

ARTIGO

Disciplinar com disciplina: aperfeiçoando a metodologia sancionatória da PMERJ

DOI: doi.org/10.5935/2178-4590.20220002

Maj PM Carlos Eduardo S. da Silva

Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Gama Filho e MBA Executivo em Administração da FGV integrado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMERJ (CAO-QOPM/2021).

cadu0551@gmail.com

Cap PM Anderson Serejo Cunha

Bacharel em Direito pela Universidade Veiga de Almeida. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Venturo e MBA Executivo em Administração da FGV integrado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMERJ (CAO-QOPM/2021).

anderson_serejo@hotmail.com

Cap PM Jemison G. C. Barbosa

Bacharel em Direito pela Universidade Veiga de Almeida. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Venturo e MBA Executivo em Administração da FGV integrado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMERJ (CAO-QOPM/2021).

jeimilson.pmerj@gmail.com

Data de submissão: 20/03/2022

Data de aceite: 07/04/2022



RESUMO

O presente trabalho analisa as regras de julgamento e dosagem das punições relativas ao Documento de Razões de Defesa (DRD), verificando a real adequação dessas normas aos princípios da isonomia e da proporcionalidade; aborda inadequações nas rotinas administrativas da PMERJ, que possuem relação direta com aquelas regras. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que permitiu mapear a metodologia sancionatória da PMERJ, seguida de uma pesquisa documental, onde foram coletados dados sobre os julgamentos dos DRD extraídos por três unidades da Corporação no ano de 2019. Após o tratamento dos dados, observou-se que as normas disciplinares da PMERJ carecem de ajustes, para que possam de adequar a princípios básicos do ordenamento jurídico brasileiro. Por este motivo, foi realizada uma segunda pesquisa bibliográfica, direcionada à busca de soluções para os óbices detectados na pesquisa documental. Como resultado dessa empreitada, foi possível desenvolver uma metodologia sancionatória pautada em critérios objetivos, capaz de auxiliar as autoridades competentes na complexa tarefa de julgar e punir.

Palavras-chave: PMERJ; Punição; Dosimetria; Isonomia; Proporcionalidade.

ABSTRACT

To question for evolution. From this premise, Society and Institutions have perfected their routines; produced knowledge; and explored frontiers hitherto unknown. Based on this premise, this work has analyzed the rules of judgment and the dosage of punishments related to the Document of Reasons for Defense (DRD), verifying the real adequacy of these rules to the principles of isonomy and proportionality; besides addressing inadequacies in the administrative routines of PMERJ, which have a direct relationship with those rules. In accordance with its objective, a bibliographic research was conducted, which allowed mapping the PMERJ's sanctioning methodology; followed by a documental research, where data on DRD judgments extracted by 03 Units of the Corporation in the year 2019 were collected. After processing the data, it was observed that the disciplinary rules of PMERJ need to be adjusted so that they can be adjusted to basic principles of the Brazilian legal system. For this reason, a second bibliographical research was conducted, aimed at finding solutions to the obstacles detected in the documentary research. As a result of this work, it was possible to develop a sanctioning methodology based on objective criteria, able to assist the competent authorities in the complex task of judging and punishing.

Keywords: PMERJ; Punishment; Dosimetry; Isonomy; Proportionality

INTRODUÇÃO

A metodologia sancionatória utilizada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) está de acordo com os princípios da isonomia e da proporcionalidade?

O presente trabalho tem como objetivo principal responder a esse questionamento, originado de uma reflexão acerca da real compatibilidade das normas disciplinares utilizadas na PMERJ com o ordenamento jurídico, tudo isso num cenário de reorganização estratégica da Corporação, desencadeado após a criação da Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM).

Sendo assim, a primeira fase desta pesquisa teve a finalidade exploratória, pautada num estudo bibliográfico, que permitiu analisar o uso do Poder Disciplinar pela PMERJ, por meio do processo denominado Documento de Razões de Defesa (DRD), com ênfase na abordagem da dosimetria da sanção disciplinar, que se reporta à definição de sua espécie e quantidade (FABRETTI; SMANIO, 2019).

Neste contexto, cabe ressaltar que as análises foram pautadas sob a ótica da isonomia, representada pela necessidade do julgador adotar tratamento igualitário na aplicação das punições e da proporcionalidade, no sentido de se adequar o ato sancionatório à infração cometida (FILHO, 2017; GONÇALVES, 2018).

Visando concluir a primeira fase, realizou-se uma pesquisa documental, onde foram analisados os resultados dos julgamentos do DRD, obtendo-se dados que permitiram responder à pergunta de pesquisa, qual seja, a metodologia sancionatória utilizada pela PMERJ está de acordo com os princípios da isonomia e da proporcionalidade?

Superada a fase preliminar, foi realizada uma nova pesquisa, desta vez do tipo aplicada sendo composta por um estudo bibliográfico, para reunir o conhecimento necessário ao aperfeiçoamento daquela metodologia sancionatória, ajustando-a ao ordenamento jurídico pátrio, sobretudo após a entrada em vigor da Lei 13.967, de 26 de dezembro de 2019.

Neste ponto, convém registrar que a presente pesquisa não se propõe a abordar todas as modificações que a legislação disciplinar da PMERJ deverá sofrer em face da citada lei, mas sim examinar os aspectos que estão diretamente relacionados à dosimetria da punição disciplinar, realizada durante o julgamento dos DRD.

Ademais, é necessário registrar que, em 05 de maio de 2020, após a conclusão e a entrega do Projeto desta Pesquisa, o Comando da PMERJ nomeou uma Comissão para elaborar a proposta de uma nova legislação disciplinar, na forma de Código de Ética, como estabeleceu a já mencionada Lei 13.967/2019.

Por este motivo, optou-se por alterar o escopo deste trabalho, que inicialmente previa uma abordagem sobre a classificação das transgressões disciplinares, bem como acerca das espécies de punições que poderiam substituir a prisão e a detenção administrativas, modificação esta que permitiu uma maior ênfase ao estudo de uma nova metodologia sancionatória, capaz de reduzir, ou até mesmo eliminar, a aplicação de punições em desacordo com os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Contudo, apesar dos ajustes realizados, motivados pela criação daquela Comissão, podemos afirmar que a relevância desta pesquisa não restou

prejudicada, posto que o conhecimento gerado a partir do estudo da metodologia sancionatória em vigor deve ser utilizado como parâmetro, para que os erros ora cometidos não se repitam.

Derradeiramente, pautando-se nas observações realizadas durante a pesquisa documental, bem como no conhecimento por ela produzido, foi acrescido neste trabalho uma proposta para que a tramitação dos DRD seja realizada por meio uma ferramenta que já se encontra em uso na PMERJ, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI-RJ), que segundo seus gestores é capaz de proporcionar agilidade, transparência e redução de custos às rotinas administrativas estatais.

1 A METODOLOGIA SANCIONATÓRIA DA PMERJ

Figurando como objeto de estudo deste Trabalho, a metodologia sancionatória da PMERJ utiliza os princípios e regras emanados do ordenamento jurídico, tendo como principal fonte normativa o Regulamento Disciplinar da PMERJ (RDPMERJ), diploma legal aprovado pelo Decreto Estadual n. 6.579, de 05 de março de 1983. Uma vez mais, ressalta-se que esta pesquisa, ao abordar os métodos punitivos da Corporação, delimitou seu alcance ao estudo do DRD, sendo certo que o conhecimento produzido durante essa análise poderá, no momento oportuno, ser utilizado no âmbito dos processos de natureza demissional, como o Conselho de Disciplinar. Sendo assim, faz-se necessário abordar as particularidades do DRD, trazendo à baila sua origem, rito processual e outras características desse processo administrativo disciplinar que possui ampla utilização na PMERJ, como se observou durante a pesquisa documental, onde somente na Coordenadoria de Polícia Pacificadora, e considerando o ano de 2019, foram extraídos 7.975 (sete mil novecentos e setenta e cinco) expedientes dessa natureza.

