



QUADROS COMPLEMENTARES CIVIS NA PMDF: uma avaliação da possibilidade jurídica de formação de quadros de apoio integrados por civis

Carlos Ronaldo Souza¹
Jacques Nogueira Araújo²

RESUMO

Este trabalho analisa a possibilidade de criação de quadros complementares compostos por servidores civis para o desenvolvimento de atividades técnicas especializadas essenciais na Polícia Militar do Distrito Federal. Tal abordagem se faz necessária ante a irrenunciável premissa constitucional aplicável às polícias militares: o seu caráter militar. O objetivo deste estudo é discutir a possibilidade de criação de quadros complementares com servidores civis, sob o ponto de vista constitucional/legal. Este propósito foi obtido a partir da revisão bibliográfica que trata dos temas, bem como de análise documental de projetos de lei, súmulas e precedentes judiciais. O estudo demonstrou ser juridicamente possível a criação legal de um quadro de apoio (quadro complementar) integralmente formado por civis para prestação de serviços técnicos especializados, guardadas as devidas restrições constitucionais quanto ao exercício da atividade precípua de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

Palavras-chave: Quadros complementares. Civil ou militar. Interpretação Constitucional. Hierarquia e Disciplina. Precedentes.

INTRODUÇÃO

É fato notório que a Reforma da Previdência em tramitação no Congresso Nacional tem como objetivo a alteração de dispositivos constitucionais para estabelecer novas regras de aposentação para o serviço público e para o serviço privado. E cogitou-se a possibilidade de inclusão dos militares em geral, das polícias militares em particular, nesse bojo reformista, em vista de seus “benefícios previdenciários”³. Foi inclusive suscitada a dúvida se todos os policiais

¹ Capitão do Quadro de Oficiais Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal. Assessor técnico-jurídico no Departamento de Gestão de Pessoal da PMDF. Formado no Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar de Brasília, 2004-2006. Bacharel em Direito pela UDF, 2007-2011. Aluno do curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – 2017. Email: carlos7sul@gmail.com

² Major do Quadro de Oficiais Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal. Exerce suas funções na Diretoria de Recrutamento e Seleção do Departamento de Gestão de Pessoal da PMDF. Mestre em Ciência Política pelo Centro Universitário Euro Americano - UNIEURO. Email: jacquesaraujo7@gmail.com

³ Tecnicamente, o regime oficial de previdência dos servidores públicos está previsto no art. 40 da Constituição Federal. Para os militares, não houve essa vinculação a esse regime, razão pela qual eles não têm regime previdenciário, e sim um sistema de proteção social, conforme está prescrito nos arts. 42 e 142 da Carta Magna.

militares de uma corporação precisam ser militares, ainda que desempenhem funções estritamente administrativas, especializadas ou de apoio. Um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas acerca dos militares e sua relação com a Proposta de Emenda Constitucional da Previdência relatou (SIMONSEN *et al.*, 2017, p. 10):

A estruturação de sistemas de Defesa mediante modelos modernos permite a otimização do número de profissionais - militares de carreira - em regime especial de proteção social. **Tarefas de natureza não militar não precisam ser executadas por pessoal militarizado, podendo os respectivos prestadores ser enquadrados no regime previdenciário dos servidores civis.** Essas mudanças permitem contemplar deficiências como a rotatividade inerente à profissão militar, a economicidade pela aplicação de pessoal especializado, bem como a inserção de conhecimentos e competências algumas vezes indisponíveis nas organizações militares a um custo ótimo. (Grifo nosso)

E tal afirmação pode ser trazida também às polícias militares, afinal o sistema de proteção social a que estão sujeitos é similar, porque decorrente dos mesmos mandamentos constitucionais e com legislações infraconstitucionais semelhantes. E verifica-se ainda que a questão posta é relacionada diretamente aos quadros criados nas Forças Armadas para auxiliar o cumprimento de atividades não militares, o que se encaixa perfeitamente aos quadros complementares.

Por outro lado, a criação de quadros complementares visa a repensar a possibilidade de implementar uma política de gestão técnica e eficiente na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), organizada a partir das necessidades administrativas da Corporação no desempenho de atividades especializadas.

Com isso, este trabalho, a partir da junção das questões expostas, se propõe a analisar a criação de quadros complementares para o desempenho de atividades especializadas, sob o enfoque técnico-jurídico, na PMDF. Nesse sentido, buscou responder à seguinte pergunta: é possível, do ponto de vista jurídico, a criação de um quadro complementar composto por servidores civis, com a função de desempenhar atividades técnicas especializadas na Corporação?

O estudo tem como hipótese: se um quadro complementar formado por civis encontra razoabilidade e compatibilidade com o sistema jurídico em que a Corporação está vinculada, então é possível sua criação legislativa. A hipótese não se confirmará no caso de haver interpretação constitucional dos princípios envolvidos, explícitos e implícitos, que impedem uma instituição militar de ter em seus quadros um quadro permanente complementar composto por servidores civis.

Tal abordagem se justifica tendo em vista a natureza das instituições policiais militares em todo o Brasil: elas são instituições militares. E as instituições militares preservam valores e

princípios específicos, que devem ser avaliados previamente a mudanças estruturais, como é a proposta neste trabalho.

Ademais, ressalte-se a relevância para a sociedade do estudo proposto, pois com a abertura corporativa para o ingresso de civis, mantém-se a natureza militar na exata medida de sua necessidade: os quadros combatentes. No que tange à relevância profissional, há a possibilidade de abertura da Corporação aos servidores civis, concursados e efetivos, com vistas a auxiliar a atividade meio da instituição, provendo conhecimento técnico e atividade especializada, o que pode desenvolver uma cultura nova organizacional, aproximada e duradoura também com os valores civis.

O principal objetivo deste estudo é discutir a possibilidade de criação de um quadro complementar com servidores civis, sob o enfoque jurídico, para a PMDF. Além disso, também irá: tratar de noções sobre quadro complementar; estudar o processo de interpretação constitucional e analisar a proposta sob o primado do princípio da hierarquia e disciplina, sistema moldante das instituições militares, bem como demais paradigmas jurídicos que podem se adequar ao caso.

Este propósito será obtido a partir da revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica buscará a doutrina de Direito Constitucional que bem se aplica ao caso, demonstrando os conceitos inerentes de interpretação constitucional, hierarquia de normas e força normativa da Constituição. Ademais, trabalhos acadêmicos também foram revisados para fortalecer os conceitos trabalhados e enriquecer a discussão sobre o cabimento de um quadro civil permanente em uma instituição militar. Além disso, a legislação brasileira também foi envolvida, com enfoque para as legislações que tratam das instituições militares e dos quadros complementares.

No próximo capítulo, será dada uma breve noção de quadro complementar, a fim de delimitar o tema e compreender sua utilização em outras instituições militares.

1 NOÇÕES SOBRE QUADRO COMPLEMENTAR

Inicialmente, verifica-se a necessidade de definir o conceito de quadro complementar. Para tanto é conveniente abordar a estrutura administrativa da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

A PMDF é dividida em carreiras. A estrutura legal da Corporação é definida pelas suas leis de regência. O Estatuto da PMDF (Lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984) define os conceitos de carreira e cargo policial militar. A lei de Promoções (Lei nº 12.086, de 06 de novembro de 2009) trata dos quadros previstos e da distribuição do efetivo policial militar.

Segundo o Estatuto (BRASIL, 1984), o serviço policial militar consiste no exercício de atividade inerente à polícia militar e é caracterizado pela atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua da polícia militar, denominada atividade policial militar.

