

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Marcelo Adriano Menacho dos Anjos

**A JUSTIÇA MILITAR E A DEMOCRACIA NO BRASIL:  
O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual**

Belo Horizonte

2014

Marcelo Adriano Menacho dos Anjos

**A JUSTIÇA MILITAR E A DEMOCRACIA NO BRASIL:  
O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Belo Horizonte

2014

320  
A599j  
2014

Anjos, Marcelo Adriano Menacho dos

A justiça militar e a democracia no Brasil  
[manuscrito] : o empoderamento da magistratura civil  
da justiça militar estadual / Marcelo Adriano Menacho  
dos Anjos. - 2014.

254 f. : il.

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Ciência política – Teses. 2. Justiça militar – Brasil  
– Teses. 2. Democracia – Brasil - Teses. I. Filgueiras,  
Fernando de Barros. II. Universidade Federal de  
Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências  
Humanas. III. Título.



---

**ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO**  
**MARCELO ADRIANO MENACHO DOS ANJOS**

Realizou-se, no dia 24 de outubro de 2014, às 14:00 horas, na sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "A JUSTIÇA MILITAR E A DEMOCRACIA NO BRASIL - O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual", apresentada por MARCELO ADRIANO MENACHO DOS ANJOS, número de registro 2010655510, graduado no curso de DIREITO/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Fernando de Barros Filgueiras - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (DSO/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley dos Santos (DCP/UFMG), Prof. Jorge Zaverucha (UFPE), Prof. Luis Flávio Saporì (PUC MINAS).

A Comissão considerou a tese:

- Aprovada  
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 24 de outubro de 2014.

Prof. Fernando de Barros Filgueiras (Orientador)  
(DCP/UFMG)

Profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro  
(DSO/UFMG)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Dos Santos  
(DCP/UFMG)

Prof. Jorge Zaverucha  
(UFPE)

Prof. Luis Flávio Saporì  
(PUC MINAS)

Dedico este trabalho ao constante e necessário esforço de aprimoramento de nossas instituições democráticas. Esse investimento as torna mais aptas a cumprir o verdadeiro papel que lhes foi traçado no plano legal e constitucional. A brevidade da vida humana reforça ainda mais a ideia de que os homens passam e as instituições permanecem como herança para as novas gerações. Que tenhamos uma Justiça Militar Estadual cada vez mais voltada para a sociedade e que atenda aos anseios de justiça e paz.

Aos meus pais José Lopes dos Anjos (*in memoriam*) e Natalina Menacho dos Anjos, a minha eterna gratidão.

À Fernanda e aos nossos filhos Ana Carolina, Mariana e Mateus, por todo o amor e toda a alegria. Que esta geração venha a herdar o que de melhor pudermos realizar.

## **Agradecimentos**

Às instituições de ensino por onde passei: à Escola Estadual Alcides Lins em Curvelo/MG; à Escola Estadual Amélia de Castro Monteiro em Belo Horizonte/MG; ao sistema de ensino do Exército Brasileiro, o Colégio Militar de Belo Horizonte e a Escola Preparatória de Cadetes do Exército em Campinas/SP, que cultivou em mim o sentimento de brasilidade; à Faculdade de Direito da UFMG, a Vetusta Casa de Afonso Pena, onde o estudo do direito constitucional proporcionou a necessária visão de sistema e ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, verdadeiro centro de excelência da Ciência Política brasileira, que viabilizou a elaboração desta tese.

Agradeço à orientação segura do Prof. Fernando de Barros Filgueiras, sem a qual a realização deste trabalho não teria sido possível e sobretudo à sua paciência e compreensão, marca característica dos grandes mestres.

## Resumo

O presente trabalho tem como tema a Justiça Militar e a democracia no Brasil. Inicialmente é realizada uma incursão pela teoria política, sendo tratados os valores fundamentais da democracia, a liberdade e a igualdade. A teoria da Justiça de Rawls e a existência da Justiça Militar Estadual como desigualdade que deva se estabelecer como manifestação de egoísmo e verdadeira injustiça atendendo à necessidade de poucos, ou em benefício de todos os cidadãos. O monopólio do uso legítimo da violência pelo Estado, que é realizado pela polícia. Uma polícia militarizada e sua função de policiamento civil, que desencadeia a necessidade de efetivo controle de sua atuação como salvaguarda dos direitos humanos e como contributo para a obtenção de justiça social. Na presente pesquisa busca-se quais seriam os parâmetros a serem estabelecidos para que a Justiça Militar Estadual venha a se tornar a principal agência de *accountability* da atividade policial militar e assim se inserir no contexto de uma justiça democrática que atue no sentido de desempenhar o trabalho de controle democrático de civis sobre militares e goze da necessária legitimidade perante a sociedade ocupando espaço adequado no sistema de Justiça Criminal. É feita a análise do Poder Judiciário como poder político e o histórico da Justiça Militar como prerrogativa dos militares brasileiros. Por fim, é realizado o estudo do caso da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, que apresenta relevância em razão dos elementos normativos da pesquisa, sua trajetória institucional desde a criação até os dias atuais. Do estudo de caso surge a hipótese de empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual, hipótese esta que se confirma pela análise de evidências normativas que consistem nos seguintes diplomas legais: a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; a lei que transferiu a competência para processo e julgamento dos crimes dolosos contra a vida de civis da Justiça Castrense para o Tribunal do Júri; a lei de tortura; o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais e, por fim, a Emenda Constitucional nº 45/2004, diplomas legais que desencadearam o empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual, contribuindo assim para a afirmação de sua legitimidade e posicionamento como justiça democrática e cidadã. Além das evidências já mencionadas a pesquisa apresenta outras que consistem na ampliação da competência criminal da primeira instância e de maior

representatividade do magistrado civil na segunda instância da Justiça Castrense Estadual.

**Palavras-chave:** Justiça Militar. Democracia. Magistratura civil. Empoderamento. Segurança pública.

## **Abstract**

The theme of this work is Military Justice and democracy in Brazil. Initially, an incursion through political theory and the fundamental values of democracy, liberty and equality is done: Rawls's theory of Justice and the existence of a Military State Justice as an inequality that should establish itself either as the manifestation of selfishness and true injustice, while providing for the need of few, or as working for the benefit of all citizens; the monopoly of the legitimate use of violence by the State, which is a task of the police; a militarized police force and their function to perform policing and law enforcement among civilians, thus entailing the need to effectively control their performance as a safeguard to protect human rights and as a contribution for the promotion of social justice. The research seeks to find the parameters to be established for the Military State Justice for it to become the main accountability agency for the military police force and its activities and, therefore, be inserted in the context of democratic justice working towards performing the duty of democratic civilian control over the military, while enjoying the required legitimacy before civil society and occupying the most adequate space in the criminal justice system. The Judiciary Power as a political power and the history of the Military Police as a prerogative of the Brazilian military men are herein analyzed. Finally, as the Minas Gerais State Military Police plays a relevant role in the normative elements of the research, a case study is made on the institution, its history and institutional trajectory from its creation to today. From the case study originates the hypothesis of empowerment of the civilian magistracy in the State Military Justice, a hypothesis which is confirmed by the analysis of normative evidences that consist in the following legal diplomas: the Special Civil and Criminal Courts; the act that transferred the judging processes of first-degree murder against civilians from the Military Justice to Jury Trials; the torture act; the Minas Gerais State Military Ethics and Discipline Code and, finally, Constitutional Amendment no. 45/2004 and legal diplomas that triggered the empowerment of civil magistracy in the State Military Justice, thus contributing to its legitimacy and positioning as a democratic citizen justice. In addition to the above mentioned evidences, the research also produces others that provide for the expansion of the criminal competence at first instance, and for greater representation of the civil magistracy at the second instance of the State Military Justice.

**Key words:** Military Justice. Democracy. Civil magistracy. Empowerment. Public security.

## Lista de Figuras

Gráfico 5.1 – Crimes militares em tempo de paz definidos no CPM .....	181
Gráfico 5.2 – Comparativo de denúncias oferecidas com a aplicação da Lei nº 9.099/95 .....	191
Gráfico 5.3 – Comparativo de feitos julgados com a aplicação da Lei nº 9.099/95 .....	192
Gráfico 5.4 – Aplicação da Lei nº 9099/95 na Justiça Militar (2008-2013) .....	194
Gráfico 5.5 – Distribuição de APFs na 1ª Instância da Justiça Militar de MG .....	209
Gráfico 5.6 – Composição atual do TJMMG.....	221
Gráfico 5.7 – Composição do TJMMG em razão da origem dos juízes .....	223
Gráfico 5.8 – Proposta de composição do TJMMG.....	229
Quadro 4.1 – A Comparison of a Court and a Legislature.....	122
Quadro 5.1 – Criação das JMEs e provimento do cargo de juiz togado.....	173
Quadro 5.2 – Crimes propriamente militares previstos no CPM.....	179
Quadro 5.3 – Aplicação da Lei nº 9.099/95 pela JME em toda a federação .....	193
Quadro 5.4 – Autoridades competentes e sanções disciplinares do RDPM .....	204
Quadro 5.5 .....	206

## Lista de Tabelas

Tabela 5.1 – Evolução do efetivo da PM e do CBM de Minas Gerais.....	210
Tabela 5.2 .....	225

## **Lista de abreviaturas e siglas**

APM – Academia de Polícia Militar  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais  
CFO – Curso de Formação de Oficiais  
CJ – Conselhos de Justiça  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
COTER – Comando de Operações Terrestres  
CPM – Código Penal Militar  
CPPM – Código de Processo Penal Militar  
EB – Exército Brasileiro  
EMPM – Estado-Maior da Polícia Militar  
FFAA – Forças Armadas  
IGPM – Inspetoria Geral das Polícias Militares  
JME – Justiça Militar Estadual  
JMU – Justiça Militar da União  
JS – Juiz Singular  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MP – Ministério Público  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais  
RDE – Regulamento Disciplinar do Exército  
RDPM – Regulamento Disciplinar da Polícia Militar  
RISG – Regulamento para Instrução e Serviços Gerais  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STM – Superior Tribunal Militar  
TJ – Tribunal de Justiça  
TJM – Tribunal de Justiça Militar

## Sumário

Introdução .....	13
Capítulo 1 – Democracia e violência .....	23
1.1 Os valores fundamentais da democracia.....	23
1.2 A liberdade e a expressão da vontade .....	25
1.3 A desobediência civil .....	27
1.4 A igualdade e a teoria da justiça de John Rawls .....	30
1.5 Algumas considerações sobre a violência .....	39
1.6 Violência de Estado e a atividade policial .....	43
1.7 Os valores democráticos e a Justiça Militar Estadual.....	52
Capítulo 2 – Breve histórico dos militares brasileiros como atores políticos .....	57
2.1 A identidade militar .....	57
2.2 A corporação militar no Brasil .....	59
2.3 Da estruturação à política do exército.....	62
2.4 A Escola Superior de Guerra e a doutrina de segurança nacional .....	74
2.5 O controle democrático civil sobre militares.....	79
2.6 A Justiça Militar Estadual e o controle dos integrantes da polícia militar .....	84
Capítulo 3 – A segurança pública e a militarização da polícia.....	88
3.1 A segurança pública como questão política.....	88
3.2 A polícia e os campos da Defesa e da Justiça .....	91
3.3 A militarização da polícia .....	105
3.4 O policiamento preventivo e a ideia de <i>accountability</i> .....	113
3.5 A Justiça Militar como agência de <i>accountability</i> da atividade policial.....	116
Capítulo 4 – A Justiça Militar Estadual como prerrogativa dos militares .....	120
4.1 O Judiciário como poder político.....	120
4.2 Histórico constitucional da Justiça Militar como prerrogativa .....	132
4.3 A legitimidade da Justiça Militar.....	136
4.4 A relação militares x Judiciário nos regimes autoritários .....	147
4.5 O Judiciário militar e as necessárias reformas .....	152
4.6 Os interesses em conflito no processo criminal militar .....	158
Capítulo 5 – O caso da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais .....	162
5.1 A trajetória institucional.....	162
5.2 A Lei dos Juizados Especiais Criminais.....	183
5.3 O advento da Lei nº 9.299/96 .....	194
5.4 O advento da Lei nº 9.455/97, a lei de tortura .....	198
5.5 Do RDE ao RDPM e deste ao Código de Ética e Disciplina .....	201
5.6 A Emenda Constitucional nº 45/2004 e os órgãos de 1 <sup>a</sup> e 2 <sup>a</sup> instâncias da Justiça Militar Estadual .....	211
Conclusão .....	231
Referências .....	244

## Introdução

O espaço público se constitui no *locus* em que se expressam as diferentes manifestações da vida. A convivência e a interação entre as pessoas, bem como as variadas expressões da cultura, da arte e das manifestações de inconformismo, devem existir com ampla liberdade e de forma igualitária, sem embaraços ou impedimentos.

O espaço privado é reservado a diferentes manifestações de vida e liberdade. É consequência do direito à propriedade e nele se expressam a intimidade, a vida privada e muitas manifestações da personalidade que se constituem em valores fundamentais que são abrangidos pela liberdade e pela igualdade.

Na construção de uma sociedade democrática, os valores de liberdade e igualdade devem ser preservados. Desta forma, tanto o espaço público quanto o espaço privado devem ser locais seguros para todos, de maneira a proporcionar as diferentes manifestações de vida do gênero humano. O recurso de que o Estado dispõe para assegurar a estabilidade nas relações humanas, salvaguardando a liberdade, a vida, a integridade física, a intimidade, a propriedade e tudo o que seja necessário ao indivíduo para sua vida em sociedade se constitui no direito, cujos objetivos são o bem comum e a paz social.

Nos países em que o direito é legislado como no Brasil, em que prevalece a tradição europeia continental, a sua principal regra se expressa por meio da lei, que é estabelecida pelo legislador, que norteia a atuação do administrador público e se constitui na principal fonte para aquele que a aplica contenciosamente nos casos de litígio, função afeta ao Poder Judiciário.

O aparato estatal de controle social que é integrado pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelas polícias encontra na lei o fundamento de validade para a sua atuação, fundamento este que assegura a legitimidade. Haverá legitimidade desde que o direito legislado tenha sido elaborado pelos representantes do povo escolhidos em eleições livres. A polícia terá o monopólio do uso legítimo da força, sendo este uso legitimado pelo direito, que se expressa por meio da lei.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> WEBER, 2011, p. 67.

As questões relativas à segurança pública irão nos remeter ao conhecimento e à análise das instituições incumbidas constitucionalmente do desempenho dessa tarefa, que são as polícias. Tal questão indica dois momentos de atuação policial, sendo o primeiro deles o momento que antecede a prática da infração penal e o que lhe é posterior. Para que a infração não aconteça, é realizado o policiamento preventivo de forma ostensiva pelas polícias militares, que também são responsáveis pela manutenção da ordem pública. Uma vez ocorrida a infração é realizado o trabalho de investigação, desempenhado pela polícia judiciária, que é afeto às polícias civis.

No que tange à polícia militar como instituição de segurança pública, é necessário que sejam lançadas vistas para sua atividade de policiamento preventivo. Uma polícia como instituição militar, sua cultura organizacional pautada em parâmetros constitucionalmente estabelecidos de hierarquia e disciplina, suas origens e todo o modo de atuação para o desempenho de sua missão constitucional.

No campo da ciência política brasileira são poucos os trabalhos que abrangem os militares como grupo de interesse que atua no cenário político e social. O exército e a polícia militar<sup>2</sup> são instituições que se assemelham e se espelham, ambas voltadas para a defesa, sendo a primeira no plano externo e a segunda no âmbito interno. Instituições necessárias e que atuam com o monopólio legítimo da força.

O presente trabalho tem como tema o estudo da Justiça Militar Estadual no contexto da democracia brasileira. Trata-se de uma instituição que possui origem e inspiração na Justiça Militar da União, e expressa no âmbito dos estados federados a reprodução de uma estrutura de justiça especializada que existe no Brasil desde 1808.

A Justiça Militar Estadual integra o Poder Judiciário e realiza o trabalho de prestação jurisdicional, exercendo historicamente competência criminal. Um órgão jurisdicional cuja criação foi autorizada pelas Constituições de 1934 e 1937 e passou a integrar o elenco constitucional do Poder Judiciário desde a Constituição de 1946 até a atual Carta Política. Trata-se de um órgão jurisdicional especializado que existe, no âmbito da primeira instância, em todos os estados da federação brasileira;

---

<sup>2</sup> BAYLEY, 2002, p. 91.

já a segunda instância especializada existe apenas nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

O momento de criação da Justiça Militar Estadual, o Estado Novo, foi marcado por grande centralização política com uma concepção de Estado forte, com elevado grau de intervencionismo em todos os setores, havendo foco nas questões relativas à defesa externa e à segurança interna do país.<sup>3</sup> É exatamente nesse momento que o exército passa a ter o controle das polícias militares estaduais, como expressão do fortalecimento do poder central em nossa federação.

Desde a sua criação a Justiça Militar Estadual sempre exerceu jurisdição somente sobre os militares estaduais, não exercendo jurisdição sobre civis. Seus órgãos de primeira instância se constituem nos Conselhos de Justiça, compostos por um juiz de direito, que é togado, e quatro juízes leigos, que são oficiais da Corporação Militar.

Muito embora a polícia militar apresente estrutura e natureza militar, tendo como preceitos de organização a hierarquia e a disciplina, sua função de policiamento preventivo realizada ostensivamente é de natureza civil. O desempenho da função de policiamento civil enseja a prática de diferentes delitos por parte dos policiais militares, crimes comuns e militares. A maioria dos crimes militares previstos no Código Penal Militar são os chamados crimes impropriamente militares, os quais têm idêntica ou semelhante definição legal dos crimes previstos na legislação penal comum.

As evidências normativas, consubstanciadas em leis penais e de processo penal, indicam a tendência de que os crimes mais graves, praticados por policiais militares em função de policiamento, vêm sendo retirados da competência da Justiça Militar Estadual, e mesmo os crimes militares praticados pelos policiais militares contra civis tiveram a competência para processo e julgamento retiradas dos Conselhos de Justiça e passadas ao juiz singular, que é o juiz de direito da Justiça Militar Estadual.

O exercício da função de policiamento civil, a prática de crimes que são em sua maioria impropriamente militares, que violam mais diretamente a sociedade do que a Corporação Militar, fazem surgir e evidenciar uma inadequação da

---

<sup>3</sup> DELGADO, 2000, p. 209.

estrutura da Justiça Militar Estadual de primeira e segunda instâncias, nos estados que a possuem, para a realização do serviço de prestação jurisdicional.

À luz da teoria da justiça de Rawls,<sup>4</sup> a Justiça Militar Estadual se apresenta como uma desigualdade, simplesmente porque se constitui em uma exceção à regra geral da igualdade, que fundamenta a existência de uma única jurisdição para todos os cidadãos brasileiros. Como desigualdade jurídica ela deve justificar a sua existência de maneira a reverter a sua atuação em benefício do maior número de pessoas, no caso específico, a toda a sociedade e não apenas à Corporação Militar e seus integrantes.

A atual composição da Justiça Militar Estadual nos estados que possuem as duas instâncias especializadas apresenta estrutura voltada tão somente para a Corporação Militar e, no dizer de Rawls, se constitui em uma expressão de desigualdade que se firma como expressão de egoísmo, egoísmo que evidentemente não se justifica na distribuição de recursos à sociedade, sendo assim preferível uma distribuição igualitária.

O problema de pesquisa que emerge do tema relativo à Justiça Militar e a democracia no Brasil se apresenta na questão da necessidade de controle da polícia militar, controle este a ser desempenhado por uma Justiça Militar Estadual, sobretudo na busca do trabalho de prestação jurisdicional com maior eficiência, atuando como verdadeira agência de *accountability*.

Assim, atributos como a transparência nos processos de trabalho, a efetiva necessidade de prestação de contas, bem como a responsabilização dos agentes policiais que integram a polícia militar passam a compor a questão a ser analisada no contexto de uma sociedade democrática, o que propriamente viria a justificar a existência de uma Justiça Militar Estadual e em que medida ela pode assegurar o controle da ação da polícia militar.

Desta forma, a legitimidade da Justiça Militar Estadual se apresenta como questão central, de maneira que sejam buscados parâmetros para que esse segmento especializado da Justiça adquira legitimidade democrática.

A legitimidade do órgão jurisdicional castrense passa pela sua estrutura, pela forma como são solucionados os conflitos, à maneira como é feita a

---

<sup>4</sup> RAWLS, 2008, p. 91.

interpretação e a aplicação da lei e como são sopesados os interesses que se apresentam em um processo crime que tramita na Justiça Militar Estadual.

Desta forma, será feita a análise da Justiça Militar Estadual, como o juiz natural<sup>5</sup> dos policiais militares que praticam delitos funcionais, os denominados crimes militares.

Dentre as críticas que costumeiramente são feitas à Justiça Militar Estadual, a principal delas é a de que se trata de uma Justiça Corporativa, cujos julgadores, em sua grande maioria, são integrantes da Corporação Militar e desempenham a tarefa de julgar seus pares atendendo prevalentemente aos interesses da Corporação a que pertencem, em detrimento da ideia de justiça.

A legitimidade da Justiça Militar Estadual se apresenta como principal componente da problematização em questão, porque se a Justiça Militar se constitui no que em Ciência Política é denominado de prerrogativa dos militares estaduais, e desde o momento de criação dessa Justiça no âmbito dos estados da federação brasileira sua existência é insistentemente questionada, seja em momentos de democracia, em que existe ampla liberdade de participação e manifestação da expressão, seja em períodos de autoritarismo, sendo vista por muitos como um legado autoritário.

Do tema e do problema presentes sobressai uma hipótese que se apresenta como provável solução para a questão da necessidade de aquisição de legitimidade democrática para a Justiça Militar Estadual junto à sociedade, que seria a sua reestruturação por meio do empoderamento da magistratura civil que integra os órgãos de primeira e segunda instâncias.

No que se refere à primeira instância, o trabalho de pesquisa diz respeito a todos os estados da federação; já na segunda instância a pesquisa se dedica tão somente aos estados que possuem Tribunal de Justiça Militar, que são Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, conforme já mencionado.

O empoderamento da magistratura civil seria propriamente a condição necessária para a aquisição de legitimidade para a Justiça Militar Estadual,

---

<sup>5</sup> BARACHO, 2006, p. 56. O princípio do juiz natural estabelece que todo cidadão tem a garantia de responder a processo e ser submetido a julgamento perante um órgão jurisdicional previsto na Constituição, sendo necessário que esta previsão constitucional tenha sua vigência em momento anterior à prática da infração. O princípio do juiz natural ou do juiz constitucionalmente previsto para processo e julgamento, é uma garantia fundamental do cidadão, que é própria das democracias, num contexto em que as instituições trabalham com o fim de proporcionar segurança jurídica a todos, preservando assim os valores da cidadania.

conferindo à mesma a credibilidade de que ela tanto se ressentia, notadamente porque os mesmos policiais militares que elaboram, planejam e executam as políticas públicas de segurança pública são os que se sentam na cadeira do juiz no momento do julgamento dos crimes praticados pelos policiais militares no instante da execução das aludidas políticas de segurança.

O presente trabalho não se constitui em uma pesquisa empírica, mas um trabalho descritivo que é elaborado a partir de evidências normativas, evidências essas que se extraem dos decretos, das leis e dos preceitos constitucionais que disciplinam a existência e o campo de atuação da Justiça Militar Estadual ao longo dos anos, desde a sua criação até os dias atuais.

No primeiro capítulo do trabalho são abordadas questões relativas aos valores fundamentais da democracia, que são a liberdade e a igualdade. Para que se assegure a efetividade dos valores de liberdade e igualdade é necessário que todos os cidadãos se predisponham à observância das leis.

No contexto de liberdade e igualdade dos cidadãos, o uso da força e da violência na solução das questões entre uns e outros é vedado pela ordem jurídica, a violência entre os indivíduos é praticada em um contexto nitidamente antissocial. Assim, o Estado toma para si o monopólio do uso legítimo da violência. No plano interno, ele é realizado pelo Estado pela polícia, que atua de forma a proporcionar e a propagar a ideia de ordem que se extrai do ordenamento jurídico.

Traça-se um histórico do uso da violência, pelo Estado, no sistema de Justiça Criminal, sendo certo que a violência de Estado é prevalentemente praticada contra aqueles que são economicamente menos favorecidos, as vítimas das desigualdades sociais, os deserdados do desenvolvimento econômico. Desta forma, a igualdade como valor ou fundamento da democracia faz transparecer, por meio do uso legítimo da violência por parte do Estado, que essa violência ainda que legitimada pelo Direito se constitui em uma forma de evidenciar as verdadeiras desigualdades que ocorrem na sociedade e são notadas nos processos de construção democrática. Neste contexto, a polícia como instituição política há de refletir em sua atuação a forma de governo autocrática ou democrática.<sup>6</sup>

Ainda no primeiro capítulo a Justiça Militar Estadual é analisada à luz da teoria da justiça de Rawls, conforme já mencionado, sendo entendida como uma

---

<sup>6</sup> BAYLEY, 2002, p. 203.

exceção que se constitui em uma desigualdade, que quebra o princípio geral da igualdade a que todos estão submetidos e que se constitui na base do bem maior da política, a justiça. Como se trata de uma desigualdade, a Justiça Militar Estadual vai requerer para a sua existência e manutenção uma justificação de maneira que todos os indivíduos, e não apenas um pequeno grupo, possam auferir vantagens com a sua existência.

O segundo capítulo é dedicado aos militares brasileiros como atores políticos, as Forças Armadas, notadamente o exército, que inspiram toda a cultura de organização, o modo de atuação, assim como a ideologia que norteou o desenvolvimento das Polícias Militares dos Estados. Inicialmente são tratadas questões relativas à natureza dos exércitos de países aristocráticos e de países democráticos, seus anseios, aspirações e sobretudo a ambição militar em ambos os contextos. Uma análise da instituição militar desde seus primórdios no Brasil, seus valores, o contexto em que se deu sua formação e principalmente o peso político que lhes era dispensado desde o Império até a República. A participação das Forças Armadas, que desde o Império sempre atuaram como parte de uma elite política nacional, até o seu alijamento do cenário político durante a República.

Os preceitos de hierarquia e disciplina e todo o esforço levado a termo ao longo do período republicano para a estruturação do exército. A influência do Exército Alemão e da missão francesa. O exército se firmando como uma instituição liberal burguesa, conforme pode ser notado no conceito de defesa nacional. A participação na Revolução de 1930, a atuação no controle do levante comunista, bem como o apoio e sustentação da ditadura Vargas no Estado Novo.

O segundo capítulo ainda trata do engajamento dos militares na luta contra o comunismo. A Escola Superior de Guerra e todo o seu arcabouço ideológico, a construção do conceito de segurança nacional e seus desdobramentos, a ideia do inimigo externo e do inimigo interno. O golpe militar de 1964 e o período de ditadura militar. Os militares e a redemocratização que se deu com a abertura política e a entrada em vigor da nova Constituição.

A influência do exército na organização e na estruturação das polícias militares. A necessidade de um controle democrático civil sobre militares tanto na esfera federal quanto na esfera estadual, que diz respeito às polícias militares. A Justiça Militar Estadual como instrumento de controle dos integrantes da polícia militar.

O terceiro capítulo trata da segurança pública e da militarização da polícia. O contexto da segurança pública, assim como a análise da atividade desempenhada pela polícia é importante para a compreensão do exercício da jurisdição pela Justiça Militar Estadual. As demandas próprias da segurança pública e a ideia de ordem pública a ser preservada. O caráter ideológico que fundamenta o conceito de ordem que as instituições de segurança preservam. A polícia como instrumento de controle social, sua função de policiamento preventivo de natureza civil e sua estrutura militar. O exército e a polícia militar, instituições que têm por finalidade proporcionar segurança e clamam por um controle democrático civil. A polícia civil e a polícia militar como duas faces de uma mesma moeda, instituições que possuem diferentes processos de trabalho, diferentes estruturas e produzem profissionais bastante distintos. A questão da unificação ou integração das polícias. A polícia civil e a justiça, a polícia militar e o exército. A justiça e o exército como polos que retiram o foco da atividade policial, de maneira a inviabilizar a existência do que se pode chamar de campo policial. O policiamento preventivo e *accountability*, as noções de transparência e efetiva prestação de contas no trabalho de segurança pública desempenhado pelas polícias militares.

O quarto capítulo irá tratar do Poder Judiciário, sua estrutura, natureza, métodos de trabalho e comparação com os demais poderes. A metodologia da justiça como procedimento de legitimidade democrática. Os tribunais como espaço privilegiado de manifestação da razão pública.<sup>7</sup> O Judiciário como ator político de peso em razão de sua possibilidade de interpretação constitucional através do controle de constitucionalidade difuso. A independência do Poder Judiciário e a legitimidade dos juízes. O princípio do juiz natural como garantia fundamental do cidadão e a Justiça Militar Estadual como juízo natural e prerrogativa dos militares estaduais, seu desenho institucional como instituição híbrida que desempenha a tarefa de fiscalização e controle das polícias militares.

O histórico constitucional da Justiça Militar Federal e Estadual como prerrogativa dos militares brasileiros. A relação militares x Judiciário nos regimes autoritários. A necessidade de a Justiça Militar conquistar legitimidade democrática, sua organização sob a forma de escabinato e suas semelhanças com o Tribunal do Júri, cujo fundamento também consiste no julgamento pelos pares, a função

---

<sup>7</sup> RAWLS, 2001, p. 89.

pedagógica, o convite à participação, a composição por juízes leigos que exercem o poder de jurisdição como manifestação da soberania. Os interesses em conflito nos processos que tramitam perante a Justiça Militar Estadual.

No quinto capítulo será realizado um estudo de caso da Justiça Militar do estado de Minas Gerais, o qual trata da sua trajetória institucional desde o momento de criação, que se deu no ano de 1937, até os dias atuais. A presente pesquisa utiliza dados secundários obtidos por meio dos relatórios anuais da Corregedoria da Justiça Militar de Minas Gerais e evidências normativas consubstanciadas em uma evolução legal e constitucional ocorridas desde 1937, até o presente momento.

O caso da Justiça Militar de Minas Gerais é relevante e merece ser estudado em razão das peculiaridades que o distingue dos demais no contexto das Justiças Militares Estaduais de todo o Brasil, notadamente no que se refere à previsão legal ou regulamentar da pena de prisão disciplinar no âmbito das polícias militares estaduais e em razão da aplicação integral da Lei nº 9.099/95, a Lei dos Juizados Especiais Criminais no âmbito da primeira instância da Justiça Militar em Minas Gerais.

O estudo do caso da Justiça Militar de Minas Gerais é também significativo pelo fato de a magistratura civil da Justiça Militar Estadual neste estado ser organizada em carreira própria, distinta da Justiça Comum estadual, sendo Minas Gerais um dos três estados da federação que possuem Tribunal de Justiça Militar Estadual, tendo portanto o primeiro e o segundo grau de jurisdição especializados.

Não se pode deixar de mencionar também como dados relevantes e de justificação da realização deste estudo de caso, o grau de organização tanto do Poder Judiciário em Minas Gerais quanto da Polícia Militar de Minas Gerais, que são notadamente instituições que pelo histórico e presente se constituem em referências às instituições congêneres nos demais estados da federação brasileira.

É exatamente do estudo de caso da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais e da análise da questão da legitimidade dos seus órgãos de primeira e segunda instâncias, notadamente em razão do problema da legitimidade dessa Justiça, que surge a hipótese do empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual, que é apresentada no trabalho como provável solução para o problema da necessidade de aquisição de legitimidade democrática à Justiça Castrense nos Estados e como importante instrumento capaz de dotar a Justiça

Militar Estadual da estrutura necessária para a efetiva realização do controle da polícia militar.

No presente trabalho a hipótese do empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual se confirma como verdadeira, entretanto vale ressaltar que a constatação de sua confirmação não se dá por meio de dados empíricos, mas de evidências normativas estabelecidas em decretos, leis e nos preceitos constitucionais que disciplinam a matéria.

O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual se constitui em medida que viabiliza a ocorrência de mudanças no sentido de evitar que ela deixe de atuar e existir voltada tão somente para as Corporações Militares e assim se abra para toda a sociedade civil, passando a integrar o sistema de Justiça Criminal com maior utilidade, eficiência e credibilidade, proporcionando maior unidade a esse sistema.

## Capítulo 1

### Democracia e violência

#### 1.1 Os valores fundamentais da democracia

A democracia como forma de governo remonta à antiguidade e se contrapõe à autocracia. Por democracia, os antigos entendiam a democracia direta, em que os cidadãos decidiam diretamente as questões que eram dadas à coletividade decidir e a democracia representativa, em que os cidadãos elegem seus representantes e estes irão, por eles, tomar as decisões no que diz respeito à coisa pública.<sup>1</sup>

A concepção moderna de democracia surgiu com o advento das revoluções liberais burguesas desde o final do século XVIII e foi se consolidando até princípio do século XX. Huntington nos informa que são três as abordagens gerais acerca do significado de democracia que surgem até meados do século XX; são fontes de autoridade do governo, os propósitos do governo e procedimentos para a constituição do governo.<sup>2</sup>

Dentre as concepções de democracia é possível notar que duas apresentam características bem distintas, que são a concepção substantiva ou material, na qual o que está em causa é a garantia substancial de certos valores, e a defesa dos direitos individuais, tendo nítida conotação social, conforme estabelece Rangel.<sup>3</sup>

A outra concepção de democracia é a processual ou deliberativa. Neste caso a democracia não se apresenta como um conjunto de valores, mas como um método, processo ou procedimento a ser seguido.

Nas democracias representativas o procedimento de escolha de administradores e legisladores é realizado por meio de eleições livres, em que a cada cidadão é dada a opção de eleger seus representantes. Os magistrados, em que pese não serem eleitos, são escolhidos por meio de critérios estabelecidos na Constituição, apresentando assim uma forma de investidura legítima, legitimidade que se dá conforme a expressa manifestação do legislador constituinte.

---

<sup>1</sup> SARTORI, 1994, p. 289.

<sup>2</sup> HUNTINGTON, 1994, p. 16.

<sup>3</sup> RANGEL, 2009.

Considerando o aspecto procedimental da democracia e suas instituições, é necessário que sejam lançadas vistas sobre a diversidade de interesses e seus diferentes atores políticos. Neste contexto, considerando-se democracia como um processo, é certo que em seu aspecto dinâmico a democracia conduz a resultados que os atores políticos não podem prever.

Diferentemente das formas de governo autocráticas, que se constituem em seu oposto, em que a previsibilidade dos resultados é elevada porque para se chegar a estes não há processos que envolvem uma pluralidade de indivíduos, instituições e ideologias, nas democracias a única certeza é o próprio processo do complexo ato de produção de decisões políticas.

O respeito às regras estatuídas pelo sistema jurídico-constitucional, às instituições constitucionalmente estabelecidas e aos atos dos governantes que devem ser pautados por tais regras e instituições se constitui em verdadeira tônica no que tange à dinâmica das relações de poder em uma democracia, dinâmica esta que nos leva a uma situação de equilíbrio.

Para Weber a coação física, a força ou mesmo a violência legítima se constituem em instrumentos que são largamente utilizados pelo poder, notadamente o poder do Estado. No que se refere especificamente à violência, Weber assevera: “A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado – não haja a respeito qualquer dúvida –, mas é seu instrumento específico.”<sup>4</sup> Desta forma, a violência foi reivindicada pelo Estado de maneira que ele possui o que se pode chamar de monopólio do uso legítimo da violência.

Em havendo estrita obediência ao papel dos atores políticos nas diferentes arenas, mantém-se o equilíbrio. Entretanto, uma vez não observada esta obediência o próprio sistema constitucional estabelece como mecanismo de defesa da democracia o uso legítimo da força para a preservação da autoridade dos governantes escolhidos legítima e democraticamente por meio de livres eleições e para o cumprimento da lei elaborada por legisladores também escolhidos em livres eleições.

Sempre que necessário o Estado fará o uso legítimo da violência. Segundo Habermas, o uso da força pelo Estado surge como um poder de organização, de sanção e execução pelo fato de que os direitos conferidos pelo

---

<sup>4</sup> WEBER, 2011, p. 66.

Estado por meio da ordem jurídica precisam ser implantados, havendo assim a necessidade de uma jurisdição organizada de maneira que a formação da vontade política cria programas que têm de ser implementados.<sup>5</sup>

A ideia do uso legítimo da força nas democracias nos remete ao que Lassalle denomina de fatores reais e efetivos de poder em uma Constituição. Em que pese Lassalle se referir ao monarca, esta menção há que ser estendida a todo e qualquer governante legitimamente constituído. Todo sistema constitucional de ordem democrática subordina as Forças Armadas e as forças policiais ao governante legitimamente constituído e este, sempre que houver necessidade e atendendo aos reclamos da defesa externa, da ordem interna ou das instituições, fará o uso da força para a preservação de sua autoridade e das instituições que compõem a formação da vontade geral.<sup>6</sup>

Independentemente da concepção de democracia que se adote, cumpre destacar que a liberdade e a igualdade são os atributos mais característicos desta forma de governo.

## **1.2 A liberdade e a expressão da vontade**

No que diz respeito à liberdade do cidadão, Montesquieu distingue a liberdade filosófica da liberdade política. A primeira se constitui no exercício da vontade e se apresenta como expressão do livre arbítrio. A liberdade política consiste na segurança, lembrando sempre que a liberdade do cidadão depende da brandura das leis criminais. Liberdade que se apresenta como esfera de licitude que não é abrangida pelas leis criminais. As leis criminais são elaboradas de maneira a estabelecer a esfera das ações cujas práticas se pretende desestimular, notadamente em razão da lesividade ao grupo social.<sup>7</sup>

Para Hobbes, a liberdade consiste na ausência de impedimentos externos, impedimentos estes que tiram parte do poder que o indivíduo tem de fazer o que quer. A ideia de liberdade segundo Hobbes está ainda associada à

---

<sup>5</sup> HABERMAS, 2003, v. 1, p. 171.

<sup>6</sup> LASSALLE, 2001, p. 51.

<sup>7</sup> MONTESQUIEU, 1973, p. 177.

impossibilidade de impedir que o indivíduo use o poder que lhe resta, conforme lhe indica o seu próprio julgamento e razão.<sup>8</sup>

Bobbio esclarece que em linguagem política há dois modos de se compreender a palavra liberdade. No primeiro deles liberdade é a faculdade do indivíduo cumprir ou não determinadas ações sem o impedimento dos outros, da sociedade ou do poder estatal. A segunda maneira de compreender a palavra liberdade consiste no poder de não obedecer a outras normas que não sejam criadas pelo próprio indivíduo.<sup>9</sup>

Dentre as concepções enunciadas por Bobbio, a primeira delas apresenta a liberdade como a possibilidade do indivíduo gozar de uma esfera de ação que não seja controlada pelo Estado, seguindo assim uma concepção de liberdade preconizada pela doutrina liberal clássica. Neste contexto, o liberal pretende ampliar cada vez mais a esfera das ações não impedidas. Já na segunda concepção de liberdade, o indivíduo tenta aumentar o número de ações reguladas por meio de processos de autorregulamentação, agindo como um democrata.

Para Arnaud, a liberdade está associada a um estado de autonomia do indivíduo, autonomia esta que se expressa por meio de sua vontade, conforme se depreende de sua definição: “Estado de independência do indivíduo ou de um grupo em relação ao seu ambiente, em relação à sociedade e em relação ao governo desta sociedade; daí a faculdade de agir com toda independência, em conformidade consigo mesmo (livre arbítrio).”<sup>10</sup>

É certo que o exercício da liberdade requer a expressão de uma importante faculdade do ser humano que é a vontade, vontade que há de ser manifesta por meio do julgamento que o próprio indivíduo realiza diante dos fatos da vida.

A vida em sociedade e a própria existência do Estado requer que o indivíduo abra mão de parcela significativa de sua liberdade em prol da criação do Estado, conforme a teoria do contrato social. O Estado é o ente que irá assegurar a todos os cidadãos o exercício de direitos que ele próprio confere por meio da ordem jurídica por ele mesmo fundada.

---

<sup>8</sup> HOBBS, 1974, p. 82.

<sup>9</sup> BOBBIO, 2000, p. 101.

<sup>10</sup> ARNAUD, 1999, p. 466.

No que se refere à questão da liberdade na ordem política e em busca de um Estado ideal, é válido registrar as reflexões de Rousseau, um dos principais teóricos da democracia, acerca da liberdade sob a égide da nova ordem estatal: “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um se unindo a todos obedeça, todavia, apenas a si mesmo e permaneça tão livre como antes.”<sup>11</sup> Esta passagem faz menção à liberdade tanto no momento do estado de natureza quanto após a fundação da ordem estatal.

A liberdade do estado de natureza aproxima o homem de uma situação anárquica em que ele se vê subjugado pelos próprios instintos. Ainda sobre a liberdade, o mesmo autor esclarece:

Poder-se-ia acrescentar tanto ao que precede quanto à aquisição do estado civil a liberdade moral, a única que torna o homem verdadeiramente senhor de si mesmo, pois o impulso do apetite, por si só, é escravidão e a obediência à lei que se prescreveu, é a liberdade.<sup>12</sup>

Eis a exteriorização da vontade de obedecer às leis criadas pelo próprio indivíduo. Trata-se de uma manifestação de autodeterminação que nos remete à ideia de autonomia.

A liberdade de satisfação desenfreada dos próprios instintos, que se expressa na anarquia de um estado de natureza em que prevalecerá o exercício da vontade do mais forte em razão da inexistência de um mediador ou de um garantidor que reúna os meios e condições necessárias a assegurar a todos os indivíduos os direitos que permitam a existência e a coexistência de todos, cede lugar à liberdade da democracia, em que parcela da liberdade inicial é cedida em prol da segurança e estabilidade nas relações entre os indivíduos.

### **1.3 A desobediência civil**

A liberdade na ordem democrática está vinculada à ideia de obediência às leis que foram legitimamente criadas. Entretanto, não se pode afirmar que a liberdade democrática somente se expressa por meio da obediência às leis. É possível encontrar manifestações de liberdade até mesmo nos atos em que a

---

<sup>11</sup> ROUSSEAU, 2010, p. 29.

<sup>12</sup> ROUSSEAU, 2010, p. 31.

vontade se expressa fora do âmbito da obediência, ou porque não dizer, na esfera da desobediência. Nas situações de desobediência civil, muito embora se pratique um ato contrário à lei, tais atos também se constituem expressão da vontade que é indicativo da manifestação da liberdade nas democracias.

Tal afirmação se apresenta pertinente porque nos atos de desobediência civil, muito embora haja uma contestação a uma autoridade democrática, não há uma contestação à autoridade de maneira tão fundamental. Dworkin é quem faz considerações sobre o grau de consciência daquele que pratica a desobediência civil nos seguintes termos:

Eles não vêm a si mesmos – nem pedem aos outros que os vejam desta forma – como pessoas que estão buscando alguma ruptura ou reorganização constitucional básicas. Aceitam a legitimidade fundamental do governo e da comunidade; agem mais para confirmar que contestar seu dever como cidadãos.<sup>13</sup>

A desobediência civil aqui mencionada é a que Rawls define como um ato político e que seja necessariamente não violento, conscientemente contrário à lei, ato este que é praticado com o intuito de modificar a lei ou determinada política do governo. O ato de desobediência civil, segundo o mencionado autor, é dirigido ao senso de justiça da maioria da comunidade e afirma que os princípios da cooperação social entre os homens, que são livres e iguais, não estão sendo respeitados.<sup>14</sup>

Neste sentido a desobediência civil é medida contrária ao dever geral de todos os cidadãos de obedecer às normas que integram o ordenamento jurídico. Normas estas que foram elaboradas em estrita observância ao que prescreve a ordem constitucional legitimamente fundada. Desta forma, a obediência está associada à legitimidade da ordem democrática, estando inserida na própria aceitação que os cidadãos têm das leis vigentes e decisões tomadas pelas autoridades públicas. Já a desobediência nos remete à ideia de contestação às leis e à ordem instituída, sendo ambas expressão da liberdade que se manifesta no âmbito da democracia.

A desobediência civil é expressão da liberdade que se amolda aos padrões democráticos, porque muito embora seja uma contestação às leis ou

---

<sup>13</sup> DWORKIN, 2000, p. 155.

<sup>14</sup> RAWLS, 2008, p. 453.

decisões de governo, embora se trate de uma postura ilegal, ela não é violenta, ela não se exterioriza com atos de violência ou de força, mas sobretudo por meio de uma postura passiva. Rawls faz ainda considerações relativas à atitude daquele que pratica a desobediência civil em relação à lei, conforme a seguinte passagem:

A desobediência civil não é violenta também por outro motivo. Expressa desobediência à lei dentro dos limites da fidelidade à lei, embora esteja à margem da lei. Há transgressão à lei, mas a fidelidade à lei é expressa pela natureza pública e não violenta do ato, pela disposição de arcar com as consequências jurídicas da própria conduta. Essa fidelidade à lei ajuda a comunicar à maioria que o ato é, de fato, politicamente consciencioso e sincero, e que tem o intuito de atingir o senso público de justiça.<sup>15</sup>

É exatamente o fato de não se constituir um ato de violência, que reveste a desobediência civil de um aspecto de contrariedade à ordem jurídica, sendo entendida sobretudo como uma manifestação de vontade que é expressão da liberdade democrática. A inexistência de violência na desobediência civil, embora expresse uma contrariedade, afasta por si só a possibilidade de uma reação violenta por parte do poder público. A desobediência civil é um ato de resistência pacífica.

É certo que na democracia a liberdade se expressa como manifestação da vontade. Entretanto, cumpre salientar que para a formação da vontade que expresse o pensamento de toda a coletividade a democracia não exige a unanimidade, caso exigisse ficaria evidenciado que o processo de formação da vontade coletiva seria inviável. A democracia se contenta, na formação da vontade coletiva com a manifestação da vontade da maioria. No que se refere à manifestação da vontade individual e coletiva Rousseau faz considerações que muito esclarecem tal questão:

Há aliúde muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só considera o interesse comum, aquela considera o interesse privado e não passa de uma soma de vontades particulares, mas ao subtrair dessas mesmas vontades os mais e os menos que se destroem mutuamente, a soma das diferenças é a vontade geral.<sup>16</sup>

Para Rousseau a vontade geral é a vontade coletiva, que não se expressa como somatório de vontades individuais, mas a vontade coletiva do ente

---

<sup>15</sup> RAWLS, 2008, p. 456.

<sup>16</sup> ROUSSEAU, 2010, p. 39.

político, o qual visa ao interesse comum. Essa vontade emana do povo e se expressa por meio da lei legitimamente elaborada.

Sobre a manifestação da vontade como expressão da autonomia dos indivíduos e a própria formação da vontade coletiva, Habermas, ao tratar do conceito procedimental de democracia, assevera:

A sociedade é por si mesma sociedade política – *societas civilis*; pois, na prática de autodeterminação política dos sujeitos privados, a comunidade como que toma consciência de si mesma, produzindo efeitos sobre si mesma, através da vontade coletiva dos sujeitos privados. Isso faz com que a democracia seja sinônimo de auto-organização política da sociedade.<sup>17</sup>

Desta forma, é possível perceber que mesmo em um conceito procedimental de democracia há posição de destaque para a liberdade da manifestação da vontade como autodeterminação do indivíduo na formação da vontade do corpo político.

É certo que, no contexto de uma democracia, a liberdade e nenhum outro direito fundamental irá se revestir de caráter absoluto. A liberdade sob o prisma da ordem democrática sofrerá condicionamentos que servem até mesmo para a preservação da democracia, de suas instituições e de outras categorias de direitos que ela própria institui.

#### **1.4 A igualdade e a teoria da justiça de John Rawls**

O anseio pela igualdade é próprio dos homens livres, sendo portanto a liberdade um pressuposto da igualdade. Montesquieu assevera que nos estados monárquicos e despóticos ninguém aspira à igualdade e que tal aspiração nem ocorre aos espíritos. O que cada um almeja nesses estados é a superioridade em relação ao outro. As pessoas que se encontram nas posições mais baixas desejam sair dessa condição e assim serem senhoras das outras. Desta forma, ele considera verdadeira a seguinte máxima: “Numa república, para que se ame a igualdade e a frugalidade, é mister que as leis as tenham estabelecido.”<sup>18</sup>

Segundo Hobbes, os homens são naturalmente dotados de diferentes qualidades e características e, muito embora haja distinção entre tais qualidades

---

<sup>17</sup> HABERMAS, 2003, p. 20.

<sup>18</sup> MONTESQUIEU, 1973, p. 70.

individualmente, de maneira que se comparadas as características de cada indivíduo haverá grande desigualdade, posto que um será mais forte de corpo, ou de espírito, mas o fato é que quando se faz a comparação de todas as qualidades em conjunto a diferença que se estabelece entre um e outro não é suficiente para que o indivíduo possa, com base nela, reclamar para si qualquer benefício a que outro homem não possa também aspirar.<sup>19</sup>

A igualdade como valor fundamental da democracia, assim como a liberdade, é conceito que remonta à filosofia política. Todo o sistema de direitos é instituído com base na ideia de igualdade. São os parâmetros estabelecidos pelo direito que vão assegurar, com base na igualdade formal, toda a estruturação lógica dos fundamentos de validade das normas jurídicas.

No contexto da filosofia política Aristóteles estabelece com precisão o papel a ser desempenhado pela igualdade na seguinte passagem:

O bem é o fim de toda a ciência ou arte; o maior bem é o fim da política, que supera todos os outros. O bem político é a justiça, da qual é inseparável o interesse comum, e muitos concordam em considerar a justiça, como dissemos em nossa Ética, como uma espécie de igualdade. Se há, dizem os filósofos, algo de justo entre os homens é a igualdade de tratamento entre pessoas iguais. Ora, em que consistem a igualdade e a desigualdade? É o que devemos saber. A questão não é nem alheia à política, nem destituída de dificuldade.<sup>20</sup>

Aristóteles aponta o bem da política como sendo a justiça, considerando esta como uma espécie de igualdade. A ideia de igualdade além de servir para que o direito se encarregue de cumprir os seus objetivos, que são o bem comum e a paz social, serve também de fundamento para a justiça, cujas realizações não de ser pautadas pelo direito.

É exatamente a consideração de uma desigualdade natural entre os homens, desigualdade esta que é gerada por diferentes concepções e visões de mundo. Além das diferentes posições que os indivíduos ocupam na sociedade, as quais geram enormes disparidades que desencadeiam uma desigualdade de oportunidades, que a questão da igualdade e da justiça se apresenta como uma intrincada questão política. Acerca dessas questões Aristóteles tece importantes

---

<sup>19</sup> HOBBS, 1974, p. 78.

<sup>20</sup> ARISTÓTELES, 2006, p. 162.

considerações das relações entre fortes e fracos e a ideia de igualdade, conforme se depreende:

Em matéria de igualdade e de justiça, não é fácil encontrar a verdade exata; é bem mais fácil consultar a sorte do que persuadir os que podem ser os mais fortes. Os fracos não pedem mais do que igualdade e justiça, mas os mais fortes pouco se importam com isso.<sup>21</sup>

No que se refere às principais questões da política, é Rousseau um dos mais destacados teóricos da democracia, quem assevera que o mais forte não será suficientemente forte para ser sempre senhor se não transformar sua força em direito e a obediência em dever. Para o mencionado autor ceder à força é um ato de necessidade, jamais de vontade; trata-se de um ato que, no limite, é considerado como um ato de prudência. A transformação da força em direito e da obediência em dever que nos dá a dimensão da legitimidade de uma dada ordem política. A conclusão deste raciocínio é que a força, por si só, não produz direito e que não se está obrigado a obedecer senão aos poderes legítimos.<sup>22</sup>

É exatamente no âmbito das relações entre fortes e fracos que ocorrem as transformações das estruturas da sociedade sempre que houver mudança nos valores nela cultivados. O binômio igualdade/justiça cederá lugar para o seu oposto desigualdade/injustiça.

No que se refere às questões relacionadas à igualdade e à justiça é oportuno lembrar uma teoria de justificação do Estado, que eleve a um nível mais alto de abstração a conhecida teoria do contrato social, conforme encontrada em Locke, Rousseau, Hobbes e alguns escritos de Kant, que seja fundada na ideia de justiça. Na chamada teoria da justiça preconizada por John Rawls, o contrato original não tem a finalidade de inaugurar determinada sociedade ou de estabelecer uma forma específica de governo, mas a ideia norteadora é de que os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade se constituem objeto do acordo original, qual seja, objeto do próprio contrato.<sup>23</sup>

A maneira de encarar os princípios de justiça é denominada de justiça como equidade. A escolha desses princípios é feita por seres racionais em situação da mais completa igualdade/liberdade. A situação de escolha desses princípios não

---

<sup>21</sup> ARISTÓTELES, 2006, p. 164.

<sup>22</sup> ROUSSEAU, 2010, p. 25.

<sup>23</sup> RAWLS, 2008, p. 13.

se constitui em um momento histórico real que possa ser definido cronologicamente, mas trata-se de uma situação hipotética.

Os princípios de justiça são escolhidos por todos os indivíduos em uma situação de igualdade. Essa situação de igualdade é assegurada por meio do que Rawls denomina véu de ignorância. A ideia do véu de ignorância assegura que os indivíduos ignorem sua verdadeira posição ou situação na sociedade no momento em que vão escolher os princípios de justiça. Ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua sorte na distribuição dos recursos, sua inteligência, força, enfim, ninguém conhece suas habilidades e potencial. Isso garante que ninguém seja favorecido ou desfavorecido na escolha dos princípios.<sup>24</sup>

Desta forma, a escolha dos princípios, que se dará em uma chamada posição inicial, estabelece que as partes envolvidas no ato da escolha sejam racionais e mutuamente desinteressadas, o que afasta qualquer tipo de egoísmo. A escolha dos princípios há que assegurar a todos os indivíduos tanto mais equitativamente possível o acesso à distribuição dos recursos, o que há de explicar a adequação da expressão justiça como equidade, ela expressa a ideia de que os princípios de justiça são escolhidos de forma equitativa. Uma vez escolhidos os princípios de justiça as partes se envolvem na escolha de uma constituição e de uma legislatura para promulgar leis.<sup>25</sup>

A teoria da justiça se alinha às teorias da escolha racional, sendo a racionalidade entendida como o ato de se elevar algo ao máximo, tendo-se em vista que em questões morais o que deve ser elevado ao máximo é o bem, sendo a ideia de bem entendida como a satisfação do desejo racional segundo a interpretação do princípio da utilidade.<sup>26</sup>

Partindo da ideia do utilitarismo, adota-se para toda a sociedade o princípio da escolha racional para um único ser humano. Nesta concepção compreende-se o lugar do observador imparcial, considerando fundamentalmente que o princípio adequado para uma única pessoa se aplica a toda a sociedade. Esse observador identifica os anseios dos outros e os vivencia como se fossem seus e

---

<sup>24</sup> RAWLS, 2008, p. 15.

<sup>25</sup> RAWLS, 2008, p. 16.

<sup>26</sup> RAWLS, 2008, p. 21.

tais anseios o legislador ideal tenta satisfazer ao máximo por meio do ajuste de normas do sistema social.<sup>27</sup>

No trabalho do legislador ideal fica excluído do raciocínio que equilibra os ganhos e as perdas dos indivíduos, o que se pode chamar de cerne inegociável, que são as liberdades fundamentais e os direitos garantidos pela justiça. Esses valores não estão sujeitos a negociações políticas e nem mesmo ao cálculo dos valores sociais. É exatamente essa ideia associada ao véu de ignorância que vai proporcionar condições para que as partes venham a se manifestar de forma racional e desinteressadamente na escolha dos princípios de justiça na posição inicial.<sup>28</sup>

Ao abordar questões relativas às instituições e à atuação da justiça formal, Rawls trata da questão da necessidade de se cumprir a lei, dando a ela uma interpretação dentre as cabíveis a fim de que se proporcione segurança jurídica, conforme se pode notar na seguinte passagem:

A justiça formal, no caso das instituições jurídicas, é simplesmente um aspecto do Estado de Direito que ampara e garante expectativas legítimas. Um tipo de injustiça ocorre quando os juizes e outras autoridades deixam de aderir às leis e outras interpretações apropriadas ao tomar decisões. É injusta a pessoa que, por caráter ou inclinação, esteja propensa a tais atos. Ademais, mesmo quando as leis e as instituições são injustas, é sempre melhor que sejam aplicadas com constância. Assim, quem está sujeito a elas pelo menos sabe o que lhe é exigido e pode proteger-se, ao passo que há injustiça ainda maior se os já prejudicados forem tratados com arbitrariedade em certos casos, nos quais as leis lhes proporcionem alguma segurança.<sup>29</sup>

Na mesma sequência de raciocínio e exatamente na mesma passagem de sua obra, Rawls pondera que aliviar o sofrimento dos que recebem, em razão da aplicação da lei, um tratamento injusto por meio de desvios das normas existentes, questionando até que ponto se pode agir dessa forma, se constitui em uma das questões mais intrincadas de justiça política. Assim, segundo o referido autor a força das pretensões de justiça formal e da própria obediência ao sistema irá depender da justiça substantiva das instituições e da possibilidade de reformá-las. É necessário que as instituições de justiça assegurem uma prestação jurisdicional que goze de certa legitimidade não somente no que tange ao processo de produção da decisão

---

<sup>27</sup> RAWLS, 2008, p. 30.

