

CRIME DE MILITAR NA JUSTIÇA CIVIL

RENÉ ARIEL DOTTI

Consulta e parecer

1. O ilustre Senador da República, Roberto Requião, formula *Consulta* e solicita *Parecer* a respeito de projetos em tramitação no Senado Federal tratando da definição de crime militar e da competência jurisdicional para o respectivo processo e julgamento.

Honra-me, sobretudo, a solicitação por dois aspectos fundamentais: a notável relevância política e jurídica do tema e a sua grande densidade humana.

Por outro lado, as propostas legislativas e a sua análise estão envolvendo parlamentares da maior envergadura na História das últimas décadas em nosso País, justamente na perseverante e intemorata luta em favor dos direitos humanos: Roberto Freire, Hélio Bicudo e o próprio Roberto Requião.¹

2. A *Consulta* está instruída com cópias reprográficas:

⁽¹⁾ É notório o itinerário desses homens públicos em defesa das liberdades públicas, dos direitos e das garantias individuais. Como simples referência, pode-se indicar a atuação de Roberto Freire, como Deputado do Movimento Democrático Brasileira, na Comissão Mista sobre a Anistia, presidida pelo Senador Teotônio Vilela; a campanha de Roberto Requião, como Governador do Paraná, contra o *Projeto Amaral Neto*, que pretendia instituir a pena de morte em tempo de paz (agosto 1991), e de Hélio Bicudo, em sua história de luta contra o *esquadrão da morte*, em plena ditadura militar dos anos 70.

a) do Projeto de Lei 102, de 1993, da Câmara dos Deputados,² doravante referido como *Projeto Original*;

b) do Parecer 284, de 25 de agosto de 1993, emitido pelo Senador Cid Saboia de Carvalho;

c) das emendas oferecidas ao aludido *Projeto original*;

d) do Substitutivo apresentado pelo Senador Roberto Freire,³ doravante referido como *Primeiro Substitutivo*;

e) do Substitutivo apresentado pelo Deputado Hélio Bicudo, em maio do corrente ano, doravante referido como *segundo substitutivo*.

3. Os mencionados *disegni di legge*, estão redigidos nos seguintes termos:

O Projeto Original

Projeto de Lei da Câmara, n.º 102, de 1993.

(N.º 2.801/92, na Casa de origem)

(De iniciativa da CPI que investiga o extermínio de crianças e adolescente)

Altera dispositivos dos Decretos-leis 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente.

⁽²⁾ *Súmula*. Altera dispositivos dos Decretos-leis 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. O projeto teve iniciativa na Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou o extermínio de crianças e adolescentes e da qual foi relatora a Deputada Rita Camata.

⁽³⁾ O mesmo parlamentar foi o Relator das emendas de plenário apresentadas ao *Projeto Original*.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º O art. 9.º do Decreto-lei 1.001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9.º — (...)

II — (...)

c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; (...)

f) revogada. (...)

Parágrafo único — Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida, I cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum.”

Art. 2.º O art. 82 do Decreto-lei 1.002, de 21 de outubro de 1969, Código de Processo Penal Militar, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 82 — O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz: (...)

§ 1.º — (...)

§ 2.º — No caso de crime doloso contra a vida praticado contra civil, as conclusões do inquérito policial militar serão encaminhadas à justiça comum.”

Art. 3.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Primeiro Substitutivo

Substitutivo ao Projeto de Lei 102, de 1993

Define como crimes não-militares os cometidos por policiais militares no exercício de atividade de segurança pública, fora de serviço ou de cumprimento de missão e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Não são crimes militares aqueles cometidos por policiais militares ou contra eles, quando:

I — no exercício de atividade de segurança pública, contra civil;

II — fora de serviço ou de cumprimento de missão.

Art. 2.º Compete à justiça comum processar e julgar os crimes definidos nesta lei.

Art. 3.º Compete à justiça militar processar e julgar os policiais militares nos crimes definidos em lei.

Art. 4.º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, aplicando-se, desde logo, sem prejuízo dos atos realizados anteriormente à sua vigência.