1.1 O DOCUMENTO DE RAZÕES DE DEFESA

Visando acompanhar a evolução do ordenamento jurídico pátrio, a PMERJ, em 24 de agosto de 2005, alterou a redação do item 2.2.2 das Instruções Complementares ao RDPMERJ para criar o processo nominado DRD, nos seguintes termos:

2.2.2 - Nenhuma punição disciplinar será aplicada sem que sejam oportunizados a ampla defesa e o contraditório constitucional ao policial militar. Sendo assim, é indispensável que após a solução de qualquer

Averiguação, Sindicância ou Inquérito Policial Militar, o apontado autor do fato receba um Documento de Razões de Defesa (DRD) para que, diante da acusação nela gravada, possa apresentar suas razões, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar da data em que receba o dito documento [...]. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Boletim nº. 156, de 24 de agosto de 2005, p. 62).

Após ter sua implementação efetivada em 2005, o DRD passou a contar com regras definidoras de seu rito processual, por meio de uma publicação contida no Boletim da PMERJ nº 131, de 15 de agosto de 2008, que assim estabelece:

O Comandante Geral, considerando as dificuldades que vêm sendo observados quando da tramitação de DRD no âmbito da Corporação, apresenta aos COMANDANTES, CHEFES E DIRETORES DE OPM as seguintes orientações: 1 – O DRD (Documento de Razões de Defesa) é o instrumento através do qual a administração militar dá ao policial militar, ativo e inativo, a oportunidade para que ele possa se defender de uma transgressão disciplinar que lhe foi imputada, que normalmente teve a sua origem no resultado final de uma AVERIGUAÇÃO, SINDICÂNCIA e IPM ou na chamada VERDADE SABIDA, configurando-se esta “no momento em que a autoridade com competência para punir (vide art. 10, do RDPMERJ), flagra pessoalmente o policial militar cometendo a infração disciplinar” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 596/597); 2 – O fato imputado ao acusado no DRD deverá ser descrito de forma clara e precisa, mencionando, sempre que possível, o ano, o dia, a hora, o local, modus operandi e tudo mais que esteja relacionado com o fato atribuído, definindo, ainda, ao final, quais foram as transgressões cometidas, em face do RDPMERJ ou Estatuto dos Policiais Militares; 3 - O DRD deverá ser entregue pessoalmente ao acusado, contra recebido de próprio punho, devendo ser juntada à peça acusatória, quando existir, o parecer do encarregado da averiguação ou sindicância, o relatório do IPM, bem como, a solução da autoridade competente publicada em boletim de tais procedimentos, para que, assim, o fato imputado seja levado ao seu imediato conhecimento e possa melhor instruir as suas razões de defesa, a qual deverá ser apresentada por escrito, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, excluído o dia do começo, podendo fazê-lo pessoalmente ou através de advogado legalmente constituído, conforme autoriza a súmula vinculante nº 05, do STF, que também se aproveita ao presente instrumento, tendo disciplinado a matéria da seguinte forma: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição; 4 – Na instrução da sua defesa, o acusado poderá requerer a produção de quaisquer provas admitidas no direito, exceto a repetição das que já existem, para não macular o princípio da verdade material, sendo lícito, apenas, apresentar perguntas para serem formuladas ao acusador ou a qualquer testemunha, desde que possuam relevância no esclarecimento do fato, bem como, ter acesso pessoal aos autos do 9 procedimento apuratório

que deu azo ao fato imputado, em local definido para tal, nas SAI ou SJD das OPM; 5 - Quando for o caso, depois de produzidas as provas ou cumpridas as diligências solicitadas pelo acusado em sua defesa, a autoridade competente abrirá mais um prazo de 03 (três) dias úteis para as alegações complementares; 6 - Recebido o DRD de próprio punho, caso o policial militar se recuse ou não apresente as suas razões por escrito no prazo oferecido, sem que isso importe em outra transgressão, apenas no ABUSO DO DIREITO DE DEFESA, pode a autoridade competente, desde já, aplicar a sanção disciplinar correspondente, devendo tal circunstância, no entanto, constar da nota de punição, para que a sanção adotada fique mais bem justificada e, assim, a desídia não possa ser questionada em seu proveito no futuro, pela aplicação subsidiária do art. 501, do CPPM, que disciplina o seguinte, verbis: Art. 501 - Nenhuma das partes poderá arguir a nulidade a que tenha dado causa ou para qual tenha concorrido ou referente à formalidade cuja observância só à parte contrária interessa; 7 - Estando o acusado de LE, LTS, LTIP ou LTSPF, não fica impedida a emissão do DRD, no entanto, caso o mesmo esteja internado em Hospital, de forma que impeça apresentar as suas razões por escrito no interregno legal, o prazo será sobrestado até que o paciente receba alta; 8 - Quando houver necessidade, será designado pela autoridade competente um Oficial para cumprir as diligências solicitadas pelo acusado, respeitada a sua precedência hierárquica, mesmo que o DRD tenha sido emitido nos escalões inferiores das OPM pela verdade sabida, levando em consideração que a competência para punir se difunde por todo o art. 10, do RDPMERJ; 9 - Se o DRD foi emitido por ordem do Comando Geral da Corporação, via CIntPM, ficará o Comandante, Chefe ou Diretor imediato do acusado, através das respectivas SJD ou SAI, incumbido de fazer cumprir o disposto no item 3, bem como, ao final, providenciar para que seja apensado à documentação a Ficha Disciplinar do transgressor e os elogios que tiver, devolvendo-a, a seguir, ao Órgão de origem (CIntPM), no prazo de 10 dias úteis, para que se possa fazer uma dosimetria justa, não havendo a necessidade de se exarar qualquer parecer no formulário padrão; 10 - Se o DRD foi emitido por ordem de Comandante Intermediário, tendo como acusado policial militar de Unidade Subordinada, deverá aquele remeter a peça acusatória ao Comandante do transgressor, que, por sua vez, fará a citada peça chegar ao seu destinatário, mediante recibo. Depois de respondido, o Comandante da Unidade deverá emitir parecer no DRD, juntando ao mesmo a Ficha Disciplinar e elogios que o acusado tiver, remetendo-o imediatamente a autoridade superior; 11 - Se o acusado for inativo, estando em lugar incerto ou não sabido, ou, ainda, se ocultar ou opuser obstáculo para não receber o DRD, será ele considerado revel, devendo, neste caso, ser publicado edital, por três vezes seguidas, a cada três dias, em qualquer jornal de edição diária que circule na Cidade que consta no seu último endereço, sendo fora do Estado do Rio de Janeiro. Se a cidade fica localizada no Estado do Rio de Janeiro, o edital será publicado no Diário Oficial; 12 - Aplicada a punição, esgotado o prazo recursal ou indeferidos os recursos apresentados, pela observação do art. 5º, inciso LVII, CF (princípio do estado de inocência), não havendo impedimento

legal (LTS, LTPF, período de licença para amamentação, licença paternidade, luto, núpcias, missão fora do País, curso fora do Estado, etc. Férias, LE e LTIP, salvo a eleitoral, não aproveitada), a punição deverá ser cumprida imediatamente, podendo a autoridade competente, quando for o caso, proceder a captura do punido, sem violar qualquer princípio, inclusive, constitucional, consoante disciplina o art. 5º, inciso LXI, CF, verbis: Art. 5º - [...] [...] LXI – Ninguém será PRESO senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de 10 TRANSGRESSÃO MILITAR ou crime propriamente militar, definidos em lei. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Boletim nº 131, de 15 de agosto de 2008, p. 74-75).

Analisando esse conjunto de regras, é possível constatar o silêncio eloquente do Comando da PMERJ no que se refere à fase de julgamento do DRD e à aplicação das punições decorrentes dessa análise, na medida em que esses temas, que não foram abordados nessa publicação, já se encontram regrados no RDPMERJ.

Em síntese, pode-se afirmar que esse é o rito procedimental do DRD, um conjunto de normas e regras que contempla rotinas institucionalizadas por meio de uma publicação no Boletim da Corporação, bem como as determinações contidas no Regulamento Disciplinar da PMERJ.

1.2 O JULGAMENTO DAS TRANSGRESSÕES NO DRD

Conforme nos ensina a doutrina, é na fase da decisão, ou julgamento, que a autoridade competente manifesta seu entendimento acerca dos fatos que motivaram a instauração do processo administrativo, a saber:

A última fase é a da decisão, em que a autoridade que tenha essa competência vai julgar o processo à luz dos elementos do relatório e dos contidos no próprio processo. Referido ato decisório, contudo, merece alguns comentários. Em primeiro lugar, trata-se de ato administrativo, que, para ser válido e eficaz, precisa estar dotado de todos os seus requisitos de validade (a competência, a forma, a finalidade, o objeto e o motivo). (FILHO; 2017; p. 555) (grifo nosso).