Por sua vez, a Lei de Promoções (BRASIL, 2009) estabelece que o efetivo da Polícia Militar do Distrito Federal é distribuído em 08 Quadros, sendo 06 quadros para oficiais e 02 quadros para praças. Na mesma lei, verifica-se que em alguns quadros há uma subdivisão por especialidades. Os quadros dispostos na lei são (BRASIL, 2009):

- Quadro de Oficiais Policiais Militares – QOPM
- Quadro de Oficiais Policiais Militares de Saúde – QOPMS
- Quadro de Oficiais Policiais Militares Capelães – QOPMC
- Quadro de Oficiais Policiais Militares Administrativos – QOPMA
- Quadro de Oficiais Policiais Militares Especialistas – QOPME
- Quadro de Oficiais Policiais Militares Músicos – QOPMM
- Quadro de Praças Policiais Militares Combatentes – QPPMC
- Quadro de Praças Policiais Militares Especialistas – QPPME

A partir dessas premissas, vê-se que a divisão de efetivo da PMDF é trabalhada com foco em duas grandes linhas de ação: combatente e não combatente. Os quadros tipicamente policiais militares são os combatentes, aqueles a quem cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (atividade-fim)⁴: QOPM e QPPMC. Quanto aos demais, tratam-se de quadros de apoio da polícia militar, ou de atividade-meio.

Nessa linha, uma definição *lato sensu* de quadro complementar envolveria o conjunto de policiais militares que, alocados em carreiras específicas, teriam funções auxiliares ou complementares à atividade principal da instituição, prestando serviços técnicos especializados. Nesse conceito, estariam relacionados como quadros complementares os quadros de oficiais de saúde (médicos, dentistas e veterinários) e quadros de oficiais administrativos (acessível a praças policiais militares combatentes).

Para o fim proposto no presente artigo, nos interessa um conceito mais restritivo de quadro complementar, formado por carreiras técnicas especializadas não coincidentes com os quadros não combatentes já previstos na estrutura das carreiras da PMDF.

Como suporte a essa restrição conceitual, tem-se a previsão do Decreto nº 8.734, de 02 de maio de 2016, que aprova o Regulamento para o Quadro Complementar de Oficiais do Exército (BRASIL, 2016):

⁴ É conveniente lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 144, §5º, prevê como missão precípua das polícias militares: a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Art. 1º O Quadro Complementar de Oficiais - QCO destina-se a suprir as necessidades do Exército em pessoal de nível superior para a ocupação de cargos e funções de natureza complementar.

§ 1º São considerados de natureza complementar os cargos e as funções cujas atividades exijam, para o seu desempenho, pessoal com formação superior específica, não existente nos demais Quadros, Armas e Serviços. (Grifo nosso)

Nesse ínterim, vê-se que um quadro complementar seria composto por policiais militares graduados em cursos específicos, cuja missão seria auxiliar as atividades administrativas da Corporação, dotando-as de pessoal técnico previamente especializado. Os quadros complementares poderiam ser compostos de oficiais, a quem caberia a gestão e organização do ambiente de trabalho; e praças, a quem caberia auxiliar e operacionalizar as atividades.

Por sua vez, um quadro complementar a ser formado por civis receberia denominação diversa. Seriam criadas duas carreiras civis de apoio: analistas e técnicos. Os analistas teriam funções compatíveis com as funções administrativas dos oficiais subalternos, enquanto os técnicos teriam funções similares às atividades administrativas desempenhadas pelos graduados.

O objetivo pragmático da criação de um quadro é poder dotar a Corporação de profissionais técnicos especializados, a fim de fomentar o desenvolvimento administrativo e permitir que o pessoal propriamente combatente possa trabalhar na atividade-fim. As tabelas abaixo (PMDF, 2017) demonstram a distribuição do efetivo QOPM e QPPMC, conforme informação da Diretoria de Pessoal Militar (DPM) da PMDF.

Tabela 1: Distribuição do Efetivo PMDF

| Efetivo PMDF | |
|--------------------------|-------|
| Resumo do efetivo | |
| Efetivo PMDF | 11688 |
| Oficiais | 862 |
| Praças | 10357 |
| Operacional | 7712 |
| Atividade-meio | 3507 |
| DPM/SCAf | 469 |

Fonte: Diretoria de Pessoal Militar/PMDF. 2017

Tabela 2 - Efetivo distribuído em atividade meio/fim da PMDF

| <i>Efetivo distribuído nas funções meio/fim na PMDF</i> | | |
|--|----------------|-------|
| <i>Oficiais</i> | Operacional | 162 |
| | Administrativa | 700 |
| <i>Praças</i> | Operacional | 7550 |
| | Administrativa | 2807 |
| <i>Subtotal</i> | | 11219 |

Fonte: Diretoria de Pessoal Militar/PMDF. 2017

Pela análise das tabelas, vê-se que a Polícia Militar do Distrito Federal utiliza considerável número de pessoal militar para as atividades-meio (funções administrativas). São 3507 (três mil quinhentos e sete) policiais militares (a grande maioria de oficiais e uma quantidade substancial de praças) que laboram ordinariamente na atividade administrativa (PMDF, 2017). Tal situação, por si só, já conduz a uma necessidade de redimensionamento da força de trabalho na Corporação.

Outra base para estudo é a análise do ocorrido em outras instituições, o que pode render informações importantes para o presente trabalho. Assim, tem-se a regulamentação formal realizada no âmbito do Exército Brasileiro e no Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal, em relação ao modelo adotado de quadros complementares. A observação é relevante em face das características militares das duas organizações.

O Exército Brasileiro (EB) adotou o modelo de quadros complementares em 1989, a partir do projeto de Lei nº 772/1988, que propôs a criação de um quadro complementar de oficiais, com o fim de tornar o Exército Brasileiro cada vez mais adequado ao porte de suas missões e ampliar os níveis de operacionalidade da Força. A exposição de motivos do Ministro do Exército argumentou ainda que, em face de variadas necessidades administrativas, ocorre a realocação dos oficiais de carreira, que deveriam estar laborando na atividade-fim da Instituição (BRASIL, 1988). Por fim, foi aprovada a Lei nº 7.831/1989 (BRASIL, 1989), que criou o quadro complementar de oficiais no Exército Brasileiro, cabendo ao Comandante do Exército a distribuição do efetivo por áreas de atividade, segundo a necessidade da Força. São exemplos de áreas: Administração, Direito, Informática, Letras, Comunicação Social, entre outras. Não há, na proposição adotada, motivação expressa para que o quadro complementar fosse formado por militares, e não por civis.

O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), por sua vez, também criou o quadro complementar de oficiais, através da Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005. Da mesma forma adotada pelo EB, a lei não especificou as áreas a serem preenchidas no quadro, cabendo ao Poder executivo do Distrito Federal a distribuição conforme a conveniência da Administração. Na exposição de motivos, não consta também a motivação específica para a criação dos quadros complementares, apenas justificção genérica sobre alteração no efetivo (BRASIL, 2005, p. 16): “4. A medida contempla, ainda, uma recomposição do efetivo das duas corporações militares, o que, segundo o expediente de encaminhamento da proposta, permitiria melhor adequação do efetivo às necessidades institucionais.”. Como no EB, não há também referência à motivação para que o quadro complementar fosse constituído por militares, em vez de civis.

