

# SENADO FEDERAL

N. 106 — 1916

## PARECER

O projecto ora submettido ao exame da Commissão de Justiça e Legislação manda applicar, nos delictos militares, aos officiaes e praças das policias militarizadas da União e dos Estados as penas estabelecidas no Codigo Penal da Armada, e determina que em tal caso os mesmos officiaes e praças tenham fóro especial.

A Commissão pensa que se póde estender, por acto legislativo, ás policias dos Estados a lei que define os crimes das forças de terra e mar da Republica, desde que taes policias sejam *militarizadas*, isto é, tenham uma organização analoga á do Exercito.

Nem se diga que a Constituição se oppõe a que as policias locaes tenham essa feição militar e não lhes permite sinão o character de simples guardas-civis.

No tempo do Imperio ás Assembléas Provinciaes competia crear a força de policia (Act. add., art. 11, n. 2) e todas as Provincias tinham os seus corpos policiaes militarmente organizados, muitas vezes commandados por officiaes do Exercito. Foi assim que os encontrou a Republica. Deve ser esta mesmo «a policia local» a que se refere a Constituição no art. 60, § 2º.

O nova syetema politico, alargando os poderes das antigas Provincias elevou-as a Estados autónomos e lhes conferiu todos os poderes ou direitos que não couberem á União por clausula expressa ou implicitamente contida nas clausulas expressas da Constituição. (Const., art. 65, n. 2). Ora, nenhuma destas clausulas modificou a situação encontrada pelo novo regimen; nenhuma negou ou restringiu, em prejuizo dos Estados autonomos, o poder que se reconhecia ás Provincias centralizadas. E nisto andou com acerto a Constituição, porque simples guardas civis seriam impotentes para garantir a ordem e a segurança o respeito ás leis e ás sentenças judiciais nos nossos Estados, em geral muito extensos e em um grão de cultura e civilização que ainda deixa a desejar, e, por outro lado, não poderiam prestar á União, em emergencias

diffíceis. os serviços que lhe prestaram, por exemplo, na revolução do Rio Grande do Sul e em Canudos. Só corpos perfeitamente organizados e disciplinados, seriam capazes desta tarefa.

Eis porque o Poder Executivo continúa a ceder officiaes do Exército para commandarem as policiaes estaduaes, e até já permittiu que esse commando fosse confiado a officiaes estrangeiros. Eis porque o Congresso Nacional, a seu turno, já declarou auxiliares das forças da 3ª linha «os corpos estaduaes *organizados militarmente*, quando postos á disposição do Governo Federal pelos dos Estados» (lei n. 1.860, de 4 de janeiro de 1908, art. 32); e o Supremo Tribunal já reconheceu que «os Estados podem ter a sua policia *organizada militarmente*». (Acc. n. 3.419, de 29 de novembro de 1911, publicado no *Diario Official* de 3 de julho de 1912.)

Ninguém pretende que os Estados possuam um exercito como a União. Todos sabemos que «as forças de terra e mar são instituições *nacionais* permanentes». (Const., art. 14). O que se nos afigura perfeitamente admissivel é que os Estados dêem á força de que necessitam para garantir a sua ordem interna, os actos dos seus governos, as leis das suas assembléas e as sentenças dos seus juizes, uma organização semelhante á do Exército.

Ha quem pense que os proprios Estados podem definir os crimes funcionaes de sua policia, caso em que seria excusado nesta parte o projecto que nos veiu da Camara.

O Supremo Tribunal Federal mesmo já se manifestou assim no accórdão n. 3.166, de 13 de abril de 1912, publicado no *Diario Official* de 14 de fevereiro de 1913. São desta sentença as seguintes affirmações: «Aos Estados compete legislar sobre a sua policia, tendo o Congresso Nacional competencia para legislar exclusivamente sobre a do Districto Federal, em virtude do disposto no art. 34, n. 30, da Constituição. Essa faculdade de legislar sobre a policia local *comprehende necessariamente a de definir os delictos funcionaes dos officiaes e soldados...*»

Mas esta decisão, além de unica no genero, não me parece consagrar doutrina constitucional.

De onde se origina para os Estados a competencia de «legislar sobre a sua policia»? Da mesma fonte de que procedem todos os seus poderes, isto é, do art. 65, n. 2, da Constituição. Mas, por este dispositivo, os Estados só teem os poderes que a Constituição lhes não recusa expressamente ou de modo implicito. Ora, o poder de «definir delictos», quaesquer que elles sejam funcionaes ou não, a Constituição expressamente o nega aos Estados e declara da competencia privativa da União, pois só a esta confia a faculdade de «legislar sobre o direito criminal da Republica» (art. 34, n. 23). De modo que a competencia do 'Estado' para «legislar sobre a sua policia» só vae até onde começa a da 'União para legislar sobre o direito substantivo e não póde, portanto, comprehen-

der a faculdade de definir delictos. Isto mesmo havia declarado o Supremo Tribunal no accórdão n. 2.773, de 30 de outubro de 1909. (*O Direito*, vol. 110, pag. 485.)