<sup>28</sup> RAWLS, 2008, p. 34.

<sup>29</sup> RAWLS, 2008, p. 71.

judicial, mas sobretudo no que diz respeito ao seu conteúdo de maneira a atender aos anseios de justiça da sociedade.

É na elaboração do primeiro princípio de justiça que as ideias de liberdade e igualdade se juntam em um verdadeiro amálgama em prol do ideal de justiça. Já o segundo princípio de justiça diz respeito ao reconhecimento da existência de desigualdades sociais e econômicas, em que pese a existência de igualdade formal. Ambos os princípios assim estabelecem:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.<sup>30</sup>

Esses princípios regem a distribuição de direitos e deveres e regulam a distribuição das vantagens econômicas. Eles estão dispostos de forma serial, de maneira que o primeiro é prioritário em relação ao segundo. Em ambos os princípios as ideias de liberdade, igualdade e justiça são conjugadas de tal forma que o reconhecimento das desigualdades efetivamente existentes possa ser vantajoso para todos. De tais considerações é possível inferir que a injustiça se constitui na desigualdade que não seja vantajosa para todos.

Os dois primeiros princípios de justiça de Rawls estabelecem conceitos de liberdade e igualdade que nos remetem à liberdade natural, à igualdade liberal e à igualdade democrática. A igualdade democrática é a que mais propriamente nos interessa. Segundo Rawls, a igualdade democrática é fruto da combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio de diferença. Nesta ordem de ideias o autor perquire qual seria o melhor desenho institucional para a estrutura de instituições que viessem a viabilizar a concretização dos princípios de justiça, senão vejamos:

Presumindo-se a estrutura de instituições exigidas pela liberdade igual e pela igualdade equitativa de oportunidades, as expectativas mais elevadas dos que estão em melhor situação serão justas se, e somente se, fizeram parte de um esquema que elevem as expectativas dos membros mais desfavorecidos da sociedade. A ideia intuitiva é que a ordem social não deve instituir e garantir as perspectivas mais atraentes dos que estão em

---

<sup>30</sup> RAWLS, 2008, p. 73.

melhor situação, a não ser que isso seja vantajoso também para os menos afortunados.<sup>31</sup>

O princípio de diferença há que ser compreendido como uma concepção fortemente igualitária no sentido de que, se não houver uma distribuição que melhore a situação das pessoas que estejam em situação de desigualdade, deve-se preferir a distribuição igualitária.

No esforço de encaminhar a distribuição de recursos de maneira a tender à igualdade e dessa forma proporcionar maior igualdade de oportunidades, o princípio de diferença é empregado de forma conjugada com o princípio de reparação, segundo o qual as desigualdades imerecidas exigem reparação e como as desigualdades de berço e de talentos naturais são imerecidas, devem ser compensadas de alguma maneira.<sup>32</sup>

Segundo o princípio de reparação para tratar a todos com igualdade e assim oferecer igualdade de oportunidades, a sociedade deve dar mais atenção aos que têm menos qualidades inatas e aos que ocupam posições sociais menos favoráveis. Exemplificativamente o autor sugere a hipótese de se despender mais recurso com a educação dos menos inteligentes, em vez de se investir mais na educação dos mais inteligentes, ao menos durante um certo período da vida, qual seja, os primeiros anos de escola.

É evidente que na sociedade nem sempre todas as pessoas vão estar dispostas a compreender que é necessário reduzir as desigualdades. Lamentavelmente há uma tendência natural ao egoísmo e não ao altruísmo. Nem sempre elas estão dispostas a sacrificar seus interesses em benefício dos outros, muito embora se considere que na posição original elas sejam mutuamente desinteressadas. Não havendo propriamente um consenso em razão da diversidade de interesses os conflitos se evidenciam e a ideia de justiça se firma como uma necessidade e sobretudo como a virtude de práticas nas quais se busca uma solução legítima às situações de conflito. Neste contexto, as pessoas exercem pressão umas sobre as outras com o propósito de defender seus direitos.<sup>33</sup>

Daí a importância e a necessidade de que na posição original, qual seja, no momento em que os princípios de justiça sejam escolhidos por partes racionais

---

<sup>31</sup> RAWLS, 2008, p. 91.

<sup>32</sup> RAWLS, 2008, p. 120.

<sup>33</sup> RAWLS, 2008, p. 153.

que não adotem nenhuma razão de bem. É importante lembrar que nesta situação todos desconheçam a sua posição na sociedade, seus dotes pessoais, sua fortuna, habilidades e interesses. O véu de ignorância assegura essa situação, além de possibilitar a escolha de uma concepção de justiça em especial.

Uma vez escolhidos os princípios de justiça e estabelecido o desenho das instituições constata-se a necessidade de submissão de todas as instâncias e esferas de decisão à lei. Entretanto, situações existem em que juízes e operadores do direito com poder de decisão têm dificuldade de aplicar a lei apropriada ou de interpretá-la corretamente, o que evidentemente pode gerar ações injustas. Em casos tais é importante que exista a crença, por parte de legisladores e juízes, de que seja mais que necessário, mas sim possível, a obediência às leis.

Desta forma, em havendo a lei e seu leque de interpretações plausíveis, o campo da discricionariedade dos juízes se torna um campo cada vez mais estrito, o que proporciona maior previsibilidade das decisões. No que se refere à necessidade de aceitação da lei e dos argumentos que invocam a importância de sua aplicação, Rawls assevera que para os cidadãos a lei se constitui no menor de dois males, uma vez que se por um lado eles podem ser considerados culpados por atos que não praticaram, os riscos à sua liberdade seriam ainda piores em qualquer outra situação.<sup>34</sup>

Uma vez ocorrendo o bom funcionamento das instituições, de maneira que ao final dos processos de tomada de decisão sejam entregues decisões que gozem de certa legitimidade e conseqüentemente tenham aceitação pela sociedade, faz surgir nos cidadãos o desejo de que todos têm de agir de forma justa, notadamente porque vivem sob a égide de instituições justas e se beneficiam delas.

Analisando as questões relativas à justiça, Rawls apresenta os fundamentos da igualdade em três diferentes níveis. No primeiro deles a igualdade seria essencialmente o que ele chama de justiça como regularidade, o que poderíamos chamar de justiça formal, que se constitui na aplicação imparcial e interpretação constante das leis, de maneira que os casos semelhantes sejam tratados de forma semelhante em razão dos precedentes ou estatutos legais. Trata-se do nível menos controverso entre as concepções de igualdade na ideia de justiça.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> RAWLS, 2008, p. 300.

<sup>35</sup> RAWLS, 2008, p. 622.

No segundo nível a igualdade diz respeito à aplicação da estrutura substantiva das instituições. Neste caso a ideia de igualdade é estabelecida pelos princípios de justiça, os quais exigem que sejam atribuídos iguais direitos fundamentais a todos. No terceiro nível a igualdade se ocupa de estabelecer a que tipos de seres devem ser asseguradas as garantias da justiça. Desta forma, deve-se igual justiça àqueles que têm a capacidade de participar e agir de acordo com o entendimento público da situação inicial, qual seja, as pessoas morais.

Para Arnaud sempre que se percebe injusta determinada desigualdade jurídica ou social bem como a estrutura que a fundamenta, evidencia-se uma mutação dos valores que a tornavam suportável. O referido autor melhor esclarece a questão nos seguintes termos:

Desde então, as relações entre a noção de igualdade e a transformação das estruturas da sociedade em valores que são aceitos em seu seio levam a considerar certas desigualdades jurídicas e/ou sociais como injustas, e outras como justas, ou, pelo menos, como toleráveis.<sup>36</sup>

No âmbito da democracia a igualdade é princípio que estabelece, por meio da lei e sob o ponto de vista formal, determinada igualdade de tratamento. Trata-se de uma igualdade formal que não tem o condão de assegurar a todos, material e equitativamente, o acesso a tudo o que legitimamente se almeja pela expressão da vontade como manifestação da liberdade.

No que se refere à igualdade Peralva assevera que muito embora a democracia tenha feito evoluir a experiência da igualdade, por outro lado é necessário que se reconheça a existência de desigualdades substantivas, notadamente as desigualdades de renda, que efetivamente se mantêm. Em que pese a existência de uma igualdade formal, o debate sobre as desigualdades se mantém no centro da reflexão democrática.<sup>37</sup>

No que tange à desigualdade de renda é possível notar que ela se constitui em pedra angular de todas as desigualdades. A desigualdade de renda gera a desigualdade de oportunidades e esta gera uma certa vulnerabilidade no que se refere à atuação dos órgãos de repressão à criminalidade, notadamente porque ela gera uma maior exposição à violência praticada pela polícia, o que poderíamos chamar de violência oficial.

---

<sup>36</sup> ARNAUD, 1999, p. 385.

<sup>37</sup> PERALVA, 2000, p. 33.

## 1.5 Algumas considerações sobre a violência

Quando se tem a violência como objeto de estudo duas são as abordagens que se mostram possíveis. A primeira delas consiste no estudo da violência como uma realidade própria e intrínseca do indivíduo. Neste contexto o foco de estudo é o indivíduo em seus aspectos biológico e psicológico sendo realizada sobretudo uma análise comportamental.

A segunda abordagem considera a violência como manifestação de grupos e indivíduos em um contexto marcadamente social. Assim, mesmo a violência individual se apresenta como uma realidade ou um fenômeno unicamente perceptível por meio de uma construção social. Segundo Arnaud, a violência é como fenômeno que se expressa somente no meio social, conforme se pode notar na seguinte passagem:

Será a violência inelutável? Para certos autores, a violência é o produto das diferenças culturais e das desigualdades sócio-políticas (Galtung). Homogeneizar umas e reduzir as outras deveria conduzir a sociedades sem violência. Para outros (Szabo), a violência é ao mesmo tempo de origem psicológica e sociológica: quanto mais uma sociedade assegura uma forte coesão de seus subgrupos, quanto menos a violência se expressará.<sup>38</sup>

Violência é termo polissêmico, que muito embora tenha um sentido geral, apresenta significados e permite o desenvolvimento de vários sentidos. A violência vai surgir na relação entre indivíduos e sempre se expressa, ao menos a uma primeira vista, como manifestação de força no âmbito dessa relação. A violência está intimamente associada ao uso da força, força que há de recair necessariamente sobre alguém fisicamente ou sobre a sua vontade. Trata-se de um ato físico que se inflige sobre o corpo ou um ato moral, mas em ambos os casos há de se dirigir à vontade de outrem.

Eis os dois caracteres distintivos da violência física e da violência moral. A primeira é ato físico de constrição que se exerce sobre o corpo e a segunda é ato de constrição sobre a ação de quem a sofre. Em ambos os casos a violência há de atingir a liberdade de ação e a manifestação da vontade.

---

<sup>38</sup> ARNAUD, 1999, p. 826.

Segundo Bobbio<sup>39</sup>, o termo violência pode ser considerado como sinônimo de força, entretanto a violência apresenta considerável distinção da ideia de poder. Quando a violência se manifesta há uma alteração danosa no estado físico de indivíduos, grupos ou coisas. Já o poder tem a força de alterar a conduta do indivíduo ou do grupo preservando um mínimo de vontade desse indivíduo ou desse grupo.

Todo ato de violência é um atentado à liberdade e à livre manifestação da vontade. Dentre os teóricos contratualistas, Hobbes foi o que preconizou o estado de natureza mais beligerante, em que os indivíduos se relacionavam na mais absoluta barbárie porque o homem agia como verdadeiro lobo de seu semelhante. A condição natural da humanidade é profundamente marcada pelo constante estado de guerra de todos contra todos.

Esse constante estado de beligerância irá surgir em consequência da condição de igualdade a que todos estão sujeitos. É exatamente a partir da igualdade de capacidade que deriva a igualdade no que se refere à esperança de atingir os objetivos. Neste contexto, a ideia de escassez de recursos surge como ponto central da controvérsia entre os homens e deflagradora da situação de conflito. Assim, se dois homens almejam o mesmo bem ao mesmo tempo, considerando não ser possível que ambos possam gozar desse bem simultaneamente, eles se tornam inimigos e por isso se esforçam por destruir ou subjugar um ao outro.<sup>40</sup>

A violência surge como verdadeiro instrumento que cada indivíduo lança mão para a consecução de seus objetivos. Trata-se de um contexto completamente antissocial em que os homens não extraem nenhum prazer da convivência de uns para com os outros. Esse estado de coisas irá prevalecer até que exista um poder que mantenha todos em uma situação em que uns tenham respeito para com os outros. Este poder é exercido pelo Estado, que para o desempenho deste papel chama para si o uso exclusivo da violência e porque não dizer, o seu monopólio.

O uso da violência por parte do Estado há que ser exercido de forma legítima e esta legitimidade se extrai por meio dos parâmetros legais e constitucionais que disciplinam o uso da força. O uso da força nas democracias,

---

<sup>39</sup> BOBBIO, 2007, p. 1291.

<sup>40</sup> HOBBS, 1974, p. 79.

como manifestação de um poder legítimo, há que se expressar dentro das balizas estabelecidas pelo direito.

Esse direito, para estabelecer os parâmetros de uso da força como manifestação de poder nas democracias, deve ser elaborado com a possibilidade de participação dos cidadãos ou de seus representantes eleitos, de maneira que lhe seja conferida a necessária legitimidade. É certo que não foi sempre assim, uma vez que a modernidade, para satisfazer a necessidade de legitimidade no uso da violência, precisou estatizá-la, conforme se depreende da seguinte passagem de Arnaud:

A modernidade é principalmente caracterizada pelo poder crescente de uma estrutura política nova, o Estado monárquico, e depois o democrático, capaz de impor à sociedade o monopólio legítimo e racionalizado da violência. A estatização da guerra e da repressão do crime está intimamente ligada ao modelo de dominação legal-racional.<sup>41</sup>

O Estado chamou para si o monopólio da violência e esta há de se constituir em um recurso que será usado estritamente em obediência aos parâmetros legais para que este uso seja legítimo. O uso da violência por parte do Estado é uma modalidade de sanção, mas uma sanção que se apresenta como superior às demais e que deve ser usada como o último recurso.

É correto afirmar que a simples possibilidade do uso da violência pelo Estado se constitui em um fator de dissuasão capaz de evitar que a maioria dos cidadãos utilize tal recurso para a solução de seus conflitos assegurando assim que todos coexistam pacificamente. É necessário que pare sobre todos a realidade de que o uso da violência pelo Estado seja uma possibilidade concreta.

O fator de dissuasão que se constitui na possibilidade de uso da violência é capaz de evitar que a maior parte da coletividade lance mão desse recurso. É correto afirmar que se trata da maior parte, uma vez que na modernidade democrática a solução pacífica dos conflitos é na verdade a regra.

Reservando para si o monopólio do uso legítimo da violência, o Estado se coloca no lugar da autoridade que assume o papel de garantidor da segurança de todos e sobretudo a estabilidade na solução pacífica das controvérsias. Entretanto, esse monopólio não é absoluto, posto que excepcionalmente a ordem jurídica

---

<sup>41</sup> ARNAUD, 1999, p. 826.

brasileira vai permitir que o indivíduo faça uso da violência. Essas exceções estão registradas na lei criminal e na lei civil.

A primeira exceção é a legítima defesa, que estabelece o direito do indivíduo se defender pessoalmente de uma agressão injusta sempre que sofrer ou estiver ameaçado de sofrer uma agressão por parte de outrem. É necessário que esta agressão seja atual ou iminente. A agressão atual é a que está acontecendo e a iminente, a que está em vias de acontecer. É necessário também que seja uma agressão injusta e por agressão injusta deve ser entendida a conduta humana que ataca ou coloca em perigo determinado bem jurídico. Os requisitos da legítima defesa estão previstos no Código Penal nos seguintes termos: “Art. 25. Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.”<sup>42</sup>

Na legítima defesa o indivíduo que lança mão desse direito, e que portanto pratica a repulsa à injusta agressão, deve fazer o uso moderado dos meios necessários. A definição dos meios que possam vir a ser considerados necessários quanto à moderação em seu uso é proporcional à agressão injusta, ou seja, quanto maior a agressão mais se justifica a utilização de meios mais eficazes.

O exercício da legítima defesa se constitui em um direito que tem o condão de afastar todas as consequências jurídicas danosas decorrentes do uso da violência. A legítima defesa afasta a ocorrência do crime se constituindo em causa de exclusão da criminalidade e consiste em uma exceção que autoriza o uso da violência pelos particulares.

Além da legítima defesa, que se constitui em um instituto de natureza criminal que excepcionalmente autoriza o uso da força ou da violência pelos particulares, a ordem jurídica pátria no âmbito civil também prevê modalidade semelhante de defesa da posse, que é prevista no Código Civil. Trata-se do desforço imediato, que autoriza ao possuidor defender sua posse utilizando-se da força, senão vejamos:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de

---

<sup>42</sup> BRASIL, 1940.

desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.<sup>43</sup>

Não estando no âmbito dessas exceções legais que são a legítima defesa e o desforço imediato, o uso da violência por parte de particulares irá trazer consequências jurídicas drásticas exatamente para que tal prática seja coibida. A única violência que se mostra legítima é a praticada pelo Estado.

As instituições públicas que integram o Estado e que promovem o uso da força, ou o uso da violência na forma de monopólio, são as Forças Armadas e a polícia. As Forças Armadas atuam no plano da defesa externa, já a polícia tem sua atuação no âmbito da ordem e da segurança internas. Ambas são instituições que, em razão da própria natureza e atribuições, foram criadas para produção e emprego da força como expressão de poder político.

## **1.6 Violência de Estado e a atividade policial**

No que se refere à violência praticada pelo Estado, notadamente pelos órgãos de controle social e de repressão à criminalidade que são a polícia, o Ministério Público e a Justiça Criminal, é possível notar que a violência historicamente sempre foi usada como técnica de investigação para a solução de crimes e no próprio cumprimento das sentenças.

No que tange à Justiça Criminal o uso da violência física, notadamente a tortura, foi utilizada como meio de obtenção da prova processual. A tortura foi utilizada durante período considerável da Idade Média e por toda a Idade Moderna. É possível afirmar que do ponto de vista formal, qual seja, com a devida previsão em lei e regulamentos estatutários, a tortura foi prática corrente no período compreendido entre os séculos XII e XVIII.<sup>44</sup>

No dizer de Foucault, trata-se de verdadeiro ritual realizado com estranha economia. O mesmo ritual que produz a verdade no processo caminha a par como o ritual que conduz à decisão judicial e impõe a punição. O corpo do indivíduo que sofre a acusação é ao mesmo tempo objeto de aplicação do castigo e o *locus* de

---

<sup>43</sup> BRASIL, 2002.

<sup>44</sup> TEIXEIRA, 2004, p. 17.

extorsão da verdade. Desta forma, o sofrimento decorrente da tortura é ao mesmo tempo um ato de instrução processual e uma medida de punição.<sup>45</sup>

Uma das mais antigas definições de tortura é possível encontrar no livro do Digesto, que integra a coletânea de leis denominada *Corpus Juris Civilis*, da autoria de Ulpiano. Teixeira menciona em sua obra importante passagem da referida legislação em que a tortura é definida, senão vejamos:

Por *quaestio* [tortura] devemos entender o tormento e o sofrimento do corpo com a finalidade de obter a verdade. Portanto, nem o interrogatório em si nem as ameaças leves dizem respeito a este édito. Assim, a *quaestio* deve ser entendida como força e tormento, pois são estas coisas que determinam seu significado. (Digesto, XLVII X, 15, §15)<sup>46</sup>

Quando institucionalizada a tortura se apresenta como um recurso que integra o procedimento legal se constituindo em um meio de prova que tem a finalidade de levar à confissão do crime, colocando em evidência a verdade dos fatos.

Na Europa continental a maior parte dos países adotaram, originariamente, o processo criminal na forma secreta até a sentença. O processo era secreto não apenas para o público, mas também para o acusado. A lógica empregada no processo era de que o saber se constituía em um privilégio da acusação. O fundamento que justificou a adoção da tortura e dos suplícios nos sistemas processuais além do sigilo das informações ao acusado e ao público é bem expresso por Foucault no sentido de que: “A forma secreta e escrita do processo confere com o princípio de que em matéria criminal o estabelecimento da verdade era para o soberano e seus juízes um direito absoluto e um poder exclusivo.”<sup>47</sup> Nesta ordem de ideias a tortura de um homem suspeito se mostrava como algo justificável porque a elucidação de um crime atende ao interesse de toda a sociedade.

A tortura, conforme salienta Beccaria, era utilizada com o fim político de inculcar o terror nos indivíduos inclinados ao crime. Tratava-se do meio mais infame de descobrir a verdade e que em sua prática se mostrou um meio seguro de condenar o inocente fraco e absolver o celerado robusto, capaz de suportar com resistência o martírio que lhe é infligido. Como ação violenta, fazia desaparecer as

<sup>45</sup> FOUCAULT, 2013, p. 43.

<sup>46</sup> TEIXEIRA, 2004, p. 7.

<sup>47</sup> FOUCAULT, 2013, p. 37.

diferenças pelas quais se distingue a verdade da mentira. Trata-se de uma metodologia de busca da verdade que se encontra a par com a própria mentira.<sup>48</sup>

No caso brasileiro a legislação criminal que vigorou no período colonial foram as Ordenações Filipinas, que em seu Livro V, intitulado *Dos tormentos*, expõe a dificuldade de se saber quando e em que casos “o preso deve ser metido em tormento.”<sup>49</sup> Na maioria dos casos e na ponderação dessas dificuldades o legislador deixava ao arbítrio do julgador para que este definisse em que situações o preso seria submetido à tortura.

Sob a vigência das ordenações Filipinas é necessário ressaltar que o emprego da tortura não se constituía em um meio universal, ou seja, que era utilizado indistintamente a todos os indivíduos que se viam acusados da prática de infrações penais, havia uma categoria de cidadãos que não eram submetidos à tortura, notadamente por ocuparem cargos de considerável prestígio social.

Por outro lado, no que se refere ao emprego da tortura, o seu uso abrangia até mesmo aqueles que não eram considerados pessoa, mas coisa. Para os atos da vida civil o escravo era considerado coisa, que integrava o patrimônio das pessoas. Entretanto, no âmbito do direito penal ele era responsável humano, podendo figurar como réu. Em resumo, no direito penal o escravo sendo réu era pessoa, sendo vítima era coisa.<sup>50</sup>

No período imperial brasileiro a Constituição do Império e toda a legislação que a sucedeu proibiu a tortura. A Constituição do Império estabeleceu em seu artigo 179, inciso XIX: “Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas as mais penas cruéis.”<sup>51</sup>

O Código Criminal do Império, promulgado em 1830, foi elaborado no mesmo diapasão, qual seja, estabeleceu o mesmo espírito liberal e humanista da Constituição do Império. Entretanto, cumpre destacar que a simples proibição legal e constitucional não se mostrou suficiente para erradicar o que se poderia chamar de cultura da violência. Uma cultura atávica e inata que permeou a atuação do aparato de repressão à criminalidade, o qual sempre lançou mão da violência a pretexto de promover a defesa dos interesses da sociedade e da própria segurança do Estado.

---

<sup>48</sup> BECCARIA, 1985, p. 50.

<sup>49</sup> TEIXEIRA, 2004, p. 20.

<sup>50</sup> TEIXEIRA, 2004, p. 24.

<sup>51</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição do Império.

Com o advento da República a violência policial não se fez menos presente, sendo a tortura utilizada como recurso de subjugação dos mais fracos, sobretudo nos períodos de exceção democrática, os chamados períodos ditatoriais. Pedroso bem elucida a questão quando discorre sobre as estruturas sociais e institucionais no Brasil, sobretudo no que se refere à formação da polícia.

A construção do Estado-Nação no Brasil seguiu os pressupostos básicos do autoritarismo que, a partir de estratégias de ordenação, racionalização e exclusão, edificou um modelo dominador e agregador das tensões sociais. A institucionalização de mecanismos repressivos sobre as camadas excluídas também é de longa data no Brasil. Prisões arbitrárias, violência policial, torturas, raptos, descasos, perseguições e deportações representavam nitidamente o poder de Estado sobre a população marginalizada.<sup>52</sup>

Ainda a mesma autora assevera que a mentalidade autoritária no Brasil, que pode ser notada em suas instituições de segurança pública e controle social, notadamente a polícia, se fundamenta em um modelo jurídico em que o poder é centralizado e elitizado, sendo atribuído às instituições policiais a tarefa de conter e perseguir as camadas sociais desprivilegiadas. Os imperativos de ordem pública, segurança interna e até mesmo a defesa do Estado e de suas instituições se localizam na raiz da construção da ideologia de Estado.<sup>53</sup>

A violência policial injustificada e sobretudo a tortura se apresentam como práticas de desumanização do indivíduo e violam frontalmente os direitos fundamentais de igualdade, liberdade, respeito à integridade física e sobretudo à dignidade da pessoa humana.

A violência sempre se constituiu em verdadeira tônica na atuação e no funcionamento do sistema policial, seja no policiamento preventivo ou na atividade de investigação, que integram o sistema de Justiça Criminal. Em dado momento, ela deixa de ocupar o lugar principal nesse teatro de operações para se constituir em importante fator de dissuasão, habitando assim as consciências, passando a fazer parte de uma simbologia, sobretudo em razão da possibilidade de sua aplicação. Essas assertivas são bem esclarecidas por Foucault, na seguinte passagem:

A execução pública é vista então como uma fornalha em que se acende a violência.

---

<sup>52</sup> PEDROSO, 2005, p. 48.

<sup>53</sup> PEDROSO, 2005, p. 49.

A punição vai se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências: deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade, não à sua intensidade visível; a certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro; a mecânica exemplar da punição muda as engrenagens. Por essa razão, a justiça não mais assume publicamente a parte de violência que está ligada a seu exercício. O fato de ela matar ou ferir já não é mais a glorificação de sua força, mas um elemento intrínseco a ela que ela é obrigada a tolerar e muito lhe custa ter que impor.<sup>54</sup>

Nas questões relativas à administração da Justiça Criminal ou nas denominadas questões de política criminal, não é propriamente a severidade ou o rigor da punição ou a intensidade de violência que se emprega que irá se constituir em um fator de dissuasão de maior eficiência na prevenção da prática de crimes. É a certeza das penas que irá cumprir o papel de afastar dos indivíduos inclinados ao crime a cogitação de sua prática. A certeza da reprimenda criminal integra o cálculo dos custos que devem ser despendidos por aqueles que praticam infrações penais.

No âmbito da política criminal, que consiste nos meios preventivos e repressivos de que o Estado dispõe para a consecução do seu objetivo de coibir a prática de crimes e assim proporcionar maior segurança à sociedade, o principal recurso de que o Estado dispõe neste contexto é a legislação penal, e seu principal termômetro para aferição do desempenho no cumprimento dos objetivos é a eficácia da pena.

Desta forma, o direito penal irá desempenhar a tarefa de realizar a tutela de bens jurídicos, notadamente os bens jurídicos mais importantes que existem na sociedade, que são a vida, a liberdade, a integridade física, o patrimônio e tantos outros. A política criminal se ocupa de selecionar os bens jurídicos que devem ser tutelados penalmente e estabelecer os caminhos para tal tutela.<sup>55</sup>

A seleção de bens jurídicos a serem tutelados pelo direito penal se constitui no trabalho de definição das condutas sociais que são elevadas à categoria de crime para a efetiva proteção dos mencionados bens jurídicos.

Acerca dessas escolhas, ou seja, sobre o processo de delimitação jurídica do que deve ser definido como crime, vale lembrar a assertiva de Pedroso, de que o conceito de criminoso é extraído a partir de uma concepção que é própria da exclusão social. Neste contexto o criminoso é extraído de uma construção que leva

---

<sup>54</sup> FOUCAULT, 2013, p. 14.

<sup>55</sup> ZAFFARONI, 1997, p. 132.

em consideração padrões de comportamento, utilidade econômica, eficiência política, sendo assim realizada a delimitação das camadas excluídas.<sup>56</sup>

Por outro lado o conceito de crime está intimamente relacionado ao conceito de ordem-desordem, conforme dito anteriormente, e a noção de ordem-desordem retrata a ideia de controle social, estabelecendo parâmetros para a reflexão sobre o tema da ordem pública.

No que se refere à definição propriamente dos crimes e o direito de punir os indivíduos em decorrência de suas práticas, Foucault assevera:

Em compensação, o objeto “crime”, aquilo a que se refere à prática penal, foi profundamente modificado: a qualidade, a natureza, a substância, de algum modo, de que se constitui o elemento punível, mais do que a própria definição formal. A relativa estabilidade da lei obrigou um jogo de substituições sutis e rápidas. Sob o nome de crimes e delitos, são sempre julgados corretamente os objetos jurídicos definidos pelo código. Porém, julgam-se também as paixões, os instintos, as anomalias, as enfermidades, as inaptações, os efeitos de meio ambiente ou de hereditariedade. Punem-se as agressões, mas, por meio delas, as agressividades, as violações e, ao mesmo tempo, as perversões, os assassinatos que são, também, impulsos e desejos.<sup>57</sup>

A pena criminal há que ser entendida como a retribuição estabelecida pelo Estado ao cidadão em razão de um ato ilícito por ele praticado, um ilícito penal, ou em terminologia diversa um injusto penal, um crime. Sua finalidade é a ressocialização do indivíduo.

No ordenamento jurídico brasileiro atualmente em vigor, com exceção das previsões constitucionais, notadamente excepcionais, em que há possibilidade de aplicação da pena de morte, que somente pode ser imposta em caso de guerra declarada, as penas que podem ser impostas são as privativas de liberdade, as restritivas de direitos e as penas de multa.

As penas privativas de liberdade, conforme expressa sua própria terminologia, consistem na privação da liberdade ou a segregação temporária do indivíduo, que se dá pela retirada compulsória do convívio social. Trata-se de um ato de violência que consiste no mais extremado recurso que o sistema de Justiça Criminal pode produzir para a contenção de toda a criminalidade, no sentido de coibir a prática de crimes, proporcionar segurança à sociedade e assim preservar os bens jurídicos mais importantes da sociedade.

---

<sup>56</sup> PEDROSO, 2005, p. 41.

<sup>57</sup> FOUCAULT, 2013, p. 22.

As instituições refletem com fidelidade a tônica do regime político. A polícia é uma instituição pública que está intimamente ligada à política. A atuação policial reflete a forma de governo. Um governo autoritário tem uma polícia com atuação repressora. Por outro lado uma polícia que tem sua atuação controlada é própria das democracias. Estas são as considerações de Bayley na seguinte passagem:

O governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora e como democrático quando sua polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de Estados policiais. A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. Além disso, a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política. Não apenas ela define poderosamente o que a sociedade pode tornar-se, mas é uma questão pela qual os governos têm grande interesse, porque sabem que sua própria existência depende disso.<sup>58</sup>

No caso brasileiro o viés autoritário das instituições policiais foi reforçado durante os períodos de exceção à democracia, notadamente nas ditaduras que ocorreram no período republicano. A visão de mundo e a ideologia das elites contribuíram para a formação de uma polícia que não se limitava tão somente à repressão da criminalidade, mas sobretudo em realizar a contenção dos mais pobres, notadamente por entender que eles se constituíam uma ameaça à segurança de todos.

Os pobres vivem em um contexto de exclusão econômica, de exclusão social que têm como consequência uma enorme desvantagem no que tange às oportunidades de trabalho e de progresso, de maneira que se torna difícil a tão almejada ascensão social. Essa situação de desigualdade irá marcar de forma indelével o que Peralva apresenta como o que fundamentalmente irá caracterizar a experiência democrática que consiste na capacidade dos indivíduos de se considerarem iguais, ou seja, a disposição de se acreditarem iguais. Independentemente dos limites desse tipo de crença, bem como de quais seriam as medidas efetivamente adotadas para resolver a questão da desigualdade social, mas a experiência democrática está intimamente associada à ideia de uma lei comum a que todos estão submetidos.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> BAYLEY, 2002, p. 203.

<sup>59</sup> PERALVA, 2000, p. 19.

Pinheiro salienta que no Brasil, assim como em muitos países da América Latina, há um hiato entre o texto da lei e a realidade de sua aplicação. A Constituição de 1988 incorporou muitos direitos que foram violados durante a ditadura militar. No entanto, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a violência de Estado continua, sendo este um dado que pode ser reconhecido pelo fato de que muitos dos direitos que são estabelecidos constitucionalmente não são assegurados a parcela significativa da população, sobretudo aos mais pobres.<sup>60</sup>

É possível afirmar que a polícia se constitui no recurso mais vigoroso que o Estado possui para realizar o controle social. Esse controle social abrange a repressão à criminalidade, cujo crescimento em nada interessa à classe média que tanto necessita que os locais públicos sejam locais seguros para todos. Esse controle também interessa à classe dominante na medida em que ela lança mão das instituições públicas para concretizar os preceitos de sua ideologia, defendendo assim seus interesses e reafirmando sua visão de mundo.<sup>61</sup>

É importante lembrar o argumento de que a capacidade de influenciar o governo está distribuída de modo desigual na maioria das sociedades, pelo fato de que alguns segmentos são mais poderosos que outros. Neste contexto, é comum que os interesses do governo coincidam com os interesses de uma elite e o poder da polícia será tanto maior quanto a dominação dessa elite estiver ameaçada.<sup>62</sup>

Acerca do desequilíbrio entre fortes e fracos e sobretudo o desequilíbrio social e a própria resultante de forças na sociedade, Pedroso esclarece ao discorrer sobre o serviço policial:

O funcionamento da dinâmica ordem-desordem – e por extensão a organização da estrutura de dominação – envolve um processo complexo de redes de influência que tem, no desequilíbrio social entre fortes e fracos, a resultante de atuação do poder. O jogo político presente na sociedade – jogo de forças – produz e reproduz a ordem das ruas: fazer greves, passeatas e protestos, comícios políticos, vagabundagem e prostituição.<sup>63</sup>

A atividade desempenhada pela polícia, que no cumprimento de sua missão constitucional de repressão à criminalidade e de policiamento ostensivo na realização do trabalho de segurança pública, conforme seus métodos de atuação,

---

<sup>60</sup> PINHEIRO, 1997.

<sup>61</sup> BAYLEY, 2002, p. 113.

<sup>62</sup> BAYLEY, 2002, p. 103.

<sup>63</sup> PEDROSO, 2005, p. 47.

pode manifestar uma violência de Estado. A violência de Estado nada mais é do que uma das formas mais expressivas de violência política. A violência política há que ser compreendida, na definição apresentada por La Palombara, “[...] como o conjunto de todas as injustiças, privações e outras circunstâncias prejudiciais a uma nação, que o governo desta última venha a criar, ou pudesse evitar.”<sup>64</sup>

A polícia, como órgão de controle social, tem sua atividade intimamente relacionada à política violenta ou política de violência, que nada mais é do que uma das dimensões da violência política. A polícia se constitui no órgão que irá realizar materialmente a política de violência. Para La Palombara a política de violência se constitui “[...] em todos os atos fisicamente danosos ou destrutivos (bem como a ameaça de tais atos) desferidos contra pessoas ou propriedades, com o propósito de facilitar ou opor decisões governamentais ou políticas públicas.”<sup>65</sup>

Analisando criticamente a atuação da polícia e do próprio Poder Judiciário como órgãos de controle social nas democracias, Pinheiro salienta:

A polícia tende a agir como guarda de fronteira do rico contra os pobres e a violência policial permanece fechada na impunidade porque ela é exercida contra essas classes perigosas e raramente afeta as vidas dos bem-devida. As políticas de prevenção contra o crime – especialmente aquelas propostas durante o período eleitoral – são menos eficientes em controlar o crime e a delinquência do que em diminuir o medo e a insegurança das classes dirigentes. A percepção das elites de que os pobres são perigosos é reforçada pelo sistema judiciário que acusa e pune apenas os crimes praticados pelos indivíduos das classes mais baixas enquanto os crimes praticados pelas elites ficam sem punição.<sup>66</sup>

Cumprido notar que o poder da polícia no que se refere aos recursos de que ela dispõe para desempenhar suas atividades, recursos estes que se constituem em recursos humanos e materiais, bem como às prerrogativas de que ela se vale para a realização das atividades de policiamento é inversamente proporcional à qualidade de vida e condições de bem-estar da população, conforme assevera Bayley na seguinte passagem:

O poder da polícia tende a ser maior em países pobres, iletrados e subdesenvolvidos. Outro estudo que usa os mesmos dados mostrou que o poder da polícia por unidade da população é associado com a desigualdade relativa entre grupos no interior dos países em matéria de educação, emprego qualificado e rendimentos. Quanto maior essa desigualdade, maior

---

<sup>64</sup> LA PALOMBARA, 1974, p. 349.

<sup>65</sup> LA PALOMBARA, 1974, p.350.

<sup>66</sup> PINHEIRO, 1997, p. 46.

a força da polícia. A inferência seria de que as desigualdades geram problemas sociais que requerem uma presença substancial da polícia.<sup>67</sup>

É fato que os pobres estejam mais expostos à violência policial, devendo ser reconhecido também que as polícias tendam a praticar excessos e desvios de conduta quando atuam em meio aos pobres.

Nas democracias a desigualdade social gera um ambiente propício para a proliferação da violência, seja a violência policial e até mesmo a violência decorrente da criminalidade, fato que envolve naturalmente a vida de todos os cidadãos.

### **1.7 Os valores democráticos e a Justiça Militar Estadual**

Partindo da ideia de que todo o sistema de direitos é instituído com base na igualdade, adotando-se a premissa de que a ordem jurídica confere a todos os mesmos direitos, as mesmas obrigações e os submete à mesma jurisdição, considerando a igualdade como principal fundamento da justiça e sendo esta o bem político por excelência, conforme assevera Aristóteles, mencionado no item 1.3, é possível afirmar que a Justiça Militar Estadual se constitui em uma exceção, ou porque não dizer uma desigualdade segundo a teoria da justiça de Rawls, simplesmente porque viola a ideia de igualdade, mas trata-se de exceção ou desigualdade instituída na busca de um fim, que é exatamente o bem político, a justiça.

A existência e a manutenção de uma Justiça Militar Estadual é por si só uma questão intrinsecamente política. No contexto de valores democráticos a Justiça Militar Estadual surge como exceção à grande regra de igualdade, como já dito, como mecanismo de controle do aparato policial, aparato este que ao cumprir sua função de proporcionar segurança a toda a sociedade faz uso da violência ou da força revestido do monopólio conferido ao Estado.

Um fator distintivo da justiça militar com relação às demais justiças é que ela vai exercer poder de jurisdição sobre um grupo de indivíduos que detém o monopólio do uso da força, monopólio este que é exercido em nome do Estado. Vale ressaltar que a violência que é levada à apreciação da Justiça Militar Estadual não é propriamente uma violência comum, devendo esta ser entendida como comum a

---

<sup>67</sup> BAYLEY, 2002, p. 92.

violência praticada pelo particular, mas uma violência que apresenta certo grau de qualificação, posto que se trata de violência fundada na ordem jurídica e legitimada por suas instituições. Desta forma, suas decisões legitimam ou não o uso da força que é levada a cabo pela polícia militar quando esta realiza a função de policiamento frente à sociedade civil.

A existência de uma Justiça Militar Estadual se firma em razão da necessidade de se manter o efetivo cumprimento ao que estabelecem as leis e os regulamentos no que se refere aos imperativos de funcionamento de uma instituição militar. Assegurar obediência em toda a sua estrutura organizacional, em todos os escalões, mantendo assim a disciplina militar. Disciplina que se expressa nos diversos graus de hierarquia.

Num plano imediato a existência e a forma de atuação da Justiça Militar Estadual interessam tão somente ao jurisdicionado, que é o militar estadual. A forma como são instruídos os processos e como são proferidas as decisões interessam às partes do processo crime e àqueles que podem vir a ser denunciados nesse juízo.

Entretanto, em que pese se tratar de uma justiça com jurisdição estrita, é necessário destacar que suas decisões repercutem na forma de atuação dos policiais militares, notadamente na forma como estes realizam o trabalho de policiamento civil junto à sociedade.

Desta forma, é de se perceber que o trabalho de prestação jurisdicional realizado pela Justiça Militar Estadual está diretamente relacionado à fiscalização e ao controle da atividade policial. No trabalho de legitimação ou não da violência policial por meio do conteúdo de suas decisões, a justiça militar se coloca na situação de ter de passar pelo crivo de toda a sociedade, crivo este que se constitui no questionamento de sua própria legitimidade para dizer se a violência estatal ou a atuação policial se houve dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei ou não.

É exatamente este trabalho de prestação jurisdicional aos militares estaduais e a função de policiamento civil que estes prestam à sociedade que fazem da Justiça Militar Estadual uma instituição que deve ter uma interface com toda a sociedade civil.

Em sendo a igualdade um valor que se constitui em um dos pilares da democracia e reconhecendo que ela estabelece que todos os cidadãos devem estar sujeitos à mesma jurisdição de forma igualitária, a simples existência de uma Justiça

Militar Estadual, que submete policiais militares a um processo e a um juízo distinto, por si só tem o condão de destacá-la como uma desigualdade jurídica.

Entender a Justiça Militar Estadual como uma exceção e uma desigualdade permite que seja feita uma análise dessa justiça especializada à luz da teoria da justiça de Rawls, conforme já mencionado no item 1.4 deste capítulo, com base no segundo princípio de justiça da aludida teoria de justiça, que preconiza que as desigualdades sociais devem ser dispostas de tal modo que se estabeleçam em benefício de todos.

Desta forma, a existência e a manutenção de uma Justiça Militar Estadual para processar e julgar tão somente militares estaduais, por se constituir uma desigualdade no âmbito do sistema de Justiça Criminal, porque contempla um número muito reduzido de jurisdicionados além de permitir um sistema em que haja o julgamento pelos pares sob a forma de escabinato, de maneira que parte dos jurisdicionados se tornem juízes, deve necessariamente atender ao imperativo de promover um efetivo benefício a toda a sociedade e não apenas aos jurisdicionados ou à Corporação Militar.

É necessário que a Justiça Militar Estadual se firme como uma desigualdade útil, uma desigualdade que efetivamente possua argumentos e dados concretos de justificação para sua existência. É preciso que haja um ganho, que haja uma melhora na vida das pessoas de maneira a permitir que essa desigualdade se mantenha, notadamente porque ela se constitui em um ônus para todos, ônus de sustentação da decisão política de sua manutenção, principalmente em razão do fato dela se constituir em uma exceção à regra geral.

A existência e a manutenção de uma Justiça Militar Estadual como desigualdade jurídica quebra a concepção igualitária da democracia e reforça a ideia de diferença. Acerca da diferença, vale lembrar o princípio de diferença estabelecido por Rawls, segundo o qual caso não haja uma distribuição que melhore a situação das pessoas que estejam em situação de desigualdade, é preferível a igualdade.

Entender uma Justiça Militar Estadual que seja voltada somente para as Corporações e seus jurisdicionados implica a manutenção de uma desigualdade que não seja vantajosa para todos, o que Rawls classifica de verdadeira injustiça. Manter uma desigualdade que não seja vantajosa para todos é entendido também como manifestação de egoísmo, egoísmo que se constitui no privilégio de conceder a poucos o que a grande maioria da sociedade não possui.

Desta forma, uma Justiça Militar Estadual, que funcione como um microsistema da Corporação Militar, gradativamente se ressentirá de seu principal capital político, qual seja, a legitimidade. Uma instituição de justiça que não goza de legitimidade perde gradativamente suas bases de sustentação, as quais garantem a sua existência e até mesmo a credibilidade de seus julgados.

No tocante à credibilidade de seus julgados, no que diz respeito ao serviço de legitimar ou não o uso da violência, por meio daqueles que detêm o monopólio do uso legítimo da violência e atuam em nome do Estado, qual seja, o aparato policial, a Justiça Militar Estadual, em que pese o seu grau de institucionalização e todo o arcabouço jurídico e constitucional que a sustenta, em que pese sua realidade no mundo dos fatos e do direito, suas decisões quando legitimam a violência que se desvia do melhor plano traçado para a polícia militar violam o senso de justiça de toda a comunidade, sendo certo que tais decisões se tornam ilegítimas.

A legitimidade da Justiça Militar Estadual também é questionada principalmente pelo fato de ela ser constituída em seus órgãos colegiados de primeira e de segunda instâncias, nos estados que a possuem nos dois graus de jurisdição, de juízes leigos que são os integrantes da corporação militar, juízes esses que como militares são exatamente os responsáveis pela elaboração e execução de políticas de segurança pública que redundam na prática de crimes que são cometidos por policiais na atividade de policiamento. É exatamente a presença de policiais militares nas duas extremidades dessa sucessão de eventos, qual seja, a elaboração e a execução de políticas de segurança pública por eles mesmos e o seu julgamento pela prática de crimes em serviço também por policiais militares, que leva a justiça militar a sofrer constantes reveses no que diz respeito à sua legitimidade frente à sociedade civil.

Se é certo que a violência foi afastada do sistema de Justiça Criminal, seja nos atos de instrução processual, seja na execução da pena imposta ao condenado, seja no texto das leis e da Constituição, é certo também que essa mesma violência ainda se constitui em importante instrumento da atividade policial transitando na esfera da licitude e da ilicitude com bastante desenvoltura.

Desta forma, um sistema de controle judicial dos atos policiais se apresenta como algo extremamente necessário, devendo primar pela celeridade,

pela eficiência e sobretudo pela isenção, de maneira a adquirir a necessária credibilidade decorrente de sua atuação legítima e transparente.

É necessário que o sistema de controle judicial dos atos policiais esteja voltado para a sociedade, atendendo aos seus anseios de uma polícia que tenha atuação pautada na legalidade ordinária e constitucional. Neste contexto, uma justiça militar que justifique propriamente a desigualdade que ela por si só representa no sistema de justiça é necessariamente uma justiça militar que se abra para a sociedade e atenda às suas aspirações de justiça de maneira a proporcionar a todos os cidadãos um ganho efetivo consistente no controle da atuação policial, controle esse que caracteriza, por excelência, a polícia nas democracias.

Cumprir destacar que o controle da polícia é medida que se apresenta como de grande utilidade à conquista de maior justiça social, notadamente porque os desvios de conduta e os principais excessos da polícia são praticados contra as camadas da população que são menos favorecidas economicamente. Em geral as ilegalidades praticadas pela polícia são cometidas contra os pobres. Uma Justiça Militar Estadual que desconsidere essa realidade não atende aos reclamos de justiça social, não desempenha o papel que dela se espera no contexto do sistema de Justiça Criminal e se coloca em posição muito aquém do que uma justiça especializada na seara criminal pode realizar.

Vale ressaltar que uma Justiça Militar Estadual como desigualdade no contexto de um sistema de justiça igualitário, e que por essa razão necessita de justificação para sua existência, surge como um interesse no âmbito da federação brasileira e da correlação de forças entre a União e os estados. Tais considerações são importantes, porque o cerne do interesse de manutenção de uma Justiça Militar Estadual é necessariamente o interesse regional que pode ser egoístico ou não, caso venha a expressar tão somente o interesse de determinado segmento da burocracia do estado federado, ou venha propriamente a expressar os anseios dos destinatários do serviço de segurança pública, ou seja, toda a sociedade.

## Capítulo 2

### Breve histórico dos militares brasileiros como atores políticos

#### 2.1 A identidade militar

As causas que conduzem os homens aos conflitos armados decorrem propriamente de um espírito militar ou revolucionário. Por outro lado, quando aumenta o número de proprietários, quando se proporciona o desenvolvimento da riqueza e a perpetuação da paz, que a igualdade inspira, o espírito militar ou revolucionário se torna enfraquecido. Segundo Tocqueville, as paixões que levam à guerra se tornarão mais raras à medida que a igualdade avança entre os povos civilizados.<sup>1</sup>

Discorrendo sobre a estrutura do exército entre povos aristocráticos, Tocqueville assevera que a desigualdade existente no exército entre o oficial e o soldado é a mesma desigualdade existente na nação entre o nobre e o servo. Nestes casos o oficial, independentemente da posição que ocupa no exército, ocupa também posição elevada na sociedade. A opção pela carreira das armas é feita menos pela ambição, mas propriamente a uma espécie de dever que sua condição de nascimento lhe impõe. O objetivo do nobre ao ingressar na carreira militar não seria o de adquirir bens, consideração ou poder, notadamente porque ele já possui tais vantagens em razão de seu *status* de nobre.<sup>2</sup>

Enquanto nos exércitos aristocráticos o soldado é servo e o oficial é nobre, nos exércitos democráticos existe a possibilidade de o soldado se tornar oficial e tal situação estimula o anseio pelo progresso, ampliando assim consideravelmente a ambição militar. Nos exércitos democráticos o oficial não tem senão seus próprios rendimentos como bens, tendo a consideração de suas honras militares decorrentes de seu posto. A cada promoção galgada muda sua sorte e seu prestígio. Tal prestígio era algo meramente acessório nos exércitos aristocráticos, posto que o prestígio do nobre era decorrente de sua condição de nascimento, passa a ser o principal nos exércitos democráticos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 439.

<sup>2</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 440.

<sup>3</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 441.

É certo que os povos que vivem nas democracias anseiam muito naturalmente a paz para a consecução de seus objetivos, que são os empreendimentos econômicos e o desenvolvimento do próprio curso da vida. Nessas mesmas sociedades seus exércitos possuem integrantes que nutrem de maneira quase que universal o desejo de progresso. O próprio exército é visto como um meio que lhes permite mobilidade social, mobilidade que se constitui em verdadeira ascensão. Como esta ascensão é lenta e difícil em tempos de paz, os integrantes dos exércitos democráticos anseiam naturalmente a guerra, somente o conflito armado lhes abre portas para a possibilidade de progresso na carreira, aumenta o prestígio e o valor dos militares no meio civil.<sup>4</sup>

Identificada a existência de tendências opostas que são nutridas pela nação e pelo exército, é possível notar os grandes perigos que as sociedades democráticas correm em tempo de paz e de normalidade política. Em não sendo possível deflagrar a guerra para a satisfação da ambição militar, surge nas fileiras do exército o anseio pela revolução. Tal anseio é mais latente sobretudo na categoria de militares que não ocupam postos de comando, que não integram a oficialidade, os denominados suboficiais. A revolução gera uma situação de anormalidade política, suspende o exercício da autoridade assim como das regras que a sustentam. Neste contexto e em meio à confusão é possível expulsar os superiores e tomar-lhes o lugar em flagrante quebra da hierarquia.<sup>5</sup>

Acerca do sentimento dos integrantes do exército com relação à nação e propriamente dos perigos que o exército pode trazer à normalidade da vida democrática, Tocqueville assevera:

Por isso, não será motivo de espanto que os exércitos democráticos se mostrem muitas vezes inquietos, murmurantes e malsatisfeitos com a sua sorte, embora as condições físicas sejam neles ordinariamente muito mais suaves e a disciplina menos rígida que em todos os outros. O soldado se sente numa posição inferior e seu orgulho ferido acaba por lhe dar gosto pela guerra, que o torna necessário, ou amor às revoluções, durante as quais espera conquistar de armas à mão a influência política e a consideração individual que lhe é contestada.<sup>6</sup>

É de se perceber que esses perigos devem ser afastados e os riscos da manutenção de um exército, controlados e diminuídos, levando-se em conta que

---

<sup>4</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 442.

<sup>5</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 446.

<sup>6</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 442.

nenhum país, seja democrático ou aristocrático, faria a melhor opção caso decidisse por não manter um exército e caso assim agisse estaria optando por ficar à mercê de inimigos externos. Trata-se de uma instituição essencial, notadamente porque o desempenho de suas atribuições está relacionado à segurança de todos e à defesa da nação.

Nas aristocracias a profissão militar é privilegiada pelo fato de que os homens que a escolhem são dotados de grande prestígio pela própria condição de nascimento, em razão dos talentos e habilidades adquiridas e pela própria formação que tiveram. Assim, neste contexto, em tempo de paz o exército se encontra no mesmo nível que a nação. Por outro lado, nas democracias a elite da nação se afasta da carreira das armas e como são prolongados os tempos de paz o exército se posiciona em uma situação inferior ao país.<sup>7</sup>

Fator extremamente relevante se constitui no fato de o exército servir de instrumento vigoroso de transformações políticas que denotam grande ruptura no *status quo*, e para que haja propriamente uma harmonia entre o exército e a nação não pode haver distanciamento entre ambos e nem mesmo uma relação de inferioridade deste em relação àquela. Discorrendo sobre estas questões Tocqueville assevera:

Aqueles que, em tais povos, desejam fazer uma revolução pelas armas, não têm pois outros recursos senão apoderar-se de improviso da máquina já montada do governo, a que se pode fazer por um simples golpe antes que por uma guerra, pois, desde o momento em que há uma guerra regular, o partido que representa o Estado é quase sempre seguro de vencer. O único caso em que uma guerra civil poderia nascer seria aquele em que, dividindo-se o exército, uma porção levantasse o estandarte da revolta e a outra continuasse fiel. Um exército constitui uma pequena sociedade, muito estreitamente ligada e vigorosa, que se acha em condições de, por algum tempo, bastar-se a si mesma.<sup>8</sup>

## 2.2 A corporação militar no Brasil

No período colonial brasileiro o primeiro contato da população com as tropas portuguesas inspirou na primeira um certo sentimento de repulsa pelos militares. O trabalho das tropas era voltado para a repressão às fraudes, ao contrabando, à proteção dos interesses do fisco, à repressão política e ao serviço de

---

<sup>7</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 447.

<sup>8</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 453.

guarda dos vice-reis. O contato com a população não era dos mais amistosos, notadamente pela violência utilizada no trabalho de recrutamento para serviço em suas fileiras. Por outro lado, o trabalho de defesa e expansão territoriais era desempenhado por milícias e grupos de voluntários regionais, conforme esclarece Coelho.<sup>9</sup>

Quando o grau de profissionalização dos integrantes do exército era ainda rudimentar, o recrutamento das tropas se apresentava como uma variável de considerável importância, notadamente porque ele se constituía em um importante ponto de contato da corporação com o meio social. Discorrendo sobre o recrutamento, Carvalho assevera:

Era ele que definia a relação do Exército com a estrutura de classes da sociedade. Tradicionalmente, por exemplo, o corpo de oficiais era recrutado entre a nobreza e as praças entre os camponeses e proletários urbanos. Esse tipo de recrutamento teve importantes consequências políticas. Possibilitava, de um lado, a identificação entre a oficialidade e os grupos politicamente dominantes e, de outro, o isolamento da oficialidade em relação às praças. Garantia a lealdade dos oficiais ao governo, ao mesmo tempo que impedia que eles se unissem aos escalões inferiores, com perda para o poder político da organização.<sup>10</sup>

Faoro registra que o dissídio entre o exército e o trono vem de longe. Desde o período colonial à fase inicial do Império a força armada era um ramo da aristocracia. Tratava-se do ramo mais relevante, responsável pela disciplina e pelo conteúdo português da unidade territorial do apêndice brasileiro. O acesso aos postos de oficiais era privativo da nobreza e os oficiais não se especializavam em atividades militares, servindo em todas as funções de comando político. A cooptação aristocrática é atenuada no início do Império, implantando-se desde então a necessidade de concurso de capacidade para que o cadete passe a oficial, constituindo-se tal medida em importante passo à profissionalização.<sup>11</sup>

Dom Pedro I elevou doze militares ao Senado e cinco ao Conselho de Estado, conforme registra Faoro. Neste período os militares estavam totalmente integrados à ordem dominante e dirigente. O período regencial aponta uma ruptura, sendo apenas em número de dois o de senadores militares. Na década de 1840 quatro militares ingressam no Senado, sendo apenas três na década seguinte e

---

<sup>9</sup> COELHO, 1976, p. 35.

<sup>10</sup> CARVALHO, 2005, p. 15.

<sup>11</sup> FAORO, 2001, p. 535 e ss.

apenas três nos últimos trinta anos de Império. O Conselho de Estado, por seu turno, abrigou sete militares entre 1840 e 1850, sendo apenas três militares nos quarenta anos seguintes.<sup>12</sup>

Como se pode perceber a participação dos militares nos postos de comando político foi diminuindo consideravelmente já no Império. Faoro bem elucida este fenômeno na seguinte passagem:

Ainda uma circunstância feria duramente a estima social ao militar: a profissão, de acordo com os preconceitos liberais do tempo, servia à destruição, à barbárie institucionalizada, equiparado o oficial ao parasita. Os valores burgueses, que estimam no produtor o único elemento útil na sociedade, despreza o homem que não planta, não fabrica e não faz a riqueza circular. O militar sem utilidade social, seria um monstro obsoleto, sobrevivo apenas enquanto não se civilizasse o mundo.<sup>13</sup>

A elegibilidade dos oficiais, tida anteriormente como antídoto ao sentimento de exclusão, se apresentará ao final da monarquia como interferência indevida nos negócios civis. Exatamente neste cenário desolador aos militares que a Guerra do Paraguai forneceu-lhes o prestígio e os meios de reação que culminaram com o fim do Império por meio da proclamação da República pelos militares.

É exatamente este trabalho de segregação dos militares dos assuntos políticos nacionais que se constituiu em um movimento a que Huntington<sup>14</sup> denomina de política de erradicação.