Art. 5.º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em

Presidente

Relator

O Segundo Substitutivo

Substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara 102, de 1993

Dispõe sobre a descaracterização do crime militar, nas hipóteses que menciona, define a competência da justiça militar local e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Não constituem crimes militares aquelas infrações penais, ainda que cometidas por policiais militares ou por bombeiros militares, nas condições previstas no art. 9.º do Decreto-lei 1.001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar, e que venham a ser praticadas:

I — contra civil, desde que o agente esteja no exercício de atividade de policiamento;

II — em atividade que não guarde relação com o serviço policial militar ou com o cumprimento de missão de igual natureza.

Art. 2.º Compete à justiça comum do Estado-membro ou do Distrito Federal processar e julgar os crimes que, nos termos do art. 1.º desta lei, não sejam considerados ilícitos penais de natureza militar, ressalvada a competência constitucional da justiça da União e do Tribunal do Júri.

Art. 3.º Compete à justiça militar processar e julgar os policiais militares

e bombeiros militares, nos crimes militares definidos nesta lei.

§ 1.º Sujeita-se à competência da justiça comum, civil que haja praticado infração penal, consumada ou tentada, contra policial militar ou bombeiro militar, ainda que estes estejam em serviço.

§ 2.º A justiça militar dos Estados-membros ou do Distrito Federal não dispõem de competência para processar e julgar civil, mesmo tratando-se de infração penal, que possa ser qualificada, nos termos do art. 9.º, do Decreto-lei 1.001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar, como ilícito de natureza militar cometido contra a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar ou os seus respectivos integrantes.

Art. 4.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5.º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, maio de 1995.

4. Indaga-me o ilustre Consulente sobre a necessidade da modificação legislativa quanto à definição legal de *crime militar* e à competência para o respectivo processo e julgamento, à luz da proteção dos direitos humanos e das modernas orientações da Política Criminal.

Passo a responder:

Crimes comuns e crimes de responsabilidade

5. As Constituições federal e estadual adotam a classificação genérica dos delitos em dois grandes grupos: *crimes comuns* e *crimes de responsabilidade*.

Tal divisão se destina a fixar as regras de competência jurisdicional.

O Supremo Tribunal Federal em várias oportunidades tem salientado, a propósito e com referência aos ilícitos eleitorais que “na técnica constitucional, a

expressão *crime comum*, ditado em oposição a *crime de responsabilidade* (art. 32, § 2.º) compreende, entre outros, os *crimes eleitorais*”.⁴

A Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná, nos autos da Ação Penal Eleitoral n.º 16.464, classe 4.ª, menciona precedente do Tribunal Superior Eleitoral, de 10 de abril de 1990, do seguinte teor:

“Crime eleitoral. Considera-se crime comum. Jurisprudência reiterada do STF. Crime eleitoral praticado por Governador de Estado. Julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça. CF, art. 105, I “a” (DJU, de 22 de maio de 1990, p. 4.491).”

6. São, portanto, *crimes comuns* todos aqueles que não forem classificados como *crimes de responsabilidade*. E esta repartição é acolhida pela Constituição Federal de 1988 (art. 85), e os seguintes diplomas especiais: Lei 1.079, de 10 de abril de 1950 (“Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”); Decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 (dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores) e Lei 7.106, de 28 de junho de 1983 (“Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários e dá outras providências”).

7. Em face de tal critério, pode-se também afirmar que os chamados *delitos militares* são também *crimes comuns*, embora submetidos à jurisdição *especial*. Esta compreende três tipos: a militar, a eleitoral e a trabalhista.⁵

Tal critério, especificamente quanto à competência da Justiça Militar antes do

⁽⁴⁾ DJU, 6.8.1976, 1.ª p. (Grifos meus).

