forças militares”.

Assim, do ponto de vista da PGR, a alegada ofensa não se vislumbra prejuízo ao exercício de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Isso porque, a Controladoria Geral de Disciplina atua em âmbito administrativo e

disciplinar, já o Ministério Público desempenha função técnico-operacional que decorre dos poderes investigativos e da condição de titular da ação penal prevista na Constituição.

Referido entendimento ainda usa da doutrina de Furtado²⁰ (2012, p.887) “a divisão de mecanismos de controle em interno e externo é feita a partir da perspectiva de quem exerce o controle. Se o controle sobre determinado ato é feito pela mesma unidade administrativa ou pelo mesmo poder que praticou o ato, ter-se-á controle interno”.

Portanto, temos que a Controladoria Geral de Disciplina é um “órgão externo” (Secretaria de Estado diversa) mas, por conta do poder que o Governador exerce sobre todas as demais Secretarias de Estado (mesma Unidade Federativa), todos os atos praticados pela Controladoria Geral de Disciplina para controle da disciplina dos agentes públicos nas Secretarias vinculadas a Lei Complementar 98, de 13/06/2011, são atos exercidos pelo Poder Executivo de forma delegada, e, conseqüentemente, fazem parte do “controle interno” na esfera administrativo disciplinar do Poder Executivo da mesma Unidade Federativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da proposta inicial, pode-se concluir do apanhado normativo legal, doutrinário, jurisprudencial, consubstanciado pelo entendimento da AGU e da PGR, que a Emenda Constitucional 70, de 18/01/2011, que acrescentou o art. 180-A ao texto da Constituição do Estado do Ceará; a Lei Complementar 98, de 13/06/2011, que dispõe sobre a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário; além da Lei Estadual 14.933, de 08/06/2011, que alterou o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará no que diz respeito às ações e competências do Controlador Geral de Disciplina no âmbito da Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar, assim como as demais normas decorrentes, encontram validade formal e material sob a ótica da Constituição Federal de 1988.

Como exposto, o Estado do Ceará tem tradição no que diz respeito a sua legislação disciplinar e no controle correicional visando apurar a responsabilidade disciplinar dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e policiais penais, sob a perspectiva de incrementar a transparência da gestão governamental, o combate à corrupção e ao abuso no exercício da atividade policial ou de segurança penitenciária.

Quanto a competência, a Constituição Federal atribuiu em seu artigo 144, que “as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Portanto, no que se refere à disciplina, à fiscalização e à correição no âmbito da segurança pública e no sistema penitenciário, o Poder Executivo tem amparo legal para delegar para uma Secretaria de Estado diversa (Controladoria Geral de Disciplina), a apuração de desvios de conduta dos servidores daqueles órgãos ligados a Segurança Pública e Sistema Penitenciário, e por isso, realizar o controle disciplinar dos militares estaduais, uma vez que, o ato é praticado no âmbito de competência e controle interno do Poder Executivo Estadual.

Nesse sentido, com base na legislação constitucional, ordinária, estatutária, doutrinária e jurisprudencial estudada, pode-se afirmar que há constitucionalidade formal e material na legislação administrativa disciplinar focada na atuação do controle administrativo disciplinar dos militares estaduais, no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina, de modo a buscar maior isenção em processos investigativos e disciplinares, garantindo maior eficiência e eficácia no cumprimento da lei, fruto inclusive de um processo evolutivo que antecede a criação da CGD, ainda em meados de 1997, com a criação da extinta Corregedoria Geral.

Desse modo, conforme demonstrado, a afirmativa supra se confirma pelo fato de que a Controladoria Geral de Disciplina atua em âmbito administrativo e disciplinar na forma de “controle interno”, na esfera de competência administrativa disciplinar do Poder Executivo (por delegação do Governador). Não se confundindo portanto, com o “controle externo”, desempenhado pelo Ministério Público, que tem função técnico-operacional decorrente dos poderes investigativos e da condição de titular da ação penal.

Longe de esgotar as possíveis controvérsias, este estudo sustenta que há plena viabilidade Constitucional para a atuação da Controladoria Geral de Disciplina no controle administrativo disciplinar dos militares estaduais, sem que isso interfira nos direitos individuais e nas garantias constitucionais que dizem respeito ao direito administrativo disciplinar castrense.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado** / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 29. ed. - Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. **Consolidação Estatutária e Disciplinar da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará - CGD** / Fábio Lessandro Sena Lima ... [et al.]. – 3.ed., rev. e ampl. – Fortaleza: INESP, 2018.

COSTA. José Armando da. **Direito disciplinar: temas substantivos e processuais** / José Armando da Costa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GASPARINI, Diogenes, **Direito Administrativo**. - 17. ed. atualizada por Fabrício Motta
– São Paulo: Saraiva, 2012.

LESSA, Sebastião José, **Direito Disciplinar Aplicado**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LOUREIRO, Ythalo Frota, **As origens da polícia de matriz Luso-Brasileira: A manutenção da ordem pública como controle social**. Disponível em <file:///C:/Users/CERSEC/Downloads/1049-Texto%20do%20artigo-4133-1-10-20210225.pdf> Acesso de 02 de setembro de 2022.

MARINELA, Fernanda, **Direito Administrativo**. - 8. ed. - Niterói: Impetus, 2014.

MEDINA, Arlindo, e Frota, Vladimir, **Código disciplinar militar estadual: comentado e esquematizado**/ Neto, Arlindo da Cunha Medina, e Frota, Vladimir Feijó. Fortaleza: Assaré Editora, 2016.

MELO, Marcos Aurélio Macêdo de, **CÓDIGO disciplinar da polícia militar do Ceará e do corpo de bombeiros militar do Ceará e legislação complementar / organização**, Marcos Aurélio Macêdo de Melo – Fortaleza: INESP, 2016.

OLIVEIRA, Paulo Vítor Barboza de, **O poder disciplinar militar e a relação especial de poder: O controle interno-explicito das forças de segurança de natureza Militar luso-brasileiras**. Disponível em <<https://eg.uc.pt/handle/10316/90433>> Acesso de 18 de agosto de 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. - 29.ed. Rev., atual. e ampl.
- Rio de Janeiro: Forense, 2016

BRASIL **Ação Direta De Inconstitucionalidade 5.926 Distrito Federal**. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/565981241>> Acesso de 02 de setembro de 2022.

_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso de 23 de agosto de 2022.

_. **Consolidação estatutária e disciplinar da controladoria geral de disciplina dos Órgãos de segurança pública e sistema penitenciário do estado do Ceará**, de 2018. Disponível em <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>> Acesso de 18 de agosto de 2022.

_. **Constituição do Estado do Ceará, de 1989**. Disponível em <<https://www.cgd.ce.gov.br/legislacao/correlatas/>> Acesso de 18 de agosto de 2022.

_. **Decreto Lei Nº 1.002, de 21 de outubro de 1969, Código de Processo Penal Militar.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm Acesso de 09 de setembro de 2022.

_. **Lei Complementar nº 98, de 13.06.2011 (D.O. DE 20.06.2011).** Dispõe sobre a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e sistema Penitenciário... Disponível em <https://www.cgd.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2022/05/LEI-COMPLEMENTAR-98-2011.pdf> Acesso de 18 de agosto de 2022.