Quando essa lição é trazida para o universo do DRD, faz-se necessário consultar o RDPMERJ que, como já exposto, atua como a norma geral de natureza disciplinar no âmbito da PMERJ.

Logo, o primeiro dispositivo legal a ser mencionado para abordar o julgamento das transgressões no DRD é o artigo 15 do RDPMERJ, que assim determina:

Art. 15 - O julgamento das transgressões deve ser precedido de um exame e de uma análise que considerem: I - os antecedentes do transgressor; II - as causas determinantes da transgressão; III - a natureza dos fatos ou dos atos que a constituírem; IV - as consequências que dela possam advir. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.579, de 05 de março de 1983).

Dando continuidade ao seu julgamento, a autoridade competente deve considerar as hipóteses do artigo 17 do RDPMERJ, visando identificar a incidência de causas que justifiquem a conduta do acusado e afastem a necessidade de puni-lo, ou, na ausência 11 destas, as circunstâncias previstas nos artigos 18 e 19 daquele Regulamento, que funcionam como atenuantes ou agravantes da conduta analisada.

Como estágio derradeiro daquele julgamento, e considerando a inexistência de causas que justifiquem a prática da transgressão disciplinar, a autoridade competente deve classificar a falta praticada, de acordo com sua gravidade, em leve, média ou grave, nos termos do artigo 20 do RDPMERJ.

Por todo o exposto, observa-se que o julgamento dos fatos que deram causa à extração de um DRD se encontra regrado, ainda que de forma subjetiva, pelo RDPMERJ, tudo isso visando munir a autoridade competente das informações necessárias à correta análise dos fatos.

1.3 A APLICAÇÃO DAS PUNIÇÕES NO DRD

Concluída a tarefa de julgar a conduta praticada e considerando, uma vez mais, a inexistência de causas de justificação, é chegado o momento no qual a autoridade competente deverá imputar uma punição ao Policial Militar acusado, ou seja, realizar a dosimetria sancionatória.

Além de estabelecer regras para o julgamento das transgressões, o regulamento disciplinar da Corporação também previu um conjunto de normas a serem observadas pelos operadores do direito, quando da aplicação das punições disciplinares aos acusados.

Desta forma, após ter classificado a transgressão de acordo com sua gravidade, o julgador terá que analisar a regra disposta no artigo 35 do Regulamento Disciplinar, que assim estabelece:

Art. 35 - A aplicação da punição deve obedecer às seguintes normas: I - a punição deve ser proporcional à gravidade da transgressão, dentro dos

seguintes limites: 1) de advertência até 10 dias de detenção, para transgressão leve; 2) de detenção até 10 dias de prisão, para a transgressão média; 3) de prisão à punição prevista no art. 31 deste Regulamento para a transgressão grave. II – a punição não atingirá o máximo previsto no inciso anterior, quando ocorrerem apenas circunstâncias atenuantes. III – a punição deve ser dosada quando ocorrerem circunstâncias atenuantes e agravantes. IV – por uma única transgressão não deve ser aplicada mais de uma punição. V – a punição disciplinar não exime o punido da responsabilidade civil que lhe couber. VI – na ocorrência de mais de uma transgressão, sem conexão entre si, a cada uma deve ser imposta a punição correspondente. Em caso contrário, as de menor gravidade serão consideradas como circunstâncias agravantes da transgressão principal. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.579, de 05 de março de 1983).

Cabe lembrar que esse ato decisório, conforme já mencionado neste Trabalho, possui como um de seus requisitos validade a forma, razão pela qual o RDPMERJ também regulamentou essa matéria, em seu artigo 32, a saber:

Art. 32 – A aplicação da punição compreende uma descrição sumária, clara e precisa dos fatos e circunstâncias que determinaram a transgressão, o enquadramento da punição e a consequente publicação em Boletim da OPM. § 1º - Enquadramento – É a caracterização da transgressão, acrescida de outros detalhes relacionados com o comportamento do transgressor, o cumprimento da punição ou a justificação. No enquadramento são necessariamente mencionados: 1) a transgressão cometida, em termos precisos e sintéticos, a especificação em que a mesma incida pelos números constantes do Anexo I ou no inciso II do art. 14, não devendo ser emitidos comentários deprimentes e/ou ofensivos, permitidos, porém os ensinamentos decorrentes, desde que não contenham alusões pessoais; 2) os artigos, itens e parágrafos das circunstâncias atenuantes e/ou agravantes, ou causas de justificação; 3) a classificação da transgressão; 4) a punição imposta; 5) o local de cumprimento da punição, se for o caso; 6) a classificação do comportamento militar em que a Praça punida permaneça ou ingresse; 7) a data do início do cumprimento da punição, se o punido tiver sido recolhido de acordo com o § 2º do art. 11; 8) a determinação para posterior cumprimento, se o punido estiver baixado, afastado do serviço ou à disposição de outra autoridade. § 2º - Publicação em Boletim – É o ato administrativo que formaliza a aplicação da punição ou a sua justificação. § 3º - Quando ocorrer causa de justificação, no enquadramento e na publicação em Boletim, menciona-se a justificação da falta, em lugar, da punição imposta. § 4º - Quando a autoridade que aplica a punição não dispuser de Boletim para a sua aplicação, esta deve ser feita, mediante solicitação escrita, no da autoridade imediatamente superior. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.579, de 05 de março de 1983).

Esse conjunto de regras se apresenta como um protocolo para que a autoridade competente, ao exercer sua tarefa de aplicar uma punição disciplinar a um Policial transgressor, alcance a dosimetria justa que foi citada no item 9 das normas de tramitação do DRD, publicadas no Boletim da PMERJ nº 131, de 15 de agosto de 2008.

2 MAPEANDO A REALIDADE COM A PESQUISA DOCUMENTAL

Conforme havia sido exposto no projeto desta Pesquisa, a análise da metodologia sancionatória da PMERJ se aperfeiçoa quando se confronta as regras elaboradas pelo legislador, ou seja, o planejado, com os julgamentos efetuados pela Corporação, em outras palavras, seu resultado concreto.

Para avançar nesse sentido, optou-se por realizar uma pesquisa documental, nos arquivos das Assessorias de Justiça e Disciplina de 03 Unidades PMERJ, ocasião na qual os DRD extraídos no ano de 2019 tiveram suas decisões tabuladas.

Cumprir registrar que, ao elaborar o projeto deste Trabalho, foi proposta uma pesquisa que contemplasse os anos de 2018 e 2019, lapso temporal que permitiria colher um número maior de amostras e, conseqüentemente, uma quantidade superior de dados para serem tratados.

Entretanto, com o advento da pandemia do coronavírus, que motivou alterações nas rotinas administrativas estatais, sobretudo com a adoção de medidas voltadas a efetivar o distanciamento social, houve um retardo nas autorizações para que a pesquisa fosse realizada, com a conseqüente limitação do tempo para a coleta de dados.

Sendo assim, foram mantidas as 03 Unidades inicialmente assinaladas, o Batalhão de Polícia de Choque (BPChq), a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) e o Quarto Batalhão de Polícia Militar (4º BPM), com a necessária limitação do aspecto temporal ao ano de 2019.

Como fruto daquele esforço, foram computados os resultados dos julgamentos de 692 DRD, sendo 147 do BPChq, 225 da CPP e 320 do 4º BPM, ressaltando-se que a escolha destas Unidades buscou diversificar o universo de pesquisa, com amostras colhidas em ambientes com características diversas, sobretudo em função das modalidades de policiamento que as mesmas empregam.

Tecidas estas considerações, e visando atingir os objetivos estipulados durante o projeto deste Trabalho, passaremos a abordar os dados coletados durante a pesquisa documental, conforme se observa a seguir.

2.1 O PRINCÍPIO DA ISONOMIA NO DRD

Preliminarmente, o tratamento dos dados teve seu olhar voltado ao princípio da isonomia, que foi definido pela doutrina pátria da seguinte forma:

O princípio da igualdade, ou isonomia, tem sua origem no art. 5º da CF, como direito fundamental, e indica que a Administração deve dispensar idêntico tratamento a todos os administrados que se encontrem na mesma situação jurídica. (FILHO; 2017, p. 185).