⁽⁵⁾ A respeito de tal entendimento, já consagrado, ver, entre outros, Fernando da Costa Tourinho Filho, *Prática de processo penal*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1992, p. 52/53.

advento do Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965,⁶ foi adotado em precedente do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC n.º 42.108, de Pernambuco, em favor de Miguel Arraes de Alencar. Por unanimidade de votos, a Corte decidiu que o Governador do Estado é julgado no foro privativo, nos termos de Constituição, da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950 e do Código de Processo Penal. E, enfaticamente, acentuou:

“Não há que distinguir crime comum e crime militar para definir a competência, *ratione personae* e não *ratione materiae*, quando se trata de julgamento de titulares que têm direito a foro especial em decorrência da eminência da função que desempenham. A expressão crime comum é usada na Constituição em contraposição a crime de responsabilidade.”⁷

No HC n.º 41.296, do Distrito Federal, impetrado em favor de Mauro Borges Teixeira, a Corte Suprema reafirmou o princípio da prerrogativa de foro em razão da função e declarou a competência da Assembléia Legislativa para o processo e julgamento do Governador do Estado por crime de responsabilidade.⁸

(6) Assim dispunha o art. 8.º daquele AI: “O § 1.º do art. 108 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação: ‘§ 1.º Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares’. § 1.º Competem à Justiça Militar, na forma da legislação processual, o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1963. § 2.º (...). § 3.º Compete originariamente ao Superior Tribunal Militar processar e julgar os Governadores de Estado e seus secretários, nos crimes referidos no § 1.º, e aos Conselhos de Justiça nos demais casos.”

(7) Ac. un. de 19.4.1965, sessão plenária, rel. Min. Evandro Lins, em RTJ 32/614 e s.

(8) Ac. un. de 23.11.1964, sessão plenária, rel. Min. Gonçalves de Oliveira, em RTJ 33/590 e s.

A definição de crime militar

8. A Constituição de 1988 deixou para a lei ordinária a definição livre de *crime militar*, bem como a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar.

Não procedeu bem o constituinte quanto à primeira parte. O Código Penal Militar (Decreto-lei 1.004, de 21.10.1969), através do qual se define o *crime militar* em tempo de paz (art. 9.º) foi decretado pela Junta Militar que passou a governar o País com a edição do Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto de 1969.⁹ A Exposição de Motivos ao projeto de lei que se iria converter no Código Penal Militar, a propósito, declara: “O conceito de crime militar continuou *ex vi legis*, segundo o modelo do Código vigente, com os aperfeiçoamentos resultantes de doutrinas mais modernas e da construção jurisprudencial de nossas câortes de Justiça Militar.”¹⁰

Mas o diploma penal anterior, ou seja, o Decreto-lei 6.227, de 24 de janeiro de 1944, era também fruto da ditadura posto que baixado na forma do art. 180 da Constituição de 10 de novembro de 1937, enquanto o Congresso Nacional fora posto em recesso. E quanto à “construção jurisprudencial”, forçoso é reconhecer que em tempos de cerceamento das liberdades públicas, dos direitos e das garantias individuais, não há possibilidade institucional para que os juízes e os tribunais possam modelar suas decisões à luz de uma *jurisprudência progressiva* e que possa introduzir as conquistas humanas e científicas que

(9) Ministro da Marinha de Guerra, Augusto Hamann Rademaker Grunewald; Ministro do Exército, Aurélio de Lyra Tavares; e Ministro da Aeronáutica, Márcio de Souza Mello.

(10) Cf. item n.º 4 (Foram mantidos os acentos da publicação original).

são características dos Estados Democráticos de Direito.

9. É certo que não seria científica e muito menos tecnicamente adequada a proposta de incluir, na Constituição, todos os elementos necessários para a definição de *crime militar*, assim como, detalhadamente, se contém no art. 9.º do Código Penal Militar. Mas é imperativo que a Constituição estabeleça parâmetros, ou seja, *regras mínimas* de garantia.

Tomo a liberdade de sugerir os textos adiante:

“Art. 124. À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes cometidos contra as instituições militares, definidos em lei.

§ 1.º Os crimes dolosos contra a vida, a integridade corporal ou a saúde, praticados por militar contra civil serão processados e julgados pela justiça comum, independentemente da natureza, do local e demais circunstâncias da função ou serviço executado pelo agente.

§ 2.º O foro militar poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão dos crimes contra as instituições militares.

§ 3.º A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência, da Justiça Militar.”

“Art. 125.

(...)