Com as definições trabalhadas, deve-se observar que o integrante da PMDF, caso nela ingresse por um quadro militar, então ele será militar para todos os efeitos; situação diametralmente oposta ocorre com o civil, pois a PMDF deveria prover um regime específico, com regras deontológicas próprias, progressão na carreira e regramento disciplinar adequadamente ajustado para um civil, ainda que em caráter geral⁵. E observe-se que há muitas características que se diferem em razão de um quadro complementar ser formado somente por militares ou por civis. Como exemplo, tem-se a limitação de idade para acesso a uma carreira militar (BRASIL, 1984), decorrente do desgaste físico e psicológico que o novo integrante irá arcar em sua nova carreira. Outro exemplo é a aplicação dos códigos e regulamentos militares, que seriam adequadamente possíveis de imputação ao militar, não sendo aplicável a civil, em regra. Outra questão relevante é a diferenciação da relação do militar com o Estado e a relação do civil perante o Estado. O militar não teria direito previdenciário, sendo-lhe garantido apenas um sistema social de proteção, enquanto os civis estariam necessariamente vinculados ao regime oficial de previdência (BRASIL, 1988). Há também diferenciação na limitação de direitos individuais e sociais aos militares, a exemplo das limitações ao direito de greve, sindicalização e adicional por serviço noturno (BRASIL, 1988).

Assim, com base nesses aspectos preliminares que circundam a ideia conceitual do quadro complementar, passa-se, no próximo capítulo, a uma análise dos fundamentos jurídicos relacionados ao problema proposto, mormente os princípios constitucionais da hierarquia e disciplina, a jurisprudência existente sobre o tema e os *standards* encontrados na esfera internacional.

2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentalidade jurídica é relacionada ao estudo do universo jurídico aplicado ao caso, a fim de buscar as razões axiológicas prontas a rechaçar de plano a hipótese suscitada ou a aferir eventual compatibilidade com o sistema jurídico que lhe dá sustentação.

2.1 PRIMADO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal é a norma fundamental da República Democrática do Brasil. A sua interpretação tem como objetivo verificar a adequação das normas de menor hierarquia ao

⁵ No âmbito da União, o regime jurídico único dos servidores públicos é a Lei Federal nº 8112/1990. No Distrito Federal, a Lei Complementar nº 840/2011 trata do regime jurídico dos servidores civis distritais. Eventual servidor civil nos quadros da PMDF deveria, em tese, estar vinculado aos ditames do regramento distrital, ainda que custeado com recursos da União. Assim, o caráter geral é tido com a aplicação do regramento a diferentes cargos e carreiras públicas do ente federado.

texto da Lei Maior.

Para Kelsen (1998), uma norma encontra sua validade em outra norma, porque não existe um sistema esparso de normas no ordenamento. Dessa forma, aquela norma que dá validade a outra é considerada norma superior.

E acrescenta (KELSEN, 1998, p.136):

Como já notamos, a norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é, em face desta, uma norma superior. Mas a indagação do fundamento de validade de uma norma não pode, tal como a investigação da causa de um determinado efeito, perder-se no interminável. Tem de terminar numa norma que se pressupõe como a última e a mais elevada. [...] Uma tal norma, pressuposta como a mais elevada, será aqui designada como norma fundamental (Grundnorm). Já para ela tivemos de remeter a outro propósito.

Todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa.

Nesse contexto, Kelsen (1998) expõe que a validade de uma norma é limitada ou fortalecida por uma norma superior. Mas acrescenta que essa pirâmide de normas não pode ser infinita, devendo cessar em uma norma central, ou fundamental. Assim, o renomado autor desenvolveu o sistema piramidal de hierarquia das normas, em que o topo dessa pirâmide é ocupado pela norma fundamental: a Constituição.

A concepção do caráter normativo e moldante da Constituição perpassa também pelo conceito de força normativa da constituição, de Hesse (1991). Segundo o autor, a Constituição não é apenas uma descrição da realidade política, social e econômica (Fatores Reais de Poder⁶), mas também é composta pelo caráter normativo característico das demais normas jurídicas. Em sua obra, assinala (HESSE, 1991, p.11):

Subsiste para o Direito uma enorme tarefa, sobretudo porque a força normativa da Constituição não está assegurada de plano, configurando missão que, somente em determinadas condições, poderá ser realizada de forma excelente. A concretização plena da força normativa constitui meta a ser almejada pela Ciência do Direito Constitucional. Ela cumpre seu mister de forma adequada não quando procura demonstrar que as questões constitucionais são questões de poder, mas quando envia esforços para evitar que elas se convertam em questões de poder (Machtfragen).

Em outros termos, o Direito Constitucional deve explicitar as condições sob as quais s (sic) normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível propiciando, assim, o desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional. Portanto, compete ao Direito Constitucional realçar, despertar e. (sic) preservar a vontade de

⁶ A tese de Hesse (1991) é realizada em contraposição ao modelo constitucional exposto pelo jurista Ferdinand Lassale, no livro *Que é Uma Constituição*, em que, em curtas palavras, expõe o modelo constitucional escrito como uma folha de papel, resultado do equilíbrio entre as forças reais que movimentam o Estado.

Constituição (Wille zur Verfassung) que, indubitavelmente, constitui a maior garantia de sua força normativa.

Dessa forma, Hesse (1991) ainda alerta os operadores do direito constitucional quanto à missão fundamental de preservar o que ele conceituou de vontade da Constituição. Tal vontade encontraria respaldo em três alicerces: a compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa; a compreensão de que essa ordem é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos; e a consciência de que sua eficácia depende também da vontade humana. Com tais contribuições, Hesse (1991) logrou êxito em delinear o caráter normativo da Constituição.

Canotilho (2003) contribui, ainda, para o caráter normativo da constituição, quando sustenta que as regras e princípios constitucionais devem ter normatividade, porquanto o Direito Constitucional é direito positivo e a Constituição vale como se fosse uma lei. Mais uma vez, ressalta-se que a Constituição não é apenas uma folha de papel em que são escritas as forças reais de poder de uma sociedade. A Constituição é uma norma e, portanto, tem caráter imperativo para todos.

Por sua vez, afirma Barroso (2016, p. 48):

A Constituição disciplina o modo de produção das leis e demais espécies normativas primárias, definindo competências e procedimentos a serem observados em sua criação. De parte disso, em sua dimensão substantiva, determina condutas a serem seguidas, enuncia valores a serem preservados e fins a serem buscados. Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico. A inconstitucionalidade será material quando o conteúdo do ato infraconstitucional estiver em contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição, seja uma regra ou um princípio.

Assim, verifica-se que a Constituição de um Estado é a norma central e moldante de um sistema jurídico completo, cabendo às demais normas uma adequação formal e material a esses comandos superiores. Essa adequação chama-se constitucionalidade da norma. No aspecto formal, a norma é considerada constitucional quando segue o procedimento determinado pela previsão constitucional. O aspecto material refere-se ao conteúdo da norma, que deve guardar pertinência e conformidade com a prescrição constitucional sobre o tema.

Com tais premissas, é possível compreender a hierarquia das normas, o caráter normativo da Constituição e a constitucionalidade formal e material das normas de menor hierarquia. Assim, pode-se trazer à baila o princípio constitucional da hierarquia e disciplina.