Quando esses conceitos são aplicados ao universo dos processos administrativos, é de se esperar que agentes públicos acusados de praticar uma mesma transgressão disciplinar, sob as mesmas circunstâncias e caracterizadas pelas mesmas agravantes e atenuantes, sejam punidos com a mesma intensidade.

Por esse motivo, a pesquisa documental foi estruturada para coletar, além de outras informações, a quantidade de agravantes e de atenuantes citadas em cada decisão, bem como a menção ao artigo 15 do RDPMERJ, dados estes que são os pilares da metodologia sancionatória da Corporação.

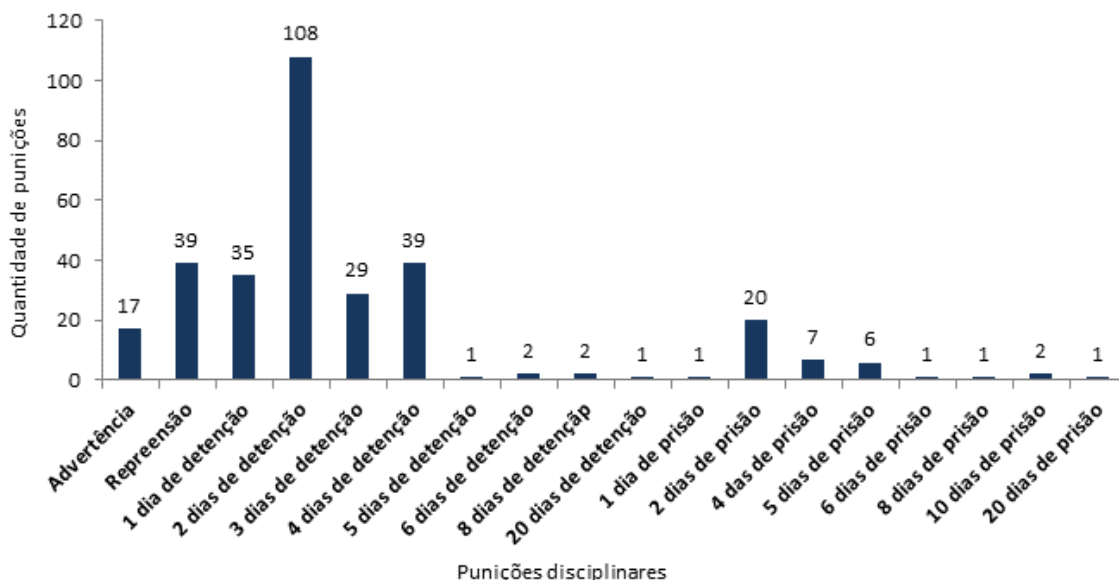
Contudo, fomos conduzidos a um universo onde a expectativa se chocou com a realidade, tendo em vista que as decisões dos DRD analisados, em sua totalidade, não se encontravam de acordo com o artigo 32 do RDPMERJ, cuja redação, uma vez mais, trazemos à baila:

Art. 32 – A aplicação da punição compreende uma descrição sumária, clara e precisa dos fatos e circunstâncias que determinaram a transgressão, o enquadramento da punição e a consequente publicação em Boletim da OPM. § 1º - Enquadramento – É a caracterização da transgressão, acrescida de outros detalhes relacionados com o comportamento do transgressor, o cumprimento da punição ou a justificação. No enquadramento são necessariamente mencionados: 1) a transgressão cometida, em termos precisos e sintéticos, a especificação em que a mesma incida pelos números constantes do Anexo I ou no inciso II do art. 14, não devendo ser emitidos comentários deprimentes e/ou ofensivos, permitidos, porém os ensinamentos decorrentes, desde que não contenham alusões pessoais; 2) os artigos, itens e parágrafos das circunstâncias atenuantes e/ou agravantes, ou causas de justificação; (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.579 de 05 de março de 1983).

A análise desse dispositivo é precisa ao citar que a aplicação de uma punição disciplinar demanda a exposição formal, e em sua plenitude, dos pressupostos de fato e de direito que subsidiaram a decisão da autoridade competente, ou seja, a devida motivação do ato administrativo que ele constitui.

Quando esse procedimento deixa de ser observado, o próprio julgamento das transgressões disciplinares sofre prejuízos, com impacto direto na dosimetria das punições, como restou observado na pesquisa documental, onde para um mesmo tipo de transgressão disciplinar, a falta ao serviço, foram imputadas punições disciplinares de espécies e intensidades distintas, conforme se observa no Gráfico 01.

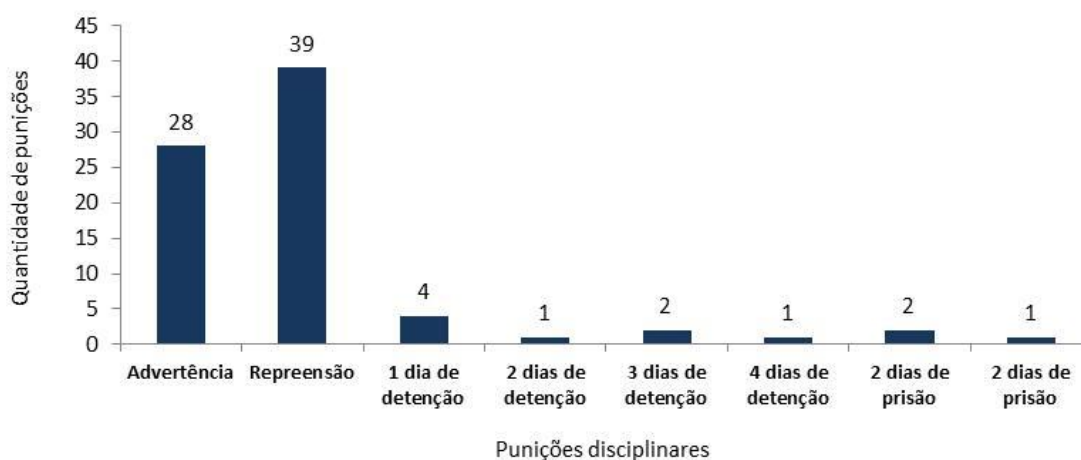
Gráfico 1 – Tipos de punições disciplinares relacionadas à transgressão “falta ao serviço”



Fonte: elaboração própria.

Esse mesmo descompasso, entre transgressão cometida e punição aplicada, foi observado quando da análise dos atrasos ao serviço, na medida em que foram detectadas punições variadas para este ilícito, todos ilustrados no Gráfico 02.

Gráfico 2 – Tipos de punições disciplinares relacionadas à transgressão “atrasos ao serviço”.



Fonte: elaboração própria.

Cabe aduzir que, ao ignorar a regra prevista no artigo 32 do RDPMERJ, deixando de expor circunstâncias fáticas como as agravantes e as atenuantes, a Administração promoveu o nivelamento das transgressões disciplinares, não se justificando a existência de punições com intensidades diferentes entre os DRD extraídos por faltas ao serviço, bem como dentre aqueles relativos aos atrasos.

Esse panorama nos conduz à inevitável conclusão de que, atualmente, a metodologia sancionatória utilizada pela PMERJ viola o princípio da isonomia, que como já exposto possui em sua essência a necessidade de um tratamento idêntico, por parte da Administração Pública, a todos os administrados que se encontrem em situação jurídica semelhante.

2.2 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NO DRD

De posse dos dados coletados, também foi possível analisar a metodologia sancionatória da PMERJ sob o prisma do princípio da proporcionalidade, diretriz constitucional que exige um justo equilíbrio entre a reprovabilidade do caso concreto analisado e a intensidade da pena imposta (PRADO; 2019).