Coelho bem elucida este fenômeno no Brasil na seguinte passagem:

O que Huntington chamou de política de erradicação descreve com propriedade as atitudes básicas e o comportamento da elite política civil brasileira com relação ao Exército até a Revolução de 1930. A forma particularmente violenta de que se revestiu esta política durante o primeiro Império apenas acentua a natureza mais dissimulada de suas manifestações no segundo Império e durante a República Velha. Sem perda de eficácia, a política de erradicação evoluiu da hostilidade aberta para as formas mais prudentes de marginalização do Exército, no segundo Império, e de cooptação da liderança militar, na República Velha. A política de erradicação, que se nutre de atitudes hostis à existência de uma força armada permanente e profissional, consiste em aplicar à organização militar a máxima do *conformar-se ou perecer*.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> FAORO, 2001, p. 537.

<sup>13</sup> FAORO, 2001, p. 538.

<sup>14</sup> A "política de erradicação" baseia-se na premissa segundo a qual as forças militares numerosas e permanentes são uma ameaça: a) à liberdade; b) à democracia; c) à prosperidade econômica; d) à paz (HUNTINGTON, 1996, p. 159).

<sup>15</sup> COELHO, 1976, p. 34.

É necessário ressaltar, conforme preleciona Stepan, que entre 1822 e 1889 o Brasil foi praticamente o único país latino-americano que não teve governos militares, sendo tal feito possível porque a monarquia forneceu uma fórmula de legitimidade que atendesse aos anseios dos grupos econômicos e sociais dominantes no país.<sup>16</sup>

Por outro lado, esta mesma fórmula não se fez presente no período republicano, sendo possível notar a participação militar nos eventos ocorridos em 1930, 1932, 1945 e 1964. Em 1930, a participação militar redundou no fim da República Velha, encerrando a política do café com leite, instituída pelas oligarquias de São Paulo e Minas Gerais. Em 1932, a participação militar deflagrou a Revolução Constitucionalista. Em 1945, a participação militar juntamente com outros segmentos da sociedade desencadeou a queda de Getúlio Vargas.

Já em 1964, ocorreu uma participação que deflagrou um golpe militar que deu início a uma ditadura que terminou em 1985, tendo os militares o controle do processo de abertura política que culminou na redemocratização do país.

### **2.3 Da estruturação à política do exército**

Além de terem participação relevante em importantes momentos da história do país, os militares brasileiros fazem parte de uma burocracia que se mostrou apta a desempenhar tarefas em momentos em que não havia propriamente uma burocracia civil.

Apenas exemplificativamente é possível destacar o fato de que todo o aparato policial militar de segurança pública dos estados federados está subordinado ao exército. No que se refere a este dado, Zaverucha registra que questões relativas ao estudo acerca do conteúdo das legislações referentes às polícias militares e corpos de bombeiros, o controle dos efetivos, o material bélico que pode ser utilizado para o exercício das funções de policiamento, bem como a criação de novas unidades militares passam pelo crivo do exército.<sup>17</sup>

É necessário reconhecer, conforme assevera Stepan, que nosso sistema político molda o subsistema militar de maneira que a instituição militar no Brasil é também uma instituição política, que assim como outros grupos de pressão

---

<sup>16</sup> STEPAN, 1975, p. 23.

<sup>17</sup> ZAVERUCHA, 2005, p. 70.

desempenha várias funções políticas. Seja em períodos em que haja propriamente um maior reconhecimento e prestígio social do *status* militar, seja em períodos em que ocorra um verdadeiro alijamento dos militares do âmbito das questões políticas nacionais.<sup>18</sup>

A Corporação Militar se constitui em uma instituição que integra o rol de instituições públicas, cujas bases estão lançadas na Constituição da República e que desde a formação de nosso povo integra a estrutura de poder. A atual carta política estabelece em seu artigo 142 que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina e destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.<sup>19</sup>

Atualmente no Brasil as Forças Armadas têm por atribuição constitucional a defesa da pátria, a garantia dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, por iniciativa de qualquer destes poderes, a garantia da lei e da ordem. Muito embora o presidente da República seja a autoridade suprema que as comanda, as Forças Armadas podem ser requisitadas por iniciativa de qualquer dos poderes ao fundamento de que a lei e a ordem devam ser mantidos.

A ideia de defesa da pátria diz respeito à defesa contra inimigos externos, seja da agressão ou ameaça perpetrada por outros Estados ou por organizações que possuam meios de levar a termo tais agressões. Em se tratando de Forças Armadas de uma nação pacífica, toda sua estruturação é voltada para a defesa do território, da população e em tempos de paz para o bom funcionamento das instituições.

Desde o princípio da formação do estado brasileiro que os militares desempenham papel relevante no cenário político nacional. Notadamente o exército, cuja oficialidade possuía um viés aristocrático e pouco profissional, seja no período colonial ou no primeiro reinado, foi a instituição que viu seus integrantes serem banidos da política e marcharem, ainda no Império, à sua maior profissionalização.

A Guerra do Paraguai surgiu como um desafio à mobilização de toda a nação e à profissionalização do próprio exército. É certo que este importante evento de nossa história consumiu muitas vidas e muitos recursos, deixando um exército mais preparado para o cumprimento de sua missão de defesa e certamente mais

---

<sup>18</sup> STEPAN, 1975, p. 43.

<sup>19</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

exigente no que se refere à cobrança da parcela que caberia a cada segmento da nação no que tange aos seus deveres.

Evidenciando este contexto Schulz faz importante registro:

A guerra, custou a vida de 50.000 soldados brasileiros, teve vários efeitos importantes sobre a oficialidade, especialmente os homens mais esclarecidos que haviam participado da agitação de *O Militar*. Esses oficiais testemunharam o exército assumir um papel importante nos negócios nacionais, à medida que seu efetivo passava de 15.000 para 70.000 homens. Assim, os *sacrifícios* da classe militar passaram a ser mais reais do que potenciais, e este tributo de sangue, na mente dos oficiais, justificava um papel de maior destaque na política nacional. Ao mesmo tempo, crescia o desprezo dos oficiais pelos políticos, na medida em que sofriam os efeitos da falta de preparo e da má administração. Os oficiais observaram, no caso de Caxias, que os generais podiam ganhar batalhas e serem mesmo assim severamente censurados pelos civis que, segundo os militares, haviam fugido ao seu dever permanecendo em casa.<sup>20</sup>

Ao final da guerra seguiu-se um cenário difícil; em que pese ter saído vitorioso do conflito o Brasil se viu bastante endividado. O aumento considerável da dívida externa e da dívida interna, bem como a utilização das reservas de ouro para fazer frente às exigências da guerra, geraram no período pós-guerra um intenso contingenciamento, sobretudo nos ministérios militares. Esse contingenciamento gerou nos quartéis o sentimento de que os militares não eram tratados da maneira mais adequada, não sendo reconhecidos os esforços realizados para superar as dificuldades e vencer a guerra.<sup>21</sup>

O desprestígio dos militares chegou a níveis alarmantes e pode ser notado na desestruturação de seus próprios quadros. A falta de organização da força, os baixos soldos e sobretudo o desinteresse pela carreira das armas levou os militares a uma situação de tensão com a classe dirigente. O relacionamento do governo com os militares se transformou em verdadeiro descaso por causa da forma como estavam sendo tratados os que combateram na Guerra do Paraguai, sobretudo seus dependentes, conforme relata Schulz.

A guerra criou novos pontos de conflito entre a elite e a oficialidade. O *Soldado* afirmava que, de acordo com a lei, os voluntários da pátria e os membros da Guarda Nacional que serviram na Guerra do Paraguai deveriam ter preferência na ocupação de cargos públicos, mas, em vez disso, muitos deles estavam morrendo de fome por não terem emprego.

---

<sup>20</sup> SCHULZ, 1994, p. 71.

<sup>21</sup> SCHULZ, 1994, p. 73.

Para vergonha do governo, como atestam as pilhas de petições no Arquivo Nacional, muitas viúvas, órfãos e aleijados não recebiam suas pensões.<sup>22</sup>

É exatamente neste contexto de insatisfações que surge uma série de eventos ocorridos entre os anos de 1886 e 1887. A questão consistiu, segundo Castro, propriamente na intensificação de uma relação conflituosa entre militares e civis. O fenômeno da profissionalização e da burocratização dos exércitos modernos deram relativa autonomia à instituição militar em relação à sociedade. Conflitos desta natureza ocorrem em maior ou menor escala ao longo da história de todos os países.<sup>23</sup>

Castro realiza o que se pode chamar de boa leitura deste episódio histórico que antecedeu à proclamação da República, conforme se depreende:

No Brasil, a Questão Militar foi um momento-chave desse processo. Pela primeira vez na história brasileira, grupos de militares afirmaram publicamente e com força a existência de uma *classe militar* opondo-se a atos do governo. A questão da honra, tão acionada pelos militares, revela as contradições de *status* que eles acreditavam viver no Império: louvados em um plano por sua honra social específica – o sacrifício nos campos de batalha –, discriminados e inferiorizados em outro – a vida normal, cotidiana – através da pouca importância atribuída pelo governo à instituição.<sup>24</sup>

O fato é que os militares proclamaram a República, sendo a presidência da República exercida em dois curtos períodos por militares, sendo o primeiro o que a proclamou e o segundo o Marechal Floriano Peixoto. O Congresso elegeu Deodoro à presidência da República e Floriano à vice-presidência, tendo sido uma eleição apertada, contando 129 votos para Deodoro e 97 votos para o paulista Prudente de Moraes. Deodoro entrou em choque com o Congresso e vislumbrava fortalecer o Poder Executivo nos moldes do antigo Poder Moderador. Em 3 de novembro de 1891, Deodoro fechou o Congresso prometendo a realização de eleições e uma revisão constitucional. Todos os projetos de Deodoro dependiam sobretudo da unidade das Forças Armadas, fato que não ocorria, posto que nem mesmo os que apoiavam Floriano haviam votado em Deodoro. Com o fortalecimento da oposição, de setores da Marinha e dos que apoiavam Floriano, Deodoro

---

<sup>22</sup> SCHULZ, 1994, p. 91.

<sup>23</sup> CASTRO, 1995.

<sup>24</sup> CASTRO, 1995, p. 97.

renunciou vinte dias depois de fechar o Congresso, ocasião em que Floriano assumiu a presidência da República.<sup>25</sup>

Como assevera Faoro, com a renúncia de Deodoro e sua substituição por Floriano Peixoto, ocorreu logo em seguida a derrubada dos governadores, passando a vigorar uma ordem militar. O governo de Floriano protesta pelo respeito à lei em revide à atuação de Deodoro no governo. É ainda Faoro quem esclarece na seguinte passagem:

Os presidentes militares, Deodoro e Floriano, não podiam governar apenas com o apoio do Exército, suficiente unicamente para afastar o trono, mas estruturalmente incapaz de, mesmo ditatorialmente, dominar o país. O afastamento dos mecanismos centralizadores e dos partidos nacionais, associado ao nascimento da República, federal na sua essência e dotada de partidos apenas estaduais, exigia, para consolidar o poder central do Exército, a articulação com os governadores. Esta realidade política: o poder central, fosse a força armada ou o presidente da República, deveria, para subsistir, articular-se aos Estados, nomeando os governadores ou com eles concertando um pacto federal, embora guardada neste, a reserva de intervenção.<sup>26</sup>

Durante o período da República Velha é importante destacar que no que se refere às questões de segurança e defesa externa e ao próprio recrutamento é possível notar que o exército não era a única instituição que desempenhava esta função. Os filhos da nobreza civil, as pessoas letradas e sobretudo aos filhos de pessoas abastadas e que integravam os grupos sociais dominantes e de maior prestígio serviam à pátria por meio da Guarda Nacional.

A Guarda Nacional foi extinta no ano de 1918, e sua extinção significou o fim da dualidade do serviço militar no Brasil, sendo um destinado às classes baixas e o outro às classes mais abastadas. Com a extinção da Guarda Nacional o exército poderia contar com um maior material humano e a partir daí lançar as bases de sua própria modernização no que se refere ao treinamento das tropas, qualificação do pessoal e sobretudo diminuir a distância que o separava da elite do país. Somente com o monopólio do serviço militar e com a adoção do sorteio universal para o recrutamento foi que o exército passou a ter os meios necessários para se tornar uma organização verdadeiramente nacional.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> FAUSTO, 1995, p. 254.

<sup>26</sup> FAORO, 2001, p. 617.

<sup>27</sup> CARVALHO, 2005, p. 24.

No início do século XX o Exército Brasileiro sofreu profundas transformações decorrentes de influências de dois eventos específicos. O primeiro deles se constitui no fato de que um grupo de jovens oficiais que foram enviados à Alemanha para fazer alguns cursos, o grupo teve a oportunidade de ter contato com uma nova realidade organizacional. Esses oficiais foram profundamente influenciados pela realidade que constataram naquele país e ao retornar ao Brasil fundaram uma revista denominada *A Defesa Nacional*.

Esse grupo de oficiais ficou conhecido como jovens turcos, tendo sido levadas a termo várias de suas reivindicações, dentre elas a extinção da Guarda Nacional e o controle por parte do exército sobre o processo de seleção dos novos integrantes da corporação. Esta segunda reivindicação se justificava porque o recrutamento anteriormente era realizado por juntas locais, que utilizavam dessa função com fins políticos e em detrimento dos interesses da própria corporação militar.<sup>28</sup>

Esses jovens oficiais ficaram conhecidos como “jovens turcos”, em razão da grande renovação nacional ocorrida na Turquia que tinha sido levada a cabo pelo exército daquele país. Esses oficiais se constituíam em um grupo mais bem preparado que os antigos oficiais. Na nova escola militar sediada no Realengo, cuja abertura data de 1911, os oficiais deste movimento desempenharam importante papel, tendo a oportunidade de serem instrutores e assim poder formar uma geração de oficiais com nova mentalidade, sobretudo mudando a visão e as perspectivas da função do exército.<sup>29</sup>

O presidente Hermes da Fonseca era entusiasta do sistema alemão e planejava o envio de uma missão alemã junto ao Exército Brasileiro. Foram enviadas três turmas para realização de estágio junto ao Exército Alemão, sendo uma em 1906, outra em 1908 e outra 1910, tendo cada turma estagiado pelo período de dois anos. Após o retorno ao Brasil esses oficiais desencadearam mudanças no sentido de difundir o sistema de treinamento, as práticas do Exército Alemão, a reestruturação da educação militar, o afastamento da política e a defesa nacional.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, marcadamente após o seu término, não foi possível trazer para o Brasil a esperada missão alemã, pelo que optou-se por um dos países do lado vencedor da guerra. Desta forma, chegou ao

---

<sup>28</sup> TREVISAN, 1985, p. 24.

<sup>29</sup> TREVISAN, 1985, p. 25.

Brasil em 1920 a missão francesa, que muito contribuiu para cultura organizacional e para a formação profissional dos militares do Exército Brasileiro. A atuação da missão francesa foi limitada ao papel de consultora, por exigência do Estado-Maior, conforme relata Carvalho na seguinte passagem:

De início excluída da Escola Militar, ela se encarregou de três diferentes cursos: o de Aperfeiçoamento de Oficiais, para capitães e tenentes, que se tornou permanente; o de Estado-Maior, e o de Revisão de Estado-Maior, este último para capitães, majores e coronéis que já tivessem feito o curso. Sob sua influência, a educação militar desdobrou-se em vários estágios e tornou-se mais técnica graças à criação de escolas para cada especialidade.<sup>30</sup>

A missão francesa promoveu também significativas mudanças ideológicas no Exército Brasileiro, alterando substancialmente o conceito de defesa nacional que vigorava até então. Foi deixado de lado o conceito de defesa nacional que se limitava à proteção das fronteiras, associando assim à ideia de defesa uma ampla mobilização de recursos humanos, recursos técnicos e de recursos econômicos. A defesa nacional passou a adotar princípios mais amplos que não envolviam apenas a preparação militar, mas também o desenvolvimento de indústrias que seriam estratégicas à própria defesa, tal como a indústria siderúrgica que serviria de base para a indústria armamentista. No ano de 1927 foi criado o Conselho de Defesa Nacional com o propósito de preparar a mobilização nacional, que abrangia aspectos econômicos e psicológicos.<sup>31</sup>

Duas foram as principais consequências da missão francesa: a primeira delas é que as atividades militares passavam a ser planejadas e controladas, tendo sido criado o Regulamento para Instrução e Serviços Gerais (RISG). Foi também criado o Regulamento Disciplinar do Exército, que proporcionou maior controle interno reduzindo as quebras de hierarquia. A segunda consequência foi uma enorme expansão da noção do papel do exército na sociedade brasileira, em razão da mudança do conceito de defesa nacional.<sup>32</sup>

Durante o governo de Hermes da Fonseca, militares e civis formaram um grupo de indivíduos que pretendiam salvar as instituições republicanas. Esse grupo pretendia reduzir o poder das oligarquias onde isso parecia ser possível e onde as

---

<sup>30</sup> CARVALHO, 2005, p. 28.

<sup>31</sup> TREVISAN, 1985, p. 25.

<sup>32</sup> CARVALHO, 2005, p. 29.

desigualdades sociais eram maiores. Esse grupo era chamado de salvacionista e, segundo Fausto, os tenentes poderiam ser considerados os herdeiros dos salvacionistas, conforme a passagem:

Os tenentes podem ser vistos como herdeiros dos salvacionistas, em um contexto de agravamento de problemas no interior do Exército e fora dele. Além disso, já não havia um presidente militar, mas civis encarados com muitas restrições. Uma das principais razões de queixas dos quadros intermediários do Exército residia na estrutura da carreira, que dificultava a ascensão aos postos mais altos. Além disso, os tenentes tinham desprezo por personagens da cúpula militar que haviam se associado aos figurões da República.<sup>33</sup>

O fato é que os tenentes não tinham uma proposta clara e definida de reformulação política para o país, mas vislumbravam um país com um governo central forte que seguisse uma política nacionalista. Eles tinham o propósito de estruturar o Estado para a partir daí construir a nação. Não tinham uma proposta contrária ao liberalismo, mas não tinham um projeto genuinamente liberal. Tinham restrições às eleições diretas, ao sufrágio universal, sinalizando a ideia de uma via antidemocrática, ou porque não dizer autoritária para a pretendida reforma do Estado. É razoável a leitura de que os tenentes eram representantes da classe média urbana, pois tratavam-se de militares de setores intermediários do exército e que pertenciam aos setores intermediários da sociedade. A questão é que os integrantes do movimento acabaram enfrentando o governo sozinhos, pois eles não conseguiram atrair o exército para a causa e nenhum setor de peso da elite civil.<sup>34</sup>

Acerca da questão específica do afastamento da política, é possível notar que durante o período da República Velha nas Forças Armadas, sobretudo no exército, havia uma intensa preocupação em razão de diferentes focos políticos, com diferentes vertentes políticas e sob as mais variadas bandeiras, movimentos que envolviam oficiais, praças e que possuíam caráter reivindicatório de diferentes matizes e todos eles certamente surgiam de maneira a contrariar o aspecto profissional das forças e até mesmo a eficiência em possível situação de emprego.

Os movimentos políticos reivindicatórios dentro das forças minavam a noção de autoridade e o dever de obediência, atuando como verdadeiro agente que colocava em xeque a consecução dos objetivos das instituições militares.

---

<sup>33</sup> FAUSTO, 1995, p. 314.

<sup>34</sup> FAUSTO, 1995, p. 315.

É necessário destacar que esses movimentos reivindicatórios perduraram ao longo dos anos seguintes, notadamente entre praças, numa tentativa de fazer repercutir nas Forças Armadas um conflito de classes que sempre ocorreu na própria sociedade civil.

Esses movimentos ocorreram, mesmo após a República Velha, nas décadas de 1930 e 1940, e até mesmo nos anos sessenta no período que antecedeu ao golpe de 1964.

A questão é que as origens desses movimentos são antigas e decorrem de uma ideia desenvolvida desde o final do Império. Tratava-se de uma ideologia intervencionista que era fundada na ideia do soldado-cidadão. Essa ideia foi inicialmente elaborada no sentido de que fossem criados embaraços ao governo imperial, desde a já mencionada Questão Militar.

A ideia central do conceito de soldado-cidadão era a de que aos cidadãos fardados não se podia negar o direito de participar da vida política do país e nem mesmo os direitos que lhes eram fundamentais. É Carvalho quem bem elucida a questão por meio dos seguintes esclarecimentos:

A ideia do soldado-cidadão servia de instrumento de afirmação militar e, ao mesmo tempo, refletia o sentimento de marginalidade e o ressentimento dos oficiais em relação à sociedade-civil, sobretudo à elite política. Implicava a suposição de que o soldado, por ser militar, era um cidadão de segunda classe e que devia assumir a cidadania plena, sem deixar de ser militar ou, nas formulações mais radicais, exatamente por ser militar.<sup>35</sup>

Esses movimentos contribuíram em certa medida para tentar transformar as Forças Armadas e sobretudo o exército em instituições que tivessem amplo apoio e até mesmo identificação com as camadas mais populares da sociedade. Cumpre destacar que um exército popular não interessava à elite civil, mas a assustava sobremaneira.

Entretanto, as possibilidades de o exército se tornar uma instituição cuja cúpula estivesse identificada com as camadas mais baixas da sociedade não poderia prosperar em razão da própria concepção de defesa nacional já mencionada anteriormente. A noção de defesa nacional estava intimamente associada a uma formação mais técnica dos militares e abrangia uma concepção de desenvolvimento econômico que envolvia a elite civil e sobretudo a indústria.

---

<sup>35</sup> CARVALHO, 2005, p. 39.

A concepção de defesa nacional firmada na década de 1920 se mostrava de forma nítida como uma opção por uma ordem liberal burguesa. A ideia de um exército popular nos moldes soviéticos ou chinês se constitui em algo que foi efetivamente tentado por meio da intentona comunista de 1935, mas tal ideia morreu em seu próprio nascedouro. O próprio exército não se identificava com ela e as elites civil e política a repudiavam em razão de intenso temor que incutia, gerando instabilidade nas instituições.

É exatamente essa opção pela ordem liberal burguesa firmada pelo exército, por meio da formação da concepção de defesa nacional, que vai estabelecer a tônica de todas as intervenções militares na vida política nacional.

Cumprido destacar que essa opção política do exército se mostrou estratégica, vindo a solucionar um impasse antigo com a elite civil e as Forças Armadas, conforme aponta Carvalho:

Tal comunidade de interesses é clara na preocupação com o desenvolvimento de indústrias de base fundamentais para a defesa nacional. Já em 1916, os Turcos defendiam a implantação da indústria nacional do aço e, durante o Estado Novo, o Exército esteve presente na luta pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional e do Conselho Nacional do Petróleo. O velho divórcio entre as Forças Armadas e as elites civis derivadas do mundo agrário desaparecia em favor de uma aliança com a burguesia industrial emergente e com a tecnocracia estatal.<sup>36</sup>

Ainda na República Velha, notadamente na década de 1920, as ideologias que nortearam as intervenções militares eram classificadas em três categorias. A primeira delas seria a do soldado-cidadão, que foi muito utilizada para criar embaraços ao governo imperial, fomentou a ocorrência de episódios da Questão Militar. Esta via foi utilizada para canalizar as insatisfações da caserna ou a de alguns segmentos da elite civil com o poder constituído.

A segunda categoria é a do soldado-profissional ou da não intervenção. Os partidários dessa ideologia defendem a não intervenção dos militares nos assuntos políticos e o seu consequente afastamento dos cargos públicos. Em razão da experiência junto ao Exército Alemão e da própria influência da missão francesa, são adeptos da transformação do exército em uma instituição nacional dedicada à preparação da defesa do país e que se mantivesse distante das questões políticas.

---

<sup>36</sup> CARVALHO, 2005, p. 60.

Entendiam que o envolvimento de militares nas questões políticas era um fator de desagregação que prejudicava a disciplina e promovia quebras de hierarquia.<sup>37</sup>

A terceira categoria dentre as ideologias de intervenção militar é a do soldado-corporação, que preconiza a ideia de intervenção moderadora. De acordo com esta linha de pensamento o exército precisava estar bem aparelhado para o exercício de sua função de estabilização dos elementos sociais e sempre em condições de conter as perturbações internas. Essa posição admitia abertamente a possibilidade de intervenção dos militares na política, sem descuidar da necessidade de preparação técnico-profissional do exército.<sup>38</sup>

A ideia de intervenção moderadora foi desenvolvida pelo principal mentor do exército durante a era Vargas, o general Góes Monteiro. Segundo o referido autor e ator político daquele cenário, o exército deveria ser uma organização política nacional que devia desenvolver política própria, conforme se depreende na seguinte passagem: “Ficam só o Exército e a Marinha como instituições nacionais, únicas forças com este caráter, e só à sombra delas é que, segundo a nossa capacidade de organização, poderão organizar-se as demais forças da nacionalidade.”<sup>39</sup>

Para o mencionado autor, seria necessário extirpar a política do interior do exército para se fazer a política do exército. A política de intervenção militar cujas características foram traçadas por Góes Monteiro durante a era Vargas é bem explicitada por Carvalho na seguinte passagem:

A ideologia do poder moderador das Forças Armadas tem aí sua primeira formulação sistemática. Era uma combinação do intervencionismo tenentista com as transformações estruturais da organização militar promovidas pelos reformadores. Em outras palavras, era o intervencionismo dos generais, ou do Estado-Maior, o intervencionismo da organização e não apenas de alguns de seus membros. A nova concepção só se tornou viável graças às mudanças organizacionais: nacionalização do Exército efetivada pelo alistamento universal e pelo sorteio; aumento do contingente; desenvolvimento do Estado-Maior e formação de oficiais de Estado-Maior.<sup>40</sup>

Ainda na República Velha, em que pese todos os meios de que o exército passou a dispor para se firmar como uma instituição nacional que tivesse efetivamente o monopólio da política de defesa nacional, após a extinção da Guarda Nacional e de sua melhor estruturação com o trabalho dos jovens oficiais “turcos” e

---

<sup>37</sup> CARVALHO, 2005, p. 41.

<sup>38</sup> CARVALHO, 2005, p. 42.

<sup>39</sup> MONTEIRO, 1934, p. 156.

<sup>40</sup> CARVALHO, 2005, p. 42.

a influência da missão francesa, ainda assim o exército passou a encontrar um outro obstáculo para o exercício da hegemonia da política de defesa nacional e esse obstáculo se constituía nas polícias militares dos estados.

Após a proclamação da República, os presidentes dos estados trataram de equipar suas polícias com considerável aparato militar, notadamente os estados mais poderosos que possuíam verdadeiros exércitos que além de realizar o trabalho de segurança pública serviam como importante elemento de defesa contra uma eventual e indesejável intervenção federal.

Durante a República Velha o efetivo dessas forças policiais cresceu tanto quanto o efetivo do exército, sendo importante lembrar que em metade dos estados da federação as guarnições policiais superavam numericamente ao efetivo do exército. Esse dado concreto aliado ao fato de que essas forças policiais eram leais aos presidentes dos estados se constituíam em um componente político que gerava um desequilíbrio federativo em favor dos estados e em prejuízo da União, devendo ser lembrado também que se tratava de um componente de dificuldade para a pretendida hegemonia do exército para a execução de sua política de defesa nacional, posto que no contexto em questão as Forças Armadas não possuíam sequer o controle militar interno.<sup>41</sup>

O controle do exército sobre as polícias militares não ocorreu na República Velha. Tal controle, tanto em termos de efetivo quanto ao do armamento utilizado pelas polícias somente veio a ser efetivado no Estado Novo, conforme relata Carvalho:

O aumento dos policiais militares foi mínimo e quase todo ele verificado entre 1933 e 1937. A partir do Estado Novo, praticamente se interrompeu o crescimento das polícias, a essa altura já postas sob o controle do Ministério da Guerra. A luta contra o que os militares do Exército chamavam de pequenos exércitos estaduais tinha sido ganha, e nunca mais se voltaria à situação anterior a 1930. O Exército conquistara a hegemonia sobre as outras forças de segurança. A proibição imposta às polícias de usarem armas pesadas tornou a superioridade incontornável.<sup>42</sup>

Cumprir destacar que o Estado Novo representou o mais expressivo período para a concretização da política do exército. Tratava-se de uma concepção de intervencionismo controlador, dotado da ideia de um Estado forte com

---

<sup>41</sup> CARVALHO, 2005, p. 58.

<sup>42</sup> CARVALHO, 2005, p. 88.

interferência em todos os setores, sobretudo com ênfase na defesa externa e na segurança interna, forte tendência de eliminação do conflito social e político e industrialismo nacional. Liderança das Forças Armadas, com ênfase para o exército, na condução das mudanças.<sup>43</sup>

## 2.4 A Escola Superior de Guerra e a doutrina de segurança nacional

O papel dos militares no cenário político e sobretudo a relação com o governo na era Vargas é bem elucidada por Carvalho, que destaca ter havido um namoro, casamento, lua de mel e divórcio, conforme se depreende:

Ao chegar ao governo em 1930 no vácuo de poder aberto pela crise oligárquica, Vargas incentivou a transformação das Forças Armadas em ator político. Mais ainda: fez delas um dos pilares de sua sustentação, um contrapeso às forças oligárquicas. O auge do entendimento, a lua de mel, deu-se durante o Estado Novo (1937-45) quando houve total coincidência dos interesses do presidente e da corporação militar. Nos últimos anos do Estado Novo, no entanto, começou o processo de divórcio que caracterizou a terceira fase (1945-64).<sup>44</sup>

É certo que as Forças Armadas na era Vargas adquiriram um *status* diferenciado no cenário político nacional. Em razão de serem dotadas de maior poder e estando convencidas disso, acrescido de seu protagonismo na luta contra o comunismo, tiveram certa dificuldade em se posicionar diante dos diferentes atores em arenas democráticas.

Após a segunda grande guerra a luta contra o comunismo e o próprio advento da Guerra Fria, criou um ambiente, tanto no plano interno quanto no plano internacional, extremamente favorável à atuação dos militares e ao seu próprio protagonismo no cenário político. Foi exatamente neste ambiente que foram lançadas as bases da doutrina de segurança nacional que vigoraria nas décadas seguintes.

Além da própria visão que os militares tinham deles mesmos, como o grupo mais capacitado para fazer frente à ameaça comunista, é preciso lembrar que essa percepção era reforçada pela visão que a própria sociedade civil possuía das

---

<sup>43</sup> CARVALHO, 2005, p. 96.

<sup>44</sup> CARVALHO, 2005, p. 102.

Forças Armadas, no sentido de que elas seriam os únicos que poderiam defender a ordem e a segurança nacional.

Exatamente neste contexto que foi criada no ano de 1948 a Escola Superior de Guerra, por meio da associação de setores militares, grupos das classes dominantes e outros segmentos do aparelho estatal, formando uma instituição política e burocrático-administrativa com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico do tipo capitalista, dirigido pelas elites, que se pauta pela ideologia de segurança nacional e uma opção estratégica sob a hegemonia dos Estados Unidos. Trata-se de uma instituição que no período da Guerra Fria seguiu a tendência dos Estados Unidos, Inglaterra e França, no sentido de criarem instituições destinadas ao preparo de suas nações para fazer frente, no plano internacional, ao comunismo liderado pela União Soviética.<sup>45</sup>

É certo que as corporações militares federais, sobretudo o exército, possuem historicamente uma doutrina voltada para a defesa da pátria e das instituições políticas, doutrina esta que é denominada de segurança nacional. Essa doutrina expressa a cultura política dos integrantes das instituições militares federais. O estudo da doutrina de segurança nacional que vigora nas Forças Armadas auxilia e proporciona uma melhor compreensão do que é necessário fazer para o cumprimento da missão constitucional destinada às Forças Armadas.

Trata-se da questão cujo estudo irá proporcionar uma melhor compreensão do posicionamento ideológico dos militares brasileiros e sobretudo da forma como eles se entendem como sujeitos participantes do cenário político nacional.

A concepção de participação militar no domínio político era no sentido de que as Forças Armadas deveriam conduzir o processo político e desta forma proporcionar meios de preparação das elites para que estas pudessem conduzir os destinos da nação. Tratava-se de uma condução “pelo alto”, no sentido de que deveria haver tão somente a participação das elites, dispensando a contribuição dos demais segmentos da população, conforme menciona Oliveira na seguinte passagem:

A movimentação popular através dos sindicatos, das associações democráticas em defesa de uma maior participação política e econômica

---

<sup>45</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 97.

dos vários segmentos excluídos irá endossar cada vez mais aquela tese, reforçando tanto a necessidade da intervenção militar nos destinos da nação, como a formulação de uma doutrina de Estado Militar. Dentro desta visão, somente os militares seriam capazes de alterar o caráter a cultura e a índole do povo brasileiro. Compunham, conforme afirmava o General Juarez da Távora, a elite nacional capaz de garantir a consolidação da nação.<sup>46</sup>

Em que pese terem sido o sustentáculo do poder durante toda a era Vargas, tendo ocorrido o ciclo que vai do namoro ao divórcio, o fato é que os militares se apresentaram como atores políticos mais proeminentes após a era Vargas, sendo o grupo cuja influência contribuiu para a própria queda de Vargas. O próprio envolvimento dos militares brasileiros no conflito da Segunda Guerra Mundial, na luta contra o nazismo e o fascismo, levou às Forças Armadas a consciência de que o Brasil do Estado Novo era uma ditadura.

Após o segundo governo de Vargas, o país já havia passado por uma série de mudanças estruturais desde a Revolução de 1930. A era Vargas contribuiu para uma institucionalização autocrática, que propriamente lançou as bases do desenvolvimento, estabelecendo o modelo econômico adotado com ênfase na industrialização direcionada pelo Estado, à liberalização política e ao controle social e sindical.<sup>47</sup>

A Escola Superior de Guerra se constituía em uma instituição que pelo alto nível de seu ensino no que tange aos assuntos políticos, filosóficos, econômicos e militares usados na formulação da política de segurança nacional, passando a ser conhecida como a “Sorbonne” do contexto militar brasileiro.<sup>48</sup>

Nos anos 1950, o mesmo debate que ocorria na sociedade civil entre um projeto liberal ou internacionalista acreditava que um país como o Brasil não teria condições de promover o seu desenvolvimento em razão de suas escassas reservas de capital e de um desenvolvimento industrial ainda recente, dependendo assim do capital internacional. Esse mesmo debate ocorria no âmbito das Forças Armadas, conforme se depreende:

Tal debate, que ocorria no interior destes segmentos da sociedade civil, praticamente se reproduzia no interior das Forças Armadas, principalmente no exército. De um lado se punham os intelectuais da ESG denominados de “Sorbonistas”, cujo posicionamento político os aproximava do projeto liberal ou internacionalista, e de outro os nacionalistas, os quais formavam a

---

<sup>46</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 99.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 102.

<sup>48</sup> ALVES, 2005, p. 28.

facção do exército simpatizante com as ideias getulistas, contrários à intervenção militar na política (a não ser para garantir o estado de direito na defesa da constituição) e que consideravam necessário garantir o desenvolvimento da nação um pouco mais distante do poderio do capital internacional.<sup>49</sup>

O movimento de 1964, que redundou no golpe militar, foi uma vitória do movimento tenentista de Juarez da Távora. Trata-se da corrente de militares voltada para o desenvolvimento pela via internacionalista, qual seja, aliada ao capital internacional. Essa corrente se opunha aos militares nacionalistas, adeptos de Getúlio Vargas. Os internacionalistas, como já mencionado anteriormente, eram defensores da modernização “pelo alto”. É Carvalho quem bem esclarece a questão:

O lado conservador, a ação pelo alto, tem a ver com a maneira pela qual a mudança foi promovida. Além de ter sido dirigida pelo Estado, ela buscou restringir a participação política quando esta parecia ameaçar os rumos traçados. A modernização conservadora exigia a quebra do poder da oligarquia rural, exigia o planejamento econômico, a industrialização, a urbanização. Mas exigia também a manutenção das premissas básicas da ordem liberal capitalista. Se era justificável subverter o sistema representativo que sustentava o regime oligárquico, o que foi feito em 1930, era igualmente justificável subverter o sistema representativo que dava guarita à ação de movimentos julgados ameaçadores da ordem liberal capitalista, o que foi feito em 1964. Em um caso, alijava-se a hegemonia oligárquica, em outro, evitava-se o predomínio do “populacho”. Era o programa de Juarez da Távora desde 1927.<sup>50</sup>

Cumprido destacar que o pano de fundo do cenário intervencionista, marcadamente na ação de 1964, período da Guerra Fria, é a luta contra o comunismo, o que caracterizou um alinhamento brasileiro com os países capitalistas ocidentais. A luta contra o comunismo se constituía em fundamento da intervenção em um tempo em que o mundo era polarizado em duas áreas de influência bem definidas.

Um Brasil cujas instituições tivessem ampla representação popular com sindicatos ativos e independentes, e sobretudo com a realização de uma reforma agrária, muito assustava à elite civil e às próprias Forças Armadas, que atavicamente em nada se identificavam com instituições que não fossem propriamente liberais e burguesas.

Apesar da visão dos militares brasileiros de que as elites deveriam estar à frente do processo político e de desenvolvimento do país, é necessário ressaltar que

---

<sup>49</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 106.

<sup>50</sup> CARVALHO, 2005, p. 130.

eles possuíam sérias reservas quanto à atuação e até mesmo à capacitação das elites frente aos desafios que lhes eram apresentados. Em especial os militares oriundos da Escola Superior de Guerra se sentiam mais preparados que os mais representativos segmentos da elite civil e da elite política para fazer frente aos desafios.

Os militares acreditavam que a elite civil não possuía capacidade para conduzir o país do subdesenvolvimento ao patamar de uma nação desenvolvida, não possuindo recursos técnicos, humanos e nem mesmo capital para o cumprimento dessa empreitada. A visão dos militares da Escola Superior de Guerra era de que o sistema político brasileiro era ineficiente, em especial o sistema de partidos. Esse foi o discurso dos referidos militares durante a década de 1950 e início dos anos 1960, que culminou no golpe de 1964.

Neste contexto as Forças Armadas, especialmente o exército, surgiam como única instituição que efetivamente tinha condições de conduzir o país a um melhor destino, tendo em vista a incompetência das massas trabalhadoras, das elites e suas instituições, a fim de que toda a sociedade civil esteja propriamente imbuída do espírito cívico e devidamente comprometida com as doutrinas de Estado.<sup>51</sup>

Desta forma, é de se perceber que a tônica do papel das Forças Armadas na realidade política do país é a do exercício de verdadeira tutela, conforme a visão e sobretudo a ideologia dos militares adeptos da Escola Superior de Guerra. Esse caráter tutelar irá justificar toda e qualquer intervenção militar no domínio político, uma vez que quem tutela não retira apenas a autonomia do tutelado, mas se torna responsável pela condução do seu destino.

Após a Segunda Guerra Mundial, o combate ao comunismo e a tônica estabelecida pela Guerra Fria fez surgir no âmbito do ideário de segurança nacional o conceito de inimigo interno. No período da ditadura militar de 1964 a 1985, o conceito de segurança nacional foi aprimorado no sentido de dar suporte a todo o arcabouço jurídico e institucional. É Coimbra quem esclarece a doutrina de segurança nacional preconizada por Golbery do Couto e Silva, conforme se depreende:

---

<sup>51</sup> OLIVEIRA, 2010, p. 112.

A Doutrina de Segurança Nacional fazia uma comparação entre segurança e bem-estar social. Ou seja, se a segurança nacional está ameaçada, justifica-se o sacrifício do bem-estar social, que seria a limitação da liberdade, das garantias constitucionais, dos direitos da pessoa humana. Foram estes princípios de segurança nacional que nortearam a subjetividade oficial em vigor à época: a caça ao “inimigo interno”. Para isto, foi amplamente modificado o sistema de segurança do Estado brasileiro.<sup>52</sup>

Com relação ao aparato de segurança do Estado, notadamente os órgãos de segurança pública que abrangem as polícias e o próprio Poder Judiciário, haverá dedicação específica nos capítulos 3 e 4.

Durante a ditadura militar ocorreu considerável incremento de todo aparato jurídico e até mesmo institucional para a consolidação da política de segurança nacional. Com o fechamento do Congresso Nacional foi subtraída a possibilidade de apreciação por parte do Poder Legislativo das medidas levadas a termo pelo Poder Executivo.

Os atos institucionais suspendiam direitos e garantias constitucionais dos cidadãos que eram previstos na Constituição. Especificamente o Ato Institucional nº 5, datado de 13 de dezembro de 1968, além de várias outras medidas, determinou o fechamento do Congresso Nacional pelo maior período, posto que o mesmo permaneceu de portas fechadas até 21 de outubro de 1969. Durante outros dois períodos o Congresso Nacional esteve fechado por um lapso de tempo inferior a trinta dias.

Havia certamente a preocupação em manter as instituições funcionando a fim de que externamente o país mantivesse a impressão de que vivia um tempo de normalidade política, mas a verdade é que durante a ditadura militar mesmo no tempo em que o Congresso funcionou ele funcionava com sérias restrições à liberdade de participação política, posto que havia apenas dois partidos políticos, que eram o partido do governo a ARENA e o partido da oposição o MDB.<sup>53</sup>

## **2.5 O controle democrático civil sobre militares**

Todos os relatos históricos das instituições militares no Brasil que tratam propriamente das suas origens, a cultura organizacional, o conceito de defesa nacional, as fases de evolução da corporação militar como força armada, a maneira

---

<sup>52</sup> COIMBRA, 2000, p. 8.

<sup>53</sup> BORIS, 1995, 480.

como os militares veem a si próprios e dessa forma como interagem no contexto nacional com as elites políticas e econômicas, assim como com toda a sociedade, se apresentam como fatores importantes para uma melhor compreensão desse segmento da burocracia estatal brasileira.

A constante ideia delas se constituírem em um poder moderador que seria autorizado a fazer intervenções na vida política nacional acompanha as elites militares brasileiras desde tempos imemoriais. Desta forma, a construção de uma sociedade democrática passa também pela construção de instituições militares aptas a interagir no contexto democrático com as outras instituições e com a sociedade civil.

Questão que se apresenta como verdadeiro imperativo nas democracias é a necessidade de se exercer o controle civil sobre militares. Esta questão se constitui em um ponto bastante sensível que permite a aferição do grau de consolidação da democracia.

Tal controle é necessário porque para a manutenção do funcionamento das instituições em uma democracia, conforme estabelece o sistema político e as normas constitucionais, é imprescindível que cada uma delas cumpra o seu papel. Neste contexto, cumpre destacar que os militares representam o mais vigoroso instrumento para o uso da força e para a concretização da violência nas últimas consequências.

As Forças Armadas e a polícia existem para a defesa externa e a manutenção da ordem interna de um país, respectivamente, e caso se desviem de seus objetivos, tendem a usurpar o poder de outras instituições legitimamente constituídas. As Forças Armadas tendem a praticar golpes de estado, usurpando o poder político, e a polícia se presta a servir como um eficiente instrumento de opressão, usurpando os direitos dos cidadãos.

Há que se realizar um estrito controle sobre as instituições militares a fim de que elas não se desviem de sua missão constitucional. Tal controle se constitui em garantia que proporciona a estabilidade na vida política evitando-se assim golpes de estado que dão início a períodos de exceção e anormalidade política e afastam a crescente e necessária construção democrática.

Em países onde não há registro histórico de intervenções militares na vida política este controle é marcadamente mais acentuado e os próprios fatos históricos evidenciam isso. Por outro lado, países que já sofreram intervenções militares vivem

às voltas com a possibilidade de uma indevida intervenção por meios não democráticos.

Nos processos de transição dos regimes não democráticos para os regimes democráticos, Huntington apresenta classificação que contém três categorias de interação entre governo e oposição. São elas as transformações, as substituições e as transtituições.<sup>54</sup>

Nas primeiras é necessário que o governo seja mais forte que a oposição, tal fenômeno ocorreu em regimes militares bem estabelecidos em que os governos controlavam os meios de coerção e os sistemas autoritários tinham sido bem-sucedidos economicamente como no Brasil, Espanha e México.

Nas substituições ocorre a situação oposta à anterior, sendo o governo fraco e a oposição forte. Neste caso os reformistas no interior do regime são poucos ou não existem e os elementos dominantes do governo são conservadores opostos à mudança de regime. Tal situação faz com que o governo entre em colapso ou seja derrubado.

Nas transtituições a democratização é produzida por meio de uma negociação entre governo e oposição. No interior do governo há equilíbrio entre conservadores e reformistas. Na oposição os democratas moderados têm força suficiente para dominar os radicais, mas não para derrubar o governo.

Segundo Przeworsk, nos processos de transição de regimes militares notadamente não democráticos para regimes democráticos, mesmo após a transição, tem ocorrido sistematicamente o que se pode chamar de tutela dos militares sobre o sistema político, conforme se pode notar nas seguintes considerações:

Os militares têm preservado sua autonomia e têm continuado a exercer sua tutela sobre o sistema político na maioria dos países em que a transição para a democracia foi resultado de negociações, e até mesmo na Argentina, onde sofreram humilhante derrota externa. O espectro da intervenção militar é uma intervenção permanente sobre o processo político, e a eventual reação dos militares é uma consideração que permeia a vida política cotidiana nessas novas democracias.<sup>55</sup>

No Brasil as medidas de liberalização que tiveram início em 1974 por meio de eleições para cargos das casas legislativas perdurou até 1985, ano em que

---

<sup>54</sup> HUNTINGTON, 1994, p. 127.

<sup>55</sup> PRZEWORSKI; MOISÉS; ALBUQUERQUE, 1989, p. 38.

ocorreu uma eleição indireta para presidente da República, tendo sido eleito um presidente civil.

No modelo de transição brasileira da ditadura para a democracia ficou evidenciado que havia um governo forte que controlava os meios de coerção e os sistemas autoritários, que era denominada transformação. A oposição era notadamente mais fraca que o governo e efetivamente não possuía meios para estabelecer como se daria a abertura política.

Antes mesmo da transição da ditadura para a democracia, o regime brasileiro já havia passado pelo processo de distensão desde o ano de 1974, no governo Geisel. O processo de distensão política foi conduzido internamente pelo próprio regime militar, havendo no interior do regime dois grupos de militares que se opunham frontalmente, conhecidos como *duros* e *brandos*. Os primeiros eram os militares ligados à comunidade de informações e propriamente à repressão política. Os segundos eram os militares que pretendiam levar a termo o processo de abertura política. Essa divisão interna no aparelho militar revelava que ele se constituía em um todo inorgânico comparado aos demais atores políticos.<sup>56</sup>

Na abertura política brasileira, considerando que o governo militar possuía o controle do processo de redemocratização, é possível notar que muitas das prerrogativas que as instituições militares possuíam anteriormente ao regime militar foram mantidas e efetivamente preservadas no período que se seguiu à redemocratização na Constituição da República de 1988, tendo pleno vigor durante a Nova República. O controle do processo de redemocratização por parte do governo militar não permitiu uma discussão no âmbito de setores representativos da sociedade e nem mesmo dos partidos políticos, sobre o papel das Forças Armadas na nova ordem que se estabelecia.

É certo que após a redemocratização do país ocorreram avanços nas relações civis-militares tanto do ponto de vista político quanto institucional. É possível notar que em quase trinta anos de democracia o sistema de partidos políticos, mesmo não tendo sido aprimorado a ponto de refletir os anseios do eleitorado, foi fortalecido no contexto das instituições políticas com visível amadurecimento do sistema político no sentido de serem feitas eleições regulares e sucessivas.

---

<sup>56</sup> OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 100.

Ainda analisando o aspecto institucional das Forças Armadas em nossa estrutura de Estado, é necessário registrar a criação do Ministério da Defesa pela Emenda Constitucional nº 23, datada de 2 de setembro de 1999, que se por um lado não se constitui em efetiva garantia de um controle civil sobre as instituições militares, pode significar um avanço sobretudo no que se refere ao desenho das instituições.

O Ministério da Defesa é estrutura adotada pela maioria dos países, se constituindo de uma pasta presidida por um civil que mantém entre seus subordinados os chefes das três Forças Armadas. Acredita-se que esse formato institucional asseguraria melhores possibilidades de exercício de um controle civil sobre as Forças Armadas. Entretanto, golpes militares eclodiram no Chile e na Argentina, a despeito desses países possuírem um Ministério da Defesa.<sup>57</sup>

Ao longo dos anos que sucederam à redemocratização foi possível notar um avanço nas relações civis-militares no Brasil. Teria ocorrido uma passagem do que se poderia chamar de controle civil subjetivo para um outro patamar, o de controle civil objetivo. No controle civil objetivo ocorre a intensificação do profissionalismo militar, além do monopólio de um dado conteúdo de conhecimentos, uma ética que estabelece as normas e os valores do grupo e sobretudo o sentimento de lealdade e obediência ao poder civil.<sup>58</sup>

Estabelecer os contornos do papel desempenhado pelos militares como atores políticos no Brasil se constitui em trabalho de considerável relevância, notadamente porque os militares são atores políticos de grande monta, com significativa atuação nos momentos mais marcantes da história do país.

Desde a proclamação da República os militares foram os que efetivamente desenvolveram e executaram um projeto de segurança e desenvolvimento nacionais. Desde o movimento tenentista dos anos 1920, passando pela era Vargas e seu viés desenvolvimentista além da doutrina de segurança nacional dos anos 1950 e 1960.

Cumprir destacar também que independentemente de seus projetos, os militares sempre foram atores políticos relevantes para os partidos e grupos de pressão no cenário político nacional.

---

<sup>57</sup> D'ARAUJO, 2000, p. 13.

<sup>58</sup> OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 105.

## 2.6 A Justiça Militar Estadual e o controle dos integrantes da polícia militar

Conhecer as nossas Forças Armadas, preponderantemente o exército, e sobretudo a relação que ele estabeleceu com as polícias militares estaduais seja como expressão da política do exército, seja como manifestação da dinâmica de forças dentro de nossa federação no que tange à relação da União com os estados, muito contribui para a percepção de sua histórica influência na própria cultura organizacional das polícias militares dos estados.

De acordo com a política do exército, na década de 1930, todas as outras instituições nacionais deveriam existir e se desenvolver à sombra das Forças Armadas, sendo certo que nenhuma outra instituição levou tanto à risca o cumprimento dessa política, mas certamente se organizando não à sombra, mas à imagem e à semelhança do exército.

As polícias militares dos estados, após se submeterem já no Estado Novo ao controle do exército, passaram em grande medida a reproduzir o universo militar federal em menor escala, conforme poderão ser notados no capítulo 3, itens 3.2 e 3.3, que tratam da polícia e dos campos da defesa e da justiça e da militarização da polícia respectivamente.

É possível notar que a organização interna e sobretudo as formas de se obter a disciplina e preservar a hierarquia militares simplesmente se alinham na década de 1930. É exatamente nesse período que as polícias militares adotam o Regulamento Disciplinar do Exército, dado que será melhor detalhado no capítulo 5, item 5.5, muito embora tal situação não seja propriamente uma novidade, posto que originariamente o primeiro regulamento disciplinar a ser adotado na unidade militar que se constituiu a primeira a ser criada na Polícia Militar de Minas Gerais era o mesmo adotado pelo Exército de Portugal.

Além da assimilação da cultura organizacional na década de 1930, é possível notar a reprodução, no âmbito da polícia militar dos estados da federação brasileira, do mesmo sistema de justiça que vigorava para as Forças Armadas desde a vinda da Família Real em 1808, tendo sido mantido pelas Constituições de 1824 e 1891, o sistema de justiça militar, conforme se pode notar no capítulo 4, item 4.2, que trata do histórico constitucional da justiça militar como prerrogativa e especificamente quanto às justiças militares estaduais, no capítulo 5, item 5.1, que trata da trajetória institucional da Justiça Militar Estadual de Minas Gerais.

Desta forma, bastante oportuno se apresenta a já mencionada colocação de Tocqueville, quando afirma (ver item 2.1, *supra*) que o exército se constitui em uma pequena sociedade, ou porque não dizer, todo um sistema próprio com seus códigos, seus valores, seus objetivos e sobretudo a sua visão de mundo. Pequena sociedade esta que foi reproduzida no âmbito das polícias militares com muitas adaptações.

No que tange ao sistema de Justiça Militar Estadual criado no âmbito das polícias militares, o qual será tratado propriamente no capítulo 5, item 5.1, é necessário ressaltar que desde o momento de sua criação até os dias atuais, muito embora se trate de um órgão jurisdicional que integra o Poder Judiciário pátrio, a ênfase de sua atuação é característica de um controle interno, qual seja, feito pelas próprias Corporações Militares Estaduais.

Cumprir destacar que a Justiça Militar Estadual não foi criada e não desempenhou sua tarefa de prestação jurisdicional ao longo de todos esses anos de funcionamento que remonta à década de 1930, como um mecanismo de controle democrático sobre os militares estaduais. É possível afirmar que tal justiça se apresenta como um júri aristocrático, conforme afirmação de Tocqueville constante no capítulo 4, item 4.3, que trata da legitimidade da justiça militar.

A Justiça Militar Estadual não se constituiu ao longo de todos esses anos de funcionamento em um mecanismo de controle democrático da atuação dos militares estaduais, notadamente porque até o advento da Emenda Constitucional nº 45 não foi dada a oportunidade de atuação em condições adequadas àquele que nela representa toda a sociedade civil, que é propriamente o magistrado civil que a integra.

É certo que a simples reprodução das estruturas federais relativas às Forças Armadas no âmbito dos estados, notadamente os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, no que diz respeito à estrutura das justiças militares estaduais, posto que apenas nesses três estados foram criados Tribunais de Justiça Militar, se mostrou ineficaz, no que tange à atuação dessas justiças militares, para a conquista da legitimidade democrática, mostrando-se também inapta a realizar um controle democrático de civis sobre militares estaduais.

No que se refere ao controle democrático de civis sobre militares estaduais é importante ressaltar que a atividade de policiamento desempenhada pelas polícias militares, em que pese a natureza e a estrutura militar dessas

corporações, é uma atividade de natureza civil, conforme se verá no capítulo 3, item 3.3, que trata da militarização da polícia. Chama a atenção a natureza civil da atividade de policiamento porque toda a atuação da polícia militar visa à prevenção da prática de crimes comuns, que são previstos na legislação penal comum e que podem ser praticados por qualquer do povo, dentre os integrantes da sociedade civil.

Desta forma, é exatamente a natureza civil da atividade policial desempenhada pela polícia militar que vai exigir que haja um maior controle democrático da atuação dos integrantes dessa polícia que seja realizado por civis.

Ao longo dos anos de funcionamento da Justiça Militar Estadual é possível notar que a tônica da prestação jurisdicional é marcadamente voltada para a Corporação Militar, não levando em conta o serviço de segurança pública prestado pela polícia militar e nem mesmo os interesses do grande destinatário desse serviço que é a sociedade civil.

No âmbito das justiças militares estaduais os desvios de conduta, os abusos, os excessos cometidos pelos integrantes das polícias militares não são vistos e conseqüentemente tratados como atos lesivos à sociedade civil, mas tão somente às corporações militares. Essa visão é a da pequena sociedade que se basta e segue seu caminho voltada apenas para si mesma e sobretudo insciente do seu verdadeiro papel no contexto de instituições democráticas.

Apesar de toda a assimilação da cultura organizacional do exército pelas polícias militares, vale ressaltar que a própria natureza da atividade de policiamento civil ao longo de vários anos e a interface que essa atividade leva a polícia militar a ter com a sociedade em suas diferentes camadas sociais e com a própria criminalidade que ela visa prevenir, faz com que ela se descaracterize da ideia originária do militarismo que é cultivado no âmbito das Forças Armadas.

A atividade de policiamento civil junto à sociedade, que é atribuída às polícias militares, nega a elas o ambiente propício para a preservação da hierarquia e da disciplina no grau que pode ser mais facilmente obtido nas Forças Armadas em razão da condição de aquartelamento destas.

É certo que não se discute aqui e nem mesmo irá ser discutido em qualquer parte deste trabalho a questão da militarização da polícia. A questão da militarização da polícia no presente estudo é considerada uma premissa, um antecedente lógico que se encontra posto e simplesmente não se questiona, notadamente por não pertencer ao objeto deste estudo. O que se observa aqui e

certamente gera crítica em razão da inadequação, é a simples reprodução da estrutura militar federal destinada às Forças Armadas, especificamente o seu sistema de justiça militar, para o âmbito dos estados federados, sem que seja levado em conta a substantiva diferença das atribuições das polícias militares e das Forças Armadas, em que pese toda a similitude entre ambas.

Vale ressaltar que essa reprodução de todo o universo das Forças Armadas para o âmbito das polícias militares, em especial nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, que são os únicos estados que possuem justiça militar em ambos os graus de jurisdição, refletem, conforme já dito, as relações do poder central com o poder regional, qual seja, da União com os estados, e por essa razão expressam os próprios interesses das elites militares nacionais com as elites militares regionais, sendo estas aqui representadas pela cúpula das Corporações Militares nos estados.

Cumprе evidenciar que a década de 1930 se constituiu em um momento histórico que permitiu a criação das justiças militares estaduais, especialmente nos três estados já mencionados em que existem os dois graus de jurisdição, mas nos anos subsequentes até a presente data não se encontrou condições para a reprodução desse sistema, conforme se verá no capítulo 5, item 5.6, que trata da Emenda Constitucional nº 45/2004 e os órgãos de 1ª e 2ª instâncias da Justiça Militar Estadual.

## Capítulo 3

### A segurança pública e a militarização da polícia

#### 3.1 A segurança pública como questão política

Em ciência política o tema segurança pública vem conquistando cada vez mais espaço. O avanço da criminalidade violenta em contraposição à constante necessidade de manutenção da estabilidade nas relações sociais e à necessidade de se proporcionar segurança nos espaços públicos e privados coloca o tema da segurança pública em um patamar de maior importância.

Apesar da temática da segurança pública ter conquistado maior relevância e do aumento do número de pesquisas que tratam do assunto, é forçoso reconhecer que esse tema não integra o rol das principais questões abordadas no *mainstream* da ciência política.

Em ciência política a dinâmica das relações de poder no âmbito do legislativo e sua inter-relação como o executivo chama maior atenção às mentes dos pesquisadores. Mais recentemente o Judiciário vem sendo incorporado às análises próprias do campo da ciência política em conjunto com a atuação dos demais poderes.

Ainda que se reconheçam os avanços, os temas relativos à segurança pública continuam associados a papéis secundários. Esse papel secundário que se pode notar nas pesquisas ligadas ao tema no campo da ciência política reflete exatamente menor prestígio que no passado as instituições de segurança pública gozavam entre as atividades de Estado. Esse menor prestígio vem diminuindo em razão da crescente demanda social por segurança, gerada sobretudo em razão da escalada da violência.

Ainda sobre a questão da temática da segurança pública em pesquisas acadêmicas, vale ressaltar as considerações de Soares sobre os desvios que a polícia está sujeita a praticar no desempenho de seu trabalho e do próprio interesse de todos sobre esses temas, conforme se depreende:

Assim como a corrupção e a violência policiais degradam as instituições públicas e subtraem legitimidade da institucionalidade política democrática, a reversão de expectativas restituiria respeito e legitimidade. Os formadores de opinião, as classes médias e as elites discutem muito a democracia, seus limites, a necessidade de sua consolidação e aprofundamento através

da extensão dos benefícios da cidadania aos que permanecem excluídos, mas tendem a desprezar a polícia. Como se “polícia” não fosse tema nobre, digno de atenção, como são a economia, a política, ou as relações internacionais.<sup>1</sup>

É necessário ressaltar que a polícia possui um caráter essencialmente instrumental e analisando essa sua natureza é preciso lançar vistas sobre quais propósitos ela se presta a servir de instrumento.

Dentro dessa ordem de ideias duas são as concepções ou visões que atualmente se tem da polícia. Na primeira delas a polícia é entendida como instrumento de dominação que se encontra a serviço do poder que sobretudo é exercido pela classe dominante. Trata-se de um recurso de dominação física, pela força, que se exerce sobre classes dominadas, que sempre serão utilizados quando os outros recursos não forem suficientes. Essa concepção da polícia se mostra facilmente percebida pelas minorias étnicas, pelos moradores de rua, pelas pessoas mais pobres ou grupos marginalizados, que por tais motivos se encontram em situação de vulnerabilidade e por isso se tornam alvo de algum tipo de provocação por parte da polícia.<sup>2</sup>

Por outro lado há uma outra concepção da polícia no sentido de que ela consiste em um instrumento de aplicação da lei, sendo aí mais evidente a ideia de que a sociedade outorga um mandato à polícia para que ela coíba, pelo uso da força e recursos de que dispõe, os desvios de comportamento que se mostrem indesejados.

É de se perceber que as duas concepções têm uma carga de semelhança com a realidade que dificilmente se pode aceitar tão somente a adoção de uma delas em total prejuízo da outra. As duas têm igualmente componentes que as confirmam, quando em cotejo com a realidade vivenciada pela polícia em diferentes democracias em diferentes momentos da história e da atualidade. Essas concepções apresentam aspectos essencialmente verdadeiros, que podem ser confirmados na vivência e na práxis das instituições policiais.

Segundo a ideia que concebe a polícia como instrumento de dominação e sobretudo no trabalho de controle social, Pedroso resalta a peculiaridade do olhar policial, que circula em todos os espaços sociais sejam públicos ou privados, formando assim verdadeira rede de observação. O controle exercido pela polícia

---

<sup>1</sup> SOARES, 2000, p. 243.

<sup>2</sup> MONJARDET, 2012, p. 151.

estaria na essência da organização das relações sociais. A polícia estaria no extremo de uma rede capilar de dominação que teria em outro extremo a estrutura de direito do Estado, marcadamente o extremo do poder, de onde promanam as leis, os decretos, de onde são expedidos todos os comandos para a institucionalização desse controle. Ainda nesta ordem de ideias, a legislação penal é tida como a racionalização da repressão à criminalidade e o aparato policial é tido como o executor desse programa legislativo.<sup>3</sup>

A ideia de cultura no contexto das instituições nos remete a um conjunto de valores, atitudes, símbolos e regras práticas que são vivenciadas pelos indivíduos de forma quase que condicionada. A cultura de uma instituição reflete sobretudo um conjunto de crenças compartilhadas pelos indivíduos.

No que tange à cultura policial é possível notar que ela há de se formar em um contexto de grande diversidade e de condições adversas. Reiner bem elucida tal afirmação ao discorrer sobre a cultura policial:

A cultura policial e suas variações são reflexos das estruturas de poder das sociedades policiadas. O mapa social da polícia se diferencia de acordo com o poder de grupos específicos em causar problemas para a polícia, transformando-se em “propriedade” da polícia aqueles que têm menos poder na sociedade. A estrutura de poder de uma comunidade e as perspectivas de suas elites são fontes importantes na variação dos estilos de policiamento. As diferentes orientações dentro da polícia refletem as duas maneiras que as organizações policiais têm para enfrentar uma ordem social dividida em classes sociais hierárquicas: de alto a baixo.<sup>4</sup>

Ainda sobre a questão da cultura policial, Saporì registra o seu caráter universal, notadamente porque tal cultura ultrapassa as fronteiras nacionais de maneira a criar traços característicos que identificam a atuação policial em qualquer contexto, formando assim uma identidade do ser policial. A atuação policial é balizada pelo objetivo comum de combate ao crime, a exposição ao perigo, a investidura de autoridade e o uso da força por meio do poder de coerção. Citando Skolnick, o mencionado autor destaca alguns fatores que integram a cultura policial, a saber:

O compromisso de solidariedade interna, desenvolvendo um espírito de irmandade; a desconfiança de todos aqueles que não são policiais; a percepção de si mesmos como uma força moral, que protege inocentes

---

<sup>3</sup> PEDROSO, 2005, p. 54.

<sup>4</sup> REINER, 2004, p. 159.

contra aqueles que brutalizam e vitimizam cidadãos decentes; e a valorização da masculinidade como atributo básico para o bom desempenho do poder coercitivo.<sup>5</sup>

Essa passagem reflete com certa fidelidade os valores cultivados no âmbito de uma corporação policial e revela a percepção que os policiais têm de si mesmos, da atividade por eles desempenhada e de todos aqueles que os cercam. O compromisso de solidariedade interna pode ser notado por meio de um espírito de corpo e coesão intensamente cultivado, coesão que certamente gera desconfiança sobre os que não integram o corpo. A ideia de que se constituem uma força moral a serviço dos mais fracos faz parte do arcabouço ideológico de justificação de suas condutas. Por fim, a valorização da masculinidade é decorrente da necessidade do uso da força, e que evidentemente expressa uma ideia preconcebida que há de compor os condicionamentos referentes ao formato da corporação policial e sobretudo da visão que a polícia possui da realidade.

### **3.2 A polícia e os campos da Defesa e da Justiça**

Dentre as atribuições que a polícia desempenha, prestando o serviço de segurança pública a toda a sociedade, seja por meio do policiamento preventivo que é feito ostensivamente e que atua até o momento da prática da infração penal e com o intuito de evitar que a mesma aconteça, seja da tarefa que é própria da investigação, que é desencadeada após a ocorrência da infração penal, é possível notar que tradicional e historicamente essas duas funções são desempenhadas no Brasil por duas diferentes polícias.

O policiamento ostensivo e preventivo fica a cargo da polícia militar e o policiamento de investigação fica a cargo da polícia civil. Trata-se de organizações distintas que realizam diferentes processos de trabalho, produzem tipos completamente distintos de profissionais, que efetivamente integram carreiras que não se comunicam e realizam tarefas que se constituem nas duas faces da mesma moeda, qual seja, o serviço de segurança pública.

No que tange às duas instituições policiais, sempre que se pensa o sistema de segurança pública com vistas ao seu aprimoramento, tendo como principal objetivo a elevação de seus níveis de eficiência, a questão relativa à

---

<sup>5</sup> SAPORI, 2007, p. 108.

existência de duas polícias, que são a polícia civil e a polícia militar, instituições distintas que apresentam naturezas diametralmente opostas e que não se comunicam tanto sob o ponto de vista organizacional quanto sob o ponto de vista estrutural, se apresenta como um dos principais obstáculos a um bom funcionamento do sistema de segurança pública.

Acerca da questão do funcionamento das duas polícias, Medeiros destaca o importante aspecto sobre o modelo que eventualmente se constituiria em um aprimoramento à estrutura do sistema. A ideia de unificação das polícias se apresenta como uma dificuldade até mesmo de ser debatida devido ao elevado grau de institucionalização dessas organizações. Em um contexto de estruturas organizacionais altamente institucionalizadas como são as polícias, o fator eficiência tem valor menor do que o fator legitimidade. O referido autor ainda assevera:

Entretanto, como a ideia de unificação funciona como mito institucional, terá de competir com outros mitos do ambiente institucional. De maneira alguma há consenso sobre a unificação entre os atores envolvidos na construção das legitimidades das polícias. Meu objetivo é apontar aspectos pertinentes a essa disputa. Para tanto, utilizarei a ideia de campo institucional. A principal conclusão será a de que, no Brasil, não se completou a institucionalização de um campo policial. As polícias responderam a demandas vindas de outros campos, notadamente o da Justiça (Polícia Civil) e o da Defesa (Polícia Militar). Dessa perspectiva, a proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa de transformar a natureza das demandas sobre as organizações policiais.<sup>6</sup>

É de se perceber que existe uma grande resistência dos atores inseridos no contexto da segurança pública ao argumento da unificação, dada a diversidade de culturas das instituições policiais e dos profissionais que as integram.

Não se pode deixar de considerar também que a unificação das polícias não deve ser entendida como um remédio para todas as mazelas do sistema, mesmo porque tal unificação por si só não teria o condão ou a força de solucionar as questões mais complexas relacionadas à segurança pública, tais como o problema da eficiência e as questões relativas à transparência e à legalidade na atuação policial.

Antes mesmo de se pensar em uma unificação das Polícias Civil e Militar é necessário que sejam pensados e efetivamente concretizados uma série de alterações nas rotinas de ambas as instituições. É fato que tais instituições não se

---

<sup>6</sup> MEDEIROS, 2004, p. 272.

comunicam convenientemente com vistas a uma melhor prestação de serviço policial à população. Como instituições que expressam diferentes culturas e apresentam estruturas bastante diversas, elas não estão efetivamente integradas.

A integração entre as polícias é um passo importante que pode levar a um aprimoramento do sistema de segurança pública. Trata-se de um processo que, sendo bem conduzido, viabilizará um melhor funcionamento da engrenagem de segurança pública, podendo vir a criar condições para a unificação das duas polícias brasileiras.

No caso da experiência francesa, Monjardet esclarece que a polícia pode ser de ordem, polícia criminal e polícia urbana. A polícia de ordem ou de soberania é originária da tradição militar do exército e dele se desprende lentamente. Tal polícia também abrange as redes de espionagem e de vigilância internas. Trata-se de uma polícia de soberania que está inteiramente sob as ordens da autoridade exclusiva do poder, a autoridade política. Como toda instituição pública, a polícia de ordem é formalmente obrigada pelo direito, mas ela é a polícia que mais se torna suscetível de escapar dos preceitos estabelecidos pelo direito e à própria fiscalização.<sup>7</sup>

Tal fenômeno se dá em razão dessa polícia normalmente ter um efetivo maior que o das outras polícias, estar aparatada mais convenientemente para o enfrentamento da criminalidade violenta e cultivar uma cultura organizacional que a dota de um espírito de corpo e coesão.

A polícia criminal é também denominada polícia da sociedade. Tal polícia compreende a força e os meios de ação voltados contra aqueles que se recusam ao cumprimento das leis que a própria sociedade estabelece, essencialmente as leis penais. Todo o seu trabalho é destinado aos processos que tramitam na Justiça, sendo em última instância a sua autoridade consistente no efetivo cumprimento da lei, reforçada pelo Poder Judiciário. É a polícia que realiza o trabalho de investigação das infrações penais.

A polícia urbana, por seu turno, é a polícia municipal ou comunitária. Visa à proteção do sono e para tanto realiza constantes rondas de guarda. A proteção do sono é aqui apontada como a preservação do sossego e da normalidade da vida social. Não se trata de uma polícia equipada para enfrentar o criminoso. Exerce função social e extrai sua força e autoridade do desarmamento do cidadão.

---

<sup>7</sup> MONJARDET, 2012, p. 281.

Em geral, os integrantes da polícia urbana trabalham desarmados e se constituem na extensão do poder do Estado que vai interagir com o cidadão de bem, que há de respeitar a sua autoridade com a simples palavra ou o uso de um sinal sonoro como um apito. O princípio que fundamenta a autoridade do integrante da polícia urbana deixa clara a ideia de que por trás dele haverá um recurso mais vigoroso de força física que será usado escalonadamente.

É necessário lembrar que no caso brasileiro as polícias municipais se constituem em Guardas Municipais, que têm por finalidade a proteção do patrimônio, os serviços e as instalações das pessoas jurídicas de direito público interno, que são os municípios, não tendo propriamente funções de policiamento externo e nem mesmo prestam serviço de atendimento ao cidadão. Vale lembrar como exemplo histórico de polícia urbana no Brasil a Guarda Civil, que se constituía em um segmento uniformizado da polícia civil, extinta pelo Decreto-Lei nº 1.072 de 30 de dezembro de 1969.<sup>8</sup>

É ainda Monjardet quem afirma que o cliente da polícia de ordem é o Estado, o cliente da polícia criminal é o criminoso e o cliente da polícia urbana é o cidadão comum. Desta forma, pergunta-se se essas três atividades que são desempenhadas por instituições diferentes poderiam ser desempenhadas por uma única instituição policial? Respondendo ao presente questionamento o aludido autor assevera:

A resposta é ambígua: sim e não.

Sim, desde que em situação de crise – social e/ou política –, o poder mobiliza todos os seus recursos para se defender, e nesse caso todas as polícias se tornam instrumentos de poder, abandonando toda outra tarefa ou missão.

Não, porque em tempo normal cada uma dessas polícias opera segundo seu gênio próprio, com alvos distintos, técnicas diferentes, produções não comparáveis, de tal modo que suas ligações, ou relações de trabalho, são o mais das vezes inexistentes.<sup>9</sup>

É certo que a segurança pública diz respeito à segurança de todos indistintamente, mas os que mais demandam os seus serviços seja como usuários, seja como infratores da lei, e que provocam a atuação policial são prevalentemente as pessoas mais pobres.

---

<sup>8</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 1.072, 30 de dezembro de 1969.

<sup>9</sup> MONJARDET, 2012, p. 284.

Quanto mais pobre é o povo maior é a necessidade de atuação policial, constantes são as circunstâncias em que a polícia é chamada a intervir e nessas intervenções maiores são as possibilidades em que ela venha a agir manifestando a força legítima do poder público e praticando atos de violência, legítima ou não. O poder da polícia é diretamente proporcional à desigualdade social, quanto maior a desigualdade social, maior o poder da polícia.<sup>10</sup>

A ideia de ordem que ao poder público cabe preservar por meio das polícias e de todo aparato de controle social que abrange o Ministério Público e o Poder Judiciário é a ordem que está registrada nos textos legais que são elaborados pelo legislativo e sancionados pelo chefe do executivo.

Essa ideia de ordem é expressão da vontade dos grupos que conseguem fazer prevalecer sua visão de mundo sobre os demais, na dinâmica das relações de poder em uma democracia. A ideia de ordem que deriva dos textos legais é marcadamente a manifestação da ideologia dominante dos grupos cujas ideias e interesses prevalecem nas diferentes arenas onde ocorrem os embates para a tomada de decisão política.

A segurança pública nos remete ao conceito de ordem pública que é extraída da ordem jurídica vigente, deve gozar da necessária legitimidade e há de ser preservada. Segundo Pedroso, essa preservação é feita por meio da aplicação do direito no âmbito da Justiça, da proibidade administrativa, da preservação de valores sociais que se manifestam por meio da família, da religião e da ideia de moralidade pública. Desta forma, os parâmetros da ordem pública levam em conta a construção de um modelo de organização social que é expresso por meio da ordem jurídica, esta mesma ordem jurídica irá estabelecer quem são aqueles que se desviam do programa traçado. A polícia se apresenta como mantenedora do direito, ela deriva do direito e quando realiza o trabalho de preservar os seus preceitos ela se constitui em uma instância de mando na tarefa de manutenção da segurança e da ordem social, tarefa que se constitui verdadeira essência do seu funcionamento.<sup>11</sup>

Ainda no contexto da ideia de ordem que prevalece na sociedade e da própria ideologia, é possível notar que a natureza da instituição policial a distingue das demais instituições que integram o poder público. Comparativamente à escola, que exerce função instrumental de transmissão do conhecimento sedimentado, é

---

<sup>10</sup> BAYLEY, 2002, p. 92.

<sup>11</sup> PEDROSO, 2005, p. 40.

claramente perceptível que há um conteúdo próprio e inerente à atividade dessa instituição, diferentemente do que ocorre com a polícia, senão vejamos:

Entretanto, os valores aos quais a instituição policial serve são para ela muito mais discriminantes, pois, diferentemente da escola ou da saúde pública, o instrumento policial não tem conteúdo próprio. O saber transmitido pela escola é substancial, a saúde pública previne ou cuida das doenças, enquanto a polícia aplica a força, que não tem conteúdo: ela é pura relação. Essa falta de conteúdo exige um suplemento de valores e, por isso, de todas as instituições, a polícia é realmente aquela que mais se cerca de boletins normativos.<sup>12</sup>

É certo que a atividade policial enseja por parte da sociedade e do próprio poder público o ímpeto de que se exerça sobre aqueles que a desempenham, qual seja, sobre a polícia, efetiva fiscalização e controle. Nem sempre são conseguidos graus satisfatórios de controle dessa atividade, sendo comuns a relutância em se ampliar os poderes da polícia e a própria desconfiança na atividade que ela desempenha.

No que se refere à questão da desconfiança e à questão da legitimidade da polícia, vale lembrar a seguinte passagem:

Entre as várias consequências do quadro de violência e corrupção nas polícias brasileiras conta-se a falta de legitimidade das instituições de segurança pública, percebidas com desconfiança, descrédito e medo pela população. A já mencionada pesquisa do CPDOC/ISER solicitou que as pessoas pontuassem a confiabilidade das polícias numa escala de zero a dez. Tanto a PM quanto a Polícia Civil foram reprovadas, obtendo médias inferiores a cinco.<sup>13</sup>

Historicamente esses abusos são praticados contra a população de baixa renda, os negros, os moradores das favelas e outras minorias sociais, conforme evidencia a pesquisa acima assinalada.

Tanto a relutância em se outorgar poderes à polícia que implicam limitações aos direitos dos cidadãos e a própria desconfiança sobre a forma como ela vem desempenhando suas atividades, simplesmente existem em razão da histórica atuação de abusos, excessos e desvios no serviço policial. É de se perceber que a desconfiança é fundada e somente pode ser superada com transparência na prestação de serviço e sobretudo a busca de credibilidade junto à

---

<sup>12</sup> MONJARDET, 2012, p. 29.

<sup>13</sup> LEMGRUBER; MESUMECI; CANO, 2003, p. 43.

população e outras agências governamentais ligadas à atividade de fiscalização e controle.

Tanto a ausência de conteúdo que seja próprio de sua atividade quanto o seu caráter instrumental na prestação do serviço de segurança pública geram uma tensão entre a legitimidade da autoridade política a que a polícia se reporta, como uma maior reivindicação de autonomia profissional por parte da polícia. Segundo Monjardet, essa tensão não será inteiramente absorvida e por tal razão irá repercutir no funcionamento organizacional da polícia.<sup>14</sup>

A ideia que se pode ter de um conceito clássico de policiamento é apresentada por Reiner, sendo expressa no sentido de que em essência ele consiste no esforço de se manter a segurança por meio da vigilância e da possibilidade de aplicação de sanção. O policiamento consistiria em um conjunto de procedimentos cujo objetivo seria o de preservar a segurança de uma determinada ordem social em particular ou geral.<sup>15</sup>

É certo que a polícia se constitui em um vigoroso instrumento de controle social, mas ela não se constitui no único meio de se realizar o controle e como tal, não dispõe de todos os recursos para a realização de tal controle. A polícia não dispõe do meio legal para infligir punições, sendo esta uma atividade afeta ao Poder Judiciário. Ela não dispõe dos efetivos recursos de prevenção, tais como a socialização, da possibilidade de inculcar valores sociais e religiosos que tenham o condão de influir nos índices de criminalidade, enfim, das possibilidades efetivas de proporcionar aos indivíduos uma perspectiva de futuro que o progresso econômico pode realizar. O progresso econômico aqui apontado como o redutor das desigualdades sociais, desigualdades essas que não se reduzem e até mesmo facilitar o trabalho da polícia. Enfim, na definição de Monjardet: “A polícia combate o crime com as armas do crime.”<sup>16</sup>

Nas concepções que se tem de segurança pública e com vistas à ideia de ordem é possível vislumbrar um papel para a polícia que não se limite à ideia de repressão que se dá por meio da força e da coerção. Mas é possível conceber um papel que seja voltado à educação para a cidadania, seguindo assim uma tendência de natureza comunitária. Essa tendência sugere uma abertura aos reclamos da

---

<sup>14</sup> MONJARDET, 2012, p. 40.

<sup>15</sup> REINER, 2004, p. 22.

<sup>16</sup> MONJARDET, 2012, p. 29.

realidade social por meio de adequada ausculta do público usuário, o que contraria o papel meramente reativo e tradicional da atividade policial. Desta forma, com tais práticas é possível criar condições para a produção de um direito penal que não perpetue as estigmatizações contra os segmentos sociais menos favorecidos, mantendo-se assim a ideia de ordem que se coloca a serviço da segurança de todos.<sup>17</sup>

É de se notar que na formação da vontade geral expressa na lei e no próprio processo de elaboração e de produção do direito legislado todos têm oportunidades de participação, mas esta participação não indica igualdade de condições.

É ainda Pedroso quem esclarece que a representação do mundo da desordem foi sendo construída no imaginário coletivo desde os fins do século XIX, sendo certo que a ideia de desordem nada mais era do que o oposto do trabalho. O modelo social desde os seus primórdios da formação de nosso povo e de nossas instituições é o calcado no trabalho. Tudo que se desvia disso, ou que propriamente se encontra à margem dos parâmetros estabelecidos pelo modelo social, tais como a ociosidade e a vagabundagem justificaria o discurso de exclusão e propriamente de perseguição policial.<sup>18</sup>

No âmbito da segurança pública a atuação policial há que expressar a ideologia que se extrai da lei a ser aplicada no sistema de Justiça Criminal. Este sistema abrange o aparato estatal de controle social, ou o sistema de repressão à criminalidade.

Desta forma, duas são as categorias de leis utilizadas neste sistema, as primeiras são as chamadas materiais ou substantivas e as segundas são denominadas processuais ou adjetivas. A primeira categoria delas irá definir que tipo de conduta que, uma vez praticada na sociedade, se apresenta como nociva em razão de seu conteúdo lesivo a determinados bens inerentes à pessoa. Condutas que lesem os bens jurídicos tidos como os mais importantes para a vida do homem em sociedade, tais como a própria vida, a liberdade, a integridade física, o patrimônio e tantas outras categorias de direitos que integram a expressão da personalidade.

---

<sup>17</sup> BARRETO JÚNIOR, 2007, p. 30.

<sup>18</sup> PEDROSO, 2005, p. 52.

São as denominadas leis penais que definem os crimes, estabelecem penas àqueles que os praticam e determinam os parâmetros que dividem a esfera das ações lícitas da esfera das ações ilícitas. Prevenir a ocorrência das ações ilícitas criminalmente, coibir essas ações e apurar essas condutas após as suas práticas é o trabalho da polícia. O trabalho de prevenção à não ocorrência de ilícitos penais, bem como o ato de se coibir tais práticas se constituem tarefa do policiamento ostensivo, que é realizado pelas polícias militares.

No rol de atividades policiais há propriamente uma atuação anterior à prática da infração penal, uma atuação no momento de tal prática e uma série de atos que sucedem à ocorrência da infração que consistem na investigação. O trabalho de segurança pública realizado pela polícia é um trabalho de prevenção e repressão às atividades e às práticas criminosas.

Cumprе destacar que em razão do fato de as polícias serem organizações altamente institucionalizadas, as mesmas são dotadas de mitos institucionais; tais mitos seriam verdades, ou propriamente valores que têm natureza racional e impessoal, sendo importante lembrar que tais mitos estão acima da discricionariedade dos atores individuais.

Desta forma, Medeiros salienta que o ambiente institucional é caracterizado pela relação entre organizações, mitos, valores e atores relevantes e que a interação dos componentes desse conjunto é denominada campo institucional. No campo institucional as organizações compartilham sobretudo fontes de legitimidade e existem em um cenário em que prevalecem as mesmas “regras do jogo”, em razão da intensa troca de recursos técnicos e institucionais.<sup>19</sup>

Acrescenta ainda que em razão das diversas demandas decorrentes dos campos institucionais a que as instituições policiais estão vinculadas, que são as vinculações da polícia judiciária aos órgãos de Justiça e da polícia militar aos órgãos de defesa, notadamente o exército, aliado ao fato de que o serviço policial é uma prestação de serviço de segurança pública à sociedade civil, em que pese as duas mencionadas vertentes que o influenciam consideravelmente, o campo institucional policial não se estabeleceu no Brasil, conforme se pode notar nos registros históricos, notadamente porque o processo de institucionalização é um processo histórico, que no caso em questão não foi concluído.

---

<sup>19</sup> MEDEIROS, 2004, p. 274.

A atividade policial é vista e entendida por aqueles que a desempenham como uma atividade dotada de neutralidade política. Conforme esclarece Reiner, ao menos o discurso das autoridades policiais britânicas é no sentido de que se trata de uma função de Estado e não propriamente de governo e que o serviço desenvolvido pela polícia não está relacionado ao universo da política.

Trata-se de uma neutralidade que é buscada para auxiliar na construção da legitimidade da polícia como instituição, visando também à legitimação de suas práticas. É ainda Reiner quem assevera:

Essa noção de neutralidade política, ou independência da polícia, não pode resistir a nenhuma consideração séria. Ela se apoia em uma concepção indefensável e estreita do que é político, ao restringir esta noção ao conflito partidário. Em um sentido mais amplo, todos os relacionamentos que têm uma dimensão de poder são políticos. Nesse sentido, a polícia é, inerentemente e sem escapatória, política.<sup>20</sup>

Cumprir destacar que a polícia como instituição de segurança desempenha uma atividade política, notadamente porque seu programa de ação é todo ele estabelecido pela legislação e se constitui em expressão de uma ideologia dominante. Ideia equivocada seria considerar política a atuação da polícia pelo fato de que estruturalmente ela se reporta a uma autoridade política quando se dirige aos escalões que lhes são superiores dentro da estrutura de estado.

É desejável que a atividade policial, uma vez que se reconheça o seu caráter político, seja desempenhada em estrito atendimento aos propósitos de Estado, e não de governo, ou de eventual grupo político que ocupe postos-chave no governo. Vale lembrar, mais uma vez que as balizas ou o melhor parâmetro para o bom desempenho da atividade policial é estabelecido na lei que disciplina a sua atuação, estabelecendo atribuições, limites e consequências jurídicas.

É necessário ressaltar que o fato de a polícia militar e a polícia civil estarem vinculadas aos campos da Defesa e da Justiça não redundam em uma subordinação dessas instituições policiais ao exército e à Justiça, respectivamente. Nesse ambiente as trocas de recursos institucionais, a interação das polícias com esses campos são realizadas e geram prevalentemente benefício às organizações de Justiça e de Defesa e não às próprias polícias, sendo possível notar que não se

---

<sup>20</sup> REINER, 2004, p. 28.

tratam de relações que poderiam ser chamadas de harmônicas, ou seja, que seriam capazes de gerar ganhos a ambas as partes envolvidas.<sup>21</sup>

A segunda categoria de leis que integram o sistema de Justiça Criminal são as denominadas leis processuais ou adjetivas. Essas leis vão estabelecer procedimentos que se constituem em garantias dos indivíduos que se vêm acusados pela prática de crimes. As garantias processuais estabelecem parâmetros para a atuação da polícia, quando esta realiza o trabalho de investigação da prática dos ilícitos penais, assegurando também o direito de defesa dos acusados nos processos criminais.

Quando realiza o trabalho de investigação das infrações penais, trabalho este que é desempenhado pelas polícias civis, a polícia desempenha uma tarefa que servirá de base para a acusação no processo criminal. A confecção do inquérito policial por meio da coleta de provas e indícios que venham a dar estribo à acusação da prática de crime em um processo penal se constitui na tarefa de polícia judiciária.

Trata-se de um importante ponto de contato entre o Poder Executivo que institui e mantém o órgão policial e estabelece as políticas públicas para o desempenho dessa atividade e o Poder Judiciário, cujo trabalho em sede de Justiça Criminal irá se valer de tudo o que foi produzido no inquérito. Vale lembrar que o inquérito não se apresenta como uma condição imprescindível para a existência do processo criminal, mas uma vez existindo ele será a estrutura sobre a qual será assentado o processo penal.

Cumprir destacar que a atividade de polícia judiciária é trabalho de investigação e como tal consiste em um trabalho intelectual que desde as origens de nossas instituições policiais é desempenhada por instituições de natureza civil. Trata-se de uma instituição policial de natureza civil que desempenha uma atividade de policiamento eminentemente civil e que se coloca a serviço da sociedade.

Paradoxalmente a polícia judiciária pertence ao Poder Executivo. Ela desempenha a tarefa de investigar o crime e remeter o resultado de seu trabalho à Justiça e ainda após concluído o trabalho dar todo o suporte necessário à instrução criminal que se dará no processo.

---

<sup>21</sup> MEDEIROS, 2004, p. 282.

A questão central é que a polícia sempre estará vinculada a uma autoridade política e não a uma autoridade judiciária, conforme assevera Monjardet na seguinte passagem:

A ligação direta de certos serviços policiais à justiça (caso da polícia judiciária na Bélgica ou em Portugal) e, mais geralmente, a autoridade judiciária sobre certas categorias de atos policiais, não contradiz essa regra. Nem na prática, nem na teoria: seja porque a justiça é ela mesma submetida à autoridade política – caso dos ministérios públicos da França –, seja porque a autoridade judiciária se exerce pelo controle de atos do processo, e portanto, sobre um segmento limitado da ação policial, sem influência sobre suas causas e consequências.<sup>22</sup>

É de se perceber que o sistema de Justiça Criminal tem toda a sua engrenagem e atuação, desde a atividade das polícias, passando pelo Ministério Público e a atuação do próprio Poder Judiciário, toda ela voltada para coibir mais incisivamente os crimes praticados pelos pobres, sendo pouco requisitado para a repressão e punição dos crimes praticados pelas classes mais favorecidas, em que pese a potencialidade lesiva de tais crimes. A questão é que não há efetividade do sistema de Justiça Criminal em apurar e punir crimes que sejam praticados por indivíduos que estejam além das classes médias.

Não é apenas no Brasil que o sistema de Justiça Criminal irá apresentar essa característica no sentido de possibilitar que pessoas economicamente abastadas tenham melhores condições, e notadamente mais recursos em todos os aspectos, para escapar da condenação e da prisão. Não é apenas nos tempos atuais que essa realidade ocorre tanto no Brasil quanto em outros países que adotam sistemas jurídicos contemporâneos semelhantes, conforme os modelos ocidentais europeus, tanto o continental, elaborado no âmbito das universidades italianas e alemãs, cuja regra de direito é a lei escrita e formal, quanto o inglês, elaborado pelas decisões reiteradas dos tribunais, em que a regra de direito se constitui na própria decisão judicial.<sup>23</sup>

Os sistemas de Justiça Criminal serão tratados em capítulo próprio quando forem abordados os assuntos afetos à Justiça Militar, sendo a questão que mais nos interessa a relativa à segurança pública, mais especificamente no que se

---

<sup>22</sup> MONJARDET, 2012, p. 38.

<sup>23</sup> DAVID, 1993, p. 324.

refere à atuação da polícia que exerce a atividade de prevenção da criminalidade, o policiamento ostensivo realizado pelas polícias militares.

Segundo constata Medeiros, no que se refere à investigação criminal, tanto à formação e ao modo de atuação das polícias modernas coincide com o surgimento e seu conseqüente reconhecimento das liberdades individuais, os direitos e garantias fundamentais do cidadão e garantias constitucionais do processo, os quais se expressam por meio das garantias como a obrigatoriedade do devido processo legal, o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Esses direitos e garantias estabelecem parâmetros e balizas por meio dos quais o poder público, no caso a Justiça, irá atuar exercendo o seu poder de império, o seu direito de punir, atuando assim na esfera de liberdades do indivíduo.

Desta forma, a polícia exerce legitimamente o uso da força e o faz com certa margem de arbítrio, que evidentemente não se confunde com arbitrariedade. Esse arbítrio se expressa por meio da liberdade para atuação, mas dentro dos limites estabelecidos pela lei essa liberdade se denomina discricionariedade que é própria da atividade policial. Neste contexto, a discricionariedade realiza a mediação entre o mundo do dever ser, estabelecido pelas regras de direito, e o mundo do ser, que é apresentado pela realidade da vida.<sup>24</sup>

Além da ideia de discricionariedade é necessário ressaltar que a polícia, seja por definição e pela própria fundamentação da sua existência, bem como pela sua prática de atuação na realidade social, é instituição que convive diretamente com as regras de direito que preceituam todo o conteúdo do dever ser e a própria realidade da vida que se expressa no ser, seja pelas práticas delitivas que ela coíbe, seja por suas próprias práticas que se distanciam dos preceitos legais. Acerca dessa dualidade O'Donnell esclarece:

A grande diferença que frequentemente existe entre as regras e normas formalmente prescritas, de um lado, e o que as pessoas fazem na maior parte do tempo, de outro. Como consequência, ainda que se deseje firmemente a definição de um *pays* legal ou a organização da vida política em torno das tradições do *pays réel*, a navegação bem-sucedida pelo mundo social e político existente requer uma consciência aguda de ambos os códigos e suas interligações.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> MEDEIROS, 2004, p. 277.

<sup>25</sup> O'DONNELL, 1998, p. 5.

É de se perceber que essa discricionariedade desaparece no momento da instrução processual e propriamente do julgamento, funções afetas ao Poder Judiciário. Essa característica dos tribunais os afasta da ideia de discricionariedade ou de qualquer outra margem de arbítrio e tal ocorre para que as cortes sejam dotadas de imparcialidade e assim possam aplicar o direito contenciosamente se pautando pelo estrito cumprimento da lei.

A ideia de discricionariedade da atividade policial não é propriamente dela, mas de todo o serviço prestado pela administração pública. Entretanto, no que se refere à atividade policial, discricionariedade significa, segundo Goldstein, certo grau de flexibilidade em uma situação que não seja usual, notadamente em situações em que o tratamento mais formal causaria certo constrangimento para o policial ou para a agência.

De acordo com o referido autor, há também o entendimento de que a ideia de discricionariedade no trabalho policial deveria ocorrer tão somente nos julgamentos que a polícia realiza, nas ocasiões em que ela se vê em situação de decidir quando usar ou não os recursos próprios de autoridade policial que a lei lhe faculta. Na mesma medida o poder discricionário seria exercido no momento em que a polícia realiza o denominado princípio da aplicação seletiva de leis.

É correto afirmar que a polícia é obrigada a fazer cumprir todas as leis, sendo certo que formal e materialmente ela o faz. Entretanto, a realidade dos fatos deixa transparecer que ela sistematicamente ignora muitas violações à lei e em determinadas circunstâncias ela faz cumprir a lei diante de outras violações. É exatamente nesses casos que se expressa o poder discricionário da polícia.<sup>26</sup>

Neste contexto vale ressaltar que a polícia que realiza o trabalho de investigação desempenha atividade que se limita tão somente em dar andamento até a conclusão dos inquéritos, se ocupando apenas de quantos infratores foram levados a julgamento perante o Poder Judiciário, não se importando com as ações de prevenção e nem mesmo com os crimes que não tenham sido detectados pelo sistema de controle social.<sup>27</sup>

A atividade policial de investigação não é desempenhada com foco na eficiência, eficiência aqui compreendida como trabalho que visa à segurança de

---

<sup>26</sup> GOLDSTEIN, 2003, p. 128.

<sup>27</sup> SILVA, 2001, p. 73.

todos no sentido de promover a ordem pública que a sociedade almeja e expressa por meio das leis.

Não há efetiva ação de prevenção à prática de crimes e nem mesmo verdadeiramente promoção de atividades que desestimulem tais práticas. Pelo contrário, a atividade policial é dotada de práticas que se constituem em reação às ações delituosas, estando sempre a reboque das infrações legais. O trabalho de segurança pública realizado pela polícia de investigação se restringe à aplicação da lei penal com a subsunção do fato ocorrido na sociedade e sua relação de correspondência com a norma penal incriminadora, definindo os seus autores e as circunstâncias em que os mesmos ocorreram. Não existem ações que visem à promoção da ordem de maneira a proporcionar segurança.

### **3.3 A militarização da polícia**

Diz-se que o policiamento é ostensivo quando ele é realizado por forças policiais que se apresentam na sociedade utilizando uniformes que os distinguem das demais pessoas e veículos devidamente caracterizados com inscrições indicativas da corporação, prefixos que as distinguem, além da utilização de luzes e ruídos próprios que os individualiza.

A ostensividade visa exatamente proporcionar a evidência e o destaque necessários para que a presença da polícia seja notada por todos e que esta simples presença se constitua em um fator de dissuasão da prática de infrações penais. É certo que em tempos pretéritos esta ideia possuía maior força até mesmo pelo respeito que se tinha pelas forças policiais ostensivas uniformizadas ou fardadas.

Entretanto, é possível perceber que nos tempos atuais, em razão do crescente aumento da criminalidade violenta e até mesmo da maior ousadia desta na sociedade e diante das forças policiais, esta ideia perde consideravelmente a sua força, muito embora ainda persista como fundamento de atuação do policiamento ostensivo com atuação preventiva. O policiamento ostensivo e preventivo se constitui em atividade policial eminentemente civil que é desempenhada pelas polícias militares. Uma polícia de estrutura e natureza militar que presta um serviço de policiamento cujas atividades são de natureza civil à sociedade civil.

É certo que a cultura militar das polícias militares estaduais originariamente deriva das Forças Armadas, notadamente o exército. No Brasil é o exército quem tradicionalmente estabelece parâmetros de organização, estrutura e funcionamento das polícias militares.

Apesar de terem sede constitucional, conforme preceitua o artigo 42 da Constituição da República, que estabelece que as polícias militares são baseadas na hierarquia e na disciplina, além de terem suas atribuições previstas no parágrafo quinto do artigo 144, o qual estabelece que cabe às polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, o fato é que as polícias militares têm toda a sua estrutura, funcionamento e atuação balizados pelo exército. Critica-se em grande medida a Constituição da República de 1988, que foi elaborada após o processo de redemocratização depois do longo período da ditadura militar de 1964 a 1985, ter estabelecido que as polícias militares fossem definidas como forças auxiliares do exército. Além da vinculação e controle do próprio exército sobre tais forças. A crítica é sobretudo de que em países democráticos as polícias estão sob o controle do Ministério do Interior, da Justiça ou da Defesa.<sup>28</sup>

Entretanto, a própria definição como força auxiliar do exército para as polícias militares já denota a sua natureza de forças que se constituem em forças de reserva, que são utilizadas como recurso secundário caso haja necessidade. Essa relação entre a polícia e o exército se constitui em uma via de mão dupla de maneira que sempre que para o cumprimento de sua missão de defesa externa ao exército for necessário lançar mão dos recursos da polícia militar ele certamente o fará.

A ação em sentido contrário também é verdadeira, de maneira que quando à polícia for necessário lançar mão de um recurso de força mais intenso, a autoridade política lançará mão do exército que aí surge como um seu auxiliar. Tal fenômeno é comum nas democracias, conforme assevera Monjardet na seguinte passagem:

Assim é que a força pública é calibrada de tal maneira que possa vencer qualquer força privada. E se acaso falhar nisso, todas as legislações, sem exceção, preveem o recurso às forças armadas para – nesse caso – “ajudar a polícia” e, na prática, elas mesmas se tornarem, momentaneamente, polícia. De tal modo que toda manifestação de força policial é sempre suscetível de escalada, até o ponto em que seja atingido o *quantum* de força requerido, seja qual for.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> ZAVERUCHA, 2005, p. 61.

<sup>29</sup> MONJARDET, 2012, p. 26.

É exatamente essa similitude entre a polícia que possui estrutura militar e o exército que vai gerar algumas críticas pelo fato de que as polícias militares, embora possuam natureza militar, desempenham uma atividade de policiamento eminentemente civil.

Esse argumento evidencia o que se apresenta como aparente contradição quanto ao fato da organização militar prestar um serviço de natureza civil e vai além, apontando a estrutura e natureza militar das polícias como um fator que contribui para tornar os seus integrantes mais propensos à prática da violência abusiva e ao abuso de poder.

A estrutura militar implicaria necessariamente uma estrutura que se constitui em uma série de esforços conjugados voltados para o confronto, para o combate ao inimigo, característica esta que se mostra bastante distinta da abordagem necessária para o desempenho das funções de policiamento civil, em que se deve combater o crime, mas não o criminoso. É corrente o entendimento de que a estrutura militar não é vista como adequada para o desempenho de tarefas civis.

Em um conflito armado entre nações, as Forças Armadas se vêem diante do inimigo que deve ser destruído, cessando o estado de beligerância quando um dos lados se vê completamente vencido. A guerra é um empreendimento próprio para Forças Armadas militarizadas. Por outro lado as forças policiais militares, no trabalho de segurança pública, devem promover o combate à criminalidade, devendo os autores das infrações penais serem presos, nos termos da lei processual penal, e submetidos a julgamento perante o Poder Judiciário. Uma vez realizada a prisão do cidadão que praticou crime, este fica sob a custódia dos policiais, que devem, por seu turno, zelar pela segurança e por sua integridade física.

O indivíduo que pratica delitos se apresenta, indubitavelmente, como um inimigo da sociedade. Entretanto, não se pode perder de vistas que este indivíduo não pode ser desumanizado em razão dos crimes praticados, posto que se trata de um cidadão, que evidentemente também faz parte da sociedade.

Neste contexto, vale ressaltar que existe o argumento de que a militarização da polícia gera uma incompatibilidade estrutural entre a polícia militar e

o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, uma incompatibilidade entre a polícia e o respeito aos direitos humanos.<sup>30</sup>

Ainda na esteira das questões relativas à militarização da polícia e ao papel do próprio exército no contexto da segurança pública, vale lembrar a análise de Zaverucha acerca das instituições nesse contexto, senão vejamos:

Forças Armadas e Polícia são braços armados do Estado. Para que funcionem democraticamente é condição necessária que haja um Estado de Direito e instituições sólidas. Diante do vácuo institucional, as Forças Armadas, em especial o Exército, vão ocupando novos espaços, principalmente na área de segurança pública, a convite do poder civil. Na falta de inimigos externos prevalece a visão do inimigo interno.<sup>31</sup>

É necessário ressaltar que tanto a visão quanto os recursos que uma corporação militar dispõe para serem usados no trabalho de segurança pública, ao menos no que se refere às experiências do passado ainda recente, não são recursos que se mostram adequados para fazer frente às demandas próprias da segurança pública sobretudo em tempos em que a sociedade cada vez mais se conscientiza de seus direitos, havendo assim uma demanda crescente pela preservação e pelo respeito a esses direitos.

Cumprе ressaltar que confiar a tarefa de policiamento civil a uma polícia militar implica subordinar a questão da ordem pública à ótica militar. Segundo Silva, na ótica militar o trabalho da polícia em prol da ordem pública implica verdadeira desordem, notadamente porque o mesmo implica o combate, a guerra, o conflito contra os inimigos. O modelo militar se posiciona no sentido de trabalhar para vencer os criminosos, erradicar o crime e acabar com a desordem.<sup>32</sup>

Desde a Constituição Republicana de 1934 as polícias militares foram declaradas forças auxiliares do exército. Entretanto, cumpre destacar que existem vários graus de militarização da polícia, conforme preceitua Medeiros na seguinte passagem:

As polícias podem ser militarizadas em seis dimensões autônomas – organização, treinamento, emprego, controle, inteligência e justiça –, veremos que apenas uma dessas dimensões (controle) envolve subordinação direta às Forças Armadas. As demais dizem respeito a processos em que as polícias são indiretamente influenciadas por

---

<sup>30</sup> SAPORI, 2007, p. 101.

<sup>31</sup> ZAVERUCHA, 2007.

<sup>32</sup> SILVA, 2001, p. 73.

organizações militares como modelo, adotando códigos disciplinares, estratégias de emprego e hierarquias militarizadas.<sup>33</sup>

Cumpram-se destacar que os preceitos constitucionais de hierarquia e disciplina que se constituem a base das Forças Armadas e das instituições militares estaduais são preceitos que facilitam a assimilação dos bons valores cultivados no âmbito dessas instituições, entretanto, no que se refere às polícias militares, notadamente pelo confronto constante com a criminalidade e toda a sorte de condutas lesivas que constituem crimes, o espírito de corpo pode vir a desencadear degenerações, a saber:

Somam-se a essa fragilidade intrínseca os efeitos ambivalentes do *esprit de corps* numa estrutura extremamente hierarquizada: assim como serve à internalização dos valores oficiais, ele também produz lealdade na transgressão e cumplicidade silenciosa na indisciplina.<sup>34</sup>

É necessário ressaltar que a estrutura e a natureza militar para uma corporação policial, em se considerando a situação já ventilada consistente no fato de ela ser prestadora de um serviço de natureza civil que é o de policiamento, que tem como destinatário a sociedade civil, é defendida como um eficiente meio de se ter o controle de grandes efetivos armados que se encontram a serviço da sociedade e que devem pautar sua atuação com base nos preceitos legais.

Existe o argumento de que a militarização proporciona um maior controle, sobretudo em razão dos preceitos de hierarquia e disciplina, os quais estabelecem maior grau de obediência às ordens dadas, assim como uma maior fidelidade aos preceitos de dever ser estabelecidos pelas normas que disciplinam o funcionamento das corporações militares.

No que se refere à militarização das polícias no mundo contemporâneo é possível notar que o modelo de polícia militarizada pode ser encontrado praticamente em todas as democracias, havendo diferentes graus de militarização, conforme bem assevera Medeiros:

Em todo o mundo, as polícias tornaram-se militarizadas em algum grau. As polícias estadunidenses têm estatuto civil, o que não as impede de adotar a hierarquia militar como modelo (dimensão, organização), nem empregar unidades paramilitares (dimensão emprego). A tradição brasileira é de maior

---

<sup>33</sup> MEDEIROS, 2004, p. 282.

<sup>34</sup> LEMGRUBER, 2003, p. 65.

militarização em todas as dimensões, mas é falsa a polarização entre aqueles que, por um viés, identificam no vínculo formal Polícia-Exército as marcas da ditadura militar e, por outro, reconhecem apenas uma estética militar remanescente nas polícias.<sup>35</sup>

Acerca da militarização da polícia e do serviço de segurança pública existe o argumento de que a polícia militar passou por um processo mais acentuado de militarização durante o período de ditadura militar que ocorreu entre 1964 e 1985.

As origens da militarização das instituições policiais no Brasil remontam à influência sofrida do Exército Português desde o tempo da Colônia. O Exército Português à época apresentava quatro categorias de tropas militares, a saber: a Cavalaria, a Infantaria, a Artilharia e os Dragões. Os Dragões representavam a especialização policial nas Minas. Segundo Cotta, o emprego de Dragões era destinado ao cumprimento das seguintes missões:

Os Dragões portugueses que para as Minas se deslocaram em 1719 a pedido do Conde de Assumar, “não era tropa para pelejar em campo aberto contra o inimigo”. Para o Conselho Ultramarino, tal inimigo “não há nem haverá naqueles sertões”. As missões dos Dragões das Minas se restringiriam inicialmente à guarda dos Governadores, ao comboio da Fazenda de Sua Majestade e ao socorro contra algumas pessoas poderosas, que se faziam fortes com seus escravos, e à atuação em lugares intrincados.<sup>36</sup>

Pela seguinte passagem é possível notar que as forças de segurança portuguesas que aqui se instalaram desde os primórdios tinham como foco a segurança das principais autoridades e a segurança dos valores da Fazenda Real. Não havia propriamente uma preocupação com a segurança de todos ou a ideia de uma segurança pública ou dos espaços públicos e muito menos privados. Entretanto, é possível notar que a militarização era uma marca constante nas primeiras forças de segurança que aqui aportaram ou foram criadas. A natureza militar os regulamentos da Polícia Militar de Minas Gerais, especificamente desde suas origens, serão tratados no capítulo 5, item 5.5.

Ainda tratando das questões relativas à história das forças de segurança é possível notar que no período republicano, notadamente no período da República Velha, as polícias militares se constituíam em verdadeiros exércitos. Carvalho relata que os efetivos policiais cresceram paralelamente aos do exército no período da

---

<sup>35</sup> MEDEIROS, 2004, p. 283.

<sup>36</sup> COTTA, 2012, p. 293.

República Velha. Um dado ainda que deve ser lembrado é que essas polícias estaduais eram leais aos seus respectivos presidentes, atuais governadores, o que prejudicava sobremaneira o equilíbrio federativo. A questão é que o exército somente conseguiu ter o verdadeiro controle dos efetivos e também dos armamentos das forças policiais por ocasião do Estado Novo, conforme mencionado no capítulo anterior, controle este que perdura até os dias atuais.<sup>37</sup>

Pelo que se depreende da influência do exército sobre as polícias militares é possível notar que se trata de uma influência histórica, cujo fundamento não seria identificado apenas no âmbito da política do exército para a obtenção do controle interno em todo o território nacional de maneira a evitar que as polícias estaduais fossem utilizadas como exércitos, atuando no sentido contrário ao equilíbrio federativo.

O controle do exército sobre as polícias surge desde a Constituição de 1934, como uma necessidade do poder central, no caso o governo federal, de controlar as corporações estaduais de maneira que os estados integrantes da federação se limitassem a agir dentro dos parâmetros que lhes são afetos, qual seja, com autonomia, deixando a manifestação de soberania para o poder central.

É certo que esse movimento do poder central, que é levado a termo pelo exército, não depende do fato do poder ser exercido por militares ou civis, notadamente por tratar-se de fenômeno ocorrido no âmbito da federação. Entretanto, há que se reconhecer que tanto a maior militarização quanto o maior controle do exército sobre as polícias militares estaduais evidentemente se mostrou mais acentuado nos períodos ditatoriais, conforme se pode notar na era Vargas, marcadamente o Estado Novo, e na ditadura militar.

O sistema de controle da atuação da polícia militar é compreendido por uma vasta gama de instituições. A atividade de policiamento desempenhada pela polícia militar passa pelo crivo da Justiça Comum e da Justiça Militar. O controle militar federal sobre as polícias militares é realizado pelo exército, o tipo de armamento a ser utilizado, a localização dos quartéis, o treinamento realizado tradicionalmente sempre foi realizado por um órgão do exército denominado Inspeção Geral das polícias militares (IGPM), criada por decreto federal no ano de 1967, durante a ditadura militar. Com o advento da Constituição de 1988, o exército

---

<sup>37</sup> CARVALHO, 2005, p. 57.

perdeu o controle sobre a instrução das polícias militares. No ano de 1998, a IGPM foi substituída pelo Comando de Operações Terrestres (COTER), que se trata de um órgão operacional responsável por orientar e coordenar, o preparo e o emprego da força terrestre de acordo com as diretrizes do Estado-Maior do exército. O COTER realiza estudos sobre legislação, estrutura e organização, proposta de criação ou extinção de unidades militares, o efetivo e o material bélico das forças auxiliares.<sup>38</sup>

Apesar da estrutura militar e o controle realizado pelo exército, as demandas próprias da atividade de segurança pública têm exigido que no âmbito das polícias militares seja construído um tipo de profissional que tenha habilidades que sejam mais notórias no policial do que propriamente no militar.

Ainda que haja fundadas críticas à estrutura militar das polícias e à prevalência da concepção bélica no interior das mesmas, fatores que contribuem para uma visão despótica da ordem pública, e que geram dificuldades para que tais instituições venham a atingir seus objetivos, que são prioritariamente o de prestação do serviço de segurança pública e a manutenção da ordem pública, não se pode perder de vista que tais características se mostram apropriadas para fazer frente a ações da criminalidade violenta.<sup>39</sup>

A criminalidade violenta, em razão de sua organização, armamento utilizado e até mesmo todo o seu desembarço de atuação na sociedade, requer por parte do poder público, especificamente da polícia, um certo grau de treinamento, um efetivo considerável e a utilização de armamento que deve fazer frente aos desafios que as ações da criminalidade violenta e organizada impõem a todas as instituições que integram o aparato de controle social.

Mesmo se lembrando da existência da especialidade nos diferentes ramos da atividade policial, é necessário ressaltar que essa mesma polícia deverá prestar serviços ao cidadão e em sua atividade coibir uma criminalidade cujo potencial ofensivo seja muito menor. É exatamente a enorme variedade das demandas que vai gerar considerável dificuldade para uma melhor prestação de serviço.

---

<sup>38</sup> ZAVERUCHA, 2005, p. 70.

<sup>39</sup> LEMGRUBER, 2003, p. 55.

### 3.4 O policiamento preventivo e a ideia de *accountability*

Toda a atuação de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública realizada pela polícia militar está sujeita a um controle externo por parte do Ministério Público, conforme estabelece o artigo 129, inciso VII, da Constituição da República. O mesmo órgão responsável pelo manejo da ação penal em juízo é também o responsável pela fiscalização da ação policial, de maneira que a polícia tenha sua atuação pautada pelos parâmetros estabelecidos pela legislação.

Em alguns estados da federação existem ouvidorias, que muito embora não tenham poder de correição sobre a atuação das polícias, atuam como uma instância fiscalizadora na medida em que recebem reclamações em razão de má atuação policial e monitora o andamento das apurações até a efetiva responsabilização criminal e administrativa.

A atividade de policiamento ostensivo e de prevenção da criminalidade que é desempenhada pela polícia militar e a atividade de investigação, que é feita após a ocorrência da infração penal, realizada pela polícia civil, compreendem toda a atividade policial e se constitui no que pode ser denominado de campo policial. Medeiros afirma, com propriedade, que sobre as duas polícias há que se perceber certa força mimética no sentido de aproximá-las. Tal aproximação se constitui em um movimento que surge em prol de uma melhor prestação de serviço de segurança pública.<sup>40</sup>

É necessário ressaltar que o desempenho da atividade policial, seja de policiamento preventivo e ostensivo na defesa da ordem pública ou a atividade de polícia judiciária na apuração de infrações penais se apresenta como atividade de enorme desafio quando desenvolvida no estado democrático de direito. É notório que a atuação policial deve ser toda ela pautada na legalidade e na constitucionalidade e desta forma com o mais absoluto respeito aos direitos do cidadão.

É ainda Cubas quem assevera que o elevado número de vítimas da atuação policial se constitui em um dos indicadores da fragilidade de uma democracia e de suas polícias. No caso brasileiro, a existência de corporativismo nas forças policiais, que se caracteriza pela manutenção de privilégios ou

---

<sup>40</sup> MEDEIROS, 2004, p. 289.

prerrogativas, além da resistência à introdução de mudanças, se constituem em obstáculo ao aprimoramento do sistema de segurança pública e verdadeiro impeditivo da assimilação de práticas democráticas que redundem em maior transparência e eficiência.<sup>41</sup>

Na verdade o aprimoramento das polícias somente pode se dar com o efetivo conhecimento de suas práticas, de suas rotinas, o que efetivamente somente pode ocorrer com o aumento da transparência e de uma constante prestação de contas à sociedade.

As polícias são instituições públicas que integram a administração pública direta e como tal prestam serviço próprio da administração pública, que se constitui serviço essencial do Estado. O trabalho desempenhado pela polícia é fundamental para o bom funcionamento da democracia de maneira a se apresentar como um importante indicador de qualidade.

A transparência no serviço prestado pela polícia, a fidelidade à lei em suas ações e sobretudo a forma como a polícia realiza sua prestação de contas, não apenas dos recursos que lhes são destinados, mas também do trabalho por ela desenvolvido, nos remete à ideia de *accountability*.