§ 4.º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares, nos crimes praticados contra as instituições militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.”

10. O complexo de bens jurídicos, definidos em lei como *instituições militares*, deve constituir um roteiro de segurança para que a incriminação de conduta com a chancela de *crime militar*

seja efetivada em atenção a critério de maior segurança individual. E tal critério é, necessariamente, o do *bem jurídico*.

O princípio do *bem jurídico*, refletido por diversas normas constitucionais (art. 5.º, *caput*, 6.º, 14, 144, 170 e s.) deve integrar todo o sistema penal moderno, afeiçoado às exigências de um Estado Democrático de Direito; e compor o vasto repertório de fatos ilícitos. Não é admissível a incriminação de condutas humanas que não causem perigo ou dano aos bens corpóreos e incorpóreos inerentes aos indivíduos e à sociedade. Como salienta Juarez Tavares, costuma-se afirmar que o cerne de todo o Direito Penal encontra-se situado no injusto, isto é, no tipo de antijuridicidade. “Com efeito, é a partir da tipificação das condutas que se torna possível a intervenção estatal.”¹¹

O nosso sistema positivo está ancorado no modelo de crime como ofensa a bens jurídicos. Tal orientação se opõe aos modelos não liberais, como os que são próprios do “moralístico direito penal da vontade ou da atitude interior, ou do autoritário direito penal baseado na infidelidade do Estado ou à comunidade, ou do vago e terrorístico direito penal da personalidade perigosa.”¹²

A extensão do foro militar aos civis

11. Constitui uma das exceções ao princípio geral da justiça comum, a sujeição dos civis ao foro militar. A importância do assunto autoriza o seu

⁽¹¹⁾ Critérios de seleção de crimes e cominação de penas, em *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Ed. RT, São Paulo, número de lançamento, dez. 1992, p. 78.

⁽¹²⁾ Emilio Dolcini e Giorgio Marinucci, “Constituição e escolha dos bens jurídicos”, em *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 4, de 1994, p. 154.

tratamento normativo em nível constitucional, assim como fez a Carta Política de 1946, prevendo expressamente a *cláusula de exceção*. Com efeito, estabelecia o art. 108:

“A Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas.

§ 1.º Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do País ou as instituições militares.

§ 2.º A lei regulará a aplicação das penas da legislação militar em tempo de guerra.”

12. Obviamente não seria mais possível imitar esse modelo em face da competência deferida à Justiça Federal, em regra, para processar e julgar os *crimes políticos* (CF, art. 109, IV), que abrangem as hipóteses de delitos contra a segurança nacional e a ordem política social, puníveis pela Lei 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Sob outro aspecto, tão não há que se falar mais na figura ambígua do *assemelhado* em face do regime jurídico único, estabelecido para os funcionários públicos civis da união, pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.¹³

13. A fim de compatibilizar o presente tema, relativo à competência jurisdicional em matéria do maior relevo, apresentamos a sugestão de se incluir ao art. 124, o parágrafo segundo conforme a redação ali consignada.

Como é curial, o assunto não pode ser relegado à legislação infraconstitucional, máxime quando a própria lei fundamental estabelece critério para a definição dos *crimes federais*, levando

em consideração o bem jurídico ofendido (art. 109, IV). E quando se trata de bens jurídicos como a vida e a integridade corporal, sacrificados em circunstâncias trágicas e profundamente reprováveis como se verificou através da CPI que investigou o extermínio de crianças e adolescentes, é absolutamente necessário que a Constituição estabeleça as *regras mínimas de proteção dos civis* não apenas quanto à definição do chamado *crime militar*, mas, também, relativamente à competência jurisdicional para o processo e julgamento. Trata-se, antes de mais nada, de viabilizar a *dignidade da pessoa humana* e promover o bem de todos, a salvo de preconceitos e quaisquer formas de discriminação. Tais exigências constituem fundamento e objetivo da República (CF art. 1.º, III e 3.º, IV).

Observações sumárias ao projeto original

14. Uma análise mais aprofundada dos textos ora examinados está prejudicada diante da conclusão de que o assunto tem o indiscutível relevo constitucional e que o conceito legal de *crime militar* e a definição da competência jurisdicional, através da lei ordinária, devem se submeter a limites prévios de segurança individual e coletiva.