Tendo em vista a relevância desse princípio, e buscando afastar eventuais dúvidas sobre sua aplicação prática na seara disciplinar, é oportuno fazer menção, uma vez mais, ao conhecimento produzido pela doutrina pátria, que assim se posiciona:

A correta aplicação da sanção deve obedecer ao princípio da adequação punitiva (ou princípio da proporcionalidade), vale dizer, o agente aplicador da penalidade deve impor a sanção perfeitamente adequada à conduta infratora. Por essa razão, a observância do referido princípio há de ser verificada caso a caso, de modo a serem analisados todos os elementos que cercaram o cometimento do ilícito funcional. (FILHO; 2017, p. 79)

Considerando essa lição, pode-se afirmar que a Administração Pública deve aplicar punições disciplinares mais contundentes aos casos mais graves, sob pena de, por exemplo, ser mais vantajoso para um agente público faltar ao serviço do que se apresentar, com atraso, para executá-lo.

Entretanto, mais uma vez a pesquisa documental revelou que as decisões proferidas no âmbito dos DRD carecem de ajustes, por violarem princípios básicos de nosso ordenamento jurídico, como, neste caso, a proporcionalidade.

A partir dos dados analisados, observou-se que os acusados que se atrasaram para o serviço receberam sanções que variaram de uma simples advertência até 04 dias de prisão, ou seja, as mesmas punições que foram aplicadas a 96,47 % dos militares faltosos, conforme se observa nos Gráficos 01 e 02.

Outro aspecto relevante é o fato de que 14,10 % dos policiais que se atrasaram para o serviço foram punidos com o cerceamento de suas liberdades, ao passo que 17,95 % dos casos envolvendo faltas geraram punições de advertência e de repreensão, cenário esse 17 que evidencia um descompasso entre o julgamento dos DRD e o conceito de proporcionalidade adotado pela doutrina.

2.3 ENXERGANDO NOVOS ÓBICES DURANTE A PESQUISA

A experiência vivenciada durante a pesquisa documental nos possibilitou visualizar algumas particularidades da PMERJ, características essas que quando avaliadas num contexto de Administração Gerencial, sintetizado pela necessidade de reduzir e modernizar a “máquina pública”, na verdade se revelam como verdadeiros óbices a serem sanados.

Já num primeiro contato, restou evidente a quantidade excessiva de documentos físicos utilizados pela administração pública, demanda essa que consome recursos humanos e logísticos que poderiam estar recebendo uma destinação diversa por parte do Estado.

A título de exemplo, podemos citar os 7.975 (sete mil novecentos e setenta e cinco) DRD extraídos pela CPP, somente no ano de 2019. Considerando que cada um daqueles processos é composto por, no mínimo, 03 folhas, sendo uma para acusação, outra de defesa e a última para a decisão, podemos estimar que cerca de vinte e quatro mil folhas foram necessárias para atender somente àquela demanda.

Todavia, a previsão acima exposta é subestimada, posto que muitos DRD são instruídos com cópias dos documentos que motivaram sua extração. Associada a essa constatação, deve-se considerar o fato daquele processo ser apenas um, dentre os vários expedientes utilizados pela PMERJ, restando evidenciada a necessidade de consolidar o já iniciado processo de implementação dos documentos eletrônicos na PMERJ.

Um segundo óbice observado por meio da pesquisa documental é o tempo decorrido entre a extração de um DRD e a publicação de sua punição. Com base nos dados coletados, foi possível aferir que essa tramitação dura, em média, 06 meses, resultando num lapso temporal que extrapola o prazo de 20 dias úteis, previsto no Boletim da PMERJ nº 86, de 15 de maio de 2013, para tramitação daquele documento.

Neste ponto, convém mencionar que todos os DRD analisados tiveram suas decisões finais materializadas por ato dos Comandantes das Unidades, muito embora exista a previsão no art. 10 do RDPMERJ para que outras autoridades possam analisar transgressões disciplinares e aplicar punições a seus subordinados, a saber:

Art. 10 – A competência para aplicar as prescrições contidas neste Regulamento é conferida ao cargo e não ao grau hierárquico, sendo competentes para aplicá-las: I – o Governador do Estado, a todos os integrantes da Polícia Militar; II – o Comandante-Geral, aos que estiverem sob o seu Comando; III – o Chefe do Estado-Maior, o Comandante do Policiamento da Capital, o Comandante do Policiamento do Interior, os Comandantes de Policiamento de Área e os Diretores dos Órgãos de Direção, aos que servirem sob suas ordens e em OPM subordinadas; IV – o Subchefe do Estado-Maior, o Ajudante-Geral e os Comandantes de OPM, aos que estiverem sob suas ordens; V – os Subcomandantes de OPM, Chefes de Seção, de Serviços e de Assessorias, cujos Cargos sejam privativos de Oficiais superiores, aos que servirem sob suas ordens; VI – os demais Chefes de Seção, Comandantes de Subunidades incorporadas ou destacadas e de Pelotões destacados, aos que servirem sob suas ordens. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Decreto nº 6.579 de 05 de março de 1983).

Essa concentração de atribuições, além de se mostrar contrária ao RDPMERJ, gera implicações de ordem prática, como no caso da CPP, por exemplo, onde são extraídos cerca de 7.000 DRD por ano, fazendo com que seu Comandante tenha que julgar cerca de 20 processos daquela natureza, por dia e todos os dias, para não gerar acúmulos, sem prejuízo de todas as outras funções relativas ao Comando de uma Unidade.

Um terceiro aspecto negativo, e que não pode ser ignorado, é o fato de que a atual metodologia sancionatória da Corporação não é observada por seus operadores, resultando numa multiplicidade de violações aos ritos previstos no RDPMERJ, sobretudo no que se refere ao correto enquadramento das transgressões disciplinares, sendo importante considerar estas observações num momento onde se impõe a adoção de uma nova legislação disciplinar.

3 APERFEIÇOANDO A METODOLOGIA SANCIONATÓRIA DA PMERJ

Mesmo antes de esta pesquisa ser formalmente mencionada por meio de seu Projeto, seus idealizadores já percebiam, ainda que de forma empírica, alguns dos resultados alcançados durante a análise documental e se comprometeram a sair de suas zonas de conforto para entender a real dimensão daquele problema.

Indo além, e considerando a possibilidade de somar esforços para auxiliar a Corporação a materializar um de seus objetivos estratégicos, que é o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno, optou-se pela elaboração de um Trabalho que contemplasse não apenas a abordagem de um problema, mas também uma forma de, ao menos, mitigá-lo, conforme se observa a seguir.

3.1 BUSCANDO CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A METODOLOGIA SANCIONATÓRIA DA PMERJ

Como ponto de partida desta jornada, que busca estabelecer critérios objetivos para o julgamento das transgressões e a aplicação das punições no âmbito da PMERJ, 19 realizou-se um estudo bibliográfico que permitiu observar as boas práticas adotadas por outros Estados da Federação.

Durante aquela procura, uma das Legislações Disciplinares que se mostrou bem ajustada aos comandos da Lei 13.697/2019 foi o Código de Ética da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), norma aprovada pela Lei 14.310, de 19 de junho de 2002.

O citado Código já classifica as transgressões disciplinares em leves, médias ou graves, cenário esse que evita o risco de distorções, como aquelas observadas no atual sistema disciplinar da PMERJ, onde a tarefa de analisar a gravidade de uma conduta transgressiva recai sobre a autoridade competente, sem que exista uma forma objetiva de realizar esta análise.

Pautado nessa classificação de condutas, e considerando a inexistência de causas que justifiquem a falta praticada, a mesmas são analisadas e pontuadas, conforme estabelece o art. 18, da Lei 14.310, de 19 de junho de 2002, a saber:

Art. 18 - Para cada transgressão, a autoridade aplicadora da sanção atribuirá pontos negativos dentro dos seguintes parâmetros: I - de um a dez pontos para infração de natureza leve; II - de onze a vinte pontos para infração de natureza média; III - de vinte e um a trinta pontos para infração de natureza grave. § 1º - Para cada transgressão, a autoridade aplicadora tomará por base a seguinte pontuação, sobre a qual incidirão, se existirem, as atenuantes e agravantes: I - cinco pontos para transgressão de natureza leve; II - quinze pontos para transgressão de natureza média; III - vinte e cinco pontos para transgressão de natureza grave. (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, p. 2).

Após essa avaliação inicial, a autoridade competente verificará a incidência das circunstâncias atenuantes e agravantes, ocasião na qual atribuirá pontos positivos ou negativos àquela pontuação inicial, nos termos do artigo 17, parágrafo único, da Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, que assim determina:

Art. 17 - No julgamento da transgressão, serão apuradas as causas que a justifiquem e as circunstâncias que a atenuem ou agravem. Parágrafo único - A cada atenuante será atribuído um ponto positivo e a cada agravante, um ponto negativo. (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, p. 2).