2.2 PRINCÍPIO DA HIERARQUIA E DISCIPLINA

A Constituição Federal prevê, em diferentes partes de sua carta, os princípios e regras aplicáveis às instituições militares: federais (militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica) e estaduais (policiais militares e bombeiros militares). Nesse ínterim, um princípio merece especial atenção. É o princípio da hierarquia e disciplina. São as previsões constitucionais do referido princípio (BRASIL, 1988):

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, **instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina**, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, **organizadas com base na hierarquia e na disciplina**, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (Grifo nosso)

No mundo castrense, o conceito clássico de hierarquia e de disciplina é amplamente difundido e está centrado na ordenação da autoridade (hierarquia) e no estrito cumprimento das regras e manuais (disciplina). É o que se vê, por exemplo, no Estatuto da PMDF (BRASIL, 1984):

Art. 13 - A hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar, crescendo a autoridade e a responsabilidade com a elevação do grau hierárquico.

§ 1º - A hierarquia é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura da Polícia Militar, por postos e graduações. Dentro de um mesmo posto ou graduação, a ordenação faz-se pela antigüidade (sic) nestes, sendo o respeito à hierarquia consubstanciado no espírito de acatamento da autoridade.

§ 2º - Disciplina é a rigorosa observância e acatamento integral da legislação que fundamenta o organismo policial-militar (sic) e coordena seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo, (sic) perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

§ 3º - A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias pelos policiais-militares em atividade ou na inatividade.

Porém, há de se ressaltar que a caracterização de um princípio como sendo um princípio constitucional evoca qualidades materiais e formais que lhe dão outro sentido e imperatividade, distinguindo-os de princípios legais ou regulamentares. Exemplo de tal distinção é a prescrição do art. 2º-A da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996. Tal lei reorganiza as classes da carreira policial federal e define, no citado artigo, a hierarquia e disciplina como fundamento para toda a instituição (BRASIL, 1996):

Art. 2º-A. A Polícia Federal, órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União, para o exercício de suas competências previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal, **fundada na hierarquia e disciplina**, é integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça. (Grifo nosso)

Mas tal prescrição não é norma de repetição de nenhuma previsão constitucional nesse sentido, o que demonstra a criação de um princípio legal (porque decorrente de lei) no âmbito do Departamento de Polícia Federal (DPF), mas não com força normativa constitucional.

Para Silva (2013), a hierarquia e a disciplina são conceitos distintos, que não se confundem. Porém, estão sempre interligados, porque a disciplina somente existe adequadamente em razão da clara distinção de hierarquia, ou seja, só se obedece a quem está subordinado.

Assis (2006, p. 6) reafirma também a importância e o cabimento dos princípios constitucionais da hierarquia e disciplina:

Um outro ponto que não se pode descuidar, sob pena de se fazer uma análise parcial da questão, é o de que as Forças Armadas e Auxiliares são instituídas constitucionalmente (art.142 e 42) e em decorrência disso, seus valores maiores – a disciplina e a hierarquia são, igualmente, constitucionalmente protegidos. Esta circunstância elementar das Forças Armadas – constituição com base na hierarquia e disciplina, pressupõe um dever de obediência, calcado principalmente na obrigação que tem o subordinado de obedecer ao seu superior, salvo quando a ordem deste for manifestamente ilegal.

Como bem observado, a hierarquia e a disciplina são valores constitucionalmente tratados, portanto, constitucionalmente protegidos. Como princípio constitucional, a hierarquia e disciplina das instituições militares são normas cogentes, que angariam sentido maior do que o expressamente contido nos estatutos militares. E por tal conotação e amplitude de conceito, reveste-se da característica de princípio, em oposição às regras jurídicas.

Canotilho (2003) assevera que os princípios são espécies de normas jurídicas, que impõem uma otimização, de acordo com o contexto fático e concreto. Ainda, eles podem ser balanceados e ponderados com outros princípios aparentemente conflitantes. Ou seja, os princípios têm caráter impositivo no ordenamento jurídico, mas seu real valor deve ser analisado no caso em concreto e mediante a adequada ponderação com outros princípios de igual envergadura, como são os demais princípios constitucionais.

Nessa linha de argumentação, Canotilho (2003) distingue princípio de regra jurídica, outra espécie do gênero norma, a qual prescreve uma ordem específica e pelo qual não existe juízo de valoração: a validade da regra está no campo do tudo ou nada, de sua aplicação ou não ao caso concreto.

Em outro ponto, é interessante anotar que a Constituição Federal preza pelo acesso aos cargos, empregos e funções públicas, na forma da lei (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (grifo nosso)

Tal característica é a concepção do princípio da acessibilidade. Nas palavras de Carvalho Filho (2016, p. 814):

Em suma, o que se tem de certo na questão da acessibilidade é que ofende o princípio da legalidade, consignado no art. 37 da CF, a prática de ato que vise a alijar candidato a concurso público sem que o órgão responsável decline expressamente a justificativa que o impulsionou. É vedada a ausência de fundamento no ato. Nesse sentido – diga-se por oportuno – já decidiu o STF em verbete sumular: “É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público.” Ato administrativo com tal natureza estará contaminado de vício nos requisitos do motivo e, muito provavelmente, da finalidade, o que o torna passível de invalidação pela própria Administração ou pelo Judiciário.

Em termos práticos, o que preza o princípio constitucional-administrativo da acessibilidade é que o concurso público deverá estar aberto ao maior número de candidatos possível, não sendo adequado que lei em sentido estrito estabeleça distinções infundadas para ingresso nas carreiras públicas.

Assim, verifica-se que o princípio da acessibilidade pode e deve ser ponderado concretamente com o princípio da hierarquia e disciplina, quando o assunto é a possibilidade de restrição de acesso de candidatos a concursos públicos militares. E ressalte-se que a ponderação está no campo do direito constitucional, entre princípios de igual envergadura. Assim, é descartada eventual autorização de lei ou regulamento, porque inferior a questão constitucional posta. A discussão encontra-se, portanto, no campo da ponderação de princípios constitucionais.

Nessa situação, observa-se que o quadro complementar preenchido apenas por militares limitaria o acesso de todas as demais pessoas interessadas e que não cumprem os requisitos espartanos castrenses. Tal situação é dada pelos diferentes regulamentos autorizados constitucionalmente⁷ e que integram a Administração Militar na seleção de candidatos a ingresso nas carreiras militares. Como exemplo, tem-se a restrição de sexo, de idade mínima e máxima, altura mínima, que limitam o universo de candidatos possíveis de aprovação. Tal

⁷ Art 142. [...]

[...]

§ 3º [...]

[...]

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (grifo nosso)

limitação violaria, em tese, o princípio da acessibilidade.

Por outro lado, o acesso de qualquer pessoa, após aprovação em concurso público, para integrar o quadro civil complementar poderia comprometer a efetividade das ações policiais militares a serem desempenhadas, seja pelo não acatamento integral das ordens, seja pela não internalização das autoridades militares. Em virtude das demandas por vezes sensíveis na área da defesa nacional e segurança pública, é comum encontrar situações desfavoráveis aos militares no desempenho de suas atribuições. Isso, porém, não pode ser motivo para a não execução do trabalho, razão pela qual é imperiosa a característica militar. Dessa forma, o acesso irrestrito de civis às instituições militares (federais e estaduais) violaria, em tese, o princípio da hierarquia e disciplina.