Sob outro ângulo, de nada adiantaria a elaboração de *cláusulas salvatórias* em favor de contingentes da população civil que sofrem as notórias violências de grupos militares, se o ponto de partida for a legislação autoritária, comprometida política e institucionalmente em suas visceras, como ocorre com a tortuosa e insegura definição de *crime militar*, segundo o art. 9.º do código castrense.

15. No entanto, ligeiras observações podem ser feitas.

(13) Neste preciso sentido é a Emenda n.º 2, apresentada pelo Senador Áureo Mello ao Projeto de Lei da Câmara, n.º 102, de 1993.

15.1 Revogação da alínea *f* do inc. II, do art. 9.º.

Dispõe essa regra que se considera *crime militar* o previsto no Código Penal Militar, embora também o seja com igual definição na lei penal comum, quando praticado “por militar em situação de atividade ou assemelhado que, embora não estando em serviço, use armamento de propriedade militar ou qualquer material bélico, sob guarda, fiscalização ou administração militar, para a prática de ato ilegal”.

A revogação, pura e simples, desse dispositivo se mostra adequada. Segundo crítica rotineira, tal norma incriminadora tem levado a jurisprudência a considerar crime militar a prática de ato ilegal sem qualquer conotação com o serviço ou as instituições militares. Admitindo-se tal orientação chegar-se-ia ao extremo de reconhecer como “militares” os delitos de estupro ou roubo contra o patrimônio de pessoa civil, quando o soldado utiliza arma da corporação para ameaçar as vítimas.

15.2 A nova redação à letra *c* do inc. II, do art. 9.º

A proposta estaria prejudicada em face da necessidade de uma revisão integral das hipóteses do atual art. 9.º do Código Penal Militar, para adaptá-las à exigência de um conceito de *crime militar* elaborado em função do bem jurídico tutelado, vale dizer, as instituições militares.

A dificuldade beligerante para *relembrar* o texto em vigor gera também os casuísmos ou as tautologias como a que se observa na proposta: “por militar (...) em comissão de natureza militar, ou em formatura”...

15.3 A nova redação ao art. 82, *caput*, do CPPM.

Dispõe o art. 82 do Código de Processo Penal Militar (Decreto-lei 1.002, de 21.10.1969): “O foro militar é especial e a ele estão sujeitos, em tempo de paz:”

A proposta visa obter a seguinte redação: “O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz.”

Como procurei demonstrar neste *Parecer*, a criminalidade violenta de militares contra civis, em situações de policiamento externo, por exemplo, não se esgota nos homicídios (consumados ou tentados). Ela abrange, com insuportável frequência, as lesões corporais e as ofensas à saúde das vítimas. Em atenção a esses bens jurídicos fundamentais é de todo recomendável que a *cláusula da justiça civil*, ou seja, a sujeição do militar à justiça comum seja uma exceção justificável à luz da condição da pessoa humana que constitui o meio e o fim de aventura da existência.

15.4 A criação de um parágrafo ao art. 82 do CPPM.

O Projeto original institui um parágrafo ao art. 82 do Código de Processo Penal Militar com a seguinte redação: “No caso de crime doloso contra a vida praticado contra civil, as conclusões do inquérito policial militar serão encaminhadas à justiça comum.”

Data venia, a proposta não tem razão de ser.

Primeiramente, porque se pretende ampliar a *cláusula da justiça civil* para o efeito de submeter o militar ao foro civil não somente em caso de crime doloso contra a vida, mas também, nas modalidades de ofensa dolosa à integridade corporal ou à saúde.

Em segundo lugar, porque o inquérito é parte do processo e deve ser dirigido pela autoridade policial civil, isto é, a Polícia Judiciária comum.

Com efeito, o vocábulo *processo* utilizado pelo Código de Processo Penal envolve, também, a *enquete* feita pela Polícia Judiciária ou outro órgão de investigação.