Finalizada a análise das circunstâncias agravantes e atenuantes, a autoridade julgadora fará a imputação da punição disciplinar ao acusado, considerando a pontuação alcançada, e observando a norma inserta no artigo 22 da Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, nos seguintes termos:

Art. 22 - Obtido o somatório de pontos, serão aplicadas as seguintes sanções disciplinares: I - de um a quatro pontos, advertência; II - de cinco a dez pontos, repreensão; III - de onze a vinte pontos, prestação de serviço; IV - de vinte e um a trinta pontos, suspensão. (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, p. 2).

Neste contexto, é necessário assinalar que nos casos onde a transgressão praticada pelo acusado demandar a aplicação de uma suspensão, deverão ser observadas, ainda, as regras dispostas no parágrafo único do artigo 31 do mesmo Código, a saber:

Art. 31 - A suspensão consiste em uma interrupção temporária do exercício de cargo, encargo ou função, não podendo exceder a dez dias, observado o seguinte:

[...]

Parágrafo único - A aplicação da suspensão obedecerá aos seguintes parâmetros,

conforme o total de pontos apurados:

I - de vinte e um a vinte e três pontos, até três dias;

II - de vinte e quatro a vinte e cinco pontos, até cinco dias;

III - de vinte e seis a vinte e oito pontos, até oito dias;

IV - de vinte e nove a trinta pontos, até dez dias.

(GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, p. 3).

O Código de Ética da PMMG, à semelhança do que ocorre com o artigo 15 do RDPMERJ, traz em seu bojo um conjunto de circunstâncias que devem ser consideradas pela autoridade julgadora, sem que tenha sido definido uma regra para que essa análise será realizada, tal como ocorre na legislação de nossa Corporação. Trata-se do artigo 16 da Lei 14.310, de 19 de junho de 2002, cuja redação se apresenta a seguir:

Art. 16 - O julgamento da transgressão será precedido de análise que considere: I - os antecedentes do transgressor; II - as causas que a determinaram; III - a natureza dos fatos ou dos atos que a envolveram; IV - as consequências que dela possam advir. (MINAS GERAIS, 2002, P. 2).

Como forma de suprir a ausência de regras para analisar as circunstâncias previstas nesse dispositivo legal, o legislador inseriu no já mencionado artigo 18, § 1º, do Código de Ética da PMMG uma regra que desloca a pontuação até a metade de sua escala, considerando apenas a classificação abstrata da gravidade da falta praticada.

Dando continuidade à pesquisa bibliográfica, foi observado que essa mesma lógica de pontuações foi adotada pela Polícia Militar do Estado de Sergipe (PMSE), com o advento da Lei Complementar nº 291, de 21 de agosto de 2017, que aprovou seu Código de Ética e Disciplina.

Contudo, esse segundo Código de Ética aperfeiçoou a metodologia sancionatória desenvolvida pela PMMG, ao inserir em seu texto uma regra para nortear, ainda que subjetivamente, a análise de circunstâncias como aquelas previstas no artigo 16 do Código de Ética da PMMG. Estamos falando do parágrafo único do artigo 20, da Lei Complementar nº 291, de 21 de agosto de 2017, que assim estabelece:

Art. 20. Para cada transgressão, a autoridade aplicadora tomará por base a pontuação aqui estabelecida, sobre a qual incidirão, se existirem, as atenuantes e agravantes: [...] Parágrafo Único. Quando a análise prevista no art. 17 indicar situação extraordinariamente positiva ou negativa, a pontuação base poderá ser deslocada em direção ao limite inferior ou superior estabelecido nos incisos do art. 19 em que se enquadrar. (GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE, Lei Complementar nº 291, de 21 de agosto de 2017, p. 2) (grifo nosso).

Ressalta-se que o artigo 17 do Código de Ética da PMSE, que restou citado naquele parágrafo único, possui a mesma redação dos já abordados artigo 15 do RDPMERJ e artigo 16 do Código de Ética da PMMG, entretanto, somente a legislação do Estado do Sergipe se propôs a disciplinar a forma como essa análise prévia influenciaria no julgamento das transgressões disciplinares.

Seguindo a redação daquele dispositivo, é possível constatar que, sem desconsiderar os limites de pontos definidos pelo legislador para as transgressões, o Código de Ética da PMSE permite que a autoridade competente ajuste a pontuação a ser atribuída a cada caso concreto, desde o início de seu julgamento.

Essa possibilidade de ajuste se mostra mais razoável que a solução apresentada pelo Código de Ética da PMMG, que por meio de seu Art. 18, § 1º, iguala, abstratamente, todas as transgressões disciplinares que possuam a mesma gravidade, cenário este que compromete a base de seu sistema de pontuações.

Visando colher ensinamentos de outras fontes bibliográficas, foi analisada uma parte da teoria do crime nominada pela doutrina de Sistema Trifásico da Pena, que foi abordado por Prado da seguinte forma:

De acordo com o sistema trifásico, de Néelson Hungria, são três os momentos percorridos no processo de fixação da pena: primeiramente, determina-se a penabase, com lastro nas circunstâncias judiciais; após, são consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes; e, por

derradeiro, as causas de aumento e de diminuição, gerais e especiais. (PRADO, 2020, p. 614)

Neste passo, cumpre mencionar que Estefam (2018, p. 384), ao abordar o critério trifásico adotado pelo Código Penal, o definiu como sendo um instrumento “para analisar o caso concreto e impor ao réu uma pena que leve em conta todos os aspectos do fato cometido”.

A abordagem desse critério de fixação de punições se fez necessária na medida em que, mesmo nas legislações administrativas mais avançadas, como é o caso do Código de Ética da PMSE, observou-se a existência de critérios subjetivos para o julgamento das transgressões, cenário esse que pode ensejar violações aos princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Indo além, e considerando o fato de que esta abordagem não se propõe a exaurir todos os aspectos do sistema trifásico, registra-se que o principal aspecto observado nessa regra é a utilização, desde o início do julgamento, de parâmetros objetivos para dosar a sanção, como reconheceu o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.851.377 - MT, a saber:

Em relação ao quantum de exasperação da reprimenda, diante do silêncio do legislador, a jurisprudência e a doutrina passaram a reconhecer como critério ideal para individualização da reprimenda-base o aumento na fração de 1/8 por cada circunstância judicial negativamente valorada, a incidir sobre o intervalo de pena abstratamente estabelecido no preceito secundário do tipo penal incriminador. (SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2019, grifo nosso).

Por todo o exposto, é possível afirmar que existem formas de realizar o julgamento de uma transgressão disciplinar, bem como a dosagem da punição correlata, pautando-se em critérios objetivos, capazes evitar, ou no mínimo reduzir, as possibilidades de erros nessa cadeia decisória.

3.2 ADICIONANDO CRITÉRIOS OBJETIVOS À METODOLOGIA SANCIONATÓRIA DA PMERJ

De posse das informações reunidas após a pesquisa bibliográfica, foi possível desenvolver um procedimento capaz de auxiliar as autoridades competentes na complexa tarefa de julgar as transgressões disciplinares e dosar as punições que lhes sejam correlatas.

Cabe lembrar que, de acordo com a Lei 13.967/2019, a PMERJ deverá elaborar uma nova legislação disciplinar, que especifique quais situações serão definidas como transgressões disciplinares e as classifique, de acordo com suas gravidades, sendo este um passo de suma importância para o julgamento objetivo dos ilícitos administrativos.

Partindo dessa premissa, adotou-se uma lógica de pontuações semelhante à utilizada pelos Códigos de Ética da PMMG e da PMSE, onde se atribui até 10 pontos negativos às transgressões de natureza leve; de 11 a 20 pontos negativos para as médias; e de 21 a 30 pontos para as transgressões graves.

Todavia, para adequar essa pontuação abstrata às particularidades do caso concreto, seria utilizada uma regra para que a autoridade competente realize o julgamento prévio das circunstâncias fáticas que caracterizam a transgressão, como aquelas atualmente previstas no artigo 15 do RDPMERJ.