Nesse ínterim, observa-se que Mendes e Gonet (2015) reafirmam a diferença entre os dois tipos de normas: regras e princípios, ressaltando que a resolução de conflitos entre regras se dará pelo método clássico de resolução de antinomia (critério da hierarquia, temporalidade e especialidade), o que não pode ocorrer com os princípios, que deverão ser valorados concretamente a fim de verificar qual princípio preponderará naquela situação fática. Em suas palavras (MENDES; GONET, 2015, p. 74):

A colisão de princípios, da mesma forma que o conflito entre regras, refere-se a situação em que a aplicação de duas ou mais normas ao caso concreto engendra consequências contraditórias entre si. A solução para o conflito entre regras, porém, não é a mesma para o caso de colisão entre princípios. Um conflito entre regras é solucionado tomando-se uma das regras como cláusula de exceção da outra ou declarando-se que uma delas não é válida.

Já quando os princípios se contrapõem em um caso concreto, há que se apurar o peso (nisso consistindo a ponderação) que apresentam nesse mesmo caso, tendo presente que, se apreciados em abstrato, nenhum desses princípios em choque ostenta primazia definitiva sobre o outro. Nada impede, assim, que, em caso diverso, com outras características, o princípio antes preterido venha a prevalecer.

Se o princípio é capaz de se adequar em um universo valorativo, mantendo uma harmonização prática com outros princípios (desde que não seja eliminado pela aplicação de outro princípio), então pode não haver violação direta ao princípio da hierarquia e disciplina uma proposta legislativa que visa a criar no âmbito da PMDF um quadro complementar permanente integrado por servidores civis. A harmonização prática somente é possível se a carreira civil não puder praticar atos de policiamento, supervisão, comando, chefia ou direção, porque tais atributos decorrem exatamente da organização gerencial da Corporação, que tem como fundamento a hierarquia e disciplina e influem, inequivocamente, no cumprimento da missão precípua da polícia militar. Assim, os civis seriam alocados em funções rigidamente administrativas, de execução e assessoria, sendo regidos através de estatuto próprio para servidores civis, a ser definido pela lei.

Nessa situação, após ajuste na situação hipotética, de forma que a ponderação entre os princípios não deixe nenhum deles completamente esvaziado, tem-se uma possibilidade concreta, em que é possível a criação de quadros complementares a serem compostos por civis, preponderando, com as condições expostas, o princípio da acessibilidade do concurso público.

Outro ponto julgado relevante foi avaliar o direito internacional relativo aos militares, a fim de aferir eventual conclusão sobre o tema.

2.3 *STANDARDS* INTERNACIONAIS

Ainda tendo como norte a supremacia da Constituição, é conveniente lembrar que a Carta Magna reconheceu o direito internacional como gerador de normas no direito interno. São as previsões dos parágrafos segundo e terceiro do artigo 5º (BRASIL, 1988):

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Assim, o reconhecimento dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil como fonte geradora de direito demanda tarefa que deve percorrer o estudo acadêmico e também o técnico-profissional.

E nessa ótica convém registrar que o Brasil ratificou a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, através do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Tal Convenção criou, em seu art. 33, a Corte Interamericana de Direito Humanos, como se vê (BRASIL, 1992):

Artigo 33

São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção:

[...]

b. a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte.

E a própria Convenção trata das questões a serem julgadas pela Corte. Com esses julgamentos, foram sendo obtidas jurisprudências e delineando o posicionamento jurídico e interpretativo do Tribunal Interamericano. Nessa linha, foram julgados na Corte casos em que civis foram condenados por tribunais militares nos Estados-membros. E a Corte se posicionou (MAC-GREGOR, 2014, p. 32):

O Tribunal Interamericano tem alertado que os sistemas de administração de justiça militar apresentam desafios principalmente na proteção ao direito ao devido processo

legal (artigo 8º) e, em menor medida, em matérias de proteção judicial (artigo 25) e no dever de investigar e julgar os responsáveis pelas violações a direitos humanos (artigo 1.1). Por isso, o tribunal tem desenvolvido precedentes, ainda que não se encontrem expressamente previstos na Convenção como direito subjetivo às garantias do devido processo. **Esses precedentes estabelecem, em suma, que o alcance da jurisdição militar, por dispor de um caráter especial ou excepcional, tem igualmente um caráter restritivo, pelo que “deve estar excluído do âmbito da jurisdição militar o julgamento de civis e somente deve julgar militares quando o crime ou falta disciplinar, por sua própria natureza, atentar contra bens jurídicos próprios da ordem militar”**⁸. (Tradução nossa)

Em tal julgamento, a Corte fixou sua jurisprudência no sentido de que os tribunais militares são excepcionais e que, portanto, sua atuação deve ser restritiva, não cabendo ainda a tribunais militares o julgamento de civis, além de que o crime deve guardar a devida pertinência com a administração castrense. E concluiu (MAC-GREGOR, 2014, p. 37):

Dessa forma, são dois critérios centrais que devem ser satisfeitos para que o exercício da jurisdição militar seja consistente com os princípios da Convenção Americana: 1 – o acusado e a vítima devem ser membros ativos da instituição militar; 2 – o delito deve ser de natureza castrense e cometido por militares no exercício de suas funções. Em todo os demais casos, o princípio do juiz natural deve prevalecer. O primeiro critério está limitado a quem são os militares ativos que prestam serviços as forças armadas ou exercem funções particulares de defesa e segurança externa nas dorças armadas. O segundo critério prescreve que os Estados determinem clara e inequivocamente quais são as condutas delitivas típicas na jurisdição militar, determinem a antijuridicidade da conduta ilícita através da descrição da lesão ou ameaça a bens jurídicos militares gravemente afetados e a sanção correspondente⁹. (Tradução nossa)

A conclusão do tema é relevante para o trabalho a fim de demonstrar a excepcionalidade da justiça castrense, o que reflete diretamente em toda a natureza militar. A justiça castrense é excepcional como o é a própria característica militar de determinado cargo. Tal excepcionalidade da própria característica militar demonstra, portanto, que, em princípio, os

⁸ El Tribunal Interamericano ha advertido que los sistemas de administración de justicia militar presentan retos principalmente en la protección al derecho al debido proceso (artículo 8) y, en menor medida, en materia de protección judicial (artículo 25) y del deber de investigar y juzgar a los responsables de violaciones a derechos humanos (artículo 1.1). Por esta razón ha desarrollado una serie de estándares que, aun cuando no se encuentren expresamente establecidos en la Convención pro persona de las garantías del debido proceso. Estos estándares establecen, en esencia, que el alcance de la jurisdicción militar, al tener un carácter especial o excepcional, tiene igualmente un alcance restrictivo, por lo que “debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles y sólo debe juzgar militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar”.

⁹ De esta forma, son dos los criterios centrales que deben ser satisfechos para que el ejercicio de la jurisdicción militar sea consistente con los estándares de la Convención Americana: (1) el acusado y la víctima deben ser miembros activos del ejército, y (2) el delito debe ser de naturaleza castrense y cometido por militares en el ejercicio de sus funciones. En todos los demás casos, el derecho al juez natural debe prevalecer. El primer criterio está limitado a quienes son militares activos que prestan servicios a las fuerzas armadas o que ejercen funciones particulares de defensa y seguridad exterior en las fuerzas armadas. El segundo criterio requiere a los Estados que determinen claramente y sin ambigüedades, cuáles son las conductas delictivas típicas en el especial ámbito militar, determinen la antijuridicidad de la conducta ilícita a través de la descripción de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos militares gravemente afectados que correspondiente sanción.

servidores (*lato sensu*¹⁰) do Estado são civis, guardando direitos fundamentais e sociais inerentes a essa situação. Dito de outra forma, a regra para servir ao Estado não é ser militar, e sim civil, devendo a demonstração da necessidade de que um quadro complementar deve ser militar se adequar ao caso concreto.