Pouco importa que o Código Penal, no art. 6º letra c, declare que os crimes, por elle não especificados, contra a policia, isto é, a boa ordem e economia administrativa dos Estados, *serão punidos de conformidade com as leis de cada um*. Pouco importa, desde que o Código, aliás anterior á Constituição, não se pôde contrapor a esta.

Para reconhecer aos Estados aquelle direito seria mistér negar á lei que declara delictuosas taes e taes infracções, que lhes impõe uma sanção penal, que agrava o systema punitivo em vigor na Republica, que mōdifica o Código Penal da União, etc., o caracter de lei material, o que é absurdo. Seria preciso, do mesmo modo e coherentemente, reconhecer ao Estado o poder de definir os crimes funcçionaes dos seus outros funcionarios e substituir ou alterar assim, *ex-propria autoritate*, todo o titulo do Código Penal referente aos crimes contra a boa ordem e administração publicas, o que tambem ninguem se animaria a sustentar.

O art. 34, n. 30 da Constituição, dando competencia privativa ao Congresso Nacional para «legislar sobre a organização municipal do Districto Federal, bem como sobre a policia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União», não significa, como parece pretender o citado accórdão do Supremo Tribunal, que o Congresso Nacional pôde apenas legislar sobre a policia do Districto Federal, mas nunca sobre a dos Estados, ainda que para lhe definir os crimes.

Não é este absolutamente o pensamento desse dispositivo. Não foi com tal intuito que o incluíram os legisladores constituintes entre as attribuições do Congresso Nacional.

O artigo citado contrapõe-se não ao poder dos Estados, mas ao do Districto Federal. O seu objectivo foi deixar claro que aquelles serviços, apezar da sua natureza local, escapariam á competencia do Conselho Municipal e seriam da alçada exclusiva do Poder Legislativo da União. E' o que se deduz claramente dos seus termos e do confronto que delle se fizer com o art. 67.

Dir-se-ha, talvez, que a policia é um serviço propriamente local e á União não é licito legislar sobre serviços desta natureza. Mas a questão não versa sobre a organização da policia dos Estados — modo de recrutamento das praças, formação dos quadros, hierarchia, promoções, direitos, deveres, etc. — e sim sobre a punição dos delictos que os seus officiaes e soldados commetterem. O primeiro desses assumptos é materia de *direito administrativo* e, portanto, da exclusiva alçada do Estado; mas o segundo é materia de *direito criminal*, e como a Constituição confiou privativamente ao Congresso Nacional o direito de votar as leis crimi-

naes da Republica é logico concluir que só ao Congresso Nacional pôde competir a attribuição de definir os crimes dos officiaes e praças dos corpos policiaes dos Estados, tanto mais quanto só elle pôde dar á lei respectiva os requisitos de uniformidade e generalidade que a devem caracterizar.

Serviços locaes são tambem os de todas as repartições administrativas do Estado, bem como os da sua magistratura, e entretanto nem ninguem recusa ao Congresso Nacional o direito de estender aos funcionarios e juizes do Estado a lei repressora dos crimes contra a administração publica, nem ninguem reconhece aos Estados qualquer autoridade, exclusiva ou mesmo cumulativa, nesta materia.

Urge adoptar a providencia que nos vem da Camara.

E' uma medida que se impõe. Desde que neste particular é licito ao Estado apenas definir as infracções de disciplina e estabelecer as penas disciplinares respectivas, inefficazes para a repressão dos crimes propriamente ditos, e uma vez que o Codigo Penal commum não cogita dos delictos essencialmente militares, deserção, revolta, motim, insubordinação, etc., forçoso é que o Poder Legislativo Federal dê remedio a essa situação, pois os Estados, adstrictos ou a não punir de modo nenhum aquelles crimes ou a punil-os irrisoriamente com penas disciplinares, estão na imminencia de ver dissolvidas as suas forças de policia.

Quanto á competencia do Congresso para adoptar identica medida em relação ás policias militarizadas da União, decorre ella do art. 34, ns. 30 e 33 da Constituição. Dessa faculdade já usou o Congresso para o Corpo de Bombeiros (lei n. 1.188, de 20 de junho de 1904.).