Nesta toada, convém relembrar que o regulamento da PMMG, muito embora possua um dispositivo com a mesma redação do atual artigo 15 de nosso regulamento, não contém um rito prevendo como essa análise preliminar influenciará na dosagem da punição, existindo somente a determinação para que todas as transgressões de mesma natureza sejam igualadas abstratamente, com a fixação das pontuações no meio dos respectivos intervalos.

Já o Código da PMSE, muito embora tenha previsto uma regra voltada àquela análise prévia da conduta, cenário esse que representa um avanço em relação às demais legislações, deixou a base do sistema de pontos, uma vez mais, exposta ao subjetivismo.

Cabe lembrar que esses dois Códigos de Ética adotaram a punição de suspensão, com a conseqüente subtração, no salário mensal do acusado, dos valores referentes aos dias de afastamento do serviço, sendo certo que essa medida também poderá ser adotada pela PMERJ, após ter sido vedada a utilização de punições cerceadoras da liberdade.

Por esse motivo, e considerando a possibilidade de que a contagem subjetiva de pontos gere impactos na dosimetria da suspensão, ainda que sejam de apenas 01 dia, é possível afirmar todo o sistema de pontos deve ser

amparado por critérios objetivos, sob pena de serem gerados desnecessários e injustificáveis prejuízos financeiros aos administrados.

Sendo assim, a proposta aqui realizada é de que, considerando a determinação contida na Lei 13.967/2019, segundo a qual as transgressões disciplinares deverão ser classificadas pelo legislador, sejam atribuídos pontos para cada nível de gravidade, tal como já é feito pelas PMMG e PMSE, conforme se observa no Quadro 01.

Quadro 1 - Primeira fase de dosimetria sancionatória proposta

PONTUAÇÃO ABSTRATA		
Classificação da Transgressão	Pontuação Mínima	Pontuação Máxima
Leve	-1	-10
Média	-11	-20
Grave	-21	-30

Fonte: elaboração própria.

Partindo-se dessa premissa, na análise prévia da conduta seria acrescido 01 ponto negativo para cada circunstância fática desfavorável ao acusado, permitindo-se que a pontuação mínima definida pelo legislador seja aumentada, com base num critério objetivo, até o meio de cada intervalo abstratamente definido.

A título de exemplo, considerando as circunstâncias fáticas do artigo 15 do RDPMERJ, poderíamos calcular uma pontuação base, utilizando o método indicado no Quadro 02.

Quadro 2 - Primeira fase de dosimetria sancionatória proposta

1ª FASE DA DOSIMETRIA SANCIONATÓRIA			
Circunstâncias do Artigo 15 do RDPMERJ	Circunstância é Desfavorável ao Acusado	Acréscimo na Pontuação Abstrata	Pontuação Base Calculada
I – Os antecedentes do transgressor	Não	-2 Pontos (02 circunstâncias desfavoráveis)	<ul style="list-style-type: none"> • -3 pontos, para as transgressões leves. • -13 pontos, para as médias. • -23 pontos, para as graves.
II – As causas determinantes da transgressão	Não		
III – A natureza dos fatos ou dos atos que a constituírem	Sim		
IV – As consequências que delas possam advir	Sim		
No exemplo, soma-se -2 pontos à pontuação mínima abstrata, chegando-se à pontuação base, que será usada no cálculo da 2ª Fase.			

Fonte: elaboração própria.

Finalizada a primeira fase da dosimetria, seria acrescida à pontuação base o cômputo resultante da análise das circunstâncias agravantes ou atenuantes, sendo considerado 01 ponto negativo para cada uma daquelas e 01 positivo para estas, mas sempre respeitando o limite definido pelo legislador para cada tipo de transgressão, em virtude de sua gravidade, nos termos da Quadro 03.

Quadro 3 – Segunda fase de dosimetria sancionatória proposta

2ª FASE DA DOSIMETRIA SANCIONATÓRIA				
Pontuação Base Calculada	Circunstâncias Agravantes/Atenuantes	Quantidade Observada	Acréscimo na Pontuação Base	Pontuação Final Calculada
<ul style="list-style-type: none"> • -3 pontos, para as transgressões leves. • -13 pontos, para as médias. • -23 pontos, para as graves. 	Circunstâncias Agravantes	4	-3 Pontos (4 pontos negativos das agravantes e 1 positivo da atenuante)	<ul style="list-style-type: none"> • -6 pontos, para as transgressões leves. • -16 pontos, para as médias. • -26 pontos, para as graves.
	Circunstâncias Atenuantes	1		
Continuando a análise do exemplo dado, a pontuação base será acrescida de -3 pontos (-4 das agravantes e +1 das atenuantes), gerando a pontuação final a ser considerada para a dosagem da punição.				

Fonte: elaboração própria.

Caso esse mesmo exemplo fosse julgado com as regras do Código de Ética da PMMG, que fixa a pontuação base no meio da escala teríamos os valores finais de -8, para as transgressões leves; -18 para as médias; e -28 para as graves, ou seja, o acusado seria punido com mais intensidade.

Já sob a ótica do regulamento da PMSE, que permite a alteração da pontuação base, sem estabelecer um critério objetivo para que esse ajuste seja realizado, não se pode afirmar qual seria a pontuação final estabelecida ao término do julgamento.

Retornando à dosimetria proposta, cabe aduzir que a pontuação final calculada, além de ser utilizada para definir a punição a ser aplicada, também poderá servir de base para 25 a classificação de comportamento do acusado; justificar sua movimentação; retardar sua progressão funcional; ou motivar a instauração de um processo administrativo demissório.

Sendo assim, pode-se afirmar que a adoção desses critérios facilitará a tarefa de dosar as punições disciplinares de maneira proporcional à gravidade da conduta. Além disso, estará garantido o tratamento isonômico aos policiais que pratiquem uma mesma espécie de transgressão disciplinar, ainda que seus julgamentos sejam realizados por autoridades distintas, desde que as pontuações atribuídas a esses fatos sejam as mesmas.

Não se pode ignorar o fato de que a adoção de uma metodologia pautada em critérios objetivos representa uma dupla proteção, tanto para a autoridade que proferiu uma decisão alicerçada em parâmetros institucionais, quanto para o acusado que será tratado de maneira isonômica e proporcional.

Para tornar ainda mais pragmática a utilização destes critérios, optou-se por inserir toda essa lógica de julgamento numa planilha eletrônica que, além de

servir como guia para a autoridade competente, é capaz de indicar a pontuação que deve ser aplicada a cada caso, a medida em que as circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis ao acusado sejam assinaladas.

Ressalta-se que a análise de condutas transgressivas, valendo-se de critérios objetivos, não causa prejuízos ao poder dever de punir do Estado, na medida em que, até mesmo no Direito Penal, considerado pela doutrina como a “ultima ratio” estatal, essa lógica de julgamento é aceita e amplamente utilizada.

Derradeiramente, é importante citar que esse sistema de pontos permite variações e aperfeiçoamentos, podendo ser adaptado às particularidades de cada legislação disciplinar, desde que seja garantida, como “cláusula pétrea”, a utilização de parâmetros objetivos durante todas as fases do julgamento das transgressões disciplinares, assim como ocorre no já mencionado sistema trifásico.

3.3 UTILIZANDO O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NA TRAMITAÇÃO DO DRD

Concluída a tarefa de atribuir critérios objetivos à metodologia sancionatória da PMERJ, e considerando os resultados observados durante a pesquisa documental, sobretudo o volume de DRD instaurados e o tempo para que eles sejam finalizados, optou-se por sugerir que a tramitação desse processo seja realizada pela via eletrônica.

Neste ponto, convém aduzir que em 09 de agosto de 2019, entrou em vigor o Decreto nº 46.730, que regulamentou a Lei Estadual nº 5.427, de 01 de abril de 2009, no que 26 se refere à tramitação eletrônica de processos administrativos instaurados na Administração Pública Estadual. Observando a norma inserta no artigo 1º daquele Decreto, que definiu o SEI como o sistema oficial para a tramitação de processos administrativos no Estado, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica estabelecido o Sistema Eletrônico de Informações (SEI-RJ) como sistema oficial de autuação, produção, tramitação e consulta de documentos e processos administrativos eletrônicos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Lei Estadual nº 5.427, de 01 de abril de 2009, p. 1).