E nesse diapasão, registraremos jurisprudências do direito brasileiro acerca do tema.

2.4 JURISPRUDÊNCIA SOBRE O TEMA

Em vista da análise jurídica a ser realizada, é conveniente que se busque também o que a Corte Constitucional, aquela a quem cabe a defesa e guarda da Constituição Federal, tem enfrentado ou debatido sobre a questão posta. Nesse caso, sendo o Supremo Tribunal Federal (STF) o tribunal competente para guarda da Constituição (CF, art. 102), é oportuno trazer seus julgados.

Em primeira análise, deve-se atentar para a Súmula nº 683/STF, que prescreve (BRASIL, 2003):

Sum. 683/STF - O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.

A referida súmula trata da proibição de tratamento anti-isonômico para candidatos a concursos públicos. Da leitura atenta, verifica-se que a Súmula faz menção aos direitos sociais previstos no art. 7º da Constituição Federal, mais especificamente o inciso XXX, que trata de proibição de salários desiguais.

A referida súmula é relevante para o estudo em razão de posicionar a limitação de idade para ingresso em carreira pública não na previsão legal para o cargo, e sim quando tal diferenciação for justificada pelas suas atribuições, o que é substancialmente distinto. Aparentemente, em nada se relaciona com o tema do presente artigo, porém ressalte-se que a carreira militar é legalmente admitida com limitação de idade. O Estatuto da PMDF prevê, em seu artigo 11, os critérios para ingresso na corporação (BRASIL, 1984):

Art. 11. Para matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino da Polícia Militar, além das condições relativas à nacionalidade, idade, aptidão intelectual e psicológica, altura, sexo, capacidade física, saúde, idoneidade moral, obrigações eleitorais, aprovação em testes toxicológicos e suas obrigações para com o serviço militar, exige-se ainda a apresentação, conforme o edital do concurso, de

¹⁰ A utilização do termo servidor público *lato sensu* tem fundamento no vínculo de relação de trabalho estatutário com ente federativo do Brasil, ainda que não expressamente previsto na Constituição Federal. Sobre o tema ver Carvalho Filho (2016, p. 759)

diploma de conclusão de ensino superior, reconhecido pelos sistemas de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal.

§ 1º A idade mínima para a matrícula a que se refere o caput deste artigo é de 18 (dezoito) anos, sendo a máxima de 35 (trinta e cinco) anos, para o ingresso nos Quadros que exijam formação superior com titulação específica, e de 30 (trinta) anos nos demais Quadros, não se aplicando os limites máximos aos policiais militares da ativa da Corporação.

Registre-se que a lei estipula vários critérios a serem verificados nos concursos de admissão aos quadros policiais militares. E o critério da idade está presente nos dois extremos: o militar, ao ingressar, deve ter no mínimo 18 anos e no máximo 35 anos de idade, para os quadros em que se exigir graduação específica¹¹. E tal critério é baseado principalmente em duas premissas: o militar, independentemente do quadro a que pertença, deverá estar fisicamente e psicologicamente preparado para superar situações desgastantes e tolerar o estresse de longa carga contínua de serviço; o sistema de proteção social do militar visa ao mínimo equilíbrio isonômico e atuarial, de forma que um militar que ingresse na Corporação com idade avançada encontrará uma solução particular de transferência para a reserva remunerada que o sistema não está preparado: primeiramente, porque o sistema de proteção social não prevê idade mínima para transferência para a reserva remunerada, apenas tempo de efetivo serviço (como militar) e anos de serviço (tempo de contribuição previdenciária como civil). Assim, uma pessoa ingressa na carreira como militar, devidamente autorizado pela Súmula 683/STF, com 38 anos de idade (e 20 anos de contribuição para o INSS). Após 10 anos de serviço propriamente militar, ele terá direito a ser transferido para a reserva remunerada por ter completado 30 anos de serviço, e 48 anos de idade. Observe-se que o sistema de proteção social castrense beneficiou então uma pessoa que cumpriu apenas 10 anos de vida militar, o que não é isonômico em relação aos demais militares e nem razoável perante o sistema. O sistema legal de proteção social não foi criado para o ingresso tardio do militar, de forma que a súmula inova ao trazer à baila a avaliação concreta das atribuições do cargo.

Segundo a súmula, se um cargo dentro da estrutura militar não tem natureza estritamente militar, então não há razão relevante para a discriminação de idade no seu ingresso. E tal raciocínio tem guiado o STF no julgamento de causa similares. É o caso (BRASIL, 2008):

A lei pode limitar o acesso a cargos públicos, desde que as exigências sejam razoáveis e não violem o art. 7º, XXX, da Constituição. Entretanto, não se pode exigir, para o exercício do cargo de médico da Polícia Militar, que o candidato seja jovem e tenha vigor físico, uma vez que tais atributos não são indispensáveis ao exercício das atribuições do cargo.

¹¹ Eventual criação do quadro complementar militar impõe a titulação específica para ingresso, caracterizando o limite máximo de idade do candidato em 35 anos.

Observe-se que o caso citado é relacionado ao quadro de saúde de corporação militar estadual, o que, como já citado, é um quadro complementar em sentido amplo. E para o caso, o STF entendeu que a limitação máxima de idade para o quadro de saúde, na especialidade médica, não está relacionada às atribuições do cargo, porque ele não está adstrito diretamente ao serviço militar (ou policial militar) a que deve seguir a Corporação Militar.

Registre-se outra jurisprudência que debateu o tema (BRASIL, 2011):

Tenho que o inconformismo não merece colhida. No caso, a instância judicante de origem decidiu a controvérsia em acórdão assim ementado (fls. 10): 'Direito Constitucional e Administrativo. Mandado de segurança. Concurso público para provimento do cargo de Médico do Quadro de Oficiais de Saúde da Polícia Militar do Estado Limite máximo de idade. Segundo a Súmula n. 683, do STF, o limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido. Diferente do que ocorre com o candidato aspirante à Oficial, Sargento e Soldado PM, o candidato que presta concurso para provimento do cargo de Médico do Quadro de Oficiais de Saúde da PM, não pode estar adstrito ao limite máximo de idade estabelecido na legislação e no edital do certame, em virtude natureza eminentemente técnico-científica inerente às atribuições do cargo, de modo que não poderia a autoridade coatora, a pretexto de dar cumprimento às disposições do edital, indeferir a matrícula do impetrante no Estágio específico para Oficiais de Saúde da Polícia Militar do Estado do Maranhão sem transpor os limites da constitucionalidade. Ordem concedida.' 6. Nessa contextura, entendo que não se poderia dar solução diferente à demanda. Isso porque, segundo consignado na decisão agravada, o aresto impugnado afina com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 7. Com efeito, o limite de idade como critério para ingresso no serviço público apenas se legitima quando estritamente relacionado à natureza e às atribuições inerentes ao cargo público a ser provido. Entendimento esse cristalizado na Súmula 683/STF: (...). 8. **No caso, as atribuições a ser desempenhadas não são propriamente aquelas típicas do serviço militar. Cuida-se de vaga relacionada à área de saúde (cargo de médico, em diversas especialidades), reclamando formação específica para o seu desempenho.** Pelo que, a meu sentir, não se revela razoável ou proporcional a discriminação etária (28 anos). (Grifo nosso)

O segundo julgamento é similar ao primeiro, demonstrando que a jurisprudência do STF está se firmando no sentido de reconhecer o quadro de saúde, em instituição militar, como um quadro não operativo, razão pela qual não haveria justificativa em concreto para impor limite máximo de idade para acesso ao cargo público, ainda que o cargo seja militar, que a restrição seja prevista em lei e que a Constituição Federal tenha autorizado tal tipo de discriminação. Na prática, o STF está demonstrando que a carreira de oficiais de saúde (repita-se tratar de quadro complementar em sentido amplo) nas polícias militares não é essencialmente um cargo militar.