A Comissão de Justiça e Legislação acceita, pois, o art. 2º (do qual, por amor ao methodo, se occupou antes do art. 1º) dando-lhe, entretanto, esta redacção que parece traduzir melhor o seu pensamento:

«Os delictos propriamente militares, quando praticados por officiaes ou praças das policias militarizadas da União ou dos Estados, são punidos com as penas comminadas na lei militar.»

\*  
\* \*

No art. 1º o projecto dispõe que os officiaes e praças das policias militarizadas da União e dos Estados terão, nos delictos militares, fóro especial, que será constituido pelos conselhos criados nas leis e regulamentos respectivos e, em gráo de recurso, nos Estados, pelos tribunaes judiciais competentes e, no Districto Federal, pelo Supremo Tribunal Militar.

A Comissão entende que esta disposição deve ser adoptada sómente na parte relativa á União. Aliás os regula-

mentos da Brigada Policial a terem consagrado; mas o Supremo Tribunal Militar annulla invariavelmente os processos feitos nessa conformidade, por não ser o fóro especial estabelecido em lei e sim em acto do Poder Executivo.

No que toca aos Estados pensa a Comissão que a medida é inconstitucional. A instituição de tribunaes, especiaes ou não, a discriminação das competencias e o rito a seguir em causas de natureza local, tudo isto é materia de organização judiciaria e de processo, e, portanto, da alçada exclusiva dos Estados. Não se concebe uma lei federal determinando que o Presidente do Estado, os seus magistrados, ou os seus empregados administrativos respondam perante este ou aquelle tribunal, especial ou commum, ou obrigando os Estados a crear tribunaes novos para esse effeito, ou augmentando ou diminuindo com esse intuito as attribuições dos tribunaes existentes. Como admittir, portanto, que o possa fazer em relação aos officiaes de policia, isto é, a uma outra classe de funcionarios estaduaes? Em que artigo da Constituição se fundaria o Congresso Nacional para obrigar os Estados a crear conselhos militares ou para impôr aos tribunaes de appellação dos Estados a obrigação de conhecer dos recursos interpostos das decisões desses conselhos? E si os Estados preferirem que os seus officiaes e praças sejam julgados, mesmo na primeira instancia, pelos juizes ordinarios? E se entenderem que o julgamento da appellação deve ser confiado não ao tribunal commum, mas a um tribunal tambem especial ou a um tribunal mixto?

Neste ponto parece-nos indiscutivel a doutrina do citado accórdão n. 3.166, de 1912: a faculdade de que aos Estados compete de legislar sobre a sua policia comprehende necessariamente a de crear os tribunaes incumbidos de processar e julgar os seus officiaes e soldados.

Definidos como militares e, como taes, passíveis de penas especiaes, os crimes commettidos pelos officiaes e soldados das policias locaes, os Estados que regulem como entenderem o processo e julgamento desses crimes, entregando-os a tribunaes especiaes ou aos tribunaes já existentes.

Pretende-se que os Estados não podem neste caso instituir o fóro especial, porque o seu acto iria de encontro ao art. 72, § 23 da Constituição, que veda o privilegio de fóro. Mas, em primeiro lugar, o argumento prova de mais, porque se dar aos policiaes um fóro especial é crear o fóro privilegiado que a Constituição prohibe, então não o póde tambem estabelecer a União, como quer o projecto. Em segundo lugar, no proprio dispositivo citado a Constituição abre excepção para «as causas que por sua natureza pertencem a juizes especiaes», e entre estas se incluem evidentemente as causas crimes militares, como é corrente em todas as legislações do mundo e entendeu a propria Constituição creando o fóro privilegiado para os delictos militares das forças federaes de terra e mar.

Assim, parece á Cómmissão que o artigo 2º do projecto deve ficar reduzido ao seguinte: «Nos crimes militares os officiaes e praças das policia militarizadas da União serão processados e julgados, em primeira instancia por um conselho sobre cuja organização proverão as leis e regulamentos respectivos, e, em gráo de recurso, pelo Supremo Tribunal Militar»..

O artigo 3º do projecto deve restringir-se tambem á policia federal. E' direito dos Estados estabelecer penas disciplinares para a sua policia (cit. acc. n. 3.119) de 1911). Não tem o Congresso Nacional autoridade para subordinar a normas discrecionarias o uso desse direito. Si o Estado se excede impondo repressões que, pela sua natureza ou gravidade, percam o character disciplinar, ahi está o Poder Judiciario para corrigir as demasias.

O art. 4º, feitas no projecto as suppressões indicadas, não tem mais razão de ser.

Ao projecto vindo da Camara, propõe, em summa, a Cómmissão de Justiça e Legislação as seguintes

EMENDAS

I — O art. 2º passa a ser o 1º, com a seguinte redacção:

Art. 1.º Os delictos propriamente militares, quando praticados por officiaes ou praças das policia militarizadas da União ou dos Estados, serão punidos com as penas cominadas na lei militar.

II — O art. 1º passa a ser o 2º, assim redigido:

Art. 2.º Nos crimes de que trata o artigo antecedente, os officiaes e praças da policia militarizada da União serão processados e julgados, em primeira estancia, por um conselho sobre cuja organização proverão as leis e regulamentos respectivos e, em gráo de recurso, pelo Supremo Tribunal Militar.

III — Do art. 3º supprimam-se as palavras «e dos Estados».

IV — Supprima-se o art. 4º.

Sala das Commissions, 16 de agosto de 1916. — *Eptacio Pessoa*, Presidente e Relator. — *Adolpho Gordo*. — *Francisco Salles*. — *Raymundo de Miranda*. — *Gonzaga Jayme*.

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E DIPLOMACIA N. 107,  
DE 1915, A QUE SE REFERE O PARECER SUPRA

Foi presente á Comissão de Constituição e Diplomacia a proposição da Camara dos Deputados n. 63, mandando considerar como crimes militares os que, tendo tal natureza pelo facto e pela qualidade das pessoas, forem praticados por soldados ou officiaes dos corpos militarizados de policia dos Estados, e considerando subsidiaria a legislação militar federal.

Ao projecto inicial da Comissão de Justiça da Camara dos Deputados, foram offerecidos diversos substitutivos e emendas dos quaes logrou a maioria o que é ora submettido á consideração do Senado.

A commissão de Constituição e Diplomacia, porém, considerando:

1.º que as forças policiaes não podem ser consideradas militares sinão quando forem incorporadas ao Exército nacional em caso de guerra, e nesse estão sujeitas ás leis e regulamentos militares;

2.º, que é inconstitucional qualquer deliberação da União relativamente ás policias dos Estados, que são instituições de natureza administrativa, não podendo jámais ser equiparadas ás forças de terra e mar a que se refere a Constituição Federal;

3.º, que a Brigada Policial do Districto Federal é uma instituição municipal, á qual só por abuso se tem dado outra função que não a de méra policia local, é de parecer que a proposição entre em discussão e seja rejeitada.

Sala das Comissões, 19 de novembro de 1915. — *F. Mendes de Almeida*, Presidente e Relator. — *José Euzebio*.

PROPOSIÇÃO DA CAMARA DOS DEPUTADOS N. 63, DE 1915, A QUE  
SE REFEREM OS PARECERES E EMENDAS SUPRA

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1.º Os officiaes e praças das policias militarizadas da União e dos Estados terão fôrõ especial nos delictos militares.

Paragrapho unico. Este fôro compor-se-ha dos conselhos militares creados pelas leis e regulamentos que regerem as corporações militarizadas da União e dos Estados, e, em gráo de recurso, nos Estados, dos tribunaes judiciais competentes e no Districto Federal, do Supremo Tribunal Militar.

Art. 2.º Nos delictos militares serão applicadas aos officiaes e soldados das policias militarizadas da União e dos Estados as penas constantes do Codigo Penal da Armada, que baixou com o decreto n. 18, de 7 de março de 1891, ou da lei que o substituir.

Art. 3.º Cabe ao Poder Executivo da União e dos Estados estabelecer nos regulamentos que regerem as policias militarizadas: *a)* os conselhos de disciplina; *b)* as regras a observar na imposição dos castigos disciplinares, os quaes não poderão exceder os limites seguintes: 1º, o dobro do serviço de guarda até 15 vezes, a meio dia de folga; 2º, detenção ou prisão até 30 dias; 3º, baixa temporaria do posto até 60 dias; *c)* as autoridades dessas corporações a quem compete impôr taes castigos; *d)* a fórma de sua applicação; *e)* as causas de convocação dos respectivos conselhos; *f)* a marcha que devem observar; *g)* qual a sua composição; *h)* as penas accessorias a applicar aos soldados e praças de pret, no caso de detenção e prisão; *i)* determinar o processo para a verificação da deserção, a exclusão do desertor; *j)* regular a marcha dos inqueritos a proceder e a contagem do tempo para a qualificação da deserção.

Art. 4.º Nos casos omissos nesta lei será subsidiaria a legislação do Exército na parte em que fôr applicavel.

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

Camara dos Deputados, 25 de outubro de 1915. — *Luiz Soares dos Santos*, Presidente em exercicio. — *Alfredo Octavio Mavignier*, 1º Secretario interino. — *João David Pernetta*, 2º Secretario interino.