A citada determinação deve ser analisada em conjunto com o artigo 2º daquele mesmo diploma legal, que assim estabelece:

Art. 2º - A implantação do SEI-RJ nos órgãos e entidades da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro será realizada de forma gradual, autorizada a SECCG a definir o cronograma de implantação. Parágrafo Único - A implantação total deverá estar concluída até o dia 31/03/2020. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Lei Estadual nº 5.427, de 01 de abril de 2009, p. 1).

Somam-se às determinações do citado Decreto questões de ordem prática, como a eliminação do custo para a impressão e o armazenamento dos milhares de folhas que são utilizadas, anualmente, para suprir a demanda anual de DRD extraídos pela PMERJ.

Indo além, convém mencionar a possibilidade de acesso remoto aos autos do processo, cenário esse que evita a possibilidade de extravio do DRD, que atualmente deve ser entregue ao policial acusado, além de permitir o acompanhamento em tempo real de todos os atos praticados pelas partes envolvidas.

Essa nova modalidade de tramitação de processos administrativos já foi adotada, até mesmo, pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), que após a entrada em vigor da Resolução PGE nº 4206, de 02 de maio de 2018, passou a utilizar, exclusivamente, o SEI para tramitar seus processos, a saber:

Art. 1º Os tipos de processos administrativos abaixo elencados serão autuados exclusivamente em meio eletrônico, através do Sistema Eletrônico de Informações - SEI-RJ: I - Processo Administrativo Disciplinar - Agente Público - Resolução PGE nº 4.152/2017; [...] Art. 2º Os processos administrativos previstos no art. 1º, passarão a ser autuados e tramitados no SEI-RJ a partir de 04 de maio de 2018, sendo vedada a geração em meio físico ou a utilização de outro sistema de processos digital a partir dessa data. (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Resolução nº 4206, de 02 de maio de 2018, p. 1).

Assim, não se pode ignorar o fato de que a tramitação eletrônica do DRD, valendo-se de um sistema já utilizado na PMERJ, o SEI, além de atender a um comando legal, mostra-se como a oportunidade de utilizar a tecnologia para tornar aquele processo mais ágil e transparente, com a respectiva redução de seu custo.

4 CONCLUSÃO

O caminho até aqui percorrido se mostra compatível com o compromisso assumido pelos autores deste Trabalho de Conclusão de Curso, qual seja, auxiliar a PMERJ a aperfeiçoar seus mecanismos de controle interno.

Para tanto, foi necessário se debruçar sobre as normas insertas no RDPMERJ, analisando-as em conjunto com várias outras que também se destinam a definir as regras atualmente utilizadas pela Corporação para dosar suas punições disciplinares.

Associado aquele estudo, realizou-se uma pesquisa documental, cujo resultado permitiu uma visão mais ampla sobre a forma como aquelas normas disciplinares estão sendo aplicadas na Corporação, bem como o impacto dessa aplicação para a dosimetria das punições disciplinares.

Assim, pôde-se afirmar que a necessidade de modificar a legislação disciplinar da PMERJ, que parecia ter surgido apenas com a entrada em vigor da Lei 13.967/2019, na verdade já existia, posto que as regras atualmente utilizadas não se revelaram capazes de permitir a dosagem das punições disciplinares de acordo com princípios básicos de nosso ordenamento jurídico.

Cabe lembrar que em virtude da determinação legal para que as prisões disciplinares sejam abolidas, o novo Código de Ética da PMERJ deverá se aproximar dos regulamentos utilizados pelos servidores públicos civis, onde se utilizam sanções de natureza pecuniária, como a suspensão.

Nesse cenário, pode-se afirmar que a utilização de uma metodologia sancionatória, que não esteja amplamente pautada em critérios objetivos, poderá causar prejuízos na ordem de centenas de reais aos acusados, caso a dosagem da suspensão a ser cumprida exceda, em apenas 01 dia, o cômputo ideal que poderia ser calculado por meio de uma análise objetiva.

Associada a essa nova metodologia sancionatória, que seria instrumentalizada por meio de uma planilha, foi proposta a tramitação do DRD de maneira eletrônica, pelo SEI, tudo isso visando ajustar as rotinas administrativas da PMERJ às boas práticas já adotadas por outros órgãos públicos.

Outro aspecto importante a ser mencionado é o fato de que a criação de uma Comissão Multidisciplinar, para a elaboração do projeto de um novo Código de Ética, representou um avanço Corporativo, na medida em que alguns dos óbices detectados por esta pesquisa certamente deixarão de existir como fruto do trabalho daquele grupo.

É importante aduzir, ainda, que mesmo considerando a possibilidade daquela Comissão ter desenvolvido uma metodologia mais eficaz que a sugestão aqui apresentada, o conhecimento produzido por esta Pesquisa pode ser utilizado para tentar evitar que, durante a tramitação legislativa, o Projeto de Lei elaborado não tenha suas regras relativizadas, aproximando-se de um rito subjetivo.

Assim, podemos entender como finalizado o presente Trabalho, que muito além de atender formalidades acadêmicas, traduz a preocupação de seus autores em auxiliar a PMERJ a modernizar suas rotinas e adequá-las aos princípios e regras instituídos pela doutrina, sem prejuízo dos ideais de hierarquia e disciplina que caracterizam uma instituição Militar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 13.967, de 26 de dezembro de 2019**. Altera o art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13967.htm. Acesso em 25 abr. 2020.

ESTEFAM, André. **Direito Penal**. Parte Geral (arts. 1º a 120). 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação: 2018.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Direito Penal**. Parte Geral. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002. **Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 2002.

RIO DE JANEIRO. POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro n.º 156 de 24 de agosto de 2005**. Rio de Janeiro, 2005.

RIO DE JANEIRO. POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro n.º 131 de 15 de agosto de 2008**. Rio de Janeiro, 2008.

RIO DE JANEIRO. POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro n.º 86 de 15 de maio de 2013**. Rio de Janeiro, 2013.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. Parte Geral e Especial. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução n.º 4206, de 02 de maio de 2018. **Dispõe sobre a exclusividade de autuação de Processos Administrativos por meio do Sistema Eletrônico de Informações**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: parte 1: Poder Executivo, Rio de Janeiro, ano 44, n.º 100, p. 22, de 05 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AWCC331219>. Acesso em 15 de set. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n. 6.579, de 05 de março de 1983. **Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/532ff819a4c39de50325681f0061559e/85d7a32b4f996d5903256c230061d4c6?OpenDocument>. Acesso em 25 abr. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual n.º 5.427 de 01 de abril de 2009. **Estabelece normas sobre atos e Processos Administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências**. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/532ff819a4c39de50325681f0061559e/85d7a32b4f996d5903256c230061d4c6?OpenDocument>. Acesso em 25 abr. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n.º 46.730, de 09 de agosto de 2019. **Regulamenta a Lei Estadual n.º 5.427, de 01 de abril de 2009, dispõe sobre a produção e tramitação eletrônica de documentos e Processos Administrativos na Administração Pública Estadual, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Legisla%C3%A7%C3%B5es/2019/Decretos/DECRETO%20N%C2%BA%2046.730%20DE%2009%20DE%20AGOSTO%20DE%202019_Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%205.427_Estabelece%20o%20Sistema%20Eletr%C3%B4nico%20de%20Informa%C3%A7%C3%B5es_SEIRJ.pdf?lv. Acesso em 25 abr. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Polícia Militar. **Plano Estratégico 2020-2024**. Rio de Janeiro: SEPM, 2020.

SERGIPE (Estado). Lei Complementar n.º 291, de 21 de agosto de 2017. **Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Sergipe – CEDM/SE, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.pm.se.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/LC-N%C2%BA-291.....PM-SSP-CEDM-22.08.17.pdf>. Acesso em 25 abr. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n.º 1.851.377/MT**. Relator(a): Ministro Ribeiro Dantas. Data do julgamento: 16 de dezembro de 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/?seq_documento=24127711&data_pesquisa=18/12/2019&seq_publicacao=15917&versao=impressao&nu_seguimento=00001¶metro=null&seq_uencial=null&num_registro=null&data=null&tipo=null&formato=null. Acesso em 15 set. 2020.