A *accountability*, em sentido amplo deve ser entendida como a responsabilidade do administrador público de prestar contas de suas ações, demonstrando com clareza e transparência o que faz e como faz. A polícia como prestadora do serviço de segurança pública atua em um ponto sensível das várias relações entre o estado e os cidadãos, de maneira que a transparência, a eficiência e a obediência aos preceitos legais deve proporcionar maior credibilidade ao seu serviço.<sup>42</sup>

A ideia contemporânea de *accountability* nos remete a uma maior racionalização e transparência dos sistemas de controle das burocracias, conforme se depreende:

Economic development agencies, for example, often see public accountability primarily in terms of rationalized and transparent systems of bureaucratic control. Human Rights activists see it primarily in terms of popular participation in and supervision of political decision-making. Legal development agencies see primarily in terms of judicial enforcement of legal norms.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> CUBAS, 2010, p. 84.

<sup>42</sup> MAINWARING, 2003, p. 4.

<sup>43</sup> DOWDLE, 2006, p. 1.

Desta forma, *accountability* para as instituições públicas se constitui em um importante indicador de qualidade da democracia, sendo atualmente um tema central no debate sobre as instituições democráticas e o seu funcionamento. Tanto melhor será a democracia quando suas instituições públicas pautarem sua atuação com transparência e por meio de mecanismos de prestação de contas que visam aquilatar sobretudo a relação de custo e benefício, relação que se estabelece entre o custo ou valor despendido para a consecução do serviço e o resultado ou benefício obtido. A ideia de custo aqui indicada não se limita aos recursos financeiros, mas abrange também os custos políticos. A transparência proporciona uma melhor fiscalização e a fiscalização permite que sejam tomadas melhores decisões.

A ideia de *public accountability* nos remete a uma rede de instituições públicas de prestação de contas e de fiscalização, que implicarão em sanções administrativas, civis e criminais, no que se refere a essas duas últimas esferas o controle será realizado pelo Poder Judiciário, o qual se constitui no poder que em última instância é o encarregado pela aplicação da lei contenciosamente, sendo constitucionalmente vedado à lei que seja excluída da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito. Desta forma, é de se perceber que o Poder Judiciário se apresenta como uma instituição primordial da *accountability*, tendo em vista que os agentes acusados de transgressão à lei no âmbito civil, administrativo ou criminal têm de responder por seus atos perante os tribunais.<sup>44</sup>

Por fim, é necessário destacar que as instituições de fiscalização e controle da polícia que integram propriamente uma rede de *accountability* certamente muito podem contribuir para o aprimoramento do sistema policial de segurança pública, sobretudo no que se refere à responsabilização dos policiais militares que no exercício da função vierem a praticar atos que contrariem a lei penal e a lei penal militar.

É importante lembrar que o cultivo de novas práticas no trabalho policial deve ter como foco a melhoria da qualidade na prestação de tal serviço ao cidadão. A ideia de que os policiais devam estar imbuídos do sentimento de que exercem a autoridade do poder estatal, mas que antes disso, são eles verdadeiros servidores

---

<sup>44</sup> CUBAS, 2010, p. 78.

do público por excelência, muito pode acrescentar à construção de uma nova polícia que venha a atender aos anseios e às necessidades da sociedade, tendo assim maior legitimidade, e obedecendo aos parâmetros legais e constitucionais estabelecidos pelo estado democrático de direito.

### **3.5 A Justiça Militar como agência de *accountability* da atividade policial**

Pelo que se depreende da atividade policial, seja no policiamento preventivo, seja no policiamento de investigação, é possível notar que se trata de uma atividade que por si só clama por controle, por uma efetiva fiscalização, notadamente porque se constitui em atividade que manifesta o poder de império do Estado.

Com sua atuação estabelecida pelo plano legislativo previsto nas leis penais e processuais penais a atividade de fiscalização e controle da polícia há que ser intensamente realizada pelo simples fato de que o seu poder de lesividade não é potencial, mas um poder real.

No que se refere à fiscalização e controle do sistema policial e sua consequente responsabilização perante os órgãos judiciários, vale ressaltar que a polícia militar, que tem seus integrantes respondendo pelos delitos de homicídio praticados contra civil, delitos de tortura e de abuso de autoridade perante a Justiça Comum estadual, responde também por uma gama de delitos militares perante a Justiça Militar Estadual. Com relação à classificação dos delitos militares em propriamente e impropriamente militares será feito maior detalhamento no capítulo 5, item 5.1, que trata da trajetória institucional da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais.

Entretanto, cumpre destacar que os delitos impropriamente militares previstos no Código Penal Militar são, em sua grande maioria, os que têm idêntica definição legal aos delitos previstos na lei penal comum, ou seja, todos os delitos previstos no Código Penal são reproduzidos na legislação penal militar como delitos impropriamente militares. Os delitos propriamente militares são aqueles que não se constituem crime na legislação penal comum, porque dizem respeito à vida militar.

No que se refere à fiscalização do sistema policial pelos órgãos judiciários é importante ressaltar que os integrantes das polícias militares são submetidos a uma Justiça própria, que no caso é a Justiça Militar Estadual. Já os integrantes das

polícias civis respondem a processo e julgamento, pela prática dos crimes cometidos no exercício da função, perante a Justiça Comum estadual nas mesmas condições que todos os cidadãos praticantes de delito.

Esta é certamente uma lacuna do sistema de controle judicial dos atos policiais, notadamente porque utiliza critérios e métodos diferenciados para exercer jurisdição sobre o exercício da mesma atividade, que é de policiamento civil, em que pese se tratar das atividades de policiamento preventivo e investigatório.

É equivocado o entendimento de que o controle judicial não irá exercer um controle abrangente e satisfatório da atuação policial, notadamente porque tal modalidade de controle se expressa por meio do processo. É evidente que o controle judicial não se constitui no único meio de controle e fiscalização da atividade policial, mas se constitui na forma de controle que por excelência pode exercer maior efetividade.

A similitude da polícia militar com o exército dotou as polícias militares de prerrogativas que não são adequadas propriamente às atividades por elas desempenhadas, e quando são, como é o caso da existência das Justiças Militares Estaduais, apresentam uma composição em seus órgãos jurisdicionais que gera certa desconfiança da opinião pública e via de consequência afetam a própria legitimidade no trabalho de prestação jurisdicional.

A concentração de competência da Justiça Militar Estadual para processo e julgamento de todos os crimes militares, entendidos estes como os delitos praticados no desempenho da função de policiamento, dá ensejo a um grau de especialização tal que permite um melhor conhecimento da matéria fática que constam dos processos judiciais. Essa especialização contribui para a obtenção de uma prestação jurisdicional de melhor qualidade. O atendimento à grande tendência de especialização no âmbito do Poder Judiciário permite que se dê um salto de qualidade.

A sede da Justiça Militar na capital e a jurisdição em todo o território do estado da federação contribui para uma melhor visão do sistema de segurança pública como um todo, no caso específico das polícias militares, dado que muito se diferencia da divisão territorial judiciária em comarcas, que se constituem em circunscrições territoriais que se comportam como compartimentos estanques, cuja comunicação se dá tão somente para a realização de atos do processo que dizem respeito à produção da prova.

O simples esvaziamento da competência da Justiça Militar Estadual no que se refere aos delitos de maior gravidade, muito embora em grande medida seja um fenômeno que vem acontecendo e que será tratado no capítulo 5, itens 5.3 e 5.4, se constitui em um movimento contrário à tão necessária convivência de civis e militares, convivência esta que deve ser pautada pela tônica do controle democrático de civis sobre militares.

Para realizar a função de *accountability* é necessário que a Justiça Militar Estadual, que tradicionalmente é voltada para as corporações militares, passe a atuar em uma dimensão mais abrangente, mirando não apenas os interesses da corporação, mas o de toda a sociedade. É necessário que ela se modernize de maneira a atender aos anseios da sociedade e assim possa adquirir a necessária credibilidade. A questão da legitimidade da Justiça Militar Estadual será tratada no capítulo 4, item 4.3.

Uma vez realizando as necessárias reformas e se voltando ainda mais para a sociedade, a Justiça Militar Estadual pode se constituir em um importante ambiente para a promoção da transparência da atuação policial, para a efetiva responsabilização dos policiais que venham a praticar má conduta no exercício da função e em um importante recurso para a efetiva prestação de contas à sociedade por meio do processo. Essas reformas implicam a convergência dos interesses que se apresentam em conflito no processo crime que tramita na Justiça Militar, que são o direito de liberdade do acusado, o interesse da corporação militar na perpetuação de boas práticas no trabalho policial e o efetivo respeito aos direitos humanos, conforme se depreende do capítulo 4, item 4.6.

Até mesmo o conhecimento dos sistemas de segurança pública no que tange ao policiamento preventivo realizado pelas polícias militares é facilitado com a concentração do processo e julgamento em um único juízo. Tal situação permite uma percepção do todo e não da parte no que se refere à atuação da polícia militar em todo o território do estado da federação.

A Justiça Militar Estadual pode ampliar sua participação no trabalho de prestação jurisdicional de maneira a se constituir de forma mais efetiva em um subsistema do sistema de Justiça Criminal, principalmente porque seu grupo de jurisdicionados é composto por servidores públicos que ostentam uma condição privilegiada para a prática delitiva. Os integrantes das polícias militares portam armamento, exercem autoridade, têm por atribuição constitucional a prevenção da

prática de crimes e seus atos, no exercício da função policial, são revestidos da presunção de legalidade, presunção esta que evidentemente admite prova em contrário.

Desta forma, um efetivo e eficiente exercício de controle e da fiscalização da polícia militar se torna um imperativo que atende ao interesse de toda a sociedade, destinatária do serviço de segurança pública realizado pela polícia. Uma polícia controlada é verdadeiramente a marca de uma instituição que atua em um contexto democrático e atende propriamente aos anseios da sociedade, expectativa esta que muito se assemelha ao programa legislativo estabelecido para a polícia.

## Capítulo 4

### A Justiça Militar Estadual como prerrogativa dos militares

#### 4.1 O Judiciário como poder político

O Poder Judiciário, entre os três poderes da República, exerce a função de aplicar a lei sempre que houver litígio. O Poder Judiciário aplica a lei contenciosamente de maneira a dar uma solução que se apresenta como definitiva, proferindo assim a última palavra em qualquer questão controvertida no que se refere à interpretação da lei e da Constituição, conforme se depreende da teoria da separação dos poderes preconizada por Montesquieu.<sup>1</sup>

Entre os poderes da República, ele não terá condições de estabelecer o conteúdo material das regras de direito, tarefa afeta ao legislador no trabalho de elaboração das leis no âmbito dos países cujo direito seja oriundo da tradição romano germânica. Não terá também condições de administrar a coisa pública de maneira a dispor dos recursos implementando políticas públicas, atividades que são próprias da gestão, afetas ao Poder Executivo.

No dizer de Hamilton, ainda que no momento de construção do estado federal, mas considerações que em grande parte podem ser constatadas na atualidade, o Poder Judiciário é, entre os poderes da República, o que possui menores condições de ofender os direitos dos cidadãos previstos na Constituição. O aludido autor assevera no federalista 78:

O Executivo dispõe não apenas das honrarias, mas também da espada. O Legislativo, além de manter os cordões da bolsa, prescreve as normas pelas quais cada cidadão deve regular seus direitos e deveres. O Judiciário, porém, não tem a menor influência sobre a espada nem sobre a bolsa, não participa da força nem da riqueza da sociedade e não toma resoluções de qualquer natureza.<sup>2</sup>

Muitas questões que tradicionalmente eram resolvidas no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Executivo, notadamente em razão dos custos políticos de se decidir, têm sido levadas aos tribunais, ocorrendo o fenômeno da judicialização.

---

<sup>1</sup> MONTESQUIEU, 1973, p. 170.

<sup>2</sup> HAMILTON, 2003, p. 470.

Muito embora a grande tendência dos processos de tomada de decisão aponte para o apelo aos tribunais de maneira a possibilitar que este poder venha a interferir em uma enorme variedade de assuntos da vida nacional, é necessário lembrar que se trata de um poder reativo, qual seja, que apenas reage às demandas que lhe são apresentadas, de maneira que ele não tem o poder de definir a agenda acerca das principais questões políticas nacionais.

O poder reativo do Judiciário é ideia que se extrai do princípio da inércia da jurisdição, segundo o qual não há juiz sem autor. O autor propõe a ação e esta provoca a jurisdição, que se manifesta por meio do processo. O processo termina no provimento jurisdicional final, em que o Poder Judiciário exerce o poder de dizer o direito.<sup>3</sup>

Entretanto, o Judiciário atua como vigoroso recurso a fim de se obter o equilíbrio de forças entre os demais poderes políticos na teoria de freios e contrapesos. O trabalho de interpretação da lei e a tarefa de dizer o direito por meio de suas decisões requer que o Poder Judiciário atue com desejada imparcialidade, não devendo haver, portanto, a influência dos demais poderes e nem mesmo da opinião pública.

O desenho institucional e as garantias asseguradas aos magistrados, tais como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios são instituídos com o propósito de proporcionar condições para que os integrantes da magistratura possam decidir com independência. O Poder Judiciário é refratário às pressões da opinião pública e às vicissitudes e intempéries das eleições.

É Vallinder quem estabelece um quadro comparativo da metodologia de trabalho e sobretudo dos processos de tomada de decisão do Poder Judiciário com o Poder Legislativo:

---

<sup>3</sup> CINTRA, 1990, p. 57.

**Quadro 4.1 – A Comparison of a Court and a Legislature<sup>4</sup>**

Characteristics	Courts	Legislature
Actors	two parties and a third participant (the judge)	several parties
Working methods	open hearings Weighing of arguments	bargaining, often behind closed doors compromise, logrolling
Basic decision-making rules	decision made by impartial judge	the majority principle
Output	settling of individual cases (but cf. Precedents, especially judicial review)	general rules (laws, budgets) policy making
Implications	ascertaining of the facts (what has happened) and the relevant rule (what should be applied) “the only correct solution”	allocation of values (often economic) “the politically possible solution”

Nas duas arenas acima estabelecidas é possível notar que, no âmbito do Judiciário, os atores são duas partes, que possuem ao menos formalmente os mesmos recursos e as mesmas prerrogativas, elas se enfrentam utilizando argumentos opostos perante o juiz, o qual se posiciona de forma equidistante às partes e deve assumir uma postura imparcial. No âmbito do Legislativo são diversas as partes, porque diversos são os interesses em conflito, não havendo evidentemente igualdade de condições entre todas as partes na luta pela conquista de seus objetivos.

No que tange aos métodos de trabalho no Poder Judiciário são realizadas audiências abertas, notadamente porque em regra o processo é público, onde os argumentos são expostos e sopesados. Já no Legislativo ocorrem negociações, frequentemente a portas fechadas, podendo o voto no plenário da casa legislativa identificar ou não o legislador votante.

No Judiciário a decisão é proferida pelo juiz, que se pauta pelas regras de processo e pelas regras de direito material. No Legislativo as decisões são obtidas por consenso, o qual é obtido por meio do princípio da maioria.

O produto final do trabalho realizado pelo Judiciário, em regra, produzirá efeito para as partes do processo, já o produto do trabalho de um casa legislativa são regras gerais, leis, aprovação de orçamentos e políticas públicas.

No trabalho do Judiciário realiza-se uma reconstituição de fatos pretéritos e uma vez definida a moldura desses fatos eles são sobrepostos aos preceitos

<sup>4</sup> VALLINDER, 1995, p. 14.

legais e aos princípios de direito, sendo assim extraída a única e correta solução buscada. No âmbito do Legislativo são sopesados argumentos, valores e ao final obtém-se a solução política possível para questões futuras.

O que se poderia chamar de interseção entre o trabalho Legislativo e o trabalho Judiciário é tratado com clareza e nitidez por Aristóteles na seguinte passagem:

É, pois, sumamente importante que as leis bem-feitas determinem tudo com o maior rigor e exatidão, e deixem o menos possível à decisão dos juízes. Primeiro, porque é mais fácil encontrar um ou poucos homens que sejam prudentes e capazes de legislar e julgar, do que encontrar muitos. Segundo, porque as leis se promulgam depois de uma longa experiência de deliberação, mas os juízos se emitem de modo imprevisto, sendo por conseguinte difícil aos juízes pronunciar-se retamente de acordo com o que é justo e conveniente. E, sobretudo, porque a decisão do legislador não incide sobre um caso particular, mas sobre o futuro e o geral, ao passo que o membro da assembleia e o juiz têm de se pronunciar imediatamente sobre casos atuais e concretos. Na sua apreciação dos fatos, intervêm muitas vezes a amizade, a hostilidade e o interesse pessoal, com a consequência de não mais conseguirem discernir a verdade com exatidão e de o seu juízo ser obscurecido por um sentimento egoísta de prazer ou de dor.<sup>5</sup>

É necessário destacar que a busca pela manifestação judicial nos tempos atuais se constitui um fenômeno global, não apenas no que se refere às relações sociais, mas também na esfera política. Assim, Vallinder define a judicialização da política:

(1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of the decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process.<sup>6</sup>

Segundo Garapon, é exatamente por meio dos métodos da justiça que se tem reconhecido uma ação coletiva justa. Até mesmo a terminologia que é própria do ambiente judicial, conforme se pode notar nas palavras como imparcialidade, transparência, contraditório, neutralidade, argumentação e processo, proporcionam à democracia imagens que sejam capazes de construir uma nova ética da deliberação coletiva. Afirma ainda que os atributos de neutralidade, imparcialidade e

---

<sup>5</sup> ARISTÓTELES, 2012, p. 8.

<sup>6</sup> VALLINDER, 1995, p. 13.

transparência do Judiciário contribuem para o aumento da legitimidade desse poder. É por meio da forma processual e não política que a ação coletiva se legitima. Segundo as palavras do mencionado autor: “A justiça passa a encarnar, assim, o espaço público neutro, o direito, a referência da ação política, e o juiz, o espírito público desinteressado.”<sup>7</sup>

Os tribunais são, por excelência, um local privilegiado para a manifestação da razão pública. A ideia de razão pública aqui compreendida é a razão de todos os cidadãos, tendo como objeto o bem público e uma concepção pública de justiça, conforme estabelece Rawls:

Public reason is characteristic of a democratic people: it is the reason of its citizens, of those sharing the status of equal citizens. The subject of their reason is the good of the public: what the political conception of justice requires of society's basic structure of institutions, and the purposes and ends they are to serve.<sup>8</sup>

No caso brasileiro, é indiscutível o espaço que o Poder Judiciário conquistou sobretudo no contexto da redemocratização do país. Após a Constituição de 1988, o Judiciário passou a exercer um papel de maior destaque. Desde então é possível notar que não há decisão proferida no âmbito do Executivo ou do Legislativo que não seja passível de ser levada à apreciação dos tribunais.

Desta forma, o Judiciário passou a ser um poder com maior visibilidade, e essa visibilidade proporcionou um maior acesso de todos a esse poder, tanto para a população quanto para os agentes políticos. O Judiciário passou a ser um importante recurso para a garantia de direitos dos cidadãos e para a solução de disputas, sejam elas políticas ou não. Assim, o Judiciário se tornou um importante ator político.<sup>9</sup>

O Poder Judiciário surge como um ator político de peso, notadamente porque a propositura de ações em juízo ou mesmo o exercício dos direitos de ampla defesa e do contraditório em processos criminais são interpretados, no contexto das democracias, como exercício de cidadania, sendo muitas vezes incentivado. É certo que esse incentivo gera um acúmulo considerável do número de processos, dado que atua no sentido contrário ao da eficiência do Sistema Judiciário.

---

<sup>7</sup> GARAPON, 1999, p. 45.

<sup>8</sup> RAWLS, 2001, p. 89.

<sup>9</sup> SADEK, 2008, p. 63.

Analisando o grau de atuação política como um ator, Tsebelis afirma que o Poder Judiciário, quando tão somente realiza a interpretação da lei ordinária, não é um ator com poder de veto. Entretanto, ele se transforma em um ator com poder de veto quando a ele é dado realizar a interpretação constitucional. Neste peculiar aspecto cumpre destacar que pelo sistema de controle de constitucionalidade brasileiro a todos os órgãos do Poder Judiciário, é dado declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou um ato normativo do poder público com relação a um caso concreto.<sup>10</sup>

Trata-se do controle de constitucionalidade difuso em que o magistrado, no uso de importante atributo da magistratura, que é a sua independência, ao decidir um caso concreto de um dado processo, tem a prerrogativa de afastar a aplicação da lei ou do ato normativo do poder público, por entendê-lo contrário à Constituição. Tal medida só possui validade para as partes do processo, mas se constitui em importante medida de salvaguarda, exercida de maneira permanente, no que tange à proteção dos direitos fundamentais.

O controle de constitucionalidade difuso tem suas origens no *judicial review* norte americano, o qual teve o surgimento no caso *William Marbury versus James Madison*, levado à Suprema Corte daquele país, por meio da decisão proferida pelo *Chief Justice* John Marshall em 1803. A decisão em comento é notadamente inspirada nos escritos de Hamilton, nos artigos federalistas, precisamente no federalista 78, que estabelece que qualquer legislação contrária à Constituição não será válida. A Constituição, como lei hierarquicamente superior às demais leis, deve ser objeto de interpretação e esta interpretação há que ser realizada pelo Poder Judiciário. Assim, em sendo reconhecido que há uma contradição entre uma lei e a Constituição, deve prevalecer a norma de valor superior. Ao Poder Judiciário foi conferido o poder de realizar esse controle.<sup>11</sup>

Partindo da ideia de que a todos os órgãos do Poder Judiciário seja atribuída a competência para interpretar e aplicar a Constituição em suas decisões por meio do controle difuso, ainda que por via de exceção e não de ação, ainda que com validade apenas para as partes do processo e com relação a um caso concreto, é forçoso reconhecer que todos os órgãos do Poder Judiciário atuam como um

---

<sup>10</sup> TSEBELIS, 2009, p. 317.

<sup>11</sup> BARACHO, 2006, p. 281.

poder político, que evidentemente não deve decidir politicamente, mas de acordo com os preceitos legais e constitucionais.

O controle de constitucionalidade difuso confere aos órgãos do poder Judiciário um poder político e outorga a todo e qualquer magistrado, seja ele estadual ou federal, quer se trate de um órgão de primeira ou de segunda instância no exercício do poder de jurisdição, o que se pode chamar de uma jurisdição plena, notadamente porque outorga ao Poder Judiciário em todos os seus órgãos, plenas condições de se pronunciar sobre a totalidade das questões decorrentes de um litígio, seja civil, criminal, administrativo, trabalhista e também sobre as questões constitucionais, que permeiam todas as áreas do Direito.

No controle de constitucionalidade concentrado em um único órgão jurisdicional, o qual se dá por via de ação, o poder de jurisdição de todos os órgãos do Poder Judiciário se limita à interpretação das leis ordinárias e em havendo questões constitucionais a serem decididas estas serão apreciadas pela Corte Constitucional que concentra, no âmbito de sua competência, a jurisdição sobre matérias constitucionais.

No Brasil, o controle jurisdicional de constitucionalidade é concentrado, sendo exercido por via de ação perante o Supremo Tribunal Federal, e também é difuso, sendo este exercido por todos os órgãos do Poder Judiciário pela via de exceção, via esta que se constitui na arguição de matéria constitucional em um processo judicial cujo mérito da causa versa sobre outra questão de fato e de direito.

A possibilidade de todos os órgãos jurisdicionais decidirem sobre questões constitucionais, além de conferir ao Judiciário plenitude de jurisdição como dito anteriormente, se constitui em prerrogativa que premia o princípio geral da independência do juiz, conferindo autonomia e independência ao Poder Judiciário. Assim, o Judiciário é elevado à categoria de poder de Estado, quando atua como instrumento que determina a correta aplicação do direito nos casos concretos.

É certo que as atividades de Estado são próprias dos agentes políticos. Os agentes políticos determinam o conteúdo das leis ao realizar o trabalho de elaboração legislativa, os agentes políticos administram a coisa pública instituindo políticas públicas e alocando recursos para sua implementação, os agentes políticos estabelecem o conteúdo das sentenças. Os agentes políticos se constituem na parcela da burocracia estatal que integram o Poder Legislativo, sendo compreendido pelos legisladores, o Poder Executivo, aqui abrangido pelos administradores

públicos eleitos pelo povo e pelo Poder Judiciário, cuja investidura não se dá por eleições, mas pela forma prevista na Constituição.

A independência do Poder Judiciário se constitui em importante aspecto das democracias contemporâneas. O exercício do poder de jurisdição pode estar a serviço da concretização dos ideais de igualdade e liberdade democráticas. Tal independência se destaca pela separação dos órgãos judiciais de outros poderes do Estado e pela atribuição exclusiva aos juízes, no exercício de funções jurisdicionais.

Vale ressaltar que os regimes autoritários e totalitários sempre atuaram em sentido contrário à independência da magistratura, visando transformá-la em uma colaboradora de seus propósitos, sobretudo no trabalho de interpretação da lei a fim de conferir certa legitimidade às suas ações, conforme se pode notar no item 4.4, que trata da relação militares *versus* Judiciário nos regimes autoritários.

A compreensão do Poder Judiciário como um órgão subserviente ao poder político pode ser notada na história constitucional francesa, país em que desde a revolução de 1789 confere o controle de constitucionalidade das leis a um órgão político. Historicamente o Senado sempre exerceu o controle de constitucionalidade na França, país que sempre adotou o controle de constitucionalidade por um órgão político e não jurisdicional, sendo substituído pelo Conselho Constitucional. Desde o período revolucionário acreditou-se que o Poder Judiciário atuaria da mesma forma que no período anterior, tão somente cancelando o poder absoluto dos reis no Antigo Regime, daí o motivo da desconfiança.<sup>12</sup>

A experiência constitucional francesa esclarece o assombro de Tocqueville, quando ele trava contato com a realidade do Poder Judiciário nos Estados Unidos, de maneira a afirmar que o juiz é uma das primeiras forças políticas naquele país. Segundo Tocqueville:

O juiz americano é revestido de um imenso poder político. Donde vem esse poder? Move-se no mesmo círculo e serve-se dos mesmos meios que os demais juízes; por que possui um poder que estes últimos não têm? A causa acha-se exclusivamente no seguinte fato: os americanos reconhecem o direito de fundarem os juízes as suas decisões na Constituição, antes que nas leis. Noutras palavras, permitiram-lhes jamais aplicar as leis que lhes parecessem inconstitucionais.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> HORTA, 2002, p. 135.

<sup>13</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 97.

No que se refere à jurisdição das liberdades e do próprio ideal de igualdade, qual seja, ao trabalho da magistratura em prol da liberdade, Vianna, discorrendo sobre as ideias de Tocqueville, esclarece:

Tocqueville não nega que os resíduos aristocráticos, sobreviventes à ultrapassagem do Antigo Regime, ainda poderiam jogar seu papel na institucionalização das sociedades igualitárias, mas deixa clara a irrepetibilidade da solução inglesa. Sem a Aristocracia, a Europa não conheceria solução própria para a defesa da liberdade. É preciso aprender com o paradigma americano, que substituiu a aristocracia por seu correlato funcional – a magistratura.<sup>14</sup>

A ideia de independência no trabalho de prestação jurisdicional nos remete à necessária legitimidade dos juízes para o exercício de seu mister. É certo que, conforme mencionado na passagem acima, na experiência americana substituiu-se a aristocracia pela magistratura. Entretanto, conforme salienta Baracho, a legitimidade dos juízes não está assentada em sua origem popular e nem mesmo na forma como se dá a investidura no cargo, mas sobretudo pela forma como o Judiciário interpreta o ordenamento jurídico vigente. O mencionado autor ainda acrescenta:

Sua legitimidade democrática encontra-se assentada na exclusiva sujeição dos juízes às leis emanadas da vontade popular. Expressa-se nas decisões judiciais, enquanto amparadas nas aspirações da comunidade, plasmadas no ordenamento constitucional e legal. O Poder Judiciário tem sua legitimidade, de conformidade com as espécies de recrutamento de seus componentes, isto é, na maneira como são chamados a exercer a própria função. A função judicial está ligada ao respeito às garantias, no plano constitucional, processual e formal. O seguimento pleno dos valores constitucionais, inspirados na disciplina constitucional do processo e sua prática jurisdicional, é instrumento que pode e deve legitimar o juiz.<sup>15</sup>

É de se perceber que toda análise das instituições políticas, seja sob o ponto de vista de sua legitimidade, de suas atribuições e das funções que ela efetivamente exerce no sistema político, traz em si uma considerável carga ideológica tanto das instituições quanto do observador, ainda que se pretenda fazer uma análise objetiva. A tendência democrática ou autocrática, uma convicção liberal ou não liberal alteram substancialmente as conclusões do observador. As

---

<sup>14</sup> VIANNA, 1997, p. 131.

<sup>15</sup> BARACHO, 2006, p. 225.

hierarquias de valores inerentes às ideologias se entrelaçam às hierarquias de interesses.<sup>16</sup>

O Poder Judiciário é poder político, que evidentemente não deve decidir politicamente, mas de acordo com as normas que integram o ordenamento jurídico, qual seja, as leis e a Constituição. O trabalho de interpretação das leis na solução de conflitos, ou seja, a aplicação da lei contenciosamente, deve procurar auscultar não propriamente o clamor público ou a vontade imediata do povo, mas certamente buscar os anseios da sociedade junto a este poder para que as decisões expressem algo que se aproxime do senso de justiça da maioria da sociedade.

Discorrendo sobre o papel político da magistratura, Baracho destaca a sua função de regulação social e estabilidade do sistema político, e ainda acrescenta:

O juiz, no cumprimento de suas próprias tarefas institucionais, está chamado a compartilhar com a classe política a distribuição de valores e recursos, que alimentam o conflito, a convivência e a fragmentação de certa coletividade. O magistrado deve participar de uma função de coordenação política da sociedade civil e de estratificá-la em seu interior, com respeito à mesma, com atuação de suas estruturas, atores e instituições.<sup>17</sup>

Embora o direito estabelecido na lei seja elaborado com a experiência do passado, o fim colimado pelo legislador é o do bem de todos, e a cada instante em que interpreta a lei para sua aplicação nos casos concretos, o magistrado se faz intérprete não apenas do ordenamento jurídico em si, mas do ordenamento em cotejo com a realidade social. É necessário ressaltar que este cotejo com a realidade se mostra importante não propriamente para agradar ou desagradar a opinião pública, mas para proferir decisões que estejam em consonância com a realidade. A evolução do direito não se dá tão somente com as alterações legislativas, mas sobretudo com o trabalho de interpretação dos preceitos legais que se mostrem consentâneos com as mudanças sociais.

O Judiciário, muito embora possua menor poder que os outros dois poderes da República, sendo nitidamente mais fraco se comparado ao Legislativo e ao Executivo, ainda assim há que se considerar que se trata de um poder que goza de grande autoridade. Em razão de sua maior fragilidade, a estabilidade nos cargos

---

<sup>16</sup> REBOUÇAS, 2002, p. 219.

<sup>17</sup> BARACHO, 2006, p. 572.

se constitui na maior garantia para assegurar a firmeza e a independência de suas decisões.

A autoridade do Judiciário é facilmente identificada em razão de seu notório afastamento das questões políticas, que os demais poderes, em razão de sua própria natureza e dinâmica, não conseguem evitar. A isenção diante das questões políticas confere maior credibilidade ao Judiciário, sendo exatamente essa credibilidade que contribui para a preservação da autoridade.

Para analisar uma instituição de justiça em qualquer sociedade democrática é necessário que sejam lançadas vistas sobre dois relevantes aspectos, que são a eficiência e o prestígio da instituição. No que se refere ao primeiro aspecto, a questão da eficiência nos remete à ideia de uma crescente demanda pelo serviço prestado pelo Judiciário, de maneira que se pode afirmar, conforme assevera a Ministra Cármen Lúcia, que o aumento do número de ações propostas em juízo é crescente e em escala industrial. Já o plano de resolução desses conflitos muito distante ainda se encontra da escala industrial, estando bem próximo de um trabalho artesanal.<sup>18</sup>

Vale ressaltar também que a eficiência está diretamente relacionada ao tempo razoável de duração do processo, o que nos remete à ideia de celeridade. Mas a celeridade não atende à expectativa quando não se preserva a qualidade das decisões, bem como sua adequação ao seu tempo, às aspirações sociais, sendo necessário que as decisões, como aplicação do direito, estejam em consonância com as ideias do seu tempo, preservando valores e princípios atemporais.

A ideia de prestígio do Judiciário está diretamente associada à sua autoridade, à sua legitimidade e porque não dizer à própria aceitação de suas decisões. No que se refere à eficiência e ao prestígio do Judiciário, Rebouças é quem sopesa tais valores:

Para a justiça não basta eficiência, cabendo relacioná-la com outros valores (humanismo, constitucionalismo, social-liberalismo) que lhe tragam prestígio e autoridade. Prestígio é mais do que simples eficiência. Eficiência da atividade jurisdicional é virtude estreita, que só alcança a comunidade jurídica diretamente relacionada com ela. Prestígio é abrangente, contendo a eficácia e muito mais, algo que se liga à atitude, à importância, ao crédito,

---

<sup>18</sup> Palestra proferida pela ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha em 13 de maio de 2014, no 2º Curso Jurídico em Tiradentes/MG pela Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEJF do TJMG.

à consideração, à imagem, à influência, à confiança, à veneração e ao respeito do povo, não só dos litigantes e seus advogados.<sup>19</sup>

Vale ressaltar que a percepção que as camadas mais populares têm da justiça não é propriamente uma boa percepção, tanto na esfera cível quanto na esfera criminal. É importante lembrar que o ato de estar em juízo se constitui algo dispendioso. Trata-se de uma empresa de elevados custos e resultados incertos. Para as camadas mais populares da sociedade restam apenas os serviços de assistência gratuita realizados pelas defensorias públicas, que simplesmente não estão devidamente aparatadas na maioria dos estados brasileiros.

O acesso à justiça na esfera cível foi em grande parte realizado com a criação dos juizados de pequenas causas e posteriormente com a implantação dos juizados especiais, cuja criação remonta à Constituição de 1988.

No contexto democrático, o acesso à justiça se apresenta como um componente importante para o reconhecimento e sobretudo o exercício de direitos que a ordem jurídica confere ao cidadão, notadamente os direitos humanos. Trata-se de importante mecanismo que assegura a efetividade dos direitos.

Por outro lado, no âmbito da competência criminal não há que se falar propriamente em acesso à justiça, mas no exercício de direitos e garantias fundamentais dessa situação de vulnerabilidade. O princípio do juiz natural, o direito ao contraditório, à ampla defesa e às regras do devido processo legal devem ser assegurados a todos os cidadãos, seja como forma de assegurar o exercício de direitos humanos que compõem os direitos da cidadania. Tais princípios integram o processo constitucional como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais.<sup>20</sup>

No que se refere ao princípio do juiz natural é necessário esclarecer tão somente que ele se constitui em uma garantia do cidadão em face do poder do Estado, conforme estabelece o artigo 5º, inciso LIII, da Constituição da República. Trata-se de uma garantia constitucional que estabelece que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente.<sup>21</sup>

O princípio do juiz natural estabelece que todo cidadão tem a garantia de responder a processo e ser submetido a julgamento perante um órgão jurisdicional

---

<sup>19</sup> REBOUÇAS, 2002, p. 171.

<sup>20</sup> BARACHO, 2006, p. 56.

<sup>21</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

previsto na Constituição, sendo necessário que esta previsão constitucional tenha sua vigência em momento anterior à prática da infração.

Trata-se de um direito fundamental que proporciona segurança jurídica aos cidadãos conferindo estabilidade às instituições, afastando assim a existência de juízos e tribunais de exceção, bem como a possibilidade de soluções casuísticas que geram perseguições políticas e verdadeiras injustiças.

Desta forma, o princípio do juiz natural ou do juiz constitucionalmente previsto para processo e julgamento é uma garantia fundamental do cidadão, que é própria das democracias, num contexto em que as instituições trabalham com o fim de proporcionar segurança jurídica a todos, preservando assim os valores da cidadania.

A plenitude da cidadania depende da adequada organização do serviço judicial, organização esta que vai desde a competência dos seus órgãos de jurisdição, o andamento dos processos com absoluto respeito às prerrogativas das partes, até a isenção dos magistrados, isenção esta obtida por meio do exercício da independência de que são dotados para a realização do trabalho de prestação jurisdicional.

Na estrutura do Poder Judiciário brasileiro é possível encontrar a Justiça Militar, que na esfera federal se constitui na justiça mais antiga do Brasil, posto que a mesma aqui chegou juntamente com Dom João VI e exerce seu poder de jurisdição sobre as Forças Armadas. Há também a Justiça Militar Estadual, cuja autorização para criação se deu a partir da Constituição de 1934, a fim de exercer jurisdição criminal sobre os integrantes das polícias militares.

## **4.2 Histórico constitucional da Justiça Militar como prerrogativa**

No que se refere à prerrogativa relativa ao papel dos militares no sistema legal, qual seja, à existência de uma Justiça Militar no Brasil, é necessário registrar que as origens da Justiça Militar remontam à chegada da Família Real Portuguesa.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> ZAVERUCHA, 2004, p. 3. “Foi através do alvará datado de 1º de abril de 1808 do então príncipe regente que foi criado o Conselho Supremo Militar e de Justiça com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território nacional. Tratava-se de uma instância recursal de uma jurisdição que era ao mesmo tempo administrativa e judiciária dos processos criminais referentes aos réus sujeitos ao foro militar.”

A primeira Constituição Republicana de 1891<sup>23</sup> não tratou da matéria referente à Justiça Militar na seção III do Título I, que seria a parte destinada ao Poder Judiciário. Entretanto, no Título IV, seção II, precisamente ao tratar da declaração de direitos, em seu artigo 77, estabeleceu: “Os militares de terra e mar terão foro especial nos delictos militares.” O parágrafo primeiro do mesmo artigo criou o Supremo Tribunal Militar, cujos membros seriam vitalícios. A organização da Justiça Militar foi feita no âmbito da lei ordinária.

A Constituição de 1934 alçou o Supremo Tribunal Militar, órgão de cúpula da Justiça Militar, à condição de órgão do Poder Judiciário. O artigo 84 estabelece que os militares e pessoas que lhes eram assemelhadas teriam foro especial no âmbito dessa Justiça, foro este que poderia ser estendido nos casos expressos em lei, desde que viessem a praticar crimes contra a segurança externa do país ou contra as instituições militares. Foi mantido o Supremo Tribunal Militar como órgão de cúpula da Justiça Militar, fazendo menção a Tribunais e Juízes inferiores, que deveriam ser criados por lei. A mesma Constituição autorizou a União a legislar sobre justiça e garantias das forças policiais dos estados, conforme estabelece o artigo 5º, inciso XIX, L.<sup>24</sup>

A Constituição outorgada de 1937 em seu artigo 111 estabeleceu o foro militar aos militares e pessoas que lhes fossem assemelhadas com a mesma possibilidade de estender-se aos civis, nos casos definidos em lei, para os crimes contra a segurança externa do país ou contra as instituições militares. Mantinha o Supremo Tribunal Militar como órgão de cúpula e previa a possibilidade de criação por lei de tribunais e juízes inferiores.<sup>25</sup>

Em seu artigo 16, inciso XXVI, estabeleceu a competência legislativa privativa da União para, por meio de lei, tratar da organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos estados e sua utilização como reserva do exército.

A Constituição de 1946 no artigo 106 e seguintes modificou a terminologia do órgão de cúpula da Justiça Militar para Superior Tribunal Militar. Atribuiu-lhe competência para processar e julgar os militares e as pessoas que lhes fossem assemelhadas nos crimes militares definidos em lei. Havia a possibilidade de

---

<sup>23</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891.

<sup>24</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.

<sup>25</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937.

extensão desse foro especial aos civis para a repressão de crimes contra a segurança externa do país ou a instituições militares.<sup>26</sup>

Na parte relativa à Justiça dos estados, precisamente artigo 124, inciso XII, estabeleceu-se que a Justiça Militar Estadual seria organizada com observância dos preceitos da lei federal. A referida lei federal é a mencionada no artigo 5º, inciso XV, alínea *f*, a qual estabelece a competência da União para legislar sobre organização, instrução, justiça, garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal nos casos de mobilização ou de guerra.

A Constituição outorgada de 1967 em seu artigo 120 e seguintes mantém o Superior Tribunal Militar, estabelece sua composição e reserva à lei ordinária a instituição de tribunais e juízes inferiores. A competência para processar e julgar os militares e pessoas que lhes sejam assemelhadas pela prática de crimes militares definidos em lei. Estabelece também a possibilidade de estender-se esse foro aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares, com recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal.<sup>27</sup>

No parágrafo 2º do artigo 122, o legislador constituinte inovou de forma lamentável ao estabelecer competência originária ao Superior Tribunal Militar para processar e julgar os governadores de estado e seus secretários nos crimes contra a segurança nacional e as instituições militares. Por meio do mencionado dispositivo a ditadura militar incorporou o Superior Tribunal Militar ao seu aparato de repressão política, muito embora a Justiça Militar da União já exercesse jurisdição sobre civis para o julgamento dos mesmos delitos.

A mesma Constituição de 1967 estabeleceu em seu artigo 8º, inciso XVII, alínea *v*, a competência da União para legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

A Constituição de 1988, em seu artigo 122, estabeleceu como órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os tribunais e juízes militares instituídos por lei. Foi estabelecida a composição do STM, sendo definida a competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei. Foi remetida à lei ordinária a tarefa de dispor sobre organização, funcionamento e a competência da Justiça

---

<sup>26</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1946.

<sup>27</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição do Brasil 1967.

Militar. A Lei nº 8.457/1992 estabelece à Justiça Militar da União a competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei. Tanto a Constituição Federal quanto a lei ordinária estabelecem a mesma regra de competência, qual seja, para processar e julgar os crimes militares definidos em lei, o que ainda autoriza a Justiça Militar da União a julgar civis além dos militares.<sup>28</sup>

No que tange à Justiça dos estados, o artigo 125 dispõe em seu parágrafo 3º que a lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar Estadual, sendo constituída no primeiro grau de jurisdição pelos Conselhos de Justiça e no segundo pelo Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos estados em que o efetivo da polícia militar seja superior a vinte mil integrantes. Em que pese o legislador constituinte expressar uma faculdade no que tange à Justiça Militar nos estados, o fato é que ela existe no primeiro grau de jurisdição em todos os estados brasileiros, conforme se pode notar no Quadro 5.1, constante do capítulo 5, no item que trata trajetória institucional da Justiça Militar Estadual de Minas Gerais, havendo tribunais militares no âmbito da Justiça Estadual somente em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Não foi criado nenhum Tribunal de Justiça Militar após a vigência da Constituição Federal de 1988, mantendo-se tão somente os três Tribunais que já existiam anteriormente; nos demais estados da federação a segunda instância da Justiça Militar é exercida pelo Tribunal de Justiça.

A competência da Justiça Militar Estadual foi definida na Constituição Federal no parágrafo 4º do artigo 125, para processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, não tendo assim jurisdição sobre civis.

A reforma do Poder Judiciário, veiculada pela Emenda nº 45, que entrou em vigor na data de 31 de dezembro de 2004, manteve inalterada a Justiça Militar da União, mas alterou significativamente a Justiça Militar Estadual ao criar em sua primeira instância um órgão jurisdicional singular, que são os Juízes de Direito da Justiça Militar, aos quais foi dada a competência para processar e julgar, singularmente, os crimes militares praticados contra civis, ressalvada a competência do júri, além do julgamento das ações judiciais contra atos disciplinares militares. Os Conselhos de Justiça continuariam existindo, sob a presidência do Juiz de Direito,

---

<sup>28</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

tendo competência para processar e julgar os crimes militares que não foram praticados contra civil.

Os Conselhos de Justiça são compostos por cinco integrantes. Neste órgão jurisdicional, que é presidido por um juiz de direito, que é um magistrado civil togado, o que pressupõe uma formação jurídica, selecionado por concurso público de provas e títulos, ao qual são deferidas todas as garantias constitucionais e legais que são próprias da magistratura, tais como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios e que integra a estrutura do Poder Judiciário.

Os mencionados conselhos são também constituídos por quatro oficiais integrantes das corporações militares estaduais, que são a polícia militar e o corpo de bombeiros militar. Esses integrantes do conselho nele permanecem pelo período de apenas três meses, não possuem formação jurídica acadêmica e têm direito, cada qual a um voto, assim como o magistrado togado que preside o conselho. As decisões dos Conselhos de Justiça são proferidas por maioria de votos. A presidência do Conselho passou a ser do juiz togado a partir do advento da Emenda Constitucional nº 45/2004. Anteriormente a esta emenda o Conselho era presidido pelo oficial de mais alta patente.

No que se refere à competência criminal da Justiça Militar nos estados a legislação penal e processual penal aplicada é a mesma que se aplica às Forças Armadas no âmbito da Justiça Militar da União, qual seja, o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, que são leis federais instituídas respectivamente pelos Decretos-Lei nºs 1001 e 1002, de 21 de outubro de 1969.

O Código Penal Militar apresenta em sua parte especial como crimes militares todos os delitos previstos no Código Penal Comum. Estes delitos são denominados crimes impropriamente militares. A lei penal castrense apresenta também crimes que somente os militares podem praticar, são os denominados crimes propriamente militares. Tais delitos estão diretamente relacionados às questões de hierarquia e disciplina e à atividade funcional nas Corporações.

### **4.3 A legitimidade da Justiça Militar**

Necessário se mostra sempre afirmar que a Justiça Militar se constitui em uma importante prerrogativa militar no Brasil. De acordo com o léxico a palavra prerrogativa é definida no *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* como sendo:

“privilégio ou vantagem que possuem os indivíduos de uma determinada classe ou espécie; apanágio, regalia.” Stepan, no campo da ciência política, a apresenta da seguinte forma:

Para os nossos propósitos presentes, a dimensão das prerrogativas militares institucionais refere-se àqueles espaços sobre os quais, existindo ou não contestação, os militares, como instituição, pressupõem que adquiriram o direito ou privilégio, formal ou informal, de exercer um controle efetivo. Nesse sentido, se consideram no direito de controlar sua organização interna, de desempenhar um papel nas áreas extramilitares dentro do aparelho do estado, ou mesmo, de estruturar as relações entre o Estado e a sociedade política ou civil.<sup>29</sup>

Stepan classifica as prerrogativas militares em três categorias, como sendo “baixa”, “moderada” e “alta” apresentando uma tabela em que enumera onze prerrogativas. Duas delas são as que nos interessam no presente trabalho, sendo a primeira relativa ao papel da polícia, considerando-se como alta a prerrogativa dos militares federais que consiste no fato de a polícia estar sob comando militar direto, sendo a maioria dos chefes de polícia militares em serviço ativo. A mesma prerrogativa será classificada como baixa ou média caso a polícia esteja vinculada a ministério não militar, diferindo a primeira da segunda o fato de que naquela não se permite que militares em serviço ativo comande as unidades policiais, e nesta permite-se que militares em serviço ativo ocupem cargos na polícia.

A segunda prerrogativa diz respeito ao papel no sistema legal. De acordo com a classificação estabelecida por Stepan, a prerrogativa será alta caso ocorra a seguinte incidência: “Leis de segurança nacional e sistema de cortes militares cobrem grandes áreas da sociedade civil e política. O domínio onde os militares podem ser processados por cortes civis é muito estreito.”

No caso brasileiro, como dito anteriormente, em razão da marcante presença militar em importantes momentos da vida nacional, os militares adquiriram várias prerrogativas quando derrubaram a monarquia em 1889, adquiriram outras na ditadura Vargas de 1937-1945, mantiveram-nas na Constituição de 1946.

Este cenário histórico consolidado é consequência de um frágil sistema de partidos políticos acrescido de uma desigualdade social extrema e conduziu os legisladores constituintes desde a primeira Constituição Republicana a outorgarem aos militares um papel fundamental na ordem interna. Por tais razões, durante o

---

<sup>29</sup> STEPAN, 1988, p. 524.

período de governo civil de 1946-1964, os militares gozaram de altas prerrogativas constitucionais, o que evidentemente contribuiu para a eclosão do golpe militar em 1964 e a conseqüente instauração de uma ditadura militar, período em que tais prerrogativas evidentemente foram mantidas e asseguradas na Constituição de 1988, e no período de sua vigência até os dias atuais durante a redemocratização do país.<sup>30</sup>

O desenho institucional do Poder Judiciário brasileiro é constituído da Justiça Militar Estadual como instituição híbrida que desempenha a tarefa de fiscalização e controle das polícias militares. É híbrida porque seu órgão jurisdicional colegiado de primeira instância é composto por um magistrado civil, que é togado, e quatro oficiais que integram o serviço ativo na Corporação, no caso as polícias militares e corpos de bombeiros militares, vinculados à estrutura do Poder Executivo.

No que se refere à existência das instituições que integram o Estado, a ideia de legitimidade permeia a própria ideologia que apresenta todo o fundamento de justificação para o poder das instituições. Se por um lado se pode afirmar que a ordem jurídico-política estabelece a dominação dos órgãos governamentais, essa dominação necessita de um reconhecimento por parte dos cidadãos, ou propriamente a aceitação daqueles que obedecem. No dizer de Goyard-Fabre, é a legitimidade que proporciona plenitude e força às instituições do Estado.<sup>31</sup>

Segundo Bobbio a ideia de legitimidade consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso que permite assegurar a obediência dos cidadãos sem a necessidade de se recorrer ao uso da força.<sup>32</sup>

No caso da Justiça Militar Estadual, a legitimidade que se coloca em questão não é a legitimidade da justiça frente aos jurisdicionados que são os militares dos estados, mas a aceitação dessa justiça em face de toda a sociedade que se constitui na destinatária do serviço de segurança pública que é prestado pela polícia militar.

A Justiça Militar é uma prerrogativa das instituições militares federais e estaduais no Brasil. Historicamente ela foi criada no âmbito das Forças Armadas, sendo sua estrutura reproduzida no âmbito do Poder Judiciário dos estados para o

---

<sup>30</sup> STEPAN, 1988, p. 535.

<sup>31</sup> GOYARD-FABRE, 1999, p. 274.

<sup>32</sup> BOBBIO, 2007, p. 675.

exercício de jurisdição sobre os integrantes das polícias militares. Bayley afirma que a polícia e as Forças Armadas são instituições que se espelham mutuamente.<sup>33</sup>

O principal fundamento da existência de uma Justiça Militar não se constitui em um privilégio que se dá à pessoa ou determinado grupo, mas sua existência encontra suporte na especificidade da função desempenhada por este ramo da burocracia estatal. De acordo com preceitos constitucionais as instituições militares pautam sua organização com base na hierarquia e disciplina. Conforme esclarece Araújo, ao tratar da questão do fundamento da Justiça Castrense,

a jurisdição militar não é um privilégio pessoal, nem uma prerrogativa de corporação ou seita, mas é ordenada sobre a essência do serviço militar, a qual não admite que a disciplina fique perturbada ou enfraquecida, que sejam subtraídas aos chefes militares a vigilância sobre as ordens, a subordinação e o juízo das violações delas.<sup>34</sup>

Zaverucha apresenta importantes balizas de como a Justiça Militar deve se posicionar em um contexto democrático: “O Judiciário Militar só poderá conquistar legitimidade democrática caso os conflitos de interesse sejam dirimidos por regras, procedimentos e competência aceitos pela sociedade.”<sup>35</sup>

Os Conselhos de Justiça da Justiça Militar Estadual têm composição, como mencionado anteriormente, de quatro oficiais da polícia militar ou corpo de bombeiros militar, e um juiz de direito que o preside.

Sua organização é sob a forma de escabinato e o fundamento principal da atribuição de competência criminal é o mesmo do Tribunal do Júri. Os Conselhos de Justiça e o Tribunal do Júri são os dois únicos órgãos jurisdicionais que atualmente integram o Poder Judiciário brasileiro e que são compostos por juízes leigos. O fundamento da existência de ambos é o julgamento feito pelos pares.

O cidadão somente pode ter o poder de julgar quando é investido na função de jurado ou como escabino. Tanto o júri quanto o escabinato são instituições judiciárias de colegialidade heterogênea. A composição de órgãos jurisdicionais colegiados é heterogênea quando é composta por juízes profissionais e juízes leigos.

Para Heleno Fragoso não havia exemplo de escabinato na Justiça Criminal, o único exemplo de escabino no Judiciário brasileiro em que existe a

---

<sup>33</sup> BAYLEY, 2002, p. 91.

<sup>34</sup> ARAÚJO, 1899, p. 124.

<sup>35</sup> ZAVERUCHA, 2013.

composição de um órgão colegiado composto por juízes togados e leigos seriam as juntas de conciliação e julgamento da Justiça do Trabalho, que eram compostas de um juiz do trabalho, que era o seu presidente, e dois juízes classistas que eram leigos, sendo um representante dos empregadores e outro representante dos empregados.<sup>36</sup>

O entendimento sobre a existência do escabinato no Sistema Judiciário brasileiro não é pacífico. Segundo Tornaghi, o escabinato existiria em dois outros registros, sendo um deles já extinto e o outro ainda em vigor:

Tribunais do tipo assessorato (em que o juiz togado vota em pé de igualdade com os juízes leigos) são: o que julgava até há alguns anos os crimes cometidos por meio de imprensa (impropriamente chamado de júri de imprensa), os tribunais militares de primeira instância (Conselhos de Justiça), as juntas de conciliação e julgamento da justiça do trabalho.<sup>37</sup>

Pelo que se depreende da mencionada passagem, vale lembrar que o júri de imprensa também não existe em nosso ordenamento jurídico. As Juntas de Conciliação e Julgamento já não mais integram a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, tendo sido extintas pela Emenda Constitucional nº 24 de 1999.<sup>38</sup>

No que se refere aos assuntos Judiciários, a participação popular pode ser, segundo Grinover, a participação na administração da justiça e a participação mediante a justiça. A primeira ocorre tanto por meio da intervenção popular direta como da indireta, o que abrange respectivamente a participação de leigos nas decisões judiciais, bem como os procedimentos de eleição de juiz. Já a participação mediante a justiça ocorre por mecanismos de controle do aparato jurisdicional pelos seus destinatários, seja por meio da relação justiça-informação, seja da responsabilidade do juiz e das formas de controle de sua atuação.<sup>39</sup>

De acordo com Marques, o traço que caracteriza o júri é a divisão total ou parcial do julgamento, cabendo aos jurados a decisão sobre a existência do crime e sua respectiva autoria. No escabinato, assim como no júri, existe o recrutamento popular, o sorteio e até a divisão do julgamento, sendo que no escabinato a

---

<sup>36</sup> FRAGOSO *apud* LIMA, 1957, p. 46.

<sup>37</sup> TORNAGHI, 1977, p. 97.

<sup>38</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

<sup>39</sup> GRINOVER, 1990, p. 280.

responsabilidade do réu é examinada e decidida em conjunto por juízes leigos e juízes profissionais.<sup>40</sup>

Melhor elucidando as efetivas distinções entre o júri e o escabinato, é de se destacar que enquanto o Tribunal do Júri é composto pelo seu juiz presidente, que é togado, e pelo Conselho de Sentença, constituído de juízes leigos, sendo ao primeiro atribuída a competência para policiar os trabalhos, elaborar os quesitos e lavrar a sentença, conforme a decisão soberana dos jurados, realizando a dosimetria da pena. Aos jurados cabe o julgamento da conduta, tida como criminosa, imputada ao réu.

No escabinato há o que se pode chamar de unidade de competência funcional, entre juízes togados e leigos, que votam conjuntamente.

Muitas das considerações feitas ao júri como justificativa de sua existência também se aplicam aos Conselhos de Justiça, notadamente por se tratarem de instituições semelhantes. Tocqueville assevera que o júri é essencialmente uma instituição política. Atribuir competência criminal a esta instituição é o mesmo que introduzir no governo uma instituição republicana, independentemente de sua composição ser aristocrática ou democrática. O mencionado autor esclarece tal assertiva informando que o júri situa a direção real da sociedade nas mãos dos governados, ou de uma porção dentre eles. A instituição do júri coloca o próprio povo ou ao menos uma classe de cidadãos na cadeira do juiz. Além de enaltecer a natureza didática do júri, o qual ensina ao homem a prática da equidade, pois, ao julgar seu vizinho, pensa que poderá ser julgado, por sua vez lembra que as questões criminais se constituem de fatos que não apresentam grande complexidade, fatos que o senso comum consegue facilmente apreciar e neste particular o juiz e o jurado estão em pé de igualdade.<sup>41</sup>

Discorrendo sobre a questão de se colocar o poder de jurisdição, ou seja, o poder de dizer o direito por meio do ato de julgar, nas mãos do cidadão, Garapon afirma que todo cidadão é detentor de parte da soberania. Lembrou que o Estado chamou para si o monopólio da função de julgar e isso nos faz esquecer que na República, não é o júri que constitui exceção, mas sim o juiz. Em outra passagem o magistrado francês nos lembra de que na atualidade a justiça está em crise de legitimidade e para ser eficaz ela deve ter profundo conhecimento da matéria que vai

---

<sup>40</sup> MARQUES, 1963, p. 12.

<sup>41</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 201.

julgar, de maneira que não basta conhecer o direito, sendo preciso que o julgador se inteire da técnica e da cultura que envolve a matéria. Isso pode ser comprovado pelo avanço da arbitragem e da justiça paritária em geral.<sup>42</sup>

No que se refere à crise de legitimidade da justiça é possível notar a existência de um apelo no sentido de se realizar a revisão do papel do Poder Judiciário no sentido de modernizá-lo de maneira que este poder exerça papel significativo na tarefa de facilitar a colaboração e a participação do povo no exercício dos poderes do Estado, mais especificamente na participação popular na administração da justiça. Desta forma, tanto o Direito quanto o Judiciário que tradicionalmente serviam ao atendimento da vontade estatal, mudam diametralmente rumo a uma outra extremidade para o atendimento da vontade popular.

Ainda como reflexão acerca da instituição do júri e sobretudo do seu valor e importância desde a Antiguidade, Lima, citando San Tiago Dantas, elucida:

Contudo – diz ele – a antiguidade não errava criando e alimentando os juizes populares. Revelava com isso a visão de um problema, que domina o direito Judiciário, e cuja solução depende num povo a vitalidade e o esplendor da Justiça. É o problema da associação da consciência pública aos julgados. Os povos que na madrugada da civilização moderna deitavam ao chão as raízes do espírito ocidental, tinham a compreensão de que o sentimento de justiça deve ser o sentimento específico da solidariedade social. O indivíduo deve ter do Estado o conceito de alguma coisa que lhe garanta os direitos e lhe puna os crimes. Tão forte como a solidariedade para a guerra, deve ser a solidariedade para a justiça na paz. A justiça deve ser coisa próxima de que o indivíduo participe de um modo contínuo, e cuja presença modela a sua vida como a superfície limite entre o público e o particular.<sup>43</sup>

A ideia central do júri remonta à ideia de participação popular que se dá de forma direta nas democracias, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República. A participação popular direta nas democracias normalmente é lembrada apenas nas formas de manifestação do exercício da soberania popular, por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei, conforme preceitua o disposto no artigo 14 e incisos da carta política.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> GARAPON, 1999, p. 260.

<sup>43</sup> LIMA, 1982, p. 24.

<sup>44</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988. “Art. 1º Parágrafo único: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

O júri, como um mecanismo de expressão da vontade popular e da soberania dessa vontade na administração da justiça, carece de alguma atualização para o bom desempenho da tarefa que lhe cabe. A composição democrática dos conselhos de sentença fazem com que o mesmo seja integrado por pessoas provenientes de diferentes classes sociais, a fim de evitar o júri de uma só classe. Nos casos em que a maioria do povo é pobre e iletrada, um júri de pessoas letradas e economicamente abastadas não é representativo da população, sendo a ideia de representatividade um fator fundamental para a legitimidade e o bom funcionamento do júri como órgão jurisdicional.

O júri como órgão integrante do Poder Judiciário, que assegura a participação popular em suas decisões, se constitui em instituição de forte apelo cívico, que proporciona desenvolvimento e exercício da cidadania, tendo função pedagógica no que se refere ao aprendizado das melhores práticas para a democracia. O princípio segundo o qual se defende a participação popular também no exercício da jurisdição é o mesmo que defende a participação popular na formação das leis, devendo haver assim a participação tanto na formação quanto na aplicação das leis.

Desta forma, o júri surge como instituição cuja prática contribui para o aprendizado da cidadania, conforme preceitua Lima:

A função pedagógica do tribunal popular sempre foi vista como de marcante relevância cívica. Mesmo pelos que o combatem. Se fôssemos somar as válidas apreciações sobre aspectos positivos do funcionamento do júri, levantadas na leitura dos que o negam, faríamos, só com esse material, uma exposição convincente da sua excelência institucional. Ferri, por exemplo, diz que o júri nos atrasa a um período instintivo da civilização. O positivista Ferri – lembra Lyra – combateu a justiça instintiva. Sabemos, porém, que instintiva, no sentido ferriano, continua a ser toda a Justiça Criminal e não somente o júri.<sup>45</sup>

É de se reconhecer que o Tribunal do Júri está localizado topograficamente no Título II da Constituição da República, o qual é intitulado *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*. A competência para julgamento dos crimes dolosos contra a vida se constitui em uma instância do exercício democrático. O julgamento pelos próprios semelhantes se constitui em garantia, que segundo

---

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.”

<sup>45</sup> LIMA, 1982, p. 16.

Castro, pode ser analisada em razão de três aspectos: as particularidades dos vários grupos que compõem a sociedade brasileira, a massificação dos julgamentos e a utilização da equidade.<sup>46</sup>

No que se refere ao primeiro aspecto vale lembrar a extensão territorial e a diversidade cultural, assim o indivíduo é julgado por padrões sociais e culturais da sociedade a que ele pertence, sendo este o *locus* onde o crime foi praticado. Embora a lei seja igual para todos, a sua aplicação será feita por juízes leigos que constituem o conselho de sentença.

No que tange ao segundo aspecto, que é o da massificação dos julgamentos, vale ressaltar que o julgamento pelo Tribunal do Júri tem um caráter individualizador. Para analisar o caso sob julgamento os jurados têm maior flexibilidade do que o juiz togado. Pelo fato de não serem juízes profissionais não há neles o que é comum entre magistrados togados, que é o desenvolvimento de certa insensibilidade do ato de julgar, insensibilidade esta que gera certa banalização do julgamento, notadamente em razão do grande volume de processos que devem proferir decisão todos os dias.

O terceiro aspecto é a possibilidade da utilização da equidade, que pode ser percebida pela própria estrutura do julgamento no Tribunal do Júri. Quando os jurados respondem aos quesitos relativos ao fato criminoso e todas as suas circunstâncias, propicia uma maior aproximação entre a sentença e a ideia de justiça, aproximação que se dá entre a justa proporção entre os fatores que levaram o réu à prática do crime e a reprovabilidade social decorrente de sua conduta.

São esses três aspectos acima mencionados que fazem o júri se constituir um direito à justiça realizada pelos semelhantes, ou pares, assegurando a particularização dos julgamentos. Esses três aspectos guardam certa relação com os Conselhos de Justiça da Justiça Militar.

Os Conselhos de Justiça são um exemplo clássico de justiça paritária onde o integrante do conselho é um oficial da corporação, sendo ele um par daquele que se vê processado. Um profundo conhecedor das lides que são próprias do ofício e, porque não dizer, das idiossincrasias relativas a uma atividade que, pela própria natureza, de realizar o uso legítimo da força, se apresenta como um ponto bastante sensível em nossa democracia.

---

<sup>46</sup> CASTRO, 1999, p. 45.

No que se refere ao aspecto da massificação dos julgamentos, dado que se encontra presente na Justiça Criminal comum, no âmbito da Justiça Militar esse quesito irá ganhar força como importante argumento em defesa da especialização desse ramo da justiça, posto que o número de feitos que são levados a julgamento perante a Justiça Militar é incomparavelmente inferior à grande massa de processos que tramitam nas varas criminais no sistema de Justiça Criminal comum.

O Sistema Judiciário comum, notadamente o sistema de Justiça Criminal, em razão da enorme gama de processos e de vários outros fatores, não tem conseguido dar prontas respostas, em termos de prestação jurisdicional, à crescente demanda social. O aumento da criminalidade comum ou organizada tem se mostrado um grande desafio ao sistema de Justiça Criminal, o qual não tem conseguido se apresentar como um fator de dissuasão da prática do crime pela aplicação da lei penal.

É ainda nessa esteira de raciocínio que surge a pertinente crítica ao sistema de Justiça Criminal comum e sua conhecida ineficiência em punir policiais. O policial que é acusado em um processo criminal é certamente um réu qualificado, seja em razão de sua formação profissional, de seu treinamento, das diversificadas possibilidades de praticar condutas lesivas à sociedade e ainda assim manter a aparência de quem trabalha em nome da lei e da ordem.

É bastante razoável o argumento de que se ao cidadão comum que pratica crimes não seja difícil escapar da rede do sistema de Justiça Criminal, seja pela ineficiência policial quanto à investigação, seja pela ineficiência da própria Justiça Criminal, o réu policial, cuja lesividade social das condutas criminosas é bem mais elevada, encontra grande vantagem em escapar da punição judicial decorrente de suas faltas que violam a lei penal comum. O sistema de Justiça Criminal comum tem se mostrado ineficiente em punir os abusos da polícia.

Por outro lado, considerado em seu limite, o argumento da justiça paritária apresenta fundamentos contrários à própria manutenção dessa forma de organização da justiça, principalmente no caso de órgãos colegiados em que não se franqueia o acesso de todos os cidadãos em sua composição como é o caso dos Conselhos de Justiça. Interpretando Tocqueville, é de se perceber que em sendo o júri uma instituição republicana, sua composição pode ser aristocrática ou democrática. Os Conselhos de Justiça têm composição aristocrática, notadamente porque somente aos oficiais da corporação é dado compor os conselhos, não sendo

dada às praças e nem mesmo a um cidadão que não pertença à corporação a possibilidade de integrar os conselhos.<sup>47</sup>

A legitimidade dos Conselhos de Justiça sofre considerável revés quando se observa o dado de que tais conselhos integram a estrutura do Poder Judiciário e quatro dos seus integrantes são militares da ativa, servidores que integram a estrutura do Poder Executivo.

Neste quesito, a legitimidade sofre abalo tal, que vem a atingir o principal atributo ou característica do julgador, que é a imparcialidade. É por demais sabido que os três poderes são independentes e a sua separação se constitui em verdadeira tônica de nosso sistema constitucional. Ao discorrer sobre o Poder Judiciário e a separação dos poderes, Rebouças apresenta profundas reflexões que muito auxiliam na compreensão da matéria, senão vejamos:

Só por representação ou alegoria se pode admitir um Judiciário que não decorra da estrita separação dos poderes da soberania nacional. Fora desse modelo liberal (que não implica em conflito dos poderes, mas em harmonia, o que, por sua vez, não significa sociedade ou parceria, mas independência), o juiz tende a identificar-se com um burocrata, um técnico publicista, um cultor do estatismo, um ritualista emaranhado nas teias da administração pública. Por mais que se lhe garanta a autonomia, será detentor de uma independência retórica e frágil, *na medida da submissão hierárquica e do espírito corporativo, e estará sensível às infiltrações do poder político que goteja em qualquer sistema.*<sup>48</sup> (grifo nosso)

É exatamente a independência deste integrante do Conselho de Justiça, que é oficial da corporação, pertence à estrutura do Poder Executivo e está submetido a uma hierarquia, que é posta em questão.

Se o sistema de Justiça Criminal comum tem sido ineficiente em punir policiais, conforme dito anteriormente, a Justiça Militar, por seu turno, não apresenta dados que indiquem uma atuação muito diferente, pelo que se depreende da seguinte análise:

No Brasil e na Colômbia os policiais ficam sujeitos ao seu próprio sistema de justiça, por meio de tribunais militares, embora esta prática esteja perdendo forças no Brasil. Tais tribunais são extremamente lenientes nas raras ocasiões em que de fato condenam policiais. Por exemplo, em São Paulo o tribunal militar condenou a uma pena de seis anos por ter matado um travesti, quando um tribunal comum condenou a mesma pessoa a 44 anos por um crime similar sobre o qual o tribunal comum não tinha jurisdição. A média de condenação é muito baixa, e os tribunais militares

<sup>47</sup> TOCQUEVILLE, 2010, p. 201.

<sup>48</sup> REBOUÇAS, 2002, p. 39.

são absurdamente sem pessoal e sem fundos adequados e, portanto, incapazes de completar seu trabalho dentro de um tempo razoável.<sup>49</sup>

Cumprе destacar que a Justiça Militar se constitui em um segmento do Poder Judiciário que tem estreita relação com as instituições militares. Nunca é demais lembrar que em períodos bastante significativos da história do país, os militares se constituíram em verdadeiros instrumentos, senão o próprio motor de transformações na vida política nacional, seja por meio de ações que estabeleceriam o desenho institucional na esfera de poder intergovernamental dentro da federação no que tange à hegemonia federal sobre os Estados, seja por meio de ações no sentido de que a democracia fosse completamente solapada, marcadamente em períodos como o do Estado Novo e a ditadura militar de 1964-1985.

Desta forma, é comum e recorrente a eterna desconfiança que a sociedade brasileira como um todo tem em relação à Justiça Militar. Paira sobre ela a desconfiança de que não irá agir como justiça, realizando o trabalho de prestação jurisdicional com a imparcialidade e a isenção que se espera de uma instituição de justiça.

Trata-se de uma desconfiança histórica, notadamente porque nos períodos de exceção ela foi utilizada como parte do aparato de repressão, seja porque em tempos de normalidade política ela surge como parte do mecanismo de controle do aparato policial, mecanismo este que se mostra ineficiente, seja porque no âmbito federal ela foi utilizada como instrumento de repressão política.

#### **4.4 A relação militares x Judiciário nos regimes autoritários**

A Justiça Militar se constitui em um ponto de interseção entre a cúpula das autoridades militares e das autoridades judiciárias, sendo certo que essa fusão faz surgir um ambiente propício ao exercício de uma legalidade autoritária em tempos de anormalidade política da vida nacional, tempos em que a democracia se vê ameaçada em razão das constantes violações dos direitos dos cidadãos.

A ideia de uma legalidade autoritária está intimamente relacionada aos esforços que os regimes autoritários realizam para dar aparência de legalidade aos seus desmandos e violações de direitos. No que se refere aos estudos sobre os

---

<sup>49</sup> CHEVIGNY, 2000, p. 75.

regimes autoritários, Pereira afirma que a maioria dos estudos sobre autoritarismo parte do pressuposto de que os regimes que conquistam o poder pela força não podem se basear na lei para manter o controle da sociedade ou para conferir legitimidade a eles próprios. O mencionado autor afirma também que uma análise recente dos regimes autoritários do século XX não dedica atenção à manipulação jurídica, aos processos por crimes políticos ou a relação entre a repressão e o sistema de justiça. Por outro lado, o mesmo autor assevera ser comum que os regimes autoritários lancem mão da lei e do sistema judicial para reforçar o seu poder, seja levando seus opositores políticos a julgamento, seja para dar fundamento e legitimidade às suas medidas de desmando e violações de direitos.<sup>50</sup>

No que se refere ao ato de se levar os opositores políticos aos tribunais e à atuação da Justiça Militar é necessário destacar a atuação específica da Justiça Militar Federal, posto que este segmento da justiça tradicionalmente e até os dias atuais, mesmo após o advento da Constituição de 1988 e a redemocratização do país, sempre teve competência para o julgamento de civis, não se limitando ao exercício de uma competência para processo e julgamento de militares.

Pereira aponta como representativo o caso de Vinícius de Oliveira Brandt, ocorrido no ano de 1971. Trata-se de um jovem estudante de sociologia acusado de ter se filiado a uma organização clandestina e de organizar um assalto armado a um supermercado. O referido autor menciona que o réu teria sido preso na data de 30 de setembro de 1970, vindo a sofrer tortura na prisão, por espancamento e choques elétricos.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> PEREIRA, 2010, p. 36.

<sup>51</sup> PEREIRA, 2010, p. 32. “Em 30 de setembro de 1971, o tribunal militar declarou Oliveira Brandt culpado e o sentenciou a cinco anos de prisão. O tribunal, formado por um juiz civil com formação em Direito e por quatro oficiais militares da ativa sem formação jurídica, convocados para servir como juízes por um período de três meses, deu ao réu a pena máxima e cassou seus direitos políticos por dez anos. As provas contra ele eram praticamente inexistentes. Na sentença de 26 páginas assinada por todos os juízes, o juiz declarou que Oliveira Brandt era ‘altamente perigoso’ e um delinquente político, que ‘o julgamento transcorreu com todas as garantias das leis humanitárias e democráticas’, e que o réu havia feito ‘uma profissão de fé de verdadeiro delinquente político a serviço do comunismo internacional’. O juiz sugeriu que o réu era paranoico, doente e perverso e que a narrativa de torturas havia sido inventada. O advogado de Oliveira Brandt, Idebal Piveta, imediatamente apelou da sentença. Mais de um ano depois, em 27 de outubro de 1972, o Superior Tribunal Militar (STM), o tribunal de recursos da justiça militar, formado por dez oficiais da ativa, todos de alta patente, e cinco civis, julgou o recurso de Oliveira Brandt. Sua condenação foi mantida mas a pena foi reduzida de cinco para três anos. O advogado de defesa de Piveta entrou então com um novo recurso, desta vez junto à instância máxima, o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão da justiça civil, constituído por onze juízes civis. Em 26 de março de 1974, O Supremo Tribunal manteve a condenação de Oliveira Brandt. A sentença traz uma descrição detalhada da postura política marxista do réu, sem mencionar, entretanto, nem a

A relação entre a história das instituições judiciais e militares é apontada por Pereira como a melhor forma de explicar a singularidade do caso brasileiro no sentido de que a legalidade autoritária era mais próxima do sistema jurídico do regime anterior, em comparação às ditaduras militares chilena e argentina.<sup>52</sup>

Aprofundando na questão da legalidade autoritária o mencionado autor esclarece que há dois tipos de governos autoritários, que são o conservador e o revolucionário. No primeiro deles uma entidade legal já existente credencia a ditadura, a constituição permanece em vigor e a ditadura não legisla. Já a ditadura revolucionária rejeita a necessidade de continuidade legal, o Poder Executivo é fundido ao Poder Legislativo e a legitimidade é buscada tentando invocar a vontade do povo. A ditadura militar brasileira de 1964-1985 era um misto da legalidade conservadora, porque mantinha em vigor a Constituição, com a legalidade revolucionária, que se manifestava por meio dos atos institucionais.<sup>53</sup>

A legalidade revolucionária tinha como fundamento para suas ações na esfera política a justificativa ideológica do que se constituiria em um direito de segurança nacional. Esse direito era apresentado como algo desagradável, mas necessário à preservação da democracia brasileira. É exatamente neste contexto ideológico que a Justiça Militar Federal atuava nos processos em que civis figuravam como réus e respondiam por condutas descritas na lei de segurança nacional.<sup>54</sup>

Por outro lado, houve situações em que a Justiça Militar Federal, em que pese o teor de algumas decisões de primeira instância, teve a oportunidade, sobretudo por meio de julgados do STM, de atender a um clamor da opinião pública e de toda a sociedade civil, conforme se pode notar no seguinte caso:

Um importante exemplo é o caso de Teodomiro Romeiro dos Santos, de dezenove anos, membro do Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR) e sentenciado à pena de morte, em 1971, pelo assassinato de um sargento da Aeronáutica a serviço das forças de segurança. A pena de morte havia sido instaurada pelos militares em 27 de setembro de 1969, em parte como reação ao sequestro do embaixador dos Estados Unidos. A pena de morte imposta a Teodomiro provocou uma forte onda de críticas e comentários na imprensa brasileira.

---

acusação de que seria membro do PRT nem a falta de provas que embasassem essa acusação. A declaração do réu quanto a ter sofrido tortura também não foi mencionada.”

<sup>52</sup> PEREIRA, 2010, p. 113.

<sup>53</sup> PEREIRA, 2010, p. 119.

<sup>54</sup> PEREIRA, 2010, p. 125.

O advogado de defesa de Teodomiro apelou do veredicto junto ao STM. A indignação pública pareceu surtir efeito. Em 14 de junho de 1971, o STM revisou a sentença, convertendo-a em prisão perpétua. Mais tarde, em 07 de março de 1975, o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo da justiça civil, reduziu a pena de Teodomiro para trinta anos de prisão.<sup>55</sup>

O caso de Teodomiro se mostra como representativo de como uma instituição de justiça, no caso o STM que integrava o rol de instituições que dava suporte à legalidade autoritária, pôde contribuir para mitigar a repressão política, de maneira que o caso da ditadura militar brasileira, notadamente por conta de suas instituições, se manteve distante do que foi a ditadura militar argentina.

O foco na relação entre os militares e o Judiciário pode auxiliar na compreensão da dimensão judicial da repressão. Pereira faz uma comparação entre as ditaduras do regime nazista da Alemanha (1933-1945), a ditadura de Francisco Franco na Espanha (1939-1975) e o regime de Salazar em Portugal (1926-1974), salientando que esses regimes guardam relação, respectivamente, do nazismo com a ditadura argentina, do Franquismo com a ditadura chilena e a ditadura salazarista com o regime brasileiro.<sup>56</sup>

De acordo com a análise realizada por Pereira, nos casos em que ocorreu o maior extremo de injustiça política é constatado um baixo grau de integração e consenso entre as elites militares e judiciárias. Dentre as ditaduras latino-americanas a argentina foi a que mais se aproximou da experiência nazista. Esses dois casos são caracterizados por um baixo grau de judicialização da repressão política de maneira que a violência de Estado era praticada sem a preocupação de se revestir de aparente legalidade.<sup>57</sup>

No caso espanhol, Pereira salienta que logo após a rebelião que desencadeou a guerra civil em junho de 1936 até 1939, as forças do general Francisco Franco decretaram a lei marcial em 28 de junho do mesmo ano em toda a Espanha, a qual estabelecia que todos os crimes cometidos, seja por civis ou militares, passaram a ser disciplinados pelo Código Militar. Pessoas com opiniões diferentes eram levadas para audiências perante tribunais militares, que quando ocorriam, eram atos simplesmente sumários, sendo posteriormente fuziladas. Nos anos que se seguiram à guerra civil as execuções se tornaram menos frequentes,

---

<sup>55</sup> PEREIRA, 2010, p. 139.

<sup>56</sup> PEREIRA, 2010, p. 258.

<sup>57</sup> PEREIRA, 2010, p. 262.

mas a ditadura franquista lançou mão dos tribunais, que até o último ano do regime em 1975, continuou condenando à morte os opositores do regime.<sup>58</sup>

Traça-se um paralelo do regime franquista espanhol com a ditadura militar chilena de 1973 a 1990. Em ambos os regimes houve um período de maior usurpação, pelos militares, da autoridade judicial. Tal evidência pode ser notada no período da guerra civil espanhola de 1936 a 1939, tendo a ditadura incorporado juízes civis aos tribunais especiais nos anos seguintes. Fato semelhante pode ser observado na ditadura chilena no período inicial da repressão de 1973 a 1978, em que os militares tiveram um papel preponderante na concretização da repressão e na administração da justiça militar. Nesses dois casos é possível identificar que o consenso entre o Judiciário e os militares se constitui em elemento importante na judicialização da repressão.<sup>59</sup>

Um outro exemplo significativo de legalidade autoritária é o regime de Salazar em Portugal entre 1926-1974. Conforme salienta Pereira, diferentemente das outras duas ditaduras europeias ocorridas na Espanha e na Alemanha, a repressão salazarista era voltada para conter os adversários do regime e não para exterminá-los, como ocorreu nas ditaduras franquista e nazista. O referido autor afirma que a repressão portuguesa foi menos judicializada que a repressão brasileira no período do regime militar. No que se refere à comparação em questão, destaca:

Segundo Manoel Braga da Cruz, a repressão era paternalista e não tinha como objetivo o extermínio de seus oponentes. O principal alvo era o Partido Comunista. Da mesma forma que no Brasil de 1964-1985, a pena de morte não foi usada (os tribunais especiais não proferiam sentenças de morte), e as sentenças eram comparativamente brandas (apenas 9% dos condenados por crimes políticos entre 1932 e 1935 cumpriram penas de mais de cinco anos de prisão).<sup>60</sup>

Da análise que nos é apresentada por Pereira acerca da relação mais estreita ou mais distante entre militares e o Judiciário nos Estados autoritários é possível notar que, se por um lado esse entrosamento expressa uma tentativa de legitimação da repressão por meio da legalidade autoritária, havendo verdadeira distorção no padrão de atuação de instituições democráticas como os órgãos jurisdicionais, por outro lado, o completo distanciamento desses dois segmentos da

---

<sup>58</sup> PEREIRA, 2010, p. 264.

<sup>59</sup> PEREIRA, 2010, p. 266.

<sup>60</sup> PEREIRA, 2010, p. 268.

burocracia estatal cria as condições adequadas à existência de uma forma de repressão política que se aproxima da verdadeira barbárie, conforme se pode notar no caso do nazismo.

Desta forma, é possível notar que a aproximação entre as elites militares e judiciárias no âmbito dos Estados autoritários é algo ruim, mas o seu total distanciamento se apresenta como algo muito pior.

Tratando especificamente do caso da ditadura militar brasileira de 1964-1985, é certo que a Justiça Militar Federal integrou o aparato de repressão política, por meio da instrução e do julgamento de processos políticos instaurados contra aqueles que se opunham ao regime. Paradoxalmente essa mesma justiça conteve os ímpetos mais arbitrários da repressão, pela opção por uma linha mais conciliadora, seja por meio da não adoção da pena de morte, como mencionado anteriormente, ou até mesmo por meio da decisão de absolvição do réu.

É de se perceber que as instituições de justiça no período da ditadura militar ignoravam as condições em que muitas declarações eram colhidas na fase de inquérito, marcadamente com o uso da tortura, conforme salienta no caso Oliveira Brant. Essa postura, se por um lado evidenciava uma flagrante omissão, por outro lado apresentava os verdadeiros limites do sistema de repressão judicializada, devendo ser lembrado que mesmo havendo judicialização o contexto era de repressão e autoritarismo e neste contexto as instituições democráticas se descaracterizam.

Na análise de Pereira, essa descaracterização pode ser notada tanto na atuação dos órgãos da Justiça Militar Federal quanto no órgão de cúpula do Poder Judiciário, no caso o Supremo Tribunal Federal.

É certo que a relação entre as autoridades militares e judiciárias nos períodos de autoritarismo há que definir o tom e a intensidade da repressão política. É exatamente essa relação que vai fazer florescer o sentimento de que a Justiça Militar faça parte de uma estrutura essencialmente autoritária.

#### **4.5 O Judiciário militar e as necessárias reformas**

A existência de uma Justiça Militar remonta a longo período da história, desde as origens das instituições militares e das instituições de justiça. Discorrendo

sobre a manutenção da estrutura da Justiça Militar mesmo após o advento da Constituição de 1988, Rebouças faz importantes considerações:

Sabe-se que a própria Revolução Francesa, abolindo os privilégios de foro e instituindo a justiça temporária, eleita pelo povo, manteve, entretanto, os tribunais do comércio e os tribunais militares, tal a peculiaridade das questões que lhes eram submetidas para julgamento. Na história do Brasil, desde o Império, a presença das burocracias judiciária e militar é uma constante, além do que os temas e os processos militares conservam alguma especificidade que justifica, no último e excepcional degrau, a intervenção de juízes militares.<sup>61</sup>

Pinheiro salienta que na América Latina o governo constitucional tem sido incapaz de implementar reformas nas instituições legais que integram o aparato de controle social, tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a polícia. No que se refere à Justiça Militar, salienta que a Constituição de 1988 não mudou a legislação imposta durante a ditadura militar no sentido de que crimes comuns praticados por policiais militares devem ser levados a julgamento perante tribunais da polícia militar. Estabelece que esses tribunais são constituídos por oficiais militares que se baseiam em investigações precárias e que em suas decisões chancelam o uso excessivo da força por parte da polícia, inclusive da força que causa mortes desnecessárias. Salienta que os Legislativos poderiam fazer crescer a responsabilidade, no sentido de reduzir a violência, impondo procedimentos que diminuam as possibilidades de abuso por parte da polícia, mas também limitando os poderes da polícia.<sup>62</sup>

Tratando sobre as instituições de Estado encarregadas de garantir a lei e a ordem e da própria percepção que a sociedade tem delas, notadamente as camadas mais populares, Pinheiro esclarece:

Nos países latino-americanos os pobres vêem a lei como um instrumento de opressão a serviço dos ricos e poderosos. O sistema judicial tem sido amplamente desacreditado por sua desonestidade, ineficiência e falta de autonomia. Ele é deficiente em todos os aspectos: os recursos materiais são escassos; os procedimentos judiciais são excessivamente formais; os juízes são insuficientemente treinados; e um número pequeno de juízes supervisiona muitas causas.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> REBOUÇAS, 2002, p. 151.

<sup>62</sup> PINHEIRO, 2000, p. 18.

<sup>63</sup> PINHEIRO, 2000, p. 24.

Cumprir destacar que essa percepção dos mais pobres sobre o Poder Judiciário não se apresenta como algo distante da realidade e dos reais problemas que o Judiciário apresenta. Méndez, analisando o Poder Judiciário dos países da América Latina, salienta que além das questões relativas à independência, à imparcialidade e à própria eficiência, o grande desafio consiste na ideia de fazer da justiça uma realidade para o marginalizado, o não privilegiado, o excluído.<sup>64</sup>

No contexto da Justiça Militar Estadual vale lembrar que o marginalizado, o não privilegiado ou o excluído se constitui na vítima do processo em que o militar se vê acusado da prática de um crime. A isenta apreciação do fato e a adequada prestação jurisdicional concretizam a ideia de acesso à justiça ao marginalizado.

Considerando a necessidade de uma reforma no Poder Judiciário e a ideia de que uma reforma não seria neutra no que se refere aos interesses em questão, notadamente porque os interesses da sociedade vez por outra estarão em conflito com os interesses das classes dominantes e dos mais poderosos, no caso específico da Justiça Militar Estadual vale registrar o interesse de importantes segmentos da burocracia estatal. Levando-se em conta também as efetivas alterações por que o Poder Judiciário vem passando, principalmente após a redemocratização do país e sobretudo em razão do papel de protagonista que ele vem desempenhando legitimamente no contexto político nacional, notadamente por meio de uma atuação mais independente.

No que se refere à necessidade de reformas no Poder Judiciário, vale lembrar a contextualização apresentada por Sutil quanto ao Judiciário dos países da América Latina, especialmente no que tange ao fato de que historicamente ele tem sido deixado de lado de forma proposital, senão vejamos:

O movimento a favor do Estado de bem-estar social que ocorreu em muitos países latino-americanos a partir de meados dos anos 1920 também não se ocupou com o Judiciário. Esse ramo do poder não era o que distribuía benefícios. Foi o momento em que o Poder Executivo e sua burocracia cresceram. As elites não deram poder ao ramo Judiciário para controlar ou eliminar a expansão do Estado e seus poderes reguladores; entretanto, essas elites, com apoio do povo mediante o populismo, consolidaram o desequilíbrio endêmico da América Latina em favor do Poder Executivo, um processo que ocorreu em detrimento dos outros poderes, quando não da sociedade civil.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> MÉNDEZ, 2000, p. 247.

<sup>65</sup> SUTIL, 2000, p. 284.

É exatamente neste contexto histórico do Judiciário na América Latina que atribui a ele um papel menor, sendo muitas vezes uma mera extensão da repartição pública do governo, não tendo propriamente a força necessária para fazer cumprir a lei.

Nessa ordem de ideias apresentadas acima, discorrendo sobre essa peculiar característica do Judiciário brasileiro, marcadamente o Supremo Tribunal Federal, em sua atuação no período republicano, Costa assevera com muita propriedade:

Em um país onde as sublevações e os golpes de Estado se repetem, as constituições se sucedem e o estado de direito tem sido várias vezes interrompido por períodos de exceção, em um país em que o Executivo, de tempos em tempos, ignora dispositivos constitucionais, dissolve o Congresso, governa por decreto, emite a torto e a direito medidas provisórias que se perpetuam, cria atos institucionais que contrariam a Constituição, declara estado de sítio durante o qual ficam suspensas as garantias constitucionais, prende e desterra cidadãos sem nenhum processo; em um país cujos governantes se recusam às vezes a obedecer as decisões emanadas da mais alta Corte de Justiça, interferindo diretamente nela, desrespeitando a sua autonomia, negando-se a preencher vagas ou alterando o número de Ministros – é de esperar que essa Corte funcione como uma caixa de ressonância que registra os ritmos agitados da história nacional.<sup>66</sup>

Em que pese a propriedade das considerações acima mencionadas, vale ressaltar que após a promulgação da Constituição de 1988 o Judiciário como um todo protagonizou um momento de maior independência em relação aos outros poderes, conforme salienta Sadek.<sup>67</sup>

Vale ressaltar que a necessidade de mudanças no Poder Judiciário passa efetivamente pelas mudanças legais tanto das leis materiais quanto das leis processuais. Neste aspecto, Méndez salienta que a influência da filosofia positivista de direito foi o que impossibilitou a evolução do Judiciário, contribuindo para um formalismo que força os fatos da vida para dentro de categorias legais que já se encontram obsoletas ou simplesmente afastam os fatos da vida para fora dos tribunais. Tudo isso implica a perda de eficiência, prestígio e credibilidade do Poder Judiciário no âmbito da opinião pública.<sup>68</sup>

No que se refere às necessidades de reforma no Poder Judiciário, reformas estas que seriam levadas a termo por meio da lei, é necessário ressaltar

---

<sup>66</sup> COSTA, 2006, p. 23.

<sup>67</sup> SADEK, 2008, p. 62.

<sup>68</sup> MÉNDEZ, 2000, p. 244.

que a lei se constitui, no dizer de O'Donnell, em uma condensação dinâmica das relações de poder, sendo portanto muito mais do que uma simples técnica racionalizada para ordenar as relações sociais.<sup>69</sup>

É certo que muitas das mudanças necessárias não seriam propriamente estruturais, no que diz respeito aos órgãos jurisdicionais e suas respectivas competências, mas sobretudo na necessidade de se promover um melhor relacionamento no sentido de viabilizar uma comunicação mais estreita entre o Poder Judiciário e outros setores do poder, de maneira que pudesse ser criada uma maior integração entre o sistema de justiça e a democracia. Tudo isso preservando a independência dos juízes de maneira a torná-los imunes aos interesses políticos.<sup>70</sup>

Na mesma passagem o referido autor registra a existência de um tema comum em muitos países latino-americanos sobre a criação de Conselhos da Magistratura ou Conselhos do Poder Judiciário, como instituições que possam mediar as relações entre o poder político e o Judiciário.

É certo que um órgão dessa natureza não trataria diretamente da questão relativa à prestação jurisdicional, mas sobretudo no trabalho de gestão dos recursos destinados ao Poder Judiciário e o emprego dos mesmos. A necessidade de uma efetiva prestação de contas, não do serviço de jurisdição, mas das ações desempenhadas na esfera administrativa no que tange à utilização dos recursos e propriamente da eficiência no sentido de se obter uma boa relação entre os custos despendidos e os benefícios obtidos a fim de se alcançar os melhores níveis de qualidade e eficiência no serviço.

É certo que o trabalho de prestação jurisdicional já encontra em sua própria natureza e meio de expressão que é o processo, a possibilidade de fiscalização e controle, controle este que é exercido permanentemente pelas partes do processo, as quais se utilizam dos recursos processuais próprios.

No caso brasileiro a reforma do Poder Judiciário veiculada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão responsável pelo controle externo do Poder Judiciário. Paradoxalmente o Conselho foi criado para realizar o controle externo do Poder Judiciário, mas foi colocado

---

<sup>69</sup> O'DONNELL, 2000, p. 357.

<sup>70</sup> SUTIL, 2000, p. 286.

topograficamente como órgão do Poder Judiciário, conforme estabelece o artigo 92, inciso I-A, da Constituição da República.<sup>71</sup>

O Conselho Nacional de Justiça é presidido pelo presidente do STF. O órgão é composto por quinze membros, com mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução. Dentre os quinze membros, nove deles são integrantes da magistratura, os demais são: dois oriundos do Ministério Público, dois advogados inscritos na OAB e dois cidadãos com notável saber jurídico.

Ao Conselho Nacional de Justiça compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário além do controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

No exercício de sua competência o CNJ auxilia no estabelecimento de diretrizes para o planejamento estratégico assim como a coordenação e a supervisão administrativa do Poder Judiciário.

O Ministro Gilmar Mendes ressalta a importância das medidas tomadas pelo CNJ em prol de sua institucionalização e do trabalho realizado no âmbito do Poder Judiciário em seus primeiros anos, contrariando interesses antigos no seio desse poder:

A proibição do nepotismo no âmbito do Judiciário, a obrigatoriedade do atendimento ao teto salarial, a definição de critérios de promoção e fixação de juízes, bem como a estatização e a realização compulsória do concurso público para provimento de cargos em serventias judiciais e extrajudiciais.<sup>72</sup>

Vale ressaltar que todas essas transformações levadas a cabo pelo CNJ no âmbito do Poder Judiciário repercutiram sobremaneira no seio da Justiça Militar Estadual. Somente a necessidade de realização de um planejamento estratégico surge como uma imposição extraordinariamente nova e que leva a uma reflexão de passado presente e futuro desse segmento de justiça especializada. A independência do Poder Judiciário fica preservada e os imperativos de transparência, eficiência, busca da qualidade e da celeridade na prestação jurisdicional além da própria ideia de unidade da jurisdição nacional encontram um *locus* no CNJ, o qual tem a condição de estabelecer diretrizes, parâmetros para o Judiciário e fazer toda a interlocução com a sociedade civil e instituições políticas em nossa democracia.

---

<sup>71</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

<sup>72</sup> MENDES, 2012, p. 2.

#### **4.6 Os interesses em conflito no processo criminal militar**

Muitos são os interesses legítimos que se encontram em conflito em um processo criminal que tramita na Justiça Militar Estadual. O primeiro deles poderíamos destacar como o direito de liberdade do indivíduo, o militar que também é um cidadão e que se vê às voltas com uma acusação perante a Justiça Castrense.

Em uma segunda posição há que se destacar o aspecto relativo aos interesses da corporação a que o militar pertence. Trata-se de uma instituição que estimula o espírito de corpo e o espírito de coesão, que evidentemente tem interesse em coibir e punir as infrações penais praticadas pelos seus integrantes, mas que apresenta a tendência natural em velar mais intensamente e em ver punidos os delitos que contrariam a hierarquia e a disciplina militares, preceitos constitucionais que lhe dão sustentação, do que propriamente delitos que violam frontalmente os valores que integram a esfera de liberdade do indivíduo, do cidadão, sobretudo a enorme gama que integra os denominados direitos humanos.

A terceira categoria de interesses que permeiam um processo criminal é exatamente a relativa à questão da preservação dos direitos humanos. A questão de mérito a ser tratada no processo é a que versa sobre má atuação policial, crimes propriamente ou impropriamente militares, que se constituem em condutas que se desviam dos parâmetros que o ordenamento jurídico estabelece para a atividade policial. A preservação e o respeito aos direitos humanos se constitui na terceira categoria de legítimos interesses que gravitam em meio a um processo criminal que tramita na Justiça Militar Estadual e se apresentam como legítimos interesses da sociedade.

O direito de liberdade do indivíduo, os interesses da corporação e os interesses da sociedade na afirmação dos direitos humanos são interesses que aparentemente se contrapõem, quando disputam, cada qual com suas razões, o importante e adequado espaço no provimento jurisdicional final do processo, a sentença a ser proferida. Entretanto, é necessário ressaltar que cada um desses interesses, considerados na sua pureza, ou porque não dizer, na sua essência, além de legítimos, são propriamente convergentes, desde que não se degenerem.

No que se refere ao direito de liberdade do indivíduo que é invocado em defesa em um processo criminal, vale lembrar que se trata do mesmo direito de

liberdade que ao lado da igualdade se apresentam como pilares da democracia. Não se pode perder de vista que o direito de liberdade aqui considerado é o direito individual, mas que evidentemente não perde a nuance ou a característica do direito de liberdade de todos, posto que o indivíduo faz parte da sociedade e as situações em que o mesmo se encontra em um processo criminal são situações que, em tese, podem ser vivenciadas por todos os indivíduos.

Vale ressaltar que o direito de liberdade do indivíduo, cidadão, militar, é direito que se cerceia mediante o cumprimento das regras de processo, sendo certo que como corolário dos princípios de organização da instituição militar previstos na Constituição, que são a hierarquia e disciplina, o regime constitucional dos militares é um regime mais gravoso pela própria natureza das instituições militares. O maior rigor do regime jurídico constitucional a que os militares estão submetidos está relacionado à natureza da função por eles desempenhada e à própria ideia de que deve haver maior controle sobre militares, sejam eles estaduais ou federais.

O direito de liberdade do militar acusado não é um direito absoluto, posto que não existem direitos absolutos, mas um direito que se constitui na regra cuja exceção é a privação da liberdade, que para se operar não prescinde do processo penal. Trata-se de um direito que é protegido pelos preceitos constitucionais de ampla defesa e do contraditório.

Na segunda categoria de interesses, conforme apontado anteriormente, estão os interesses da corporação. É certo que a cultura institucional, o espírito de corpo e coesão levam à ideia de defesa e preservação dos valores que formam e mantêm a instituição policial militar. O conjunto de características que a individualiza e a distingue das demais, aliado ao trabalho por ela desempenhado que é o de proporcionar segurança a todos, atuando de forma ostensiva e preventiva.

A necessidade de se manter a unidade do grupo, unidade esta que é assegurada pela manutenção da hierarquia e da disciplina, faz com que o foco dos interesses da corporação no processo penal militar oscile entre o rigor na preservação da imagem e do bom funcionamento da instituição em delitos que violem tais valores e a benevolência excessiva em delitos cuja natureza e probabilidade de ocorrência podem vir a ser entendidos como um acidente de trabalho, notadamente os delitos contra a integridade física ou até mesmo à vida dos cidadãos, este último a pretexto de preservar o livre desempenho da atividade policial.

No que se refere à primeira categoria de delitos acima mencionados, é interesse da corporação que haja maior rigor na punição, há uma preocupação com o bom funcionamento da instituição, delitos contra o patrimônio e contra a hierarquia e disciplina, que abrangem casos de insubordinação se constituem em práticas que, caso se tornem costumeiras, têm o condão de promover a imediata deterioração da instituição.

Por outro lado, na segunda categoria de delitos, que violam a integridade física e até mesmo a vida de cidadãos, em geral inspira nos integrantes da corporação uma visão condescendente e de maior benevolência. Essa visão é decorrente da própria atividade policial, à qual pela ordem jurídica é deferido o uso legítimo da força. Neste contexto, a ideia de legitimidade no uso da força e o excesso ou desvio são separados por uma linha muito tênue que muitas vezes os integrantes da corporação não são capazes de distinguir, de maneira que quando não a distingue seus interesses legítimos se degeneram em detrimento dos interesses da sociedade, dando vasão a um sentimento de corporativismo que não atende aos fins sociais a que a instituição se destina e nem mesmo à sua missão constitucional.

A terceira categoria de interesses que gravitam em meio a um processo penal que tramita na Justiça Militar Estadual é exatamente o interesse do cidadão como usuário do serviço de segurança pública prestado pela polícia militar, o interesse em ter uma instituição policial cuja atuação seja pautada pela legalidade ordinária e constitucional.

Trata-se do interesse de toda a sociedade que assim como os demais interesses já mencionados se apresenta como algo por demais legítimo, mas que se levado ao extremo também corre o risco de sofrer degeneração, gerando uma atitude de verdadeira imobilidade das forças policiais para realização do trabalho de segurança pública, colocando empecilhos e obstáculos mesmo ao uso legítimo da força.

Os três interesses em questão são interesses que na sua origem e essência são convergentes, notadamente porque o cidadão, com seu direito de liberdade, pertence à sociedade e a corporação policial militar tem como razão de ser a prestação de serviços de segurança pública a esta mesma sociedade. A sociedade tem interesse na solução pacífica dos conflitos. Trata-se de interesses

que se convergem e disputam espaço na solução final do processo à luz da melhor interpretação do ordenamento jurídico penal e dos preceitos constitucionais.

## Capítulo 5

### O caso da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais

#### 5.1 A trajetória institucional

A Justiça Militar da União remonta ao período da vinda da Família Real Portuguesa em 1808, e sua normatização legal sempre teve sede constitucional. As Justiças Militares Estaduais foram criadas no Brasil na década de 1930. A Constituição de 1934 não as criou expressamente, mas autorizou a União a legislar sobre justiça e garantias das forças policiais dos estados, conforme estabelece o seu artigo 5º, inciso XIX, L.<sup>1</sup>

Na vigência desta Constituição foi elaborada a Lei Federal nº 192 de 17 de janeiro de 1936, que estabeleceu em seu artigo 19 e parágrafo único que os integrantes das polícias militares terão foro especial nos delitos militares, sendo estes definidos pelo Código Penal Militar. Atribui ainda a cada estado a organização da Justiça Militar, constituindo como órgãos de primeira instância os Conselhos de Justiça e de segunda instância a Corte de Apelação, que no caso era o Tribunal de Justiça ou Tribunal Especial.<sup>2</sup>

Entre as Constituições brasileiras, a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar da matéria autorizando a criação das Justiças Militares Estaduais. Trata-se de uma Constituição promulgada, que foi feita após intensas lutas internas, as quais foram travadas pela sua elaboração, marcadamente a Revolução Constitucionalista de 1932. É uma carta política inspirada nas Constituições representativas do constitucionalismo social do século XX, que são a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição alemã de 1919, conhecida como Constituição de Weimar.

Na Constituição de 1934, conforme assevera Horta, é possível encontrar a influência liberal e individualista da carta anterior, a Constituição de 1891, e todo o conteúdo do constitucionalismo econômico e social. Esta Constituição tem o rol de matérias bastante ampliado, fazendo menção à legislação do trabalho e consequentes melhorias das condições dos trabalhadores. Estabeleceu considerável

---

<sup>1</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.

Art. 5º Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

L - organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados, e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra;

<sup>2</sup> BRASIL, Lei nº 192, 17 de janeiro de 1936.

grau de intervencionismo econômico e social, ampliando a competência da União Federal, reduzindo assim a autonomia do estado membro.<sup>3</sup>

Cumprido destacar que a Constituição de 1934, mesmo tendo um curto período de vigência de pouco mais de três anos e três meses, se apresenta no constitucionalismo brasileiro como verdadeiro marco que deu início aos direitos sociais e a uma melhor estruturação do Estado. Digno de nota é o fato de que sua autorização para criação seja decorrente de uma Constituição que representou um avanço em nosso constitucionalismo.

No que tange à autorização para a instituição de uma Justiça Militar pelos estados, conforme já mencionado, vale destacar que mesmo no âmbito dos estados a Justiça Militar está diretamente associada aos períodos de exceção e aos regimes ditatoriais, precisamente ditaduras militares. Digno de nota é o fato de que sua autorização para criação seja decorrente de uma Constituição que representou um avanço em nosso constitucionalismo.

A criação da Justiça Militar em Minas Gerais se deu pela Lei Estadual nº 226 de 9 de novembro de 1937, precisamente um dia antes do golpe deflagrado por Getúlio Vargas, quando este instituiu o Estado Novo e decretou a Constituição em 10 de novembro de 1937.

Esses são dados que não podem ser desconsiderados, posto que a Constituição de 1934, apesar do avanço representado no âmbito do constitucionalismo social e da própria institucionalização do Estado, inegavelmente trouxe também a predisposição para a argumentação apresentada por Getúlio quando deflagrou o golpe e decretou a Constituição de 1937, argumentando em seu preâmbulo, que atendia às aspirações do povo e à paz política e social, que se encontrava perturbada por conhecidos fatores de desordem que consistem em conflitos ideológicos, a iminência de uma guerra civil, a possibilidade de infiltração comunista, o que gerava a apreensão das Forças Armadas e sobretudo a apresentação do argumento de que até então o Estado não dispunha de meios de preservação e defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo.<sup>4</sup>

A Constituição de 1937, em seu artigo 16, inciso XXVI, reproduziu o mesmo dispositivo da Constituição de 1934, que autorizava a União a legislar sobre organização e justiça das forças policiais dos estados. As demais Constituições de

---

<sup>3</sup> HORTA, 2002, p. 56.

<sup>4</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937.

1946, 1967 e 1988, apresentam dispositivos expressos que tratam das Justiças Militares Estaduais, conforme já mencionado no capítulo 4, item 4.2.

É inegável que a criação das Justiças Militares Estaduais no Brasil está relacionada ao momento em que ocorreu o ponto culminante da estruturação do exército, ocasião em que o mesmo pôde estabelecer a implantação de sua política, que no que se refere às polícias militares implicava a necessidade de se exercer um controle sobre as corporações estaduais, conforme registrado no capítulo 2, item 2.3. Vale lembrar que o Estado Novo apresentava uma concepção de Estado forte, com elevado grau de intervencionismo em todos os setores, havendo foco nas questões relativas à defesa externa e à segurança interna do país.<sup>5</sup>

A consecução da política de efetivo controle das polícias militares estaduais, levada a cabo pelo exército, se constitui em importante fator impeditivo da desagregação da federação, uma vez que não se identifica a existência de um pacto federativo em que cada estado membro pudesse manifestar sua adesão à federação em um dado momento histórico. Nossa federação se formou com a proclamação da República e foi se consolidando por meio de eventos de natureza política, econômica e militar, tal como a política do exército de controle das polícias militares.

O controle do exército sobre as polícias militares e a criação das Justiças Militares Estaduais se constitui na movimentação da força centrípeta de nossa federação, em que o poder central se fortalece havendo grande capacidade de intervir nos outros dois níveis de governo, ou seja, da União sobre estados e municípios, por meio de ampla capilaridade, assim como da sociedade civil e seus diversos segmentos.

Como exemplo do grau de intervencionismo do Estado na sociedade brasileira que remonta a esse período, pode ser citado o modelo trabalhista brasileiro, que se por um lado foi instituído pelo reconhecimento de uma gama de direitos do trabalhador por meio da instituição de um salário mínimo, o estabelecimento de limites da jornada de trabalho, a criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio em 1930, e posteriormente a ele toda uma estrutura estatal voltada para fiscalizar as classes operárias e inviabilizar a sua auto-organização. Se por um lado havia a possibilidade da organização dos trabalhadores em torno de sindicatos, por outro lado havia também a tutela desses sindicatos pelo

---

<sup>5</sup> DELGADO, 2000, p. 209.

poder público. Neste contexto, os sindicatos eram definidos como órgãos consultivos e de colaboração com o poder público. Havia um movimento de transferência das questões sociais relativas aos trabalhadores e empregadores, como classes que integram a sociedade civil, para as fímbrias do Estado, transformando questões sociais em questões de Estado. Surge assim um modelo trabalhista corporativista e autocrático.<sup>6</sup> É ainda nesse diapasão que em 1941, no período do Estado Novo, foi criada a Justiça do Trabalho.

Essa contextualização do momento de criação da Justiça Militar Estadual e seu paralelo com a estruturação do Estado e de suas instituições, além da formação do modelo trabalhista brasileiro e à própria ideia de corporativismo, são relevantes porque se trata de uma justiça que desde o seu momento inicial até os dias atuais processa e julga tão somente militares estaduais e que nessa condição têm um vínculo funcional com as corporações militares. Trata-se de uma justiça que apresenta estreita relação com as questões funcionais da corporação militar, conforme se pode notar no capítulo 3, item 3.5.

Com relação à competência, vale registrar que os delitos levados a julgamento perante a Justiça Castrense são os crimes militares, que se subdividem em crimes propriamente militares e crimes impropriamente militares. Os primeiros estão localizados em uma zona de interseção entre a seara do direito penal e a do direito administrativo, porque estabelece condutas e as define como criminosas, condutas essas que em meio a servidores civis não passam de faltas administrativas. Os crimes propriamente militares não apresentam figuras semelhantes na legislação penal comum.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> MENACHO DOS ANJOS, 2004, p. 54.

<sup>7</sup> Como exemplo é possível citar os delitos de deserção e desrespeito a superior, capitulados nos artigos 187 e 160 do Código Penal Militar.

Artigo 187. Ausentar-se o militar, sem licença, da unidade em que serve, ou do lugar em que deve permanecer, por mais de oito dias. Pena - detenção, de seis meses a dois anos; se oficial, a pena é agravada.

Artigo 160. Desrespeitar superior diante de outro militar. Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.

O delito de deserção se assemelha à conduta do servidor público que pratica a infração administrativa de abandono de cargo prevista no estatuto do servidor público civil, Lei nº 8.112/90, sendo punida com a pena de demissão:

Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

O delito de desrespeito a superior se assemelha à infração administrativa de falta de urbanidade.

Os delitos propriamente militares não têm previsão na legislação penal comum, sendo infrações penais somente no âmbito do direito penal militar e se constituem num rol de condutas intimamente relacionadas à atividade funcional.

Os crimes impropriamente militares são delitos que em sua grande maioria têm idêntica definição legal na legislação penal comum. No contexto das polícias militares estaduais ambas as categorias de delitos militares são praticados no exercício da função de policiamento civil.

Desta forma, é possível notar que a Justiça Militar possui, pela sua própria natureza e pela categoria de delitos e circunstâncias de cometimento, direta vinculação à relação de trabalho do policial militar para com a administração pública, no caso a administração militar, trabalho este que é prestado em prol da sociedade civil e no âmbito dela.

O controle das polícias militares pelas Justiças Militares Estaduais surge como uma necessidade de controle do aparato estatal, visando assim à defesa do Estado e de suas instituições, passando ao largo da ideia de aprimoramento do sistema de segurança pública para uma melhor prestação de serviço ao cidadão. No momento de criação das Justiças Militares Estaduais não se encontra presente a ideia de transparência ou da necessidade de prestação de contas de um serviço público que é prestado a todos, mas a necessidade de se exercer um certo controle sobre o aparato estatal, as polícias militares, que não exercem tão somente a repressão à criminalidade, mas como polícia de ordem, conforme mencionado no capítulo 3, item 3.2, se prestam também a um controle seletivo da própria sociedade, realizando a contenção de manifestações contrárias à ideologia vigente e, naquele período, um patrulhamento ideológico, conforme se depreende da argumentação constante do preâmbulo da Constituição de 1937.

A criação da Justiça Militar em Minas Gerais pela Lei Estadual nº 226/37 instituiu uma auditoria com sede na capital e jurisdição em todo o território do estado. Essa auditoria era composta de um auditor, um promotor, um advogado, dois suplentes de juiz-auditor e dois adjuntos de promotor. O funcionamento da auditoria se dava com os Conselhos de Justiça, os quais poderiam ser um conselho especial e um conselho permanente. O conselho especial processava e julgava somente réus oficiais, sendo composto pelo auditor e quatro oficiais com patente igual ou superior ao acusado. O conselho especial era presidido pelo oficial mais graduado ou mais antigo. O conselho especial cumpria integralmente o denominado

---

Os delitos impropriamente militares são os crimes que têm igual ou semelhante definição legal prevista na legislação penal comum, entretanto são praticados em circunstância funcional que atrai a competência para processo e julgamento para a Justiça Militar.

princípio da identidade física do juiz, uma vez que era instaurado no início do processo e somente se desconstituía ao final do julgamento, sendo que para cada réu oficial havia um conselho especial. O conselho permanente tinha a mesma composição de um juiz-auditor e quatro oficiais, sendo presidido por um capitão. Seus integrantes servem apenas pelo período de três meses seguidos, sendo posteriormente substituídos através de novo sorteio.<sup>8</sup>

Um dado digno de nota foi que a Lei Federal nº 192 de 17 de janeiro de 1936, que autorizou aos estados a criarem a Justiça Militar Estadual autorizou a criação da Justiça Militar e seus órgãos de primeira e segunda instância, conforme o parágrafo único do artigo 19, sendo a primeira instância constituída pelos Conselhos de Justiça e na segunda instância pelo Tribunal Especial ou pela Corte de Apelação. Em Minas Gerais a lei estadual criou somente a primeira instância da Justiça Militar, sendo os processos julgados em primeira instância remetidos à Corte de Apelação, que era a segunda instância da Justiça Ordinária. O Tribunal Especial não havia sido criado.

Cumprir destacar que no momento inicial de criação em Minas Gerais o órgão jurisdicional de primeira instância tinha como segunda instância a Corte de Apelação, atual Tribunal de Justiça, sendo o órgão de primeira instância totalmente vinculado ao Poder Executivo, conforme estabelece a própria lei de criação ao definir que as nomeações para a Justiça Militar serão feitas pelo governador do estado, tendo o secretário do interior a incumbência de dar posse ao auditor.<sup>9</sup>

Com o advento da Constituição de 1946, a Justiça Militar Estadual passou a ter sede constitucional. No caso específico de Minas Gerais o Tribunal Especial, que lhe serviria como segunda instância, somente foi criado pela lei de organização judiciária do estado, pelo Decreto-Lei nº 1.630 de 15 de janeiro de 1946, que criou o Tribunal Superior de Justiça Militar, composto por três juizes, sendo dois militares e um civil. Os juizes militares seriam escolhidos entre os coronéis, o civil entre os membros da magistratura ou Ministério Público militares assim como entre bacharéis com pelo menos quatro anos de exercício na magistratura, no Ministério Público ou na advocacia. Na primeira instância foi mantida uma única auditoria com sede na capital e jurisdição em todo o Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> MINAS GERAIS, Lei nº 226, 9 de novembro de 1937.

<sup>9</sup> MINAS GERAIS, Lei nº 226, 9 de novembro de 1937.

<sup>10</sup> MINAS GERAIS, Decreto-Lei nº 1.630, 15 de janeiro de 1946.

Desde o momento da criação da Justiça Militar Estadual em Minas Gerais ficou estabelecido que tanto o magistrado civil da primeira instância, cujo cargo era denominado juiz-auditor, quanto o membro do Ministério Público, o promotor de justiça, integravam uma carreira à parte que não pertencia aos órgãos da magistratura e do Ministério Público da Justiça Ordinária, tendo o juiz-auditor equiparação aos juízes de direito de entrância final em vencimentos e vantagens.

Com o advento da Lei Estadual nº 1.098 de 22 de junho de 1954, a composição do Tribunal de Justiça Militar foi alterada de três para cinco juízes, sendo três militares e dois civis escolhidos entre membros da magistratura civil ou do Ministério Público militar ou entre bacharéis com pelo menos quatro anos de efetivo exercício na magistratura ou no Ministério Público. Na primeira instância houve a ampliação de uma para duas auditorias com sede na capital e jurisdição em todo o território do estado. Ao juiz civil do tribunal e ao auditor foram assegurados vencimentos iguais aos de juiz de direito de última e penúltima entrância respectivamente. Aos juízes militares integrantes do Tribunal e ao procurador são assegurados vencimentos iguais aos do juiz de direito de última entrância.<sup>11</sup>

A criação e a estruturação da Justiça Militar Estadual somente pôde ocorrer com o advento da Lei nº 192/36. Entretanto, vale ressaltar o registro histórico do Rio Grande do Sul, que no ano de 1917 apresentou um projeto de lei junto à Câmara Federal, o qual dava competência aos conselhos de guerra constituídos nas forças estaduais para julgar os oficiais e as praças nos crimes propriamente militares. O projeto foi convertido em lei. Desta forma, o governo do estado expediu o Decreto nº 2.347-A de 28 de maio de 1918, o qual instituiu a Justiça Militar de primeira e segunda instância, sendo aquela composta por um conselho militar e a segunda por um conselho de apelação.<sup>12</sup>

No estado de São Paulo a criação da Justiça Militar se deu somente após a entrada em vigor da Lei Federal nº 192/36. Foi por meio da Lei Estadual nº 2.856 de 17 de janeiro de 1936 que foi criada a Justiça Militar do Estado de São Paulo. A partir do advento dessa lei a Justiça Militar em São Paulo passa a integrar o Poder Judiciário, posto que havia anteriormente uma incipiente jurisdição castrense naquele estado, a qual fazia parte do Poder Executivo. Desde o ano de 1922, havia sido criada a Auditoria da Força Pública, composta por um auditor e pelos

---

<sup>11</sup> MINAS GERAIS, Lei nº 1.098, 22 de junho de 1954.

<sup>12</sup> FOGAÇA, 2008, p. 28.

Conselhos de Justiça. As decisões do órgão eram revistas pelo presidente do estado, cargo que corresponde ao atual governador do estado. A Lei Estadual nº 2.856/37 criou tanto a primeira instância quanto o órgão de segunda instância da Justiça Militar Estadual, qual seja, uma auditoria com sede na capital e jurisdição em todo o território do estado composta por um auditor e pelos Conselhos de Justiça e em segundo grau foi criado o Superior Tribunal de Justiça Militar.<sup>13</sup>

Apenas os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais criaram o órgão de segunda instância da Justiça Militar Estadual, órgãos que a Lei Federal nº 192/36, denominava de Tribunal Especial. Esses três tribunais foram criados respectivamente nos anos de 1918, 1937 e 1946 e se encontram em pleno funcionamento até os dias atuais, tendo recebido sede constitucional após a Constituição de 1946, sede esta que lhes foi mantida nas Constituições subsequentes.

É importante lembrar que tanto o estado do Rio Grande do Sul quanto o estado de São Paulo possuíam órgãos de primeira instância da Justiça Militar, compostos por um auditor e pelos Conselhos de Justiça, mesmo anteriormente à autorização da Constituição de 1934 e da Lei nº 192/36. A origem desses órgãos no Rio Grande do Sul data de 1918, e no estado de São Paulo do ano de 1922. Entretanto, é necessário ressaltar que a estrutura e a natureza desses órgãos era a de um contencioso administrativo e não propriamente judicial. Àquela época a auditoria militar não se constituía em um órgão de justiça especial, mas em um contencioso que se dava no âmbito da administração militar estadual.

A definição do contencioso administrativo é apresentada por De Paula, referindo-se à sua origem francesa como consequência da teoria da separação dos poderes. Trata-se de um sistema de controle da legalidade administrativa dentro do próprio Poder Executivo. O contencioso administrativo é assim definido:

É o contencioso administrativo um sistema de controle da legalidade dos atos administrativos que têm por objeto julgar os conflitos de interesse entre os vários órgãos da Administração Pública ou entre estes e os particulares. Constitui-se, portanto, em um sistema de justiça administrativa, em que a própria administração institui órgãos próprios para efetivar este julgamento.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> SÃO PAULO, 1976, p. 9-17.

<sup>14</sup> DE PAULA, 1979.

O sistema de contencioso administrativo difere fundamentalmente do sistema dos países que adotam o sistema de jurisdição una, como é o caso do Brasil, em que o Poder Judiciário conhece e julga as causas em que a Administração seja parte, sem a instituição de tribunais especiais para proceder a esses julgamentos. Tal ideia é bem expressa no preceito constitucional que estabelece que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, conforme preceitua a regra de acesso à justiça insculpida no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição de 1988.<sup>15</sup>

O direito de acesso à justiça se encontra expresso nas constituições brasileiras desde a Constituição de 1946, mas os princípios de acesso à justiça e de unidade da jurisdição sempre estiveram presentes em nosso constitucionalismo republicano.

No que se refere à estrutura da Justiça Militar Estadual anterior à Constituição de 1934, estrutura apresentada pelos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, em muito se assemelham ao contencioso administrativo pela própria natureza da competência, posto que as causas da competência do contencioso administrativo limitam-se aos litígios decorrentes das relações de trabalho, de natureza fiscal e previdenciária, sejam federais ou estaduais.<sup>16</sup>

Ademais, é necessário ressaltar que a enumeração dos órgãos do Poder Judiciário é matéria constitucional, que evidentemente deve estar expressamente prevista na Constituição. A Justiça Militar da União sempre teve sede constitucional, já as Justiças Militares Estaduais somente passaram a integrar o Poder Judiciário após a autorização constitucional, que veio na Constituição de 1934, conforme mencionado anteriormente. A ideia do juiz natural é estabelecida como o juiz constitucionalmente previsto, que tenha competência para processar e julgar determinada causa, sendo todo e qualquer juízo que não esteja previsto na Constituição um juízo de exceção ou um contencioso administrativo. O juízo de exceção é uma instituição política que não tem legitimidade democrática e o contencioso administrativo é uma instituição que não tem poder de jurisdição.

Outro argumento importante que fortalece a ideia de que os órgãos estaduais que se denominavam Justiça Militar anteriormente à Constituição de 1934

---

<sup>15</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

<sup>16</sup> DE PAULA, 1979, p. 279.

não integravam o Poder Judiciário é apresentado por Tsebelis,<sup>17</sup> mencionado no capítulo 4, item 4.1, o qual estabelece que os órgãos que tão somente realizam uma interpretação da lei ordinária não se constituem atores com poder de veto, somente vindo a se transformar quando a eles é dado realizar a interpretação constitucional. Quando o órgão julgador realiza a interpretação constitucional é dado a ele o poder de jurisdição plena.

Desta forma, de acordo com a tradição de nosso constitucionalismo os órgãos do Poder Judiciário são definidos na Constituição, não sendo demais lembrar que a primeira Constituição brasileira que autorizou a criação de uma Justiça Militar Estadual foi a Constituição de 1934, seguida pela Constituição de 1937, que manteve tal autorização. A partir da Constituição de 1946 as Justiças Militares Estaduais passaram a integrar expressamente o texto constitucional como órgãos do Poder Judiciário. No que se refere à natureza jurídica da Justiça Militar Estadual em seus primórdios, vale destacar a posição de Coutinho, o qual não considera que na vigência das Constituições de 1934 e 1937 as Justiças Militares Estaduais faziam parte do Poder Judiciário, conforme se segue: “Verifica-se ainda que somente a partir da Constituição de 18 de setembro de 1946 é que a Justiça Militar Estadual passou a ocupar a posição que hoje desfruta como órgão do Poder Judiciário.”<sup>18</sup>

A lei orgânica da magistratura nacional, Lei Complementar nº 35/79, faz menção à existência de um Tribunal de Justiça Militar do Estado do Paraná, precisamente no parágrafo único do artigo 18, mas esse Tribunal não foi implantado, restando somente três órgãos jurisdicionais de segunda instância da Justiça Militar Estadual.<sup>19</sup>

No ano de 1954 houve alteração na composição do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, que passou de três para cinco integrantes, sendo três militares e dois civis. Nesse mesmo ano a primeira instância foi ampliada de uma para duas auditorias militares. Tais alterações foram veiculadas por decreto estadual.

Em 1975 o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio da Resolução nº 61 de 8 de dezembro de 1975, ampliou o número de auditorias na primeira

---

<sup>17</sup> TSEBELIS, 2009, p. 317.

<sup>18</sup> COUTINHO, 1984, p. 12.

<sup>19</sup> BRASIL, Lei Complementar nº 35, 14 de março de 1979.

instância da Justiça Militar Estadual de duas para três auditorias com sede na capital e jurisdição em todo o território do estado, conforme assevera Coutinho.<sup>20</sup>

É certo que a Justiça Militar Estadual, como órgão de jurisdição da primeira instância, existe em todos os estados da federação brasileira, tendo diferentes momentos de criação. Nos estados em que não existe o órgão de segunda instância, que é o Tribunal de Justiça Militar, esta é desempenhada pelo Tribunal de Justiça.

Das decisões do Tribunal de Justiça Militar ou do Tribunal de Justiça, conforme o caso, caberá recurso para o Superior Tribunal de Justiça, caso haja controvérsia relativa à interpretação da lei federal, ou para o Supremo Tribunal Federal, caso haja matéria constitucional a ser dirimida.

A Justiça Militar Estadual em seus órgãos de primeira instância nos diversos estados brasileiros vai apresentar duas configurações diferentes no que se refere à figura do juiz togado, que é civil, cuja denominação do cargo originariamente era a de juiz-auditor e atualmente é a de juiz de direito do juízo militar. Há alguns poucos estados, precisamente em número de seis, em que esse cargo é provido por meio de concurso específico, no caso o concurso público para ingresso na magistratura civil da Justiça Militar, o qual atende a todos os requisitos legais e constitucionais para ingresso na magistratura dos órgãos de jurisdição ordinária. Uma vez aprovado no concurso de provas e títulos, nomeado, empossado, investido no cargo e entrando em seu exercício, o seu titular goza de todas as prerrogativas próprias dos magistrados, prerrogativas estas que são atributos que visam lhe assegurar independência no exercício da judicatura, independência esta que se constitui um dos pilares da democracia.

Há estados, por seu turno, que estabelecem que o provimento do cargo de juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar, seja feito pelo juiz de direito, o magistrado da primeira instância da Justiça Comum estadual. O quadro a seguir enumera o momento de criação da Justiça Militar Estadual e o provimento do cargo de juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar, sendo por carreira própria ou por meio de juiz de direito que pertence à Justiça Comum, em todos os estados da federação.

---

<sup>20</sup> COUTINHO, 1984, p. 12.

**Quadro 5.1 – Criação das JMEs e provimento do cargo de juiz togado**

Unidade da federação	Criação da Justiça Militar	Provimento do cargo de juiz com carreira específica ou juiz da Justiça Comum
Acre	-	Juiz da Justiça Comum
Alagoas	Lei Estadual nº 1.704 de 15/01/1953	Juiz da Justiça Comum
Amapá	Lei Estadual nº 164 de 04/08/1994	Juiz da Justiça Comum
Amazonas	Constituição Estadual de 14/07/1947	Juiz da Justiça Comum
Bahia	Lei estadual nº 1.076 de 02/07/1949	Juiz da Justiça Comum
Ceará	Lei Estadual nº 2.038 de 11/11/1922	Juiz da Justiça Comum
Distrito Federal	Lei Federal nº 8.407 de 10/01/1992	Juiz da Justiça Comum
Espírito Santo	Lei Estadual nº 16.051 de 1946	Juiz da Justiça Comum
Goiás	Lei Estadual nº 319 de 30/11/1948	Juiz da Justiça Comum
Maranhão	Decreto-Lei nº 850 de 06/04/1944	Juiz da Justiça Comum
Mato Grosso	-	Juiz da Justiça Comum
Mato Grosso do Sul	Decreto-Lei nº 31 de 01/01/1979	Juiz de carreira específica
Minas Gerais	Lei Estadual nº 226 de 09/11/1937	Juiz de carreira específica
Pará	Lei nº 326 de 27/06/1950	Juiz de carreira específica
Paraíba	Lei nº 1.155 de 04/03/1955 - Lei nº 477/1943	Juiz da Justiça Comum
	havia criado, sem que a JME tivesse sido instalada.	
Paraná	Decreto-Lei nº 9.688 de 18/03/1940	Juiz da Justiça Comum
Pernambuco	Decreto-Lei nº 251 de 16/12/1933	Juiz da Justiça Comum
Piauí	-	Juiz da Justiça Comum
Rio de Janeiro	Constituição do Estado da Guanabara de 13/05/1967	Juiz da Justiça Comum
Rio Grande do Norte	Decreto nº 455 de 03/01/1930	Juiz da Justiça Comum
Rio Grande do	Decreto nº 2347-A de 28/05/1918	Juiz de carreira específica

Sul

Rondônia	Decreto-Lei nº 08 de 25/01/1982	Juiz da Justiça Comum
Roraima	Instalação da Vara da Auditoria em 20/08/2002, nº da Lei não informado.	Juiz da Justiça Comum
Santa Catarina	Lei Estadual nº 1.336 21/08/1920 (declarada inconstitucional) sendo elaborada a Lei nº 1.618 em 1928.	Juiz de carreira específica
São Paulo	Lei Estadual nº 2.856 de 08/01/1937	Juiz de carreira específica
Sergipe	Decreto do ano de 1935, cujo nº não foi fornecido.	Juiz da Justiça Comum
Tocantins	Lei Estadual nº 143 de 09/04/1990	Juiz da Justiça Comum

---

Elaborado pelo autor, em consulta à legislação de cada Estado.

Vale ressaltar que o provimento do cargo de juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar através de um concurso específico para ingresso na carreira da magistratura implica necessariamente uma maior especialização, especialização esta que contribui para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional, notadamente pelo conhecimento mais aprofundado desse ramo específico do direito pelo magistrado togado. Desejável seria que os Tribunais de Justiça dos estados atentassem para a importância dessa especialização contemplando em suas respectivas leis de organização judiciária um acesso específico, por meio de concurso público de provas e títulos, para provimento do cargo de juiz de direito do juízo militar. Trata-se de medida que contribui para o empoderamento desse magistrado, empoderamento esse que concorre para o aprimoramento do sistema de controle das polícias militares.

O provimento desse cargo por um juiz de direito da Justiça Comum não se apresenta como satisfatório, dada a enorme gama de matérias que o magistrado da Justiça Comum Estadual tem de atuar no exercício da atividade judicante. Pela análise dos dados constantes do Quadro 5.1, é possível notar que na maioria dos estados da federação as leis de organização judiciária provêm o cargo da auditoria militar com um juiz de direito da Justiça Comum.

Quando é feita a opção pela especialização o que se procura é uma melhor qualificação do trabalhador, de maneira que haja um ganho no desempenho

de suas tarefas e atribuições. Ao reconhecer a existência e optar pela manutenção da Justiça Militar Estadual, o legislador estabelece para o Poder Judiciário uma medida que concorre para uma prestação jurisdicional mais adequada à realidade na qual este segmento da Justiça se encontra inserido.

O provimento do cargo de magistrado civil da Justiça Militar por um juiz de carreira específica se mostra ainda importante, notadamente porque esse magistrado irá realizar o controle judicial da atividade policial militar no âmbito de todo o estado, competência esta que certamente repercute na qualidade do serviço prestado pela polícia militar ou pelo corpo de bombeiros militar a toda população. É medida que contribui para um maior grau de institucionalização da Justiça Militar Estadual, principalmente na maior parte dos estados da federação, posto que em apenas três estados existe Tribunal de Justiça Militar e em apenas seis deles existe carreira própria para provimento do cargo de magistrado civil da primeira instância da Justiça Militar Estadual.

Com o advento da Constituição da República de 1988, a Justiça Militar Estadual foi novamente contemplada com espaço próprio. O texto originário da Constituição, em seu artigo 125, parágrafo 3º, expressa a ideia de uma faculdade na criação da Justiça Militar Estadual, ao afirmar que: “a lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar Estadual, constituída em primeiro grau pelos Conselhos de Justiça”; entretanto, conforme se pode perceber pela análise do Quadro 5.1, a referida justiça já existia em todos os estados da federação quando da promulgação da Constituição da República de 1988. Na segunda instância reconheceram-se os Tribunais de Justiça Militar já existentes nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, sendo certo que além de tal reconhecimento foi dada autorização para criação de outros Tribunais de Justiça Militar nos estados em que o efetivo das polícias militares fosse superior a vinte mil integrantes. Nos estados onde não fossem criados Tribunais de Justiça Militar a segunda instância seria desempenhada pelo próprio Tribunal de Justiça. Desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, não houve a criação de nenhum outro Tribunal de Justiça Militar, permanecendo apenas os três já existentes em Minas Gerais, São Paulo e no Rio Grande do Sul.

Reconhecendo a tradição constitucional no que toca à competência das Justiças Militares Estaduais, o legislador constituinte estabeleceu a competência para processo e julgamento de policiais militares e bombeiros militares nos crimes

militares definidos em lei, não deferindo competência para processar e julgar civis. Sobre este tema, cumpre lembrar que não é adequada a uma democracia a submissão de civis a processo e julgamento perante tribunais militares, notadamente porque esta ideia viola o princípio do juiz natural como juiz constitucionalmente investido do poder de jurisdição, conforme mencionado no capítulo 4, item 4.1, que trata do Judiciário como poder político, e subverte a lógica do tão necessário controle democrático civil sobre militares, assunto já tratado e constante do capítulo 2, item 2.5.

Os crimes militares que os policiais militares e os bombeiros militares eventualmente praticam e por eles respondem perante a Justiça Castrense são definidos no Código Penal Militar, Decreto-Lei nº 1.001 de 21 de outubro de 1969, e os processos que tramitam na Justiça Militar Estadual seguem o rito estabelecido no Código de Processo Penal Militar, veiculado pelo Decreto-Lei nº 1.002 de 21 de outubro de 1969. Ambas as leis expressam o exercício da competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito penal e direito processual penal. Trata-se de normas jurídicas expedidas na vigência da Constituição de 1967 e que com ela estavam em plena conformidade. Tais normas são evidentemente anteriores à Constituição de 1988, tendo sido por ela recepcionada com *status* de leis ordinárias e que se encontram em pleno vigor nos dias atuais.

Assim, a aplicação do Código Penal Militar aos integrantes das polícias militares e corpos de bombeiros militares se dá por força do disposto na Constituição da República, que em seu artigo 125, parágrafo 3º, estabeleceu a competência da Justiça Militar Estadual, conforme mencionado anteriormente, para processar e julgar os militares dos estados nos crimes militares definidos em lei.

Já a aplicação do Código de Processo Penal Militar aos processos que tramitam nas Justiças Militares Estaduais se dá por força do disposto no artigo 6º do mesmo Código, o qual estabelece:

Art. 6º Obedecerão às normas processuais previstas neste Código, no que forem aplicáveis, salvo quanto à organização de Justiça, aos recursos e à execução de sentença, os processos da Justiça Militar Estadual, nos crimes previstos na Lei Penal Militar a que responderem os oficiais e praças das Polícias e dos Corpos de Bombeiros, Militares.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 1.002, 21 de outubro de 1969.

Na Roma Antiga havia duas categorias de infrações penais cometidas pelo soldado: a primeira delas se constituía nas que diziam respeito à vida militar, que receberam a denominação de crimes propriamente militares, as segundas, segundo Bandeira, seriam “a das infrações que o soldado comete como particular, como homem, *uti civis*; crimes ou delitos que atentam contra a ordem social comum e não particularmente contra a ordem social militar.”<sup>22</sup>

Conforme assevera Romeiro, os crimes militares definidos em lei se dividem nos crimes propriamente militares, os quais somente os militares podem praticar porque consistem na violação de deveres restritos que são próprios dos militares. Trata-se do crime funcional da profissão militar. Já os crimes impropriamente militares são crimes comuns que por sua natureza qualquer cidadão pode praticar, seja ele civil ou militar, mas em sendo praticado por militar em determinadas condições, a lei os considera como crime militar.<sup>23</sup>

A definição de crime propriamente militar encontra poucas variações, sendo que a maioria dos autores caracterizam tal crime como sendo o que apenas o militar pode praticar e que se constitui em infração própria do ofício militar. Na mesma linha de raciocínio, Lobão apresenta o seguinte conceito:

Como crime propriamente militar entende-se a infração penal, prevista no Código Penal Militar, específica e funcional do ocupante do cargo militar, que lesiona bens ou interesses das instituições militares, no aspecto particular da disciplina, da hierarquia, do serviço e do dever militar.<sup>24</sup>

Conforme mencionado anteriormente, os crimes impropriamente militares não são delitos que dizem respeito à vida e à atividade militar, mas lesam interesses de toda a sociedade. Existem três espécies de crimes impropriamente militares, que são: aqueles que são previstos exclusivamente no Código Penal Militar (não havendo previsão no Código Penal); aqueles que são previstos no Código Penal Militar e são definidos de forma diversa no Código Penal e os delitos que têm idêntica definição no Código Penal Militar e no Código Penal; os últimos consistem na grande maioria dos crimes militares impróprios.

Desta forma, é possível notar que os delitos denominados de crimes impropriamente militares são delitos comuns, que pelas circunstâncias de

---

<sup>22</sup> BANDEIRA, 1919, p. 27.

<sup>23</sup> ROMEIRO, 1994, p. 68.

<sup>24</sup> LOBÃO, 1999, p. 69.

cometimento se tornaram delitos militares. Acerca dos delitos impropriamente militares, Lobão afirma que a repressão a esses delitos interessa a toda a sociedade e não apenas à corporação militar. Sobre essa atitude do legislador ao elaborar o Código Penal Militar, o referido autor assinala críticas bastante contundentes, senão vejamos:

Os autores do Decreto-lei que instituiu o Código Penal Militar comportaram-se como se estivessem elaborando um diploma penal para uma sociedade autônoma, inserida no Estado brasileiro. Evidentemente, um grande desserviço para a missão relevante do Direito Penal Militar. Dentro dessa ótica distorcida, transcreveram os artigos da lei comum, com o acréscimo de local sob a administração militar, função militar, estabelecimento militar, administração militar etc., numa tentativa inconstitucional de retirar esses delitos da órbita da Justiça Comum, onde ficam melhor situados, pelo gravame maior para a sociedade brasileira, como um todo.<sup>25</sup>

O trabalho de adequação típica das normas que definem crimes aos fatos, em regra, é realizado por meio de adequação típica imediata, basta que o fato ocorrido na sociedade tenha relação de correspondência com o fato definido como crime e nele se amolde. Os delitos previstos no Código Penal Militar são delitos de adequação típica mediata, além da necessária relação de correspondência entre o fato ocorrido na sociedade e o fato descrito na norma penal militar como crime, é também necessária uma adequação desse mesmo fato às circunstâncias estabelecidas no artigo 9º do Código Penal Militar, o qual consiste em verdadeira pedra angular para a definição das situações em que o indivíduo pratica crime militar.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> LOBÃO, 1999, p. 81.

<sup>26</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 1.001, 21 de outubro de 1969.

Artigo 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

II - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:

a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;

b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

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 civil;

d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;

f) revogada;

Do total de 188 crimes em tempo de paz, previstos no CPM, apenas 43 são crimes propriamente militares, conforme teor do Quadro 5.2.

**Quadro 5.2 – Crimes propriamente militares previstos no CPM**

Crimes propriamente militares previstos no CPM	Aplicação
1 - art. 149. Motim	FFAA e PMs
2 - art. 150. Organização de grupo para a prática de violência	FFAA e PMs
3 - art. 151. Omissão de lealdade militar	FFAA e PMs
4 - art. 152. Conspiração	FFAA e PMs
5 - art. 154. Aliciação para Motim ou revolta	FFAA e PMs
6 - art. 157. Violência contra superior	FFAA e PMs
7 - art. 158. Violência contra militar em serviço	FFAA e PMs
8 - art. 160. Desrespeito a superior	FFAA e PMs
9 - art. 162. Despojamento desprezível	FFAA e PMs
10 - art. 163. Recusa de obediência	FFAA e PMs
11 - art. 164. Oposição à ordem de sentinela	FFAA e PMs
12 - art. 165. Reunião Ilícita	FFAA e PMs
13 - art. 166. Publicação de crítica indevida	FFAA e PMs
14 - art. 167. Assunção de comando sem ordem ou autorização	FFAA e PMs
15 - art. 168. Conservação ilegal de comando	FFAA e PMs
16 - art. 169. Operação militar sem ordem superior	FFAA e PMs
17 - art. 170. Ordem arbitrária de invasão em águas ou território estrangeiro***	FFAA
18 - art. 171. Uso indevido por militar, distintivo ou insígnia	FFAA e PMs
19 - art. 172. Uso indevido de uniforme, distintivo ou insígnia militar por qualquer pessoa***	FFAA e PMs
20 - art. 173. Abuso de requisição militar	FFAA e PMs
21 - art. 174. Rigor excessivo	(FFAA) PMs
22 - art. 175. Violência contra superior	FFAA e PMs
23 - art. 176. Ofensa aviltante a inferior	FFAA e PMs
24 - art. 187. Deserção	FFAA e PMs
25 - art. 188. Deserção após ausência autorizada	FFAA e PMs
26 - art. 188. IV Criar ou simular incapacidade	FFAA e PMs
27 - art. 190. Deserção imediata	(FFAA) PMs
28 - art. 191. Concerto para deserção	FFAA e PMs

III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

- a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;
- b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;
- c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;
- d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

29 - art. 192. Deserção por evasão ou fuga	FFAA e PMs
30 - art. 193. Favorecimento a desertor	FFAA e PMs
31 - art. 194. Deserção de Oficial	(FFAA) PMs
32 - art. 195. Abandono de posto	(FFAA) PMs
33 - art. 196. Descumprimento de missão	FFAA e PMs
34 - art. 197. Retenção indevida	(FFAA) PMs
35 - art. 198. Omissão de eficiência de força	FFAA e PMs
36 - art. 199. Omissão de providências para evitar danos	FFAA e PMs
37 - art. 200. Omissão de providências para salvar comandados	FFAA e PMs
38 - art. 201. Omissão de socorro	(FFAA) PMs
39 - art. 202. Embriaguez em serviço	FFAA e PMs
40 - art. 203. Dormir em serviço	(FFAA) PMs
41 - art. 204. Exercício de comércio por oficial	FFAA e PMs
42 - art. 298. Desacato a superior	FFAA e PMs
43 - art. 302. Ingresso Clandestino	FFAA e PMs

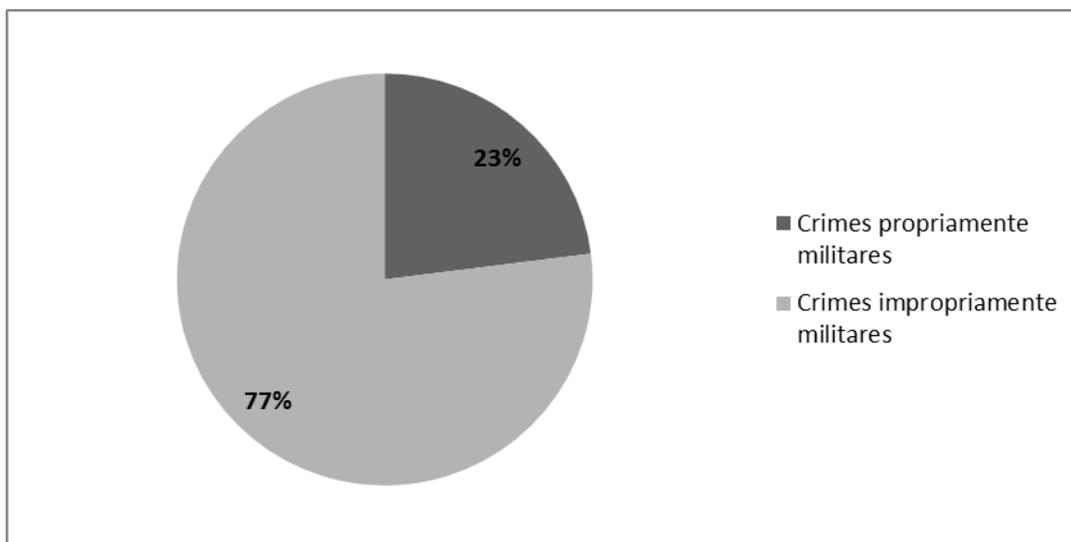
---

\*\*\* Delitos que os militares estaduais não estão sujeitos a praticar.  
Fonte: Código Penal Militar

Esses 43 delitos são o que dizem respeito propriamente à atividade militar e que somente os militares podem praticar. Vale registrar que os integrantes das polícias militares estaduais respondem apenas 41 desses delitos, tendo em vista que dois deles só se aplicam à Justiça Militar Federal.

Por outro lado, conforme se pode notar no Gráfico 5.1, a maior parte dos delitos previstos como crimes militares em tempo de paz no Código Penal Militar são crimes impropriamente militares, os quais, conforme já mencionado, são delitos definidos de forma idêntica na lei penal comum, ou quando diferem apresentam pequenas alterações em sua definição legal, mas que em razão das circunstâncias de cometimento, o legislador de 1969 os definiu como crimes militares, muito embora a lesividade na prática de tais crimes seja à sociedade e não à corporação militar.

No que se refere à Justiça Militar Estadual é possível notar que a maior parte dos delitos militares a que os policiais militares respondem perante essa justiça especializada do total de 188 crimes militares em tempo de paz, 43 deles são crimes propriamente militares, os outros 145 são crimes impropriamente militares, que não afetam diretamente a corporação militar por se tratar de delitos com igual definição na legislação penal comum, que têm definição legal semelhante com poucas alterações ou nela não estão previstos, conforme se depreende do Gráfico 5.1, que segue:

**Gráfico 5.1 – Crimes militares em tempo de paz definidos no CPM**

Fonte: Código Penal Militar

Esse dado objetivo de que a maioria dos delitos militares a que os policiais militares estão sujeitos são crimes impropriamente militares, ou seja, que não dizem respeito propriamente à hierarquia e disciplina militares aliado ao fato de que a atividade de policiamento desempenhada pela polícia militar, em que pese sua estrutura militar, seja uma atividade de natureza civil reforça a ideia de que a magistratura civil da Justiça Militar Estadual deva ter o devido empoderamento para o exercício do poder de jurisdição sobre os integrantes das polícias militares.

Toda essa incursão pelo aspecto jurídico é feita tão somente para lembrar que a Justiça Militar Estadual apresenta intrinsecamente, e esse dado pode ser notado pela simples leitura do artigo 9º do Código Penal Militar, um forte componente funcional diretamente relacionado ao trabalho, ao ofício que é próprio do militar.

Entretanto, deve ser considerado, conforme mencionado no capítulo 3, item 3.3, que a atividade afeta às polícias militares seja uma atividade eminentemente civil, em que pese sua estrutura e natureza militar, devendo ser ressaltado que a maior parte dos delitos a que os policiais militares estão sujeitos a processo e julgamento perante a Justiça Castrense Estadual são delitos impropriamente militares, dado que se apresenta como um importante fator de justificação da necessidade de empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual.

A legislação penal militar foi elaborada com vistas à aplicação sobre fatos ocorridos no âmbito das Forças Armadas, que são tropas aquarteladas que não têm função de policiamento e em razão dessas peculiaridades, muito embora sejam também militares, apresentam uma cultura institucional com características profundamente mais distintas. Somente a característica do aquartelamento já evidencia uma situação em que se tem maior controle sobre os integrantes das Forças Armadas. Essa legislação não contempla a realidade das polícias estaduais, ainda que estas apresentem estrutura militar. Neste aspecto, as polícias militares, em que pese a estrutura militar e o desempenho de uma atividade que é eminentemente civil, a atividade de policiamento é desempenhada diuturnamente no constante contato com todas as classes sociais nos espaços públicos e privados.

Vale ressaltar que essa extensão da aplicação da legislação penal militar, tanto o Código Penal Militar quanto o Código de Processo Penal Militar às polícias militares, gera, vez por outra, certa necessidade de adaptação à realidade das polícias estaduais, adaptação que se faz necessária porque a legislação castrense não acompanhou os avanços da legislação penal e de processo penal comum. Esse descompasso, se ignorado, ocasiona para o jurisdicionado da Justiça Militar Estadual verdadeira situação de desvantagem em relação ao cidadão comum, desvantagem que se constitui em diminuição de parcela de sua cidadania.

Como exemplos do atraso da legislação castrense podem ser mencionados a ausência do estabelecimento de regimes de cumprimento de pena na legislação penal militar, quando a legislação comum adota o princípio da progressividade, definindo que as penas devem ser cumpridas do regime mais gravoso para o menos gravoso, sendo tais regimes o fechado, o semiaberto e o aberto.

No caso da ausência dos regimes de cumprimento de pena na legislação penal castrense, resolve-se com o uso da analogia, notadamente porque esta é permitida em direito penal no que se refere às normas penais permissivas.<sup>27</sup>

A regra de concurso formal de crimes também estabelece tratamentos díspares que colocam em grande desvantagem o réu da Justiça Castrense. No Código Penal Militar<sup>28</sup> a regra do concurso formal de crimes determina que as penas

---

<sup>27</sup> Normas penais permissivas são as que determinam a impunidade sobre certas condutas, embora essas condutas sejam previstas como delituosas nas normas incriminadoras.

<sup>28</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 1.001, 21 de outubro de 1969.

dos crimes devem ser somadas caso as penas sejam da mesma espécie, enquanto no Código Penal vigora a regra de que deve ser aplicada a mais grave das penas e, se iguais, apenas uma das penas aumentada de 1/6 até a metade.<sup>29</sup>

A incursão por essas questões jurídicas serve tão somente para estabelecer o cenário de mudanças legais que se constituem verdadeiros marcos normativos que serão analisados à luz do caso da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais nos tópicos que se seguem.

## 5.2 A Lei dos Juizados Especiais Criminais

A Constituição de 1988 em seu artigo 98 estabeleceu que a União e os estados criarão juizados especiais para conciliação, julgamento e execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, instituindo a transação e o recurso por turmas de juízes de primeiro grau.

A lei dos juizados especiais foi elaborada em 26 de setembro de 1995, instituiu os juizados especiais cíveis e criminais. Essa lei estabeleceu como princípios que a norteiam os critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade buscando, sempre que possível, a conciliação e a transação.

No dizer de Grinover, esta lei se constitui verdadeira revolução do sistema processual-penal brasileiro. Instituiu um sistema próprio de justiça penal consensual, discorrendo sobre esse modelo, assevera:

O modelo político-criminal brasileiro, particularmente de 1990 para cá, caracteriza-se inequivocamente pela tendência “paleorepressiva”. Suas notas marcantes são: endurecimento das penas, corte de direitos e garantias fundamentais, tipificações novas e agravamento da execução penal. O colossal incremento da criminalidade, derivado sobretudo do modelo sócio-econômico injusto, vem gerando uma forte demanda de políticas criminais duras. E o Poder Político brasileiro vinha correspondendo

---

Art. 79. Quando o agente, mediante uma só ou mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes, idênticos ou não, as penas privativas de liberdade devem ser unificadas. Se as penas são da mesma espécie, a pena única é a soma de tôdas; se, de espécies diferentes, a pena única é a mais grave, mas com aumento correspondente à metade do tempo das menos graves, ressalvado o disposto no art. 58.

<sup>29</sup> BRASIL, Decreto-Lei nº 1.001, 21 de outubro de 1969.

Art. 70. Quando o agente, mediante uma só ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes, idênticos ou não, aplica-se-lhe a mais grave das penas cabíveis ou, se iguais, somente uma delas, mas aumentada, em qualquer caso, de um sexto até metade. As penas aplicam-se, entretanto, cumulativamente, se a ação ou omissão é dolosa e os crimes concorrentes resultam de desígnios autônomos, consoante o disposto no artigo anterior.

a essa demanda: primeiro foi a lei dos crimes hediondos, depois a lei de combate ao crime organizado. Foi com extraordinária surpresa, dentro deste contexto de *hard control*, cuja eficácia, de resto, vem sendo largamente contestada, que recebemos a Lei nº 9.099/95, que dispõe sobre a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Cuida-se de lei sumamente relevante, porque visa testar um novo modelo (paradigma) de Justiça Criminal, fundado no consenso.<sup>30</sup>

No que se refere às lei dos juizados especiais, Vianna formula algumas questões quanto aos seus propósitos com relação ao sistema jurídico brasileiro. O autor questiona se os juizados foram criados para desafogar a Justiça Comum ou para garantir o acesso das grandes massas aos direitos. Questiona ainda se seria uma iniciativa que visa dar maior celeridade ao processo, ou talvez educar a sociedade a fim de que esta conquiste certa obediência espontânea às leis e assim trilhe o caminho de conquista de seus direitos.<sup>31</sup>

Não são propriamente os aspectos jurídicos dessa nova lei que nos interessam no contexto deste trabalho, mas o que ela significou sobretudo no contexto do sistema de Justiça Criminal. Vianna bem elucida a questão, quando salienta que a lei se constitui em um movimento no sentido de dar maior poder ao juiz, conforme se depreende da seguinte passagem:

A Lei nº 9.099 também introduziu inovações ao conferir novos poderes ao juiz na direção do processo, principalmente quando se considera que o único parâmetro até então existente era o artigo 5º, da Lei de Introdução ao Código Civil, que falava em “aplicação da lei, com atenção voltada para seus fins sociais e o bem comum”. Assim, em nome de uma justiça mais substantiva e eficaz, o legislador amplia os poderes do juiz, transferindo-lhe, também, um novo conjunto de responsabilidades que passará a exigir uma requalificação desse profissional.<sup>32</sup>

Tradicionalmente a Justiça Militar é uma justiça de competência criminal e sua primeira instância sempre foi constituída dos Conselhos de Justiça, órgão colegiado que exerce a competência de processo e julgamento dos militares. O conselho permanente de justiça, muito embora tenha esse nome, tem seus quatro integrantes militares substituídos de três em três meses, sendo também composto pelo juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar, o conselho sempre foi presidido pelo oficial de mais elevada patente. O conselho especial é instaurado especificamente para o processo em que o réu seja oficial, acompanhando o feito desde o início da

---

<sup>30</sup> GRINOVER, 1996.

<sup>31</sup> VIANNA *et al.*, 1999, p. 186.

<sup>32</sup> VIANNA *et al.*, 1999, p. 183.

instrução até final julgamento, dissolvendo-se após o julgamento. O conselho especial também era presidido pelo oficial da mais alta patente, sendo também composto por quatro oficiais e pelo juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar.

Em ambos os conselhos cada um de seus integrantes tem direito a voto igual e as decisões são tomadas por maioria de votos. O togado vota primeiro expondo em seu voto as questões de fato do processo e da técnica jurídica que com ele esteja relacionada, os juízes militares votam depois, seguindo a ordem do mais moderno ou de menor patente até o mais antigo ou de maior patente, até que seja concluída a votação.

O juiz-auditor/juiz de direito, que é o juiz togado, até o advento da Emenda Constitucional nº 45/04, que veiculou a reforma do Judiciário, somente tinha a possibilidade de atuar singularmente, decidindo as questões individualmente na fase anterior ao recebimento da denúncia, na fase de inquérito e na fase posterior à sentença, precisamente após o momento em que esta se tornou definitiva e que deve ser feita a execução da pena ou o cumprimento da pena pelo sentenciado.

A Lei nº 9.099/95 fundamentalmente inovou estabelecendo os seguintes conceitos, a saber: a definição jurídico-legal de crime de menor potencial ofensivo; o benefício da transação penal, a composição civil extintiva da punibilidade, a necessidade de representação nos crimes de lesão corporal leve e culposa e o benefício da suspensão do processo.

O conceito de infração penal de menor potencial ofensivo utilizou como critério distintivo apenas o quantum da pena cominada ao crime ou à contravenção, conforme se pode verificar no artigo 61 da referida lei.<sup>33</sup>

Uma vez enquadrado neste conceito autorizou-se a utilização do instituto da transação penal, que permite a imposição de pena restritiva de direitos ou multa, excetuando-se aí a pena privativa de liberdade. A imposição da sanção penal se dará por sentença, que evidentemente não é considerada condenatória uma vez que não houve sequer acusação e nem mesmo processo instrutório. Não se trata de sentença condenatória e nem absolutória, mas tão somente de uma homologação.

A composição civil extintiva da punibilidade consiste em dar ao autor do fato a oportunidade de se comprometer a arcar com o pagamento da indenização

---

<sup>33</sup> Artigo 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

pelos danos decorrentes de seu ato. Ela é homologada por sentença pelo juiz e vale como título a ser executado no juízo competente. A composição civil, nos crimes de ação penal privada e nos de ação penal pública condicionada a representação implicam a renúncia ao direito de queixa ou de representação. Este instituto não é utilizado na primeira instância da Justiça Militar de Minas Gerais.

A Lei nº 9.099/95 também ampliou o rol de delitos que exigem a representação da vítima para o manejo da ação penal pública, incluindo assim os delitos de lesão corporal leve e de lesão corporal culposa.

Por fim, foi criado o benefício da suspensão do processo, o qual estabelece que o Ministério Público poderá propor pelo período de dois a quatro anos, a suspensão do processo desde que o acusado não esteja sendo processado e não tenha sido condenado por outro crime, estando presentes os requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena. Uma vez aceita pelo acusado e seu defensor, o juiz, ao receber a denúncia, suspenderá o processo e submeterá o beneficiário às condições prevista na lei, além de outras que estipular.

Pelo que se depreende dos institutos criados pela Lei nº 9.099/95, a lei dos juzizados especiais cíveis e criminais, é possível notar que tais medidas têm a natureza, e porque não dizer o propósito, de desafogar o sistema de Justiça Criminal de maneira a se fazer uma triagem ou distinção das questões que têm maior relevância e potencial ofensivo das que têm menor relevância e conseqüentemente menor potencial ofensivo, mas nem por isso deixam de ter tratamento adequado perante o Poder Judiciário.

A lei também chama atenção para o maior poder que se dá ao juiz nas situações por ela contempladas, expandindo sua autonomia e solidificando a sua independência em aspectos que até então não era dado ao magistrado realizar no ordenamento jurídico brasileiro, conforme bem salientado por Vianna em nota *supra*.

No caso específico da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais é possível destacar que a aplicação da mencionada lei pelos magistrados de primeira instância gerou de imediato uma ampliação das possibilidades e situações em que o juiz-auditor, que posteriormente foi transformado em juiz de direito do juízo militar, passasse a decidir individualmente no momento anterior à transformação do feito em um processo judicial.

No campo da ciência política o fato de se ampliar as possibilidades de atuação do juiz togado da primeira instância da Justiça Militar Estadual, que foi

gerado pela aplicação da Lei nº 9.099/95, pode ser entendido como um fator de empoderamento.<sup>34</sup> Em direito esse mesmo fenômeno pode ser entendido como a ampliação de sua competência, ou do rol de suas atribuições, de suas possibilidades de atuação.

O empoderamento do juiz togado da primeira instância da Justiça Militar Estadual no contexto de aplicação da Lei nº 9.099/95, muito embora claramente seja possível perceber que não fosse o fim visado pelo legislador ao elaborar a lei dos juizados especiais criminais, contribuiu fortemente para a modernização da primeira instância da Justiça Militar Estadual, fato que ocorreu sem a possibilidade de manifestação do Tribunal de apelação, o Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, instância superior que julga os recursos das causas decididas na primeira instância, que aplica a lei penal militar no âmbito de sua jurisdição e tem firmado o entendimento pela não aplicação da Lei nº 9.099/95 na Justiça Militar desde a sua entrada em vigor até os dias atuais, conforme se pode notar no teor do seguinte acórdão, cujos fundamentos prevalecem até o presente momento, em que pese as alterações legislativas:

A teor do art. 1º da Lei nº 9.099, de 26/9/96, os Juizados Especiais são órgãos da Justiça Ordinária, a que não corresponde pela própria nomenclatura, a Justiça Militar, que é uma Justiça Especial. Assim ficam fora do âmbito dos Juizados Especiais as matérias criminais de competência da Justiça Militar.

O delito militar não se circunscreve e limita, atendendo só as pessoas do culpado e da vítima, mas, em especial, a quebra do dever militar e à lesão dos fins e interesses da instituição militar.

No direito penal militar, não é a liberdade a nota suprema e necessária, mas os princípios básicos da disciplina e da hierarquia, com formas precípuas e finalísticas de preservação da instituição militar. Daí uma Justiça especializada e uma legislação penal militar própria a esta finalidade e que não deve ser tratada pela legislação penal comum, destinada a outros propósitos.<sup>35</sup>

O equívoco do entendimento adotado no referido acórdão se mostra mais evidente quando considerado que o direito penal militar não se atém tão somente às questões relativas à pessoa do culpado e da vítima, mas este equívoco se torna mais proeminente quando afirma que no direito penal militar não é a liberdade a nota suprema e necessária, mas os princípios de hierarquia e disciplina.

---

<sup>34</sup> Trata-se de um neologismo derivado do inglês *empowerment*.

<sup>35</sup> MINAS GERAIS. Acórdão publicado em 05/09/96 Apelação nº 1.950, 1996.

Neste caso específico vale ressaltar que em uma ordem jurídica democrática até mesmo os princípios de hierarquia e disciplina estão subordinados e a serviço da liberdade, que se constitui em valor fundamental da democracia, conforme já tratado no capítulo 1, item 1.2.

Os argumentos registrados no acórdão em comento se constituem nas ideias iniciais que fundamentam a não aplicação da Lei nº 9.099/95 na Justiça Militar. Ideias outras foram acrescentadas pelo Superior Tribunal Militar, órgão de cúpula da Justiça Militar Federal e pelo próprio legislador. Entretanto, o grande equívoco dessas ideias é dar à Justiça Militar Estadual o mesmo tratamento que se dá à Justiça Militar Federal. Trata-se de verdadeiro equívoco porque a função de policiamento desempenhado pelas polícias militares é uma função de policiamento civil, realizado em prol da sociedade civil e em tempo de paz e normalidade política e social. Já as Forças Armadas, além de não terem função de policiamento, mas de defesa externa, apresentam um grau de militarização muito mais elevado principalmente em razão dos propósitos a que as mesmas são destinadas.

Além da modernização da Justiça, o empoderamento do juiz-auditor que se deu por meio da aplicação da Lei nº 9.099/95 proporcionou maior agilidade na resposta do Poder Judiciário aos fatos que lhes são trazidos à apreciação. O empoderamento provocado pela aplicação dessa lei foi um fator de modernização e celeridade, caracteres estes que efetivamente repercutiram na eficiência da prestação jurisdicional, notadamente em razão do ganho em termos de celeridade, vindo a dar cumprimento ao preceito constitucional que estabelece a necessidade de razoável duração do processo previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República, introduzido pela reforma do Judiciário, a Emenda Constitucional nº 45/04, que estabelece “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”<sup>36</sup>

É certo que a aplicação dos institutos da Lei nº 9.099/95, sobretudo a transação penal e a suspensão do processo, acabam por suprimir a manifestação do processo em sua forma clássica, qual seja, a ideia de instrução para conhecimento da matéria fática e do julgamento final em que o direito é aplicado sobre o fato que se comprovou. Entretanto, conforme se pode notar, a concessão desses benefícios

---

<sup>36</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

atendem integralmente ao cumprimento do preceito constitucional do *due process of law*, insculpido como garantia fundamental prevista no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição da República, que estabelece: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”<sup>37</sup>

Diante desse teatro de operações, notadamente com o advento dessa lei e das diversas possibilidades que ela criou para o sistema de Justiça Criminal, marcadamente na primeira instância da justiça, o que evidentemente incluiria a primeira instância da Justiça Militar, seja federal ou estadual, o Superior Tribunal Militar editou em 24 de dezembro de 1996 o verbete de Súmula nº 9, súmula que evidentemente não vincula a instância que lhe é inferior, a primeira instância da Justiça Militar federal, que estabeleceu: “A Lei nº 9.099, de 26.09.95, que dispõe sobre os Juízos Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências, não se aplica à Justiça Militar da União.”

Apesar de o texto da súmula não fazer menção à vedação de aplicação da Lei nº 9.099/95, no âmbito das Justiças Militares Estaduais, no caso específico de Minas Gerais, essa súmula em nada influenciou, seja pela ausência de argumentos que fundamentem essa posição, seja porque ela não tem força vinculante que obrigue a sua observância, muito embora as decisões do STM tenham influência nas decisões das Justiças Militares Estaduais.

Os institutos trazidos ao ordenamento jurídico pela lei dos juizados especiais que são a transação penal, a necessidade de representação dos crimes de lesão corporal leve e culposa e a suspensão do processo foram largamente utilizados na primeira instância da Justiça Militar Estadual de Minas Gerais, em que pese a existência da Súmula nº 9 do STM.

Vale ressaltar que o esforço, sobretudo das Forças Armadas, para a não aplicação da Lei nº 9.099/95 na Justiça Militar não parou por aí. A própria Lei nº 9.099/95 sofreu alteração por meio da Lei nº 9.839 de 27 de setembro de 1999, tendo sido acrescentado o artigo 90-A ao texto, o qual estabelece: “As disposições desta Lei não se aplicam no âmbito da Justiça Militar.”

Ainda analisando a posição da primeira instância da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais no que se refere à aplicação da Lei nº 9.099/95, é de se perceber que nem mesmo o texto de lei expressa consubstanciado no artigo 90-A

---

<sup>37</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

teve a condição de impedir a aplicação da referida lei. A lei foi aplicada pelos juízes-audidores que atuavam singularmente, estes declaravam e ainda declaram a inconstitucionalidade do artigo 90-A, notadamente por violar o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei, ressaltando que caso houvesse diferenças de tratamento para os militares, estas deveriam ser destacadas na própria Constituição e não na lei.

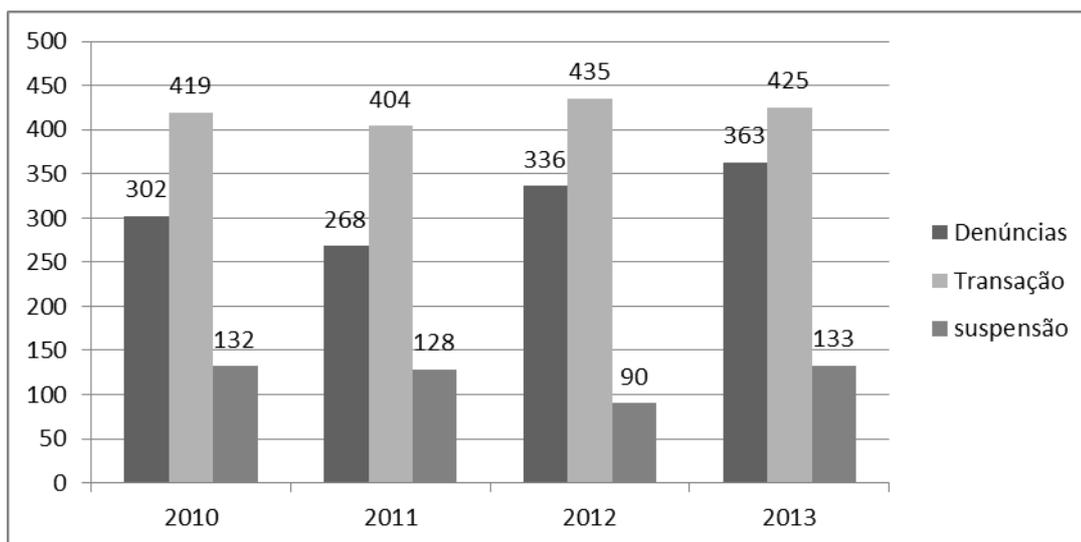
O Ministério Público formaliza nos autos do processo a proposta do benefício de transação ou suspensão do processo e o militar envolvido no fato, acompanhado de seu advogado, se manifesta no sentido de aceitá-lo. O juiz-auditor profere decisão homologatória que é devidamente cumprida. Nenhuma das partes recorre ao Tribunal de Justiça Militar, as condições do benefício são cumpridas e ao final é decretada extinta a punibilidade. O Tribunal de Justiça Militar, que no caso é a instância recursal, não se manifesta, muito embora seja do conhecimento de todos a sua posição contrária à aplicação da Lei nº 9.099/95 na Justiça Militar de Minas Gerais. Não havendo provocação por meio de recurso das partes não há manifestação da jurisdição na instância revisora, sendo mantido o posicionamento da primeira instância firmado pelo juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar que é pela aplicação da Lei nº 9.099/95 na Justiça Militar.

A declaração de inconstitucionalidade por parte dos juízes-audidores/juizes de direito do juízo militar ocorreu, e ocorre até a presente data, de forma incidental, qual seja, considerando o caso concreto de cada feito judicial, tendo validade evidentemente somente para as partes do processo. Trata-se do instrumento que dota o membro do Poder Judiciário, no caso o magistrado, da possibilidade de interpretar o ordenamento jurídico à luz da Constituição, devendo ser lembrada a afirmação de Tsebelis de que o Poder Judiciário se transforma em um ator político com poder de veto quando a ele é dada a oportunidade de interpretar a lei à luz da Constituição, conforme já mencionado no capítulo 4, item 4.1.

A aplicação da Lei nº 9.099/95, no que tange aos benefícios da transação penal e da suspensão do processo na Justiça Militar de Minas Gerais, tem considerável impacto na prestação jurisdicional. Em se considerando os dados contidos no Gráfico 5.2, notadamente quanto ao número de feitos de natureza criminal que são distribuídos anualmente às três auditorias no período compreendido entre os últimos quatro anos, é possível notar que o número de feitos em que há a

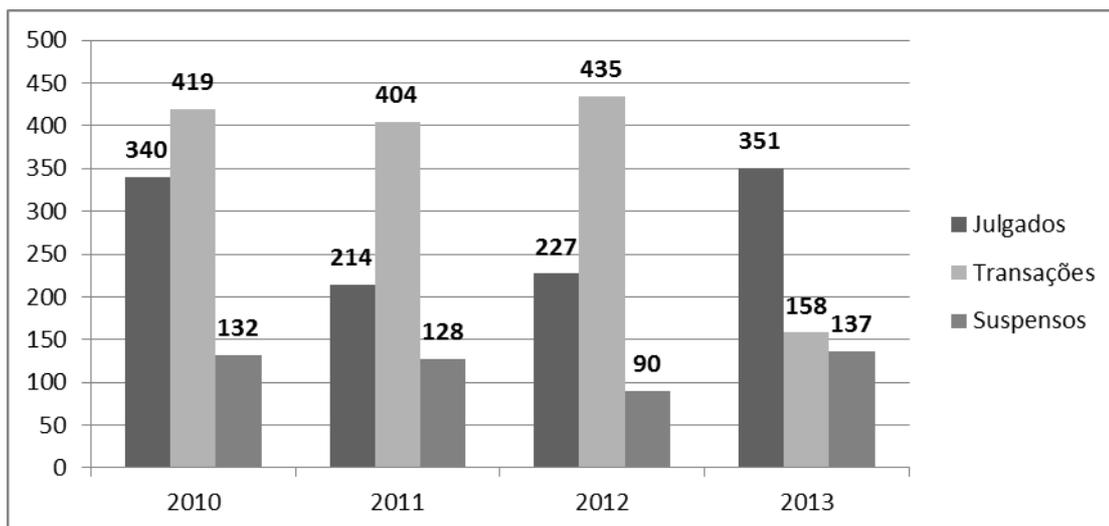
aplicação da Lei nº 9.099/95, é superior ao número de denúncias oferecidas, qual seja, superior ao número de feitos em que efetivamente irá ocorrer o processo criminal.

**Gráfico 5.2 – Comparativo de denúncias oferecidas com a aplicação da Lei nº 9.099/95**



O quantitativo diz respeito ao número de feitos na primeira instância.  
 Fonte: Relatórios anuais da Corregedoria da Justiça Militar de Minas Gerais.

A aplicação da Lei nº 9.099/95 torna o processo criminal algo mais seletivo, contribuindo assim para o incremento da qualidade da prestação jurisdicional, uma vez que o número de feitos que efetivamente se tornam processo diminui. Esse aspecto pode também ser notado no Gráfico 5.3, referente a processos solucionados no mesmo período, considerando-se os processos julgados e os processos em que houve aplicação dos benefícios da Lei nº 9.099/95.

**Gráfico 5.3 – Comparativo de feitos julgados com a aplicação da Lei nº 9.099/95**

O quantitativo diz respeito ao número de feitos na primeira instância.

Fonte: Relatórios anuais da Corregedoria da Justiça Militar de Minas Gerais.

Pelos dados constantes do Gráfico 5.3, é possível notar que o número de feitos em que ocorre a aplicação da Lei nº 9.099/95, com os benefícios de transação penal e suspensão do processo, é superior ao número de feitos que dão entrada, que dizem respeito ao número de denúncias oferecidas, bem como aos feitos que são encerrados por meio da realização de julgamentos.

Vale ressaltar que a Lei nº 9.099/95 de fato promoveu verdadeira revolução no âmbito da primeira instância da Justiça Militar Estadual em Minas Gerais. Entretanto, é necessário registrar que o caso de Minas Gerais, muito embora seja relevante, não é representativo se considerado o contexto nacional das Justiças Militares dos demais estados da federação, posto que na maioria dos estados não se aplica a Lei nº 9.099/95, notadamente porque não se declara a inconstitucionalidade do artigo 90-A da referida lei. O Quadro 5.3 registra o posicionamento da primeira instância da Justiça Militar Estadual em toda a federação.

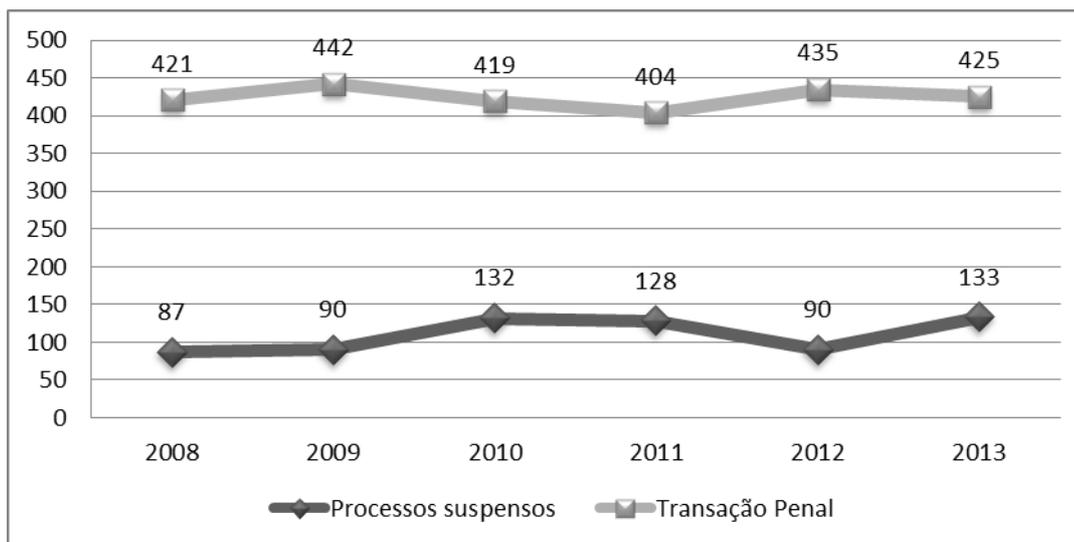
**Quadro 5.3 – Aplicação da Lei nº 9.099/95 pela JME em toda a federação**

Unidade da Federação	Aplicação da Lei nº 9.099/95
Acre	Não aplica
Alagoas	Não aplica
Amazonas	Não aplica
Amapá	Não aplica
Bahia	Não aplica
Ceará	Não aplica
Distrito Federal	Não aplica
Espírito Santo	Não aplica
Goiás	Não aplica
Maranhão	Não aplica
Mato Grosso	Aplica aos delitos impropriamente militares
Mato Grosso do Sul	Não aplica
Minas Gerais	Aplica tanto aos delitos propriamente quanto aos impropriamente militares
Pará	Aplica aos delitos impropriamente militares
Paraíba	Aplica aos delitos impropriamente militares
Paraná	Não aplica
Pernambuco	Não aplica
Piauí	Não aplica
Rio de Janeiro	Não aplica
Rio Grande do Norte	Não aplica
Rio Grande do Sul	Não aplica
Rondônia	Não aplica
Roraima	Não aplica
Santa Catarina	Aplica aos delitos impropriamente militares
São Paulo	Não aplica
Sergipe	Não aplica
Tocantins	Aplica aos delitos impropriamente militares

Fonte: Consulta às secretarias do Juízo das Auditorias Militares de todos os Estados da Federação.

Pela análise do Gráfico 5.4 é possível notar que a aplicação da Lei nº 9.099/95 na primeira instância da Justiça Militar de Minas Gerais não apresenta variação considerável nos últimos cinco anos, registrando sempre patamares elevados.

**Gráfico 5.4 – Aplicação da Lei nº 9099/95 na Justiça Militar (2008-2013)**



Fonte: Relatório referente ao ano de 2013 da Corregedoria da Justiça Militar de Minas Gerais.

O empoderamento do juiz togado da primeira instância da Justiça Militar Estadual pela aplicação da Lei nº 9.099/95 se constitui em uma realidade que certamente não foi prevista pelo legislador no momento de elaboração da referida lei, sendo certo que durante os anos 1990 a primeira instância da Justiça Militar Estadual era constituída tão somente pelos Conselhos de Justiça. Naquele contexto, a atuação do juiz togado singularmente, conforme mencionado anteriormente, ocorria somente até o recebimento da denúncia e após a realização do julgamento.

### 5.3 O advento da Lei nº 9.299/96

Após a redemocratização do país e sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, aumentou crescentemente a desconfiança da sociedade brasileira nos julgamentos realizados pela Justiça Militar Estadual, notadamente no que se refere aos crimes mais graves. A bem da verdade, essa desconfiança

sempre existiu, conforme mencionado no capítulo 4, item 4.3, que trata da legitimidade da Justiça Militar.

Essa desconfiança, atrelada à escalada da violência e sobretudo dos índices de homicídios praticados por policiais quando em serviço de policiamento, criou ensejo à elaboração de uma lei que simplesmente retirasse a competência para processo e julgamento dos crimes de homicídio praticados por policiais militares contra civis, da Justiça Militar Estadual transferindo-os para o Tribunal do Júri.

Até então ambos os órgãos jurisdicionais exerciam suas competências constitucionalmente previstas, sendo que o Tribunal do Júri, com a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida praticados por todos os cidadãos, conforme preceitua o artigo 5º, inciso XXXVIII, alínea *d*, da Constituição da República. A Justiça Militar Estadual exercia a competência para processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, conforme preceitua o artigo 125, parágrafo 4º, da Constituição da República em seu texto original de 1988, o que até então incluía os delitos de homicídio.<sup>38</sup>

No contexto de elaboração da Lei nº 9.299/96, não se considerou legítimo o exercício da competência dos Conselhos de Justiça para processo e julgamento dos crimes de homicídio praticados por policiais militares no cumprimento da função de policiamento civil.

É certo que à época da elaboração da lei em questão o juiz togado da Justiça Militar Estadual não possuía competência para o exercício do poder de jurisdição singularmente, de maneira que a única fórmula encontrada pelo legislador foi a remessa para o tribunal popular.

Sem propriamente adentrarmos na seara jurídica a fim de evidenciar que, por meio da Lei nº 9.299/96, o legislador não se houve com boa técnica, sobretudo com o respeito ao princípio da hierarquia das leis, notadamente porque alterou por meio de lei ordinária federal a competência da Justiça Militar Estadual, competência esta que é definida na Constituição da República, de maneira que por via de consequência essa competência somente poderia ser modificada por emenda à Constituição ou por lei ordinária que tratasse da alteração do conceito de crime

---

<sup>38</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

militar definido no já mencionado artigo 9º do Código Penal Militar, caminhos estes que não foram trilhados.

Sem considerarmos as questões jurídicas que levam propriamente à inconstitucionalidade da Lei nº 9.299/96, que são bem explicitadas por Freyesleben, notadamente porque por meio dessa lei foi alterada a competência da Justiça Militar, quando na verdade dever-se-ia tratar da questão por meio de norma constitucional.<sup>39</sup>

É possível notar que a opção do legislador foi pela simples supressão da competência da Justiça Militar Estadual com a conseqüente remessa dos feitos ao Tribunal do Júri, manifestando de forma inequívoca e categórica que atribuir a competência para julgamento de processos dessa natureza ao órgão jurisdicional da Justiça Comum, o Tribunal do Júri, atenderia melhor aos reclamos da sociedade.

A Lei nº 9.299/96 fez introduzir a expressão “ou atuando em razão da função...” na alínea *c* do inciso II do artigo 9º do Código Penal Militar, notadamente para contemplar não somente a situação em que o militar se encontra de serviço, mas também situações em que ele não se encontra de serviço e que eventualmente tem de atuar em razão de seu dever jurídico de agir, e assim pratica o crime de homicídio. Foi suprimida a alínea *f* do inciso II do mesmo artigo 9º, que definia como crime militar todo e qualquer delito praticado com a utilização de armamento de propriedade militar.

A investigação do fato configurado como crime doloso contra a vida de civil, o delito de homicídio praticado por policial, foi mantida no âmbito da polícia judiciária militar por meio da realização do inquérito policial militar, conforme preceitua o parágrafo segundo do artigo 82 do Código de Processo Penal Militar, dispositivo introduzido pela Lei nº 9.299/96, o qual estabelece que a Justiça Militar encaminhará os autos de IPM à Justiça Comum.

Vale ressaltar que o procedimento do processo que tramita perante o Tribunal do Júri é constituído de duas partes, sendo uma parte instrutória perante um juiz togado que atua singularmente e que ao final do procedimento elabora a sentença de pronúncia que determina que o réu seja julgado perante o tribunal popular, ou de impronúncia em caso contrário.

Desta forma, é de se perceber que a remessa dos casos de homicídio da Justiça Militar Estadual para a Justiça Comum se expressa como modalidade de

---

<sup>39</sup> FREYESLEBEEN, 1997, p. 225.

empoderamento do juízo civil diante de fatos praticados por policias militares na função de policiamento civil. O empoderamento do juízo civil se manifesta por meio da simples retirada da competência dos crimes de homicídio da Justiça Militar Estadual para a Justiça Comum, o Tribunal do Júri, de forma a atender à questão da legitimidade.

Cumprе destacar que especificamente no que tange aos delitos de homicídio praticados por policiais militares no exercício da função de policiamento ostensivo e preventivo, realizando a polícia militar a tarefa de polícia de ordem, conforme mencionado no capítulo 3, item 3.2, que trata da polícia e dos campos da defesa e da justiça, o legislador da Lei nº 9.299/96 entendeu por bem simplesmente evitar que a polícia militar tivesse o domínio sobre as duas extremidades de um mesmo evento social, qual seja, que tivesse o controle da elaboração, planejamento e da execução da política pública de segurança pública, cuja aplicação eventualmente gera homicídios em quantidade indesejável, e que por outro lado tivesse o controle dos julgamentos judiciais dos fatos que se constituem esses mesmos homicídios em que seus próprios integrantes figuram como autores.

Desejável seria que os julgamentos dos crimes de homicídio praticados por policiais militares quando em atuação policial de natureza civil fossem realizados pelo tribunal popular, o Tribunal do Júri, como de fato optou o legislador ao elaborar a Lei nº 9.299/96. Entretanto, para atender ao argumento de uma maior unidade, harmonia e da própria especialização do sistema de Justiça Criminal, o conselho de sentença do Tribunal do Júri deveria ser formado na primeira instância da Justiça Militar Estadual, sendo o conselho presidido pelo juiz de direito da Justiça Militar, o qual se constitui em um órgão jurisdicional que não existia quando da elaboração da Lei nº 9.299/96, e que foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/04, que veiculou a reforma do Poder Judiciário, conforme trataremos no item 5.6.

É necessário destacar que a ideia de instauração do Tribunal do Júri na primeira instância da Justiça Militar aqui mencionada não é propriamente original, tendo sido pela primeira vez apresentada por Rocha, quando da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45.<sup>40</sup>

O recurso das decisões do Tribunal do Júri realizado no âmbito da primeira instância da Justiça Militar Estadual seguiriam para o Tribunal de Justiça do

---

<sup>40</sup> ROCHA, 2006.

estado e nos estados em que houver Tribunal de Justiça Militar estes também poderiam apreciar o recurso em sua composição plena, desde que passassem a ter a composição sugerida no item 5.6 deste capítulo, conforme Gráfico 5.8, que trata de uma composição em que se dá maior representatividade ao juiz civil nesses tribunais, notadamente o juiz de direito da Justiça Militar que é oriundo da magistratura civil da Justiça Castrense e integra sua carreira. Como consequência do empoderamento no contexto dessa justiça, empoderamento este que contribui para o aumento do grau de legitimidade da Justiça Militar e assim concorre para o mais adequado cumprimento da missão constitucional dessa justiça.

A ideia de realização do Tribunal do Júri na primeira instância da Justiça Militar Estadual nada mais é do que a concretização de um imperativo a essa justiça especializada, imperativo este que é o mesmo que vigora para as polícias militares quando em sua relação com a polícia judiciária, as polícias civis. Trata-se do imperativo da integração, que no caso das polícias surge como o melhor argumento para a não realização, ao menos imediata, da unificação das polícias, visando assegurar a prestação de um serviço de segurança pública mais eficiente e de melhor qualidade, conforme mencionado no capítulo 3, item 3.2, que trata da polícia e dos campos da defesa e da justiça.

A necessidade de integração da Justiça Militar Estadual com a Justiça Criminal comum se torna um imperativo a fim de proporcionar maior unidade ao sistema de Justiça Criminal e maior legitimidade à própria Justiça Militar, proporcionando também maior grau de interação da Justiça Castrense com a sociedade, a verdadeira destinatária de seus serviços de prestação jurisdição.

#### **5.4 O advento da Lei nº 9.455/97, a lei de tortura**

A vida, a integridade física e a dignidade da pessoa humana se constituem direitos fundamentais. A própria história dos sistemas de Justiça Criminal registra páginas que nos fazem lembrar que a tortura era senão um método de investigação, uma forma de punição como consequência da prática de crimes, conforme mencionado no capítulo 1, item 1.6, que trata da violência de Estado e atividade policial.

A prática da tortura, além de se constituir em uma herança que lamentavelmente se apresenta como atávica na história dos povos, integrando os

sistemas de Justiça Criminal até a ocorrência do fenômeno de sua humanização no século XVIII, ainda permaneceu como prática comum, mesmo após a humanização dos sistemas de Justiça Criminal e se apresentou mais frequente nos períodos de autoritarismo e anormalidade política, conforme já tratado no capítulo 4, item 4.4, que trata da relação militares x Judiciário nos regimes autoritários.

A Constituição da República de 1988 elegeu à categoria de direito fundamental os valores da vida, da integridade física e da dignidade da pessoa humana e, para a preservação desses direitos fundamentais estabeleceu no artigo 5º, inciso III, que: “ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento desumano ou degradante.” Estabeleceu ainda o legislador constituinte originário no inciso XLIII do mesmo artigo que a prática de tortura se constitui crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

Até a promulgação da Constituição de 1988, não havia no ordenamento jurídico brasileiro nenhuma lei que definisse o que era tortura. Não havia norma penal incriminadora entre as normas jurídicas criminais que estabelecem condutas definidas como crime e suas respectivas penas, que viesse a definir que condutas se amoldariam ao que seria a tortura. É certo que esta lei foi elaborada e entrou em vigor somente em 1997, nove anos após a entrada em vigor da Constituição, sendo veiculada pela Lei nº 9.455.

A lei de tortura estabeleceu como tipo penal, ou seja, definiu como crime condutas que se constituiriam na prática de tortura. Em apertada síntese, o legislador definiu como crime de tortura o constrangimento mediante violência ou grave ameaça, que cause sofrimento físico ou mental, desde que esse constrangimento seja praticado com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa, ou que o constrangimento seja para provocar ação ou omissão de natureza criminosa, ou em razão de discriminação racial ou religiosa. A conduta de submeter pessoa que esteja sob sua guarda, poder ou autoridade, com o uso de violência ou grave ameaça a intenso sofrimento físico ou mental, como maneira de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo, também foi definida como sendo crime de tortura.<sup>41</sup>

Qualquer pessoa pode figurar como autor da prática do crime de tortura, entretanto é inquestionável que os autores dos delitos ali definidos são em sua

---

<sup>41</sup> BRASIL, Lei nº 9.455, 7 de abril de 1997.

grande maioria os agentes públicos, os policiais civis e militares, os agentes penitenciários e os servidores que trabalham em estabelecimentos de internação de menores infratores.

No que se refere à prática do crime de tortura por policiais militares é possível notar que esse delito é praticado no exercício da função de policiamento, notadamente no interior de quartéis, delegacias de polícia ou até mesmo em locais públicos isolados e ermos. Analisando a competência para processo e julgamento dos crimes de tortura praticados por policiais militares é possível notar que tais crimes foram definidos em lei especial como crimes comuns; qualquer que seja o agente do delito, ele responde pelo crime com seu processo e julgamento perante a Justiça Comum dos estados.

Ao definir crimes com tamanha gravidade, cujas condutas são de elevado grau de lesividade à pessoa humana e à sociedade, notadamente em razão dos bens jurídicos ali preservados, o legislador ordinário regulamentando dispositivos constitucionais sobre a prática da tortura entendeu por bem de atribuir a competência para o processo e julgamento de tais crimes ao juízo da Justiça Comum dos estados. Essa escolha feita pelo legislador se constitui em medida de notório empoderamento do juízo civil da Justiça Comum dos estados, em detrimento da Justiça Militar Estadual.

Cumprir registrar que não havia à época da elaboração da Lei nº 9.455/97 na primeira instância da Justiça Militar Estadual um órgão jurisdicional singular constituído de um juiz togado para exercer jurisdição sobre os crimes de tortura, conforme poderá ser verificado no item 5.6, que trata da Emenda Constitucional nº 45, a reforma do Judiciário, mas tão somente os Conselhos de Justiça como órgão colegiado, constituídos por um juiz-auditor e quatro oficiais da corporação.

A opção do legislador ordinário ao definir o crime de tortura e estabelecer a competência para processo e julgamento de todos aqueles que venham a responder criminalmente pela prática desse crime, aí incluídos os policiais militares, perante a Justiça Comum estadual reforça a ideia da desconfiança, ou porque não dizer da própria falta de legitimidade da Justiça Militar Estadual, conforme já tratado no capítulo 4, item 4.3, que discorre sobre a legitimidade da Justiça Militar.

É de se destacar que o legislador ordinário assim agiu porque não teve alternativa à época da elaboração da lei de tortura. Forçoso é reconhecer que nos dias atuais, mais adequado seria que o processo e julgamento desses crimes fosse

realizado perante o juiz de direito da Justiça Militar, que processa e julga singularmente crimes praticados por militares contra civis. Essa modificação visa dar mais unidade ao sistema de Justiça Criminal, tendendo sempre ao argumento da especialização da magistratura.

### **5.5 Do RDE ao RDPM e deste ao Código de Ética e Disciplina**

Para tratarmos da disciplina administrativa a que os integrantes das polícias militares estão sujeitos é necessário o retorno às próprias origens da instituição de onde emana toda a cultura organizacional das referidas polícias, o Exército Brasileiro. Conforme mencionado no capítulo 2, item 2.3, que trata da estruturação à política do exército, uma das consequências imediatas da missão francesa foi a criação do Regulamento Disciplinar do Exército, cujo temário é a disciplina administrativa a que os integrantes da corporação estão sujeitos, definindo as modalidades de transgressões disciplinares e suas respectivas penalidades. Desde a primeira versão do RDE, o exército substituiu este regulamento em diversas ocasiões e sua última versão que atualmente se encontra em vigor é o Decreto nº 4.346 de 26 de agosto de 2002, que aprova o RDE (R-4).

Como cumprimento da política do exército, sobretudo com relação às polícias militares dos estados, que consistia na necessidade de controle a ser exercido pelo exército sobre as forças policiais dos estados, o Regulamento Disciplinar do Exército foi adotado por todas as polícias militares estaduais a partir da década de 1930. Até os dias de hoje há polícias militares estaduais que submetem seus integrantes ao Regulamento Disciplinar do Exército.

Os regulamentos disciplinares das polícias militares passaram a ser elaborados à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército. Estabeleciam as condutas que eram definidas como transgressão disciplinar e suas respectivas penas. O RDE estabelece como modalidade de pena a prisão administrativa decorrente da prática de infração disciplinar. O comandante pode determinar que seu subordinado cumpra pena de prisão pelo período de até 30 (trinta) dias.

A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais se constitui em uma corporação cujos integrantes possuem elevado grau de profissionalismo. A auto-organização é uma tradição nessa instituição. O Decreto Estadual nº 33.438/1992 reconheceu como data da criação da Polícia Militar de Minas Gerais a criação do

Primeiro Regimento Regular de Cavalaria de Linha de Minas Gerais, também denominado Tropa Paga, por ato do governador da Capitania de Minas Gerais. A criação desse Regimento se deu em 9 de junho de 1775, conforme assevera Soares.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> SOARES, 1996, p. 3.

No referido trabalho o autor faz menção a todos os Regulamentos Disciplinares que vigoraram na polícia militar de Minas Gerais desde a sua criação, a saber:

- Artigos de Guerra do Conde Reinante de Schaumburg Lippe, publicados por Alvará de 18 de fevereiro de 1763, e mandado aplicar no Regimento Regular de Cavalaria de Linha de Minas Gerais;

- Regulamento do Corpo de Guardas Permanentes da Corte se constituiu no primeiro regime criminal adotado na polícia militar, contido no Decreto de 22 de outubro de 1831. Tal regulamento se refere à cidade do Rio de Janeiro e foi mandado aplicar em Minas Gerais pelo Conselho Provincial. Neste regulamento não havia distinção entre transgressões disciplinares e crimes militares próprios.

- Regulamento do Corpo Policial nº 6 de 15 de dezembro de 1835, da Lei Provincial nº 8 de 15 de março de 1835, é o primeiro regulamento aprovado pelo Presidente da Província de Minas Gerais específico para a polícia militar.

- Regulamento nº 35 de 1855, aprovado com base no artigo 17 da Lei nº 466 de 26 de abril de 1850. O referido regulamento criou o Conselho de Disciplina, sendo composto pelo comandante da unidade e dois oficiais como vogais, tal órgão era destinado ao processo e julgamento do crime de deserção; o Conselho de Investigação tinha competência para inquirir testemunhas sobre o objeto da acusação dando parecer a respeito e remetendo o processo à autoridade convocante; o Conselho de Julgamento tinha composição variada dependendo de ser o acusado oficial ou não, era composto por um presidente, um auditor e três vogais, este conselho era nomeado pelo presidente da Província. O auditor era um capitão; e a Junta de Recurso, composta do juiz de direito a Comarca da Capital, que era o auditor, com voto, de quatro oficiais dentre os mais graduados das três classes do exército, da Guarda Nacional da Comarca da Capital ou das Milícias.

- Regulamento nº 50 de 26 de setembro de 1861, aprovado com base na Lei nº 791 de 20 de junho de 1856, contém disposições semelhantes ao Regulamento nº 35 de 1855;

- Regulamento nº 54 de 1866, aprovado com base na Lei nº 1.269 de 2 de janeiro de 1866, determinava que, enquanto a Assembleia Provincial não estabelecesse lei penal e de processo para as praças do Corpo Policial, seria obedecido o Regulamento nº 50 de 26 de setembro de 1861;

- Regulamento nº 66 de 1872, que dispõe sobre a disciplina e sobre as disposições criminais;

- Regulamento nº 76 de 31 de outubro de 1876, aprovado com base na Lei Provincial nº 2.261 de 30 de junho de 1876, o qual definia crimes e transgressões disciplinares;

- Regulamento nº 99 de 25 de maio de 1883, aprovado com base na Lei nº 2.894 de 6 de outubro de 1882, o qual considerava crime todas as transgressões da disciplina do Corpo Policial definidas no Regulamento;

- Regulamento constante do Decreto nº 767 de 17 de agosto de 1894, denominado Regulamento da Brigada Policial, já na era republicana, distinguia de forma bem nítida as transgressões da disciplina dos delitos;

- Regulamento da Brigada Policial, aprovado pelo Decreto nº 1.352, de 27 de janeiro de 1900;

- Regulamento aprovado pelo Decreto nº 1.573 de 24 de janeiro de 1903, contém disposições semelhantes ao Regulamento anterior;

- Regulamento aprovado pelo Decreto nº 2.656 de 14 de outubro de 1909, estabelece a competência do auditor. A Lei nº 473 de 5 de agosto de 1908 criou o cargo de auditor da Brigada Policial, estabelecendo como um dos requisitos que o seu ocupante seja bacharel em Direito por qualquer das Faculdades da República, possuindo graduação de capitão;

- Regulamento aprovado pelo Decreto nº 3.606 de 10 de junho de 1912, apresenta disposições muito semelhantes ao anterior;

- Lei nº 707 de 18 de setembro de 1917, autoriza o governo do estado a firmar acordo com o Governo Federal no sentido de que a Força Pública do Estado seja considerada auxiliar do Exército Nacional;

Trata-se de uma polícia militar cuja oficialidade apresenta boa formação para o exercício das funções de comando na atividade policial e de gestão, sendo dotados de boa cultura profissional.

Como uma das causas dessas características da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais é possível destacar a preocupação em elaborar os seus próprios estatutos, regimentos e regulamentos, em que pese toda a histórica influência do exército que se deu na década de 1930. Após a adoção do Regulamento Disciplinar do Exército, o primeiro Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais foi instituído pelo Decreto nº 12.679, datado do dia 18 de maio de 1970. Esse decreto estabelecia em seu artigo 19, inciso I, alínea d, a pena de prisão em decorrência da prática de infração disciplinar. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 16.231 de 2 de maio de 1974, que aprovou outro Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, o qual em seu artigo 24, inciso IV, previa pena de prisão em razão da prática de infração disciplinar.

No ano de 1983, foi aprovado novo Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM) pelo Decreto nº 23.085 de 10 de outubro de 1983, da lavra do governador do estado, tendo sido este o último Regulamento da Polícia Militar que previa a pena de prisão em razão da prática de transgressão disciplinar.

O Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais que entrou em vigor em 1983 estabelecia em seu artigo 24 o elenco das penalidades disciplinares:

Art. 24. As penas disciplinares a que estão sujeitos os policiais-militares, segundo a classificação resultante do julgamento da transgressão, são as seguintes, em ordem de gravidade crescente:

- I - Advertência;
- II - Repreensão;
- III - Detenção;
- IV - Prisão;**

- 
- Regulamento da Força Pública a que se refere o Decreto nº 7.300 de 29 de julho de 1926, dispõe sobre a disciplina militar e a Justiça Militar;
  - Regulamento da Força Pública a que se refere o Decreto nº 7.712 de 16 de junho de 1927, contém disposições idênticas ao Regulamento do Decreto nº 7.300 de 1926. Nas décadas de 1950 e 1960, passou a ser denominado "Gato Morto", porque vigorava ainda em diversos dispositivos, não obstante novos regulamentos em vigor;
  - Em 2 de outubro de 1933, foi firmado novo acordo do estado de Minas Gerais com a União, no qual se estipula que a Força Pública do estado de Minas Gerais passa a se considerar força-auxiliar do exército de 1ª linha;
  - Lei Federal nº 192, de 17 de janeiro de 1936, que reorganizou as Polícias Militares, autorizou a criação da Justiça Militar Estadual e estabeleceu que os estados adotassem para suas polícias militares o Regulamento Disciplinar do Exército, aprovado pelo Decreto nº 1.899 de 19 de agosto de 1937.

V - Reforma Disciplinar;

VI - Exclusão Disciplinar.

§1º As penas disciplinares de detenção e prisão não podem ultrapassar de 30 (trinta) dias.<sup>43</sup>

A pena máxima que cada autoridade poderia aplicar no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais se encontra especificada no Quadro 5.4 a seguir:

### Quadro 5.4 – Autoridades competentes e sanções disciplinares do RDPM

#### ANEXO II

#### PENAS MÁXIMAS QUE CADA AUTORIDADE PODE APLICAR

	Governador e Comandante-Geral	Chefe do EM/PM	Diretores, Comandantes de Comandos intermediários, Ajudante-Geral e Comandante da APM	Chefe do Gabinete Militar e Subchefe do EM/PM	Comandantes de OPM e Chefes de Seção do EM/PM	Cmt Cia Destacada	Cmt Pelotão Destacado
Oficiais da Ativa	<b>30P</b>	25P	20P	25P	15P	5D	-
Oficiais da Reserva e Reformados	<b>30P</b>	<b>25P</b>	<b>20P*</b>	-	<b>15P*</b>	-	-
Aspirantes-a-oficial	ED/RD	<b>30P</b>	<b>25P</b>	<b>25P</b>	<b>20P</b>	8D	-
Alunos do CFO	ED/RD	<b>30P</b>	<b>30P**</b>	-	-	-	-
Subtenentes e Sargentos	ED/RD	30P	<b>30P</b>	<b>30P</b>	<b>25P</b>	<b>10P</b>	5D
Cabos e Soldados	ED/RD	ED	ED	<b>30P</b>	ED	<b>15P</b>	8D
Praças da Reserva e Reformados	<b>30P</b>	<b>30P</b>	30P*	-	20P*	-	-

1. LEGENDA: ED: Exclusão Disciplinar

RD: reforma disciplinar

**P: prisão**

D: detenção

2. OBSERVAÇÕES:

\* Essa competência é do Diretor de Pessoal e dos Cmt de OPM do Interior

\*\* O Diretor de Ensino e o Cmt da APM são competentes para punir disciplinarmente alunos do CFO.

Fonte: O anexo II integra o Decreto Estadual nº 23.085/83, que instituiu o RDPM na PMMG.

<sup>43</sup> MINAS GERAIS, Decreto nº 23.085, 10 de outubro de 1983.

Pelo que se depreende da análise do Quadro 5.4, especificamente no que se refere à competência para aplicação da pena de prisão é possível notar que o círculo de subtenentes e sargentos, cabos e soldados poderiam ser punidos pelo comandante de Companhia Destacada com até 10 e 15 dias de prisão, respectivamente; pelo comandante da unidade (denominada OPM – Organização Policial Militar) com até 25 dias de prisão; pelo chefe do gabinete militar e pelo subchefe do estado-maior com até 30 dias de prisão. Vale ressaltar que o efetivo de subtenentes e sargentos, cabos e soldados se constitui na maior parte do efetivo da polícia militar.

No círculo dos oficiais da ativa e aspirantes-a-oficial é possível notar que os comandantes de OPM poderiam puni-los com até 15 e 20 dias de prisão, respectivamente. O chefe do gabinete militar e o subchefe do estado-maior poderiam puni-los com até 25 dias de prisão. O chefe do estado-maior poderia puni-los com até 25 e 30 dias de prisão respectivamente. O governador do estado poderia punir os oficiais da ativa com até 30 dias de prisão.

Com a promulgação da Constituição de 1988, notadamente em razão de suas inovações no sentido de assegurar o direito de ampla defesa e do contraditório aos litigantes em processo judicial ou administrativo, bem como à ideia de que ninguém pode ser privado da liberdade sem o devido processo legal, conforme estabelecem os incisos LIV e LV do artigo 5º, foi necessária a adaptação do regulamento disciplinar da PMMG a essa nova realidade.

Vale registrar o tratamento que a Constituição de 1988 deu às prisões disciplinares militares, notadamente porque de tais prisões, tanto no âmbito federal quanto estadual, não se concede ordem de *habeas corpus*, conforme o disposto nos artigos 142, §2º, c/c o artigo 42, §1º, da Constituição da República.<sup>44</sup> Entretanto, vale destacar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de se conceder *habeas corpus* nessas situações devendo tão somente serem analisados os pressupostos de sua legalidade, conforme se depreende do precedente constante do HC nº 70.648, cujos fundamentos subsidiou a todas as decisões posteriores no mesmo sentido.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

<sup>45</sup> STF, Relator Ministro Moreira Alves; Habeas Corpus nº 70.648 (DJ, 4 mar. 1994).

O RDPM baixado pelo Decreto nº 23.085, vigorou do ano de 1983 até o advento da elaboração do Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais, que se constitui na Lei Estadual nº 14.310 de 19 de junho de 2002.

Dentre as grandes inovações do Código de Ética e Disciplina, além de assegurar aos militares submetidos a processo administrativo o direito de ampla defesa e do contraditório e estabelecer normas procedimentais para a aplicação da sanção administrativa assegurando assim regras do devido processo legal, a que mais se destaca foi a extinção da pena de prisão disciplinar, rompendo assim com um paradigma histórico que consiste na possibilidade de prisão do militar, pelo seu superior hierárquico, em razão do cometimento de uma infração disciplinar. O quadro a seguir apresenta dados da atual situação normativa das polícias militares de todos os estados da federação brasileira no que tange à existência de prisão disciplinar como penalidade em razão da prática de infração disciplinar.

**Quadro 5.5**

Unidade da Federação	Previsão de prisão disciplinar
Acre	Há prisão: art. 23 do Decreto nº 286 de 08/08/1984
Alagoas	Há prisão: art. 47 do Decreto nº 37.042 de 06/11/1996
Amazonas	Há prisão: art. 22 do Decreto nº 4.131 de 13/01/1978
Amapá	Há prisão: art. 23 Decreto nº 036 de 17/12/1981
Bahia	Há prisão: art. 22 do Decreto nº 29.535 de 11/03/1983
Ceará***	Há prisão: art. 26 da <b>Lei nº 13.407</b> de 21/11/2011
Distrito Federal**	Há prisão: art. 24 do <b>Decreto Federal</b> nº 4.346 de 26/08/02 <b>RDE – Decreto nº 23.317 25/10/2002</b>
Espírito Santo	Há prisão: art. 15 do Decreto nº 254 de 11/08/2000
Goiás	Há prisão: art. 20 do Decreto nº 4.717 de 07/10/1996
Maranhão**	Há prisão: art. 24 do <b>Decreto Federal</b> nº 4.346 de 26/08/02 <b>RDE</b>
Mato Grosso	Há prisão: art. 22 do Decreto nº 1.329 de 21/04/1978
Mato Grosso do Sul	Há prisão: art. 23 do Decreto nº 1.260 de 02/10/1981
Minas Gerais*	<u>Não há prisão Disciplinar</u> : <b>Lei nº 14.310</b> de 19/06/2002
Pará***	Há prisão: art. 39 da <b>Lei nº 6.833</b> de 13/02/2006

---

Paraíba	Há prisão: art. 23 do Decreto nº 8.962 de 11/03/1981
Paraná**	Há prisão: art. 24 do <b>Decreto Federal</b> nº 4.346 de 26/08/02 <b>RDE</b>
Pernambuco***	Há prisão: art. 28 da <b>Lei</b> nº <b>11.817</b> de 24/07/2000
Piauí	Há prisão: art. 23 do Decreto nº 3.548 de 31/01/1980
Rio de Janeiro	Há prisão: art. 23 do Decreto nº 6.579 de 05/03/1983
Rio Grande do Norte	Há prisão: art. 23 do Decreto nº 8.336 de 12/02/1982
Rio Grande do Sul	Há prisão: art. 9º do Decreto nº 43.245 de 19/07/2004
Rondônia	Há prisão: art. 41 do Decreto nº 13.225 de 12/11/2007
Roraima	Há prisão: art. 23 do Decreto nº 158 de 11/08/1981
Santa Catarina	Há prisão: art. 22 do Decreto nº 12.112 de 16/09/1980
São Paulo***	Há prisão: art. 26 da <b>Lei Complementar</b> nº <b>893</b> de 09/03/2001
Sergipe**	Há prisão: art. 24 do <b>Decreto Federal</b> nº 4.346 de 26/08/02 <b>RDE</b>
Tocantins	Há prisão: art. 105 do Decreto nº 4.994 de 14/02/2014

---

• Unidade da federação em que não há previsão de prisão disciplinar em seu Código de Ética e Disciplina, elaborado por meio de lei.

\*\* Unidades federativas que ainda adotam o Regulamento Disciplinar do Exército.

\*\*\* Unidades federativas cujo Regulamento Disciplinar foi elaborado por meio de lei, havendo previsão de prisão disciplinar.  
Fonte: Regulamentos Disciplinares de cada um dos Estados da Federação.

Como se pode notar dos dados constantes do Quadro 5.5, a situação de Minas Gerais no que se refere à existência de prisão administrativa no âmbito da polícia militar não é em nada representativa dos demais estados da federação, mas ao contrário, se constitui na única exceção, posto que em todos os estados atualmente os regulamentos disciplinares ou códigos de ética estabelecem a possibilidade de prisão administrativa a exemplo do Regulamento Disciplinar do Exército, Decreto nº 4.346 de 26 de agosto de 2002.

As unidades federativas do Maranhão, Paraná, Sergipe e o Distrito Federal são unidades da federação que ainda utilizam o RDE como regulamento adotado no âmbito de suas polícias militares.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, e em razão do princípio da legalidade ter passado a integrar o rol dos direitos e garantias fundamentais, conforme o disposto no artigo 5º, inciso II, que estabelece: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” Passou-se a entender que as penalidades disciplinares militares, como medidas

limitativas de direitos e da liberdade do cidadão militar, deveriam estar previstas em lei e não em decreto.

O decreto nada mais é do que manifestação do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo, cuja finalidade é explicar o conteúdo das leis e viabilizar a sua aplicação garantindo a sua fiel execução, conforme estabelece o artigo 84, inciso IV, da Constituição da República. Já a lei em sentido material e formal consiste no ato normativo votado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo chefe do Executivo. A lei é por excelência uma fonte formal e material do direito em nosso sistema jurídico e seu processo de elaboração atende aos parâmetros que são necessários à aquisição da legitimidade democrática, notadamente porque é discutida e votada na Casa Legislativa e sancionada pelo chefe do Executivo.

Ter as penalidades disciplinares estabelecidas em lei passou a ser um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros e por essa razão os estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco e São Paulo passaram a estabelecer os regulamentos disciplinares de suas polícias militares por meio de lei e não de decreto, conforme se pode notar no Quadro 5.5.

Não se trata de analisar se a extinção da pena de prisão disciplinar foi um avanço ou um retrocesso no caso de Minas Gerais, entretanto vale ressaltar que o poder dado aos chefes militares de determinar o recolhimento à prisão dos seus subordinados que cometerem faltas administrativas é medida que muito contribui para o controle da tropa, que no caso são os integrantes das polícias militares, notadamente porque se trata de um contingente considerável de indivíduos que trabalha com armamento e deve estrita obediência às ordens legais de seus superiores.

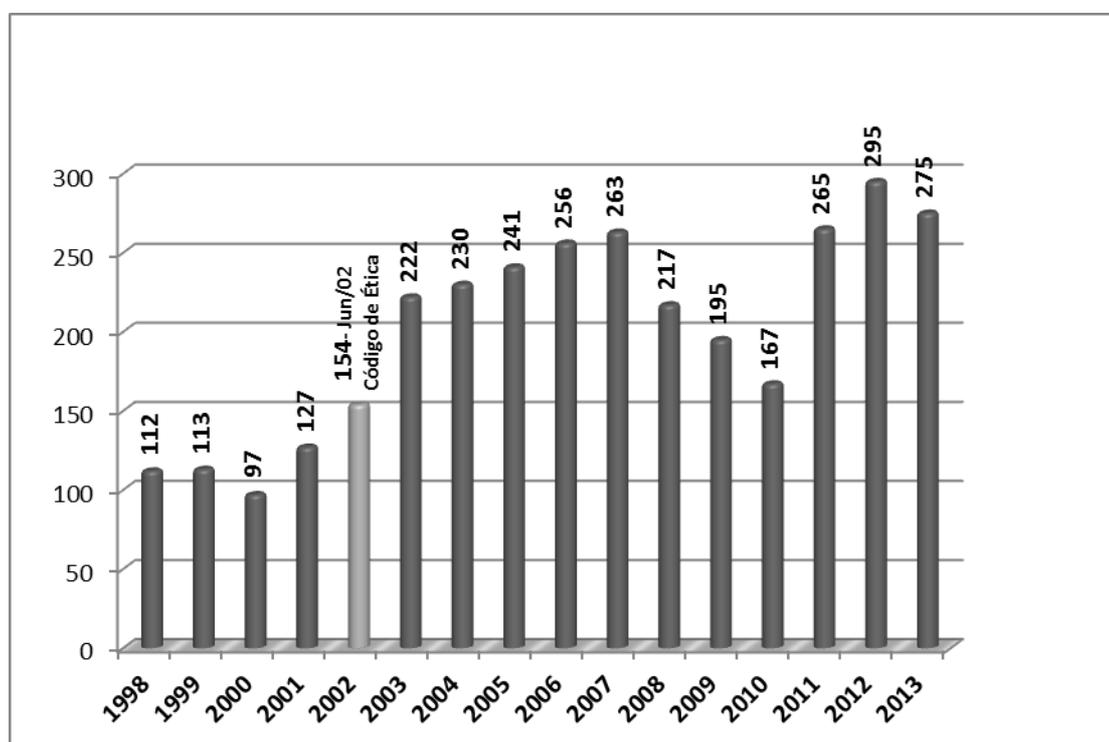
No caso da extinção da prisão disciplinar dos policiais militares que cometem infrações disciplinares em Minas Gerais foi gerada a situação de que o único meio dos chefes militares conterem seus subordinados recolhendo-os à prisão passou a ser por meio da lavratura do auto de prisão em flagrante delito pela prática de crime militar, remetendo os autos em seguida à autoridade judiciária militar, que no caso é o juiz-auditor/juiz de direito da Justiça Militar Estadual.

Quando da vigência do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar, o Decreto nº 23.085/83, havia situações muito próximas entre a transgressão disciplinar e o crime propriamente militar que muitas vezes eram resolvidas pelas autoridades elencadas na parte superior do Quadro 5.4, de maneira que cada qual

no âmbito de sua competência fixava um *quantum* de dias de prisão e assim resolvia a questão da necessidade de preservação da disciplina. Vale ressaltar que a diferença entre a transgressão disciplinar e o crime propriamente militar é uma diferença de grau e não propriamente de natureza, conforme já mencionado no item 5.1, assim como assevera Menacho dos Anjos.<sup>46</sup>

Desta forma, o aumento do número de autos de prisão em flagrante, os APFs, foi considerável após a entrada em vigor da Lei Estadual nº 14.310 de 19 de junho de 2002, que instituiu o Código de Ética e Disciplina dos militares do estado de Minas Gerais, extinguindo assim a pena de prisão disciplinar.

**Gráfico 5.5 – Distribuição de APFs na 1ª Instância da Justiça Militar de MG**



Fonte: Relatórios anuais da Corregedoria da Justiça Militar de Minas Gerais.

Pelo que se depreende do gráfico acima é possível notar que nos anos anteriores a 2002 o número de autos de prisão em flagrante pela prática de crime militar era bem inferior ao patamar apresentado nos anos subsequentes à promulgação do novo Código de Ética. Especificamente no ano de 2002, o número de autos de prisão em flagrante ficou em uma posição intermediária entre o patamar dos anos anteriores e dos anos subsequentes, o que pode ser explicado pelo fato de

<sup>46</sup> MENACHO DOS ANJOS, 2003, p. 17.

que a nova lei entrou em vigor em data muito próxima ao término do primeiro semestre e início do segundo, em 19 de junho daquele ano.

É importante destacar que o efetivo da polícia militar e do corpo de bombeiros militar de Minas Gerais não variou muito ao longo desse período, conforme se pode perceber na Tabela 5.1, que segue. Vale lembrar que em Minas Gerais o corpo de bombeiros militar foi desmembrado da polícia militar pela Emenda Constitucional Estadual nº 39 de 1999.<sup>47</sup>

**Tabela 5.1 – Evolução do efetivo da PM e do CBM de Minas Gerais**

Ano	PMMG	CBMMG	TOTAL
1998*	40.420	*	40.420
2002	37.968	3.542	41.510
2006	39.532	4.738	44.270
2010	46.269	5.479	51.748
2014	43.108	6.202	49.310

Dados referentes a 31 de dezembro de cada ano. O dado do ano de 2014 é referente a 31/07.

\* Ano em que o corpo de bombeiros integrava a Polícia Militar de Minas Gerais.

Fonte: Diretoria de Recursos Humanos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

Essa nova situação em que não mais havia a possibilidade de prisão disciplinar gerou, muito embora não fosse essa a intenção do legislador, o empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual, que passou a receber em um maior número os autos de prisão em flagrante delito pela prática de crime militar por ser esse o único meio de privação da liberdade do militar que eventualmente deveria ser temporariamente contido.

Esse novo cenário normativo gerou a situação de que toda a Corporação Militar em Minas Gerais passou a depender em maior escala da Justiça Militar Estadual para a manutenção da disciplina em seus quadros. Disciplina que se constitui em preceito constitucional de organização das instituições militares, cuja manutenção deve ser realizada para atender ao imperativo da prestação do serviço de segurança pública, destinado a todos os cidadãos.

A extinção da prisão como pena de natureza disciplinar gerou maior dificuldade para os comandantes militares em conter os subordinados que praticam

<sup>47</sup> MINAS GERAIS, Constituição do Estado, 21 de setembro de 1989.

transgressões disciplinares, que conforme já dito, em muito se assemelham aos crimes propriamente militares, notadamente por haver apenas uma diferença de grau entre ambos, desencadeando o empoderamento do magistrado civil da Justiça Militar dotando-a de melhores condições de controle da corporação militar por meio do exercício do poder de jurisdição, o poder de dizer o direito nesse contexto.

## **5.6 A Emenda Constitucional nº 45/2004 e os órgãos de 1ª e 2ª instâncias da Justiça Militar Estadual**

A Emenda Constitucional nº 45/2004 se constitui não apenas em uma importante alteração estrutural que a primeira instância da Justiça Militar Estadual sofreu desde a sua autorização de criação constante da Constituição de 1934, criação esta que no caso de Minas Gerais data de 8 de novembro de 1937, conforme mencionado no item 5.1. As modificações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 na verdade se constituem na única alteração que a primeira instância da Justiça Militar Estadual sofreu, desde a sua criação, até os dias atuais.

A primeira instância, que era integrada pelos Conselhos de Justiça permanentes e especiais para julgamento de praças e de oficiais, sendo o conselho composto por um juiz-auditor, togado, concursado e integrante da carreira da magistratura civil da Justiça Militar, que possuía todas as prerrogativas do juiz de direito de entrância especial, e por oficiais da corporação militar em número de quatro, sendo os conselhos presididos pelo oficial de mais alta patente entre seus integrantes.

Com a alteração da Emenda Constitucional nº 45/2004, a primeira instância da Justiça Militar Estadual passou a ser composta por dois órgãos jurisdicionais, sendo os mesmos Conselhos de Justiça permanentes ou especiais com a mesma composição e pelo juiz singular. A presidência do Conselho de Justiça passou a ser do juiz togado, que é o juiz de direito do juízo militar, que na verdade é o mesmo juiz-auditor. Assim, a presidência do conselho deixou de ser exercida pelo oficial de mais alta patente.

O juiz de direito do juízo militar passou a existir como órgão jurisdicional da primeira instância, exercendo competência para processo e julgamento de todos

os crimes militares definidos em lei praticados por policiais militares ou bombeiros militares nos casos em que a vítima do delito seja civil.

A instituição do juízo singular na primeira instância, estabelecendo que tal juízo seja exercido pelo magistrado civil, atribuindo a esse magistrado a competência dos crimes militares praticados por policias militares contra civis, evidencia dois importantes aspectos a serem considerados.

O primeiro deles é a notória condição de empoderamento desse magistrado, que passou a atuar singularmente com a competência para exercer jurisdição sobre militares estaduais e não apenas como membro dos órgãos colegiados que são os Conselhos de Justiça.

O segundo e não menos importante fator consiste no constante questionamento da legitimidade da Justiça Militar Estadual, notadamente com sua configuração anterior à Emenda Constitucional nº 45/2004, que era integrada apenas pelos Conselhos de Justiça. A nova competência deferida ao juiz singular, qual seja, julgar os crimes militares praticados contra civis, estabelece a tônica ditada pelo legislador constituinte derivado que elaborou a emenda no sentido de que se o crime foi praticado contra civil é necessário que um magistrado civil realize o julgamento. Essa tônica foi estabelecida muito acertadamente porque, muito embora a polícia seja militar, vale lembrar que sua função de policiamento é civil, função essa que é desempenhada perante a sociedade civil.

Atribuir tal competência criminal ao magistrado civil singularmente no âmbito da primeira instância se constitui em importante recurso que contribui para a aquisição de legitimidade para a Justiça Militar Estadual perante a sociedade civil, legitimidade essa de que os Conselhos de Justiça já não gozavam mais, conforme se pode notar pelo teor das Leis nºs 9.299/96 e 9.455/97, aquela que retirou a competência para processo e julgamento dos crimes dolosos contra a vida de civil e esta que não atribuiu competência para o julgamento dos crimes de tortura, pelo que se depreende nos itens 5.3 e 5.4 deste capítulo.

Ao conferir o exercício de competência criminal para atuar singularmente ao juiz de direito do juízo militar para processar e julgar os crimes militares praticados contra civil, a Emenda Constitucional nº 45/2004 contribuiu enormemente para o empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual, notadamente porque anteriormente a essa regra, no caso específico de Minas Gerais havia um dispositivo na Lei de Organização e Divisão Judiciária Estadual,

precisamente o artigo 190, inciso IV, que conferia foro privilegiado aos oficiais do mais elevado posto da PMMG, os Coronéis PM e BM, que eram processados e julgados originariamente perante o Tribunal de Justiça Militar.<sup>48</sup>

Essa nova competência autorizou que o magistrado togado da primeira instância passasse a exercer poder de jurisdição sobre todos os integrantes da Corporação, abrangendo não apenas os praças e os oficiais subalternos e intermediários, mas também os oficiais integrantes da cúpula da corporação militar. Trata-se de medida de controle e de sujeição de todos os integrantes polícia militar e do corpo de bombeiros militar à jurisdição da primeira instância da Justiça Militar e sobretudo ao magistrado civil, notadamente por ser civil a atividade por eles desempenhada.

Entre as alterações feitas pela emenda, vale lembrar que os Conselhos de Justiça passaram a ser presididos pelo juiz de direito do juízo militar e não mais pelo oficial de mais elevada patente entre os juízes militares integrantes do colegiado. A competência dos conselhos foi consideravelmente alterada, passando a ser residual em relação à do juiz de direito do juízo militar, qual seja, entre todos os delitos militares o juiz singular processa e julga os praticados contra civis; quanto aos demais, tramita o processo e ocorre o julgamento perante o Conselho de Justiça.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 ainda ampliou a competência da Justiça Militar Estadual ao estabelecer que as ações judiciais decorrentes de atos disciplinares militares passassem a ser processadas e julgadas na Justiça Militar e não mais na Justiça Comum estadual. Entretanto, vale ainda ressaltar que essa ampliação de competência foi deferida ao juiz de direito do juízo militar e não ao Conselho de Justiça, em notória atitude de valorização dessa função com o seu consequente empoderamento.

Cumprir destacar que a competência dada ao juiz de direito do juízo militar para processar e julgar as ações judiciais decorrentes de atos disciplinares militares na primeira instância da Justiça Militar Estadual, conforme teor da Emenda Constitucional nº 45/2004, serve também de fundamento à ideia de que tais ações, quando julgadas em grau de recurso nos estados em que existem Tribunais de Justiça Militar, que são Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, devem ser

---

<sup>48</sup> MINAS GERAIS, Lei Complementar nº 59, 18 de janeiro de 2001.

julgadas por juízes civis ou por uma câmara cujos componentes sejam majoritariamente magistrados civis do Tribunal de Justiça Militar.

Esse entendimento se apresenta como consequência lógica do que foi estabelecido textualmente pelo legislador constituinte derivado que elaborou a Emenda Constitucional nº 45/2004, devendo prevalecer para a segunda instância, nos estados que possuem Tribunal de Justiça Militar, a mesma lógica estabelecida para a primeira instância, qual seja, de que apenas o magistrado civil da Justiça Militar decida essas questões.

O argumento de que na segunda instância da Justiça Militar Estadual, nos três estados que possuem Tribunal de Justiça Militar, as ações judiciais contra atos disciplinares militares que são decididas singularmente por magistrados civis na primeira instância sejam também julgados em grau de recurso por magistrados civis nesses tribunais, reforça ainda mais a ideia consistente na proposta de composição desses tribunais constante do Gráfico 5.8 deste capítulo.

A diferença da Emenda Constitucional nº 45/2004 para as leis federais mencionadas anteriormente, nºs 9.099/95, 9.299/96, 9.455/97, e a própria Lei Estadual de Minas Gerais nº 14.310/2002, é que com exceção das Leis nºs 9.299/96 e 9455/97, em que o legislador teve a inequívoca intenção de empoderar o juízo civil em detrimento do juízo militar, com relação às outras duas leis houve uma influência no funcionamento da Justiça Militar, sem propriamente haver a intenção direta de interferir em seu funcionamento, muito embora o empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar tivesse sido uma consequência. Já com relação à Emenda Constitucional nº 45/2004, o legislador constituinte derivado teve inequívoca intenção de alterar substancialmente a estrutura da primeira instância da Justiça Castrense e assim empoderar o magistrado civil.

Essas mesmas modificações não ocorreram no âmbito da Justiça Militar Federal, de maneira que não houve a criação de um órgão jurisdicional singular e nem mesmo a ampliação da competência relacionada à matéria de direito administrativo com a competência para processar e julgar ações judiciais contra atos disciplinares. A diferenciação que o legislador constituinte da Emenda nº 45 fez entre as Justiças Militares Estaduais e a Justiça Militar Federal se deve, em grande medida, à enorme diferença já mencionada anteriormente entre as polícias militares e as Forças Armadas. A construção da legitimidade da Justiça Militar Federal, muito

embora seja também Justiça Militar, passa por questões que são bem distintas do contexto de atuação das Justiças Militares Estaduais.

A legitimidade da Justiça Militar Federal não será tratada na presente pesquisa, notadamente porque não guarda relação com nosso objeto de estudo e nem mesmo com nosso problema de pesquisa.

Desta forma, é necessário destacar que a ideia do empoderamento da magistratura civil da primeira instância da Justiça Militar Estadual como forma de aquisição de legitimidade dessa Justiça não pode ser simplesmente transportada para o âmbito da Justiça Militar Federal, principalmente porque as funções das instituições militares em questão são muito distintas, sendo a atribuição das polícias militares uma atividade de policiamento civil. Já as Forças Armadas se constituem em tropas aquarteladas que têm a atribuição constitucional de defesa externa, a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem por iniciativa de qualquer dos poderes.

Cumprido destacar que a composição dos Tribunais Militares Estaduais tradicionalmente sempre seguiu o paradigma de que o número de juízes militares deve exceder ao de juízes civis em pelo menos uma unidade, conforme estabelece a lei orgânica da magistratura nacional em seu artigo 18, parágrafo único, que assim dispõe:

Nos Estados de Minas, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, a segunda instância da Justiça Militar Estadual é constituída pelo respectivo Tribunal Militar, integrado por oficiais do mais alto posto da Polícia Militar e por civis, sempre em número ímpar, excedendo os primeiros aos segundos em uma unidade.<sup>49</sup>

Esse preceito é reproduzido pela Constituição do Estado de Minas Gerais, que em seu artigo 110 estabelece:

O Tribunal de Justiça Militar, com sede na capital e jurisdição em todo o território do Estado, compõem-se de juízes Oficiais da ativa, do mais alto posto da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar, e de juízes civis, em número ímpar, fixado na lei de Organização e Divisão Judiciárias, excedendo o número de juízes Oficiais ao de juízes civis em uma unidade. (emenda constitucional 39, de 12 de junho de 1999)<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> BRASIL, Lei Complementar nº 35, 14 de março de 1979.

<sup>50</sup> MINAS GERAIS, Constituição do Estado, 21 de setembro de 1989.

O paradigma de que o número de juízes militares exceda ao de juízes civis nos Tribunais de Justiça Militar Estaduais vem sendo quebrado. Um grupo de trabalho criado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, constituído por três conselheiros, um juiz-auxiliar do presidente do CNJ e dois servidores do órgão, foi instaurado no ano de 2013, com a atribuição de elaborar um diagnóstico das Justiças Militares Estaduais e Federal. O relatório final será encaminhado ao Congresso Nacional e às Assembleias Legislativas dos estados onde existem Tribunais de Justiça Militar, que são Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Vale destacar que no âmbito desse grupo de trabalho do Conselho Nacional de Justiça foi consignada a proposta de que o número de juízes civis dos Tribunais de Justiça Militar dos estados passe a exceder o número de juízes militares, realizando-se a alteração de que uma das vagas de juiz coronel PM passe a ser preenchida por um juiz de direito do Juízo Militar, confirmando ainda mais a tendência de empoderamento da magistratura civil na segunda instância da Justiça Militar Estadual, empoderamento esse que se faz notar por uma representação quantitativa mais adequada no contexto das Cortes Castrenses Estaduais.

Os Tribunais de Justiça Militar Estaduais, quando realizam suas mudanças estruturais acerca de sua composição, bem como da origem de seus integrantes, fazem um trabalho no sentido contrário ao empoderamento da magistratura civil nessas Cortes, atitude que os leva a uma posição de isolamento em relação à sociedade civil e que gera dificuldades à aquisição da tão necessária legitimidade que a Justiça Militar tanto se ressentente.

A própria terminologia do cargo de magistrado civil no Tribunal de Justiça Militar demonstra a visão que se tem do magistrado civil no âmbito dessas Cortes: ele é denominado “juiz civil do Tribunal de Justiça Militar”. Trata-se de uma terminologia que expressa a visão do militar, quando este observa os integrantes do Tribunal, ao passo que mais adequado seria que a terminologia do cargo fosse voltada para o cidadão e não para o militar. A Emenda Constitucional nº 45/2004, ao extinguir os Tribunais de Alçada, manteve os Tribunais de Justiça e os três Tribunais Militares existentes no âmbito dos estados. Os Tribunais de Justiça são constituídos de desembargadores, denominação esta que é estendida a todos os membros de tribunal, seja estadual ou federal, com exceção dos Tribunais Superiores.

Além do anacronismo da terminologia, “juiz civil do Tribunal de Justiça Militar”, ela expressa uma concepção de Justiça Militar voltada para a corporação

militar e não para a sociedade. Mais adequado seria que o cargo de magistrado civil do Tribunal de Justiça Militar tivesse a denominação de desembargador do Tribunal de Justiça Militar. No âmbito da primeira instância a Emenda Constitucional nº 