O inquérito policial é o instrumento utilizado pela polícia judiciária para a apuração do crime e de sua autoria (Código de Processo Penal, art. 4.º). Nos termos do Código de Processo Penal Militar, o inquérito policial militar “é a apuração sumária de fato, que, nos termos legais, configure crime militar, e de sua autoria. Tem o caráter e instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de ministrar elementos necessários à proposição da ação penal” (art. 9.º).

Estes indicativos legais bastariam para demonstrar que o inquérito policial constitui uma *fração* em relação ao *todo* que é o processo, quando acompanha a denúncia ou a queixa, servindo-lhe de base (Código de Processo Penal, art. 12).

O renomado Hélio Tornaghi esclarece que “o processo, como procedimento, inclui também o inquérito. Não há erro, como por vezes se afirma, em chamar processo ao inquérito”.¹⁴ No mesmo sentido é a lição de Julio Mirabete: “A referência a ‘processo’ no art. 252 não exclui o impedimento quando do exercício funcional em inquérito policial, quer porque a palavra é utilizada em seu sentido amplo, abrangendo o procedimento investigatório, quer pela referência expressa da lei à ‘autoridade policial’.”¹⁵

Esta é, também, a segura orientação da jurisprudência, como se poderá constatar pelos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (6.ª Turma) e Tribunal de Justiça de São Paulo (2.ª Câmara Criminal).¹⁶

16. As regras mínimas postas na Constituição e na lei ordinária para

reprimir certas formas de violência cometidas por militares seriam frustradas se o inquérito policial militar fosse dirigido em ofensa aos princípios da verdade material e outros que devem ser observados pelo encarregado com a independência exigida pela função.

Não podemos esquecer da frustração nacional com as conclusões do famigerado *IPM do Rio Centro* quando, além de não apontar os criminosos que pretendiam explodir a indefesa população civil, desviou-se, dolosamente, do curso natural e responsável da investigação.

Policiamento ostensivo

17. A magnitude dos temas em análise exige algumas considerações em torno do policiamento ostensivo em face da íntima conexão com os episódios que provocaram a instauração da CPI relativa ao extermínio de crianças e adolescentes.

A segurança individual e coletiva é um dos gêneros de primeira necessidade. Garantida solenemente pela Constituição no dispositivo frontal dos direitos e garantias individuais, a segurança pública é um dever imposto ao poder público em todos os níveis da administração.

Lamentavelmente, porém, durante aproximadamente vinte e cinco anos o policiamento ostensivo em nosso País atendeu às diretivas traçadas pela *ideologia de segurança nacional*, que sacrificou liberdades e comprometeu o vigor do poder civil. O antecedente legislativo mais característico daquele período foi o Decreto-lei 667, de 2 de julho de 1969, que organizou as polícias militares e os corpos de bombeiros militares das unidades federativas, e o Decreto 66.862, de 8 de julho de 1970, que o regulamentou. No final dos anos 60 foram extintas as guardas civis. No Estado do Paraná, o Governador Paulo

(14) *Instituições de Processo Penal*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1959, vol. I, p. 198.

(15) *Processo Penal*, Editora Atlas S/A, São Paulo, 1993, p. 216.

(16) Resp. n.º 5.502 (São Paulo) — 90.0010232-4 do STJ, Rel. Min. Costa Leite, e Ap. n.º 126.316 em RT 486/266.

Pimentel resistiu àquele processo de opressão, através de, pelo menos, duas atitudes: nomeou um jurista liberal para a Secretaria de Segurança Pública na pessoa do Desembargador José Munhoz de Mello e manteve, tanto quanto lhe foi possível, a organização da Guarda Civil. Seu último diretor civil foi o Delegado José Carlos Branco. O sucessor era militar, cujo mandato coincidiu com a extinção da Guarda Civil, no ano de 1969.¹⁷ O poder militar se intensificou na área da segurança pública nos anos 70 com tal intensidade que gerou um gravíssimo paradoxo: todos os investimentos ideológicos e materiais de relevo se destinavam a proteger o regime autoritário de governo assentado nos pilares da segurança e desenvolvimento. Aquele sob a tutela da doutrina da segurança nacional e este sob o impulso do chamado *milagre econômico*. Dentro daquela visão deformadora da Federação e da identidade social, política e cultural dos Municípios, as regras eram produzidas pelo poder central em atenção à vontade dos dominadores que partilhavam a autoridade em Brasília.