Ecoando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já se manifestou sobre a celeuma (DISTRITO FEDERAL, 2016):

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. CARGO DE OFICIAL DE SAÚDE. ESPECIALIDADE ODONTOLOGIA. LIMITE DE IDADE. REPERCUSSÃO GERAL. DIVERGÊNCIA ENTRE ACÓRDÃO DESTA TURMA E ORIENTAÇÃO DO STF.

ART. 543-B, §3º, TEMA 646. DO CPC. REJULGAMENTO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU.

1. Com fundamento no artigo 543-B, §3º, do CPC, tendo sido reconhecida a repercussão geral da matéria pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 678.112/MGe, na hipótese de divergência entre o julgado e aquele emanado pela Suprema Corte, impõe-se o reexame da matéria pelo órgão julgador de origem, que poderá ou não modificar a decisão já proferida.

2. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, apenas se justifica o estabelecimento de limitação etária para ingresso no serviço público quando estritamente relacionado à natureza e às atribuições inerentes ao cargo público objeto do certame.

3. O Edital n. 13, de 10 de maio de 2012, que tornou pública a abertura de inscrições ao concurso público de admissão ao Curso de Habilitação de Oficiais de Saúde CHOS, estabeleceu no item 3.2 que, entre outros requisitos, que os candidatos deveriam ter, no máximo, 35 (trinta e cinco) anos até a data de encerramento das inscrições, o que contraria a orientação do Supremo Tribunal Federal.

4. As atribuições de oficial de saúde, especialidade odontologia, não são propriamente típicas do serviço militar, não sendo razoável a discriminação etária para o ingresso na carreira.

5. Recurso e reexame necessário conhecidos e desprovidos. (Grifo nosso)

Outro acórdão similar (DISTRITO FEDERAL, 2012):

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. MÉDICO DO CORPO DE BOMBEIRO MILITAR. DEMORA NO APERFEIÇOAMENTO DO ATO DE NOMEAÇÃO. IDADE MÁXIMA EXIGIDA ULTRAPASSADA. INCOMPATIBILIDADE COM AS ATRIBUIÇÕES DO CARGO. INEXISTÊNCIA. ANULAÇÃO DA POSSE. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. RECURSO PROVIDO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

01. Nos termos da Súmula nº 683 do STF, "O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido".

02. Tendo em vista que o impetrante apenas não preencheu o requisito da idade máxima prevista no edital, antes da efetiva nomeação, por culpa exclusiva da Administração, que somente aperfeiçoou o ato após o decurso de aproximadamente dois anos da convocação para a etapa inicial de nomeação, mostra-se impositiva a anulação do ato que tornou sem efeito a sua nomeação, ante a inobservância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

03. Recurso conhecido e provido. Segurança concedida.

Diante de tais jurisprudências, deduz-se certa mitigação do conceito de militar. Os tribunais não transmitiram diretamente, mas demonstraram relativa tendência a informar que é necessária estreita relação entre o cargo ser legalmente militar e suas atribuições serem de natureza militar, acrescentando ainda que, para os casos analisados, não se verificou tal relação.

Em sentido diverso, foi encontrado julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª região, de ação popular requerendo que o Exército Brasileiro disponibilize vagas para portadores de necessidades especiais no concurso público para sargentos e oficiais técnicos temporários, sob argumentação, inclusive, de que o cargo não era de combatente e sim para serviços técnicos. O Tribunal rechaçou as teses suscitadas sobre a justificativa de que a Constituição Federal não contemplou os militares com a obrigação de reservar acesso aos portadores de necessidades especiais. É o que se vê (BRASIL, 2015):

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CONCURSO PÚBLICO. FORÇAS ARMADAS. RESERVA DE VAGAS PARA DEFICIENTES FÍSICOS. REGRAMENTO CONSTITUCIONAL ESPECIAL.

- A Constituição Federal conferiu tratamento específico e em capítulo próprio às Forças Armadas, tendo em conta as diferenças entre a natureza das ocupações civis e militares, optando por não alcançar às Forças Armadas a garantia de acesso dos deficientes a cargo público (art. 142, VIII) prevista em relação aos cargos civis.

- Não é possível interpretação extensiva do texto constitucional a fim de garantir a reserva de vagas a portador de deficiência física para ocupação de cargos nas Forças Armadas, quando a própria Constituição diferencia a referida instituição quanto aos demais servidores civis e quanto direitos sociais e trabalhistas.

A decisão supra tem caráter elucidativo e distinto das anteriores, porque demonstra ainda a natureza militar das Forças Armadas, mesmo em cargo não tipicamente militar. A ação popular impetrada visava a demonstrar que aquele cargo, embora formalmente revestido de caráter militar, encontrava-se materialmente revestido de caráter civil, podendo haver harmonização com os preceitos da Carta Magna que prescrevem a obrigatoriedade de vagas para portadores de necessidades especiais¹². E isso foi negado pelo TRF-4 com o argumento da higidez constitucional dos dispositivos aplicáveis às Forças Armadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A composição do quadro complementar no âmbito das Corporações militares tradicionalmente é realizada através da própria condição de militar. As propostas legislativas de criação dos quadros complementares no Exército Brasileiro e no Corpo de Bombeiros Militares não demonstraram explicitamente a necessidade de que o quadro criado fosse formado por militares, e não civis.

Há duas possibilidades para a resposta: a primeira é de que tal justificativa não seria necessária ante a questão lógica por vezes deduzida de que as instituições militares sempre contarão com todo o seu efetivo em caráter militar, de forma que seu silêncio sobre tal justificativa seria eloquente. E tal justificativa não seria irrazoável à luz do princípio da hierarquia e disciplina, porque a criação de um quadro civil poderia se tornar irreversível e a necessidade do órgão poderia demandar tal serviço em situação extraordinária, o que seria perfeitamente atendido com um quadro militar, em razão do princípio citado; a outra possibilidade é de que houve tal juízo de valor nos anteprojetos e estudos de estado-maior que viabilizaram as propostas ainda nas corporações de origem, mesmo que não escrito, e se julgou melhor manter o quadro complementar formado por militares. Razões para essa segunda

¹² A Constituição Federal prevê, em seu art. 37, XVIII, a obrigatoriedade de reserva de vagas em concurso público para pessoas portadoras de necessidades especiais, a ser disciplinado em lei ordinária. A prescrição não alcança os concursos para as carreiras militares, em face de suas previsões constitucionais específicas.

possibilidade também não faltam, porque um quadro civil demandaria estudo e proposta estatutária, estudos e regulamentos deontológicos próprios, lei remuneratória própria e demais alterações que deveriam ser lançadas para adequação da nova rotina administrativa, e, portanto, nova cultura organizacional. Dessa forma, talvez fosse mais simples manter um quadro militar apenas, sem divagações desnecessárias sobre a possibilidade de uma carreira civil de apoio nas Corporações Militares.

Evidentemente, este trabalho não responde a essa questão, porque trata-se enfaticamente de estudos de estado-maior que devem ser precedidos a uma eventual criação de um quadro complementar. E no final, tal estudo será confundido com o próprio mérito administrativo, ou conveniência da Administração para aderir ao modelo que melhor atender ao interesse público. É essencialmente uma questão de oportunidade e conveniência administrativa, o que foge ao escopo do presente artigo.

O presente trabalho teve como objeto a avaliação da juridicidade de um quadro (ou uma carreira) complementar formado por civis, que executariam as funções administrativas de analista e técnico na PMDF, como servidores públicos costumam fazer nos demais órgãos públicos.

Os pontos apontados no artigo são meros indícios para argumentação, porque relevantes do ponto de vista jurídico, mas não exaurientes. Assim, buscou-se a interpretação constitucional acerca do tema e um eventual conflito entre princípios igualmente constitucionais, que demonstrou a compatibilidade entre a criação de um quadro complementar formado por civis, desde que bem avaliadas as funções a serem desempenhadas, principalmente a atividade-fim da Corporação, sob pena de esvaziamento dos outros princípios envolvidos. Nesse ponto, uma conclusão surgiu: o princípio da hierarquia e disciplina visa a efetivar as missões precípua da polícia militar, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. E essas missões, adequadamente detalhadas, cabem a um militar, não podendo ser realizadas por civis.

Os *standards* internacionais apenas delinearão o tema com uma interessante conclusão, muitas vezes conhecida na prática, mas esquecida na Administração Militar: a justiça militar deve ser excepcional no ordenamento jurídico interno. E a despeito disso, evidencia-se outra característica salutar, a natureza militar é também excepcional para a designação de prestação de serviço estatutário.

Outro tópico abordou a temática jurídica no âmbito dos tribunais brasileiros. E obteve-se uma relevante conclusão: um militar que não presta serviços essencialmente militares não deve ter as mesmas limitações no acesso ao concurso público de um militar que presta serviços essencialmente militares. Não foi encontrada na doutrina a classificação desse evento, pelo que consideramos iniciar uma diferenciação entre servidor formalmente militar (aquele aludido pela

lei como militar, mas presta serviço de apoio, saúde ou complementar, em instituição militar) e o servidor materialmente militar (aquele aludido pela lei como militar e que presta serviço tido como precípua de uma instituição militar). Tal diferenciação pode ser o embrião de uma avaliação de mérito sobre a oportunidade e conveniência de se manter quadros militares complementares (aqui em sentido amplo), porquanto a realidade a ser tratada também depende do ponto de vista dado pelo Poder Judiciário, em razão da definitividade¹³ de suas decisões.

Por fim, conclui-se que a opção da Administração Militar, após regular estudo de oportunidade e conveniência, pela criação de carreira de civis, analistas e técnicos, para prestação de serviços técnicos especializados administrativos, encontra viabilidade jurídica. Sugere-se estudo, inclusive, quanto às demais carreiras não combatentes, em vista de a jurisprudência do STF ter caminhado pela inconstitucionalidade de algum dos critérios básicos de admissão de militares para serviços não vinculados a atividade principal da Corporação.

SUPPORT CAREERS JOINED BY CIVILIAN PERSONNEL IN PMDF: an analysis of legal likelihood to create a support career joined by civilian personnel

ABSTRACT

This paper intends to analyze the possibility of creation of support careers in Military Police of Distrito Federal/Brazil (PMDF) joined by civilian personnel. This civilian sector is designed for develop essential specialized techniques in general services and support for Institution. The focus is to assess whether it is possible to change militaries for civilians to execute these administrative matters, based on Constitution and legal precedents, from internal and external law. This purpose was obtained from the bibliographic review that deals with the matter, as well as documentary analysis of bills, legal proposals and judicial precedents. The study has shown it is legally possible to rely on general service joined by civilian personnel to provide specialized general and support services, not forgetting the constitutional restrictions related with policing ostensive patrols and order public safety and security.

Keywords: General services and support sectors. Civilian and Military. Constitutional interpretation. Hierarchy and Discipline. Precedents.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge Cesar de. **Os Regulamentos Disciplinares Militares e sua Conformidade com a Constituição Federal**. 2006. Disponível em: < <http://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/rdmconformcf.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2017.

¹³ Nas palavras de Marinoni (2016, p. 100), “As decisões jurisdicionais que julgam os conflitos, e assim colocam fim aos processos, são revestidas do atributo da definitividade ou são dotadas das características da indiscutibilidade e da imutabilidade”.

BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. Rev. E atual. - São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 7.289, de 18 de dezembro de 1984. **Estatuto dos Policiais Militares do Distrito Federal**. Brasília, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7289.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 7.831, de 02 de outubro de 1989. **Criação do Quadro Complementar de Oficiais no Exército Brasileiro**. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L7831.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.266, de 15 de março de 1996. **Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9266.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 11.134, de 15 de julho de 2005. **Institui a Vantagem Pecuniária Especial – VPE, devida aos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; altera a distribuição de Quadros, Postos e Graduações dessas Corporações; dispõe sobre a remuneração das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal; altera as Leis nos 7.289, de 18 de dezembro de 1984, 7.479, de 2 de junho de 1986, 10.486, de 4 de julho de 2002, 8.255, de 20 de novembro de 1991, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, e dá outras providências**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111134.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 12.086, de 06 de novembro de 2009. **Dispõe sobre os militares do Distrito Federal**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7289.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Brasília, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 8.734, de 02 de maio de 2016. **Aprova o Regulamento para o Quadro Complementar de Oficiais do Exército (R-41)**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8734.htm#art2>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n. 772/1988. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I, 23 jun. 1988, p. 2438.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 5030/2005. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=294326&filename=Tramitacao-PL+5030/2005>. Acesso em: 19 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 683. 24 de set. 2003. Diário de Justiça. 09 out. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 486.439-3. Brasília, DF, 19 ago. 2008. Relator Ministro Joaquim Barbosa. **Diário de Justiça Eletrônico**. 28 nov. 2008. Brasília.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 720.259. Brasília, DF, 22 fev. 2011. Relator Ministro Ayres Britto. **Diário de Justiça Eletrônico**. 28 abr. 2011. Brasília.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª região. Apelação e reexame necessário nº 5000806-50.2014.404.7100/RS. 26 mai. 2015. Relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/trf-mantem-sentenca-negou-cota.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão n.580879. 18 de abr. 2012. Relator: Nidia Correa Lima. Diário de Justiça Estadual: 26 abr. 2012.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão n.968000. 21 de set. 2016. Relator: Sandoval Oliveira. Diário de Justiça Estadual: 03 out. 2016.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LASSALE, Ferdinand. **Que é Uma Constituição?**. Tradução de Walter Stönnner. Edições e Publicações Brasil, São Paulo, 1933.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal**. 2014. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32981.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. 2 ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo Branco. **Curso de Direito Constitucional**. 1 D. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015. - (Série IDP).

PMDF. Sistema de Gerenciamento de Pessoal – GEPES/Intranet/PMDF. Diretoria de Pessoal Militar/PMDF. Acesso em 06 jun. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. Rev. Atual. – São Paulo: Malheiros editores, 2013.

SIMONSEN, Carlos Ivan Leal, MOREIRA, Armando Santos da Cunha, CAVALCANTI, Irapoan de Lyra, MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **As Forças Armadas e a PEC da Previdência**, 2017. Disponível em: <
<http://www.eb.mil.br/documents/10138/7880795/Estudo+da+FGV+-+For%C3%A7as+Armadas+e+a+PEC+da+Previd%C3%Aancia/69851e3a-2f8d-4cb3-bf2b-7cc6df9762a0>>. Acesso em: 22 mai. 2017.