18. Por iniciativa do Ministro Petrônio Portella, foram constituídas, no ano de 1979, duas comissões especialistas com o objetivo de promover um levantamento das causas da violência e da criminalidade e sugerir medidas para as providências executivas do Governo.¹⁸

Entre as conclusões divulgadas pela comissão de juristas e técnicos em segurança pública, foi salientado que a experiência verificada em todos os países

que acentuadamente se preocupam com a prevenção da criminalidade, tem dado destacada ênfase e particular importância, como elemento capaz de concorrer para a redução da prática de diversos delitos, particularmente relacionados com o patrimônio, ao chamado *policiamento ostensivo*. “Este expediente é de considerável efeito preventivo, notadamente nos grandes centros populosos. Constitui-se na advertência viva, na veemência catalítica da fiscalização, na segurança maior da paz, na quase impossibilidade de êxito na empreitada criminosa.”¹⁹

19. No panorama institucional dos últimos anos, as ponderações de Hely Lopes Meirelles são importantes relativamente ao tema do Município e da segurança pública. Conforme o prestigiado administrativista e ex-Secretário de Segurança Pública de São Paulo, os *serviços de segurança urbana* comumente desempenhados pelos municípios têm-se restringido à guarda de seus edifícios, à prevenção contra incêndios e à extinção de animais nocivos, mas nada impede — e tudo aconselha — se estenderem a outros setores que se fazem necessários à proteção dos municípios e à preservação do patrimônio público e particular. E propõe a criação de “*guarda municipal como serviço permanente de segurança urbana*”, ao lado de outros serviços locais que propiciam conforto e bem-estar aos municípios, como, aliás, está previsto na Constituição do Estado de São Paulo (art. 147).²⁰

O mesmo autor salienta que o fato de se confiar uma arma aos seus componentes não “militariza” essa guarda nem a descaracteriza como *serviço civil* do

(17) *A guarda municipal*, como instituição assemelhada à guarda civil, foi instituída em Curitiba sob a administração do Prefeito Roberto Requião a partir de 1990 e continua operando.

(18) Cf. Portarias 689, de 11.7.1979 e 791, de 14.8.1979.

(19) *Em Criminalidade e violência*, Ed. Ministério da Justiça, Brasília, 1979, vol. I, p. 56/57.

(20) *Direito Municipal Brasileiro*, 6.ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1993, p. 329. Grifos do original.

Município, pois até os vigilantes particulares são autorizados a usar arma para o desempenho de sua missão e assim também o devem ser os guardas municipais.²¹ Na oportunidade em que essa questão foi levantada na Justiça, os Tribunais decidiram pela constitucionalidade das guardas municipais armadas, uma vez que o policiamento preventivo e a proteção de pessoas e bens é atribuição comum a todas as entidades estatais, nos limites de sua competência institucional.²²

20. Dentro de tal perspectiva é muito importante que a revisão constitucional examine a possibilidade da criação das polícias municipais. A nossa lei fundamental atribui tarefas à polícia federal e às polícias estaduais. Quanto aos

municípios, cabe-lhes, apenas, constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Em outras palavras, tais organismos não podem proteger os cidadãos vítimas de crimes e nem exercer um policiamento preventivo.

A prevenção e a repressão dos crimes de trânsito, e de modalidades de ilícito penal de menor potencial ofensivo, poderiam ser deferidas às polícias municipais e, admitindo-se a ampliação da idéia, a juízes municipais. Tudo dependeria da vontade política dos prefeitos municipais que, certamente, teriam voz junto ao Congresso Nacional.

Não se admite que em matéria de segurança pública as imensas potencialidades dos municípios sejam ignoradas ou hostilizadas.

É o *Parecer*, SMJ.

Curitiba, 14 de agosto de 1995.

(21) Hely Lopes Meireles, ob. cit., p. 330.

(22) TJSE, RDA 33/323; TASP, RT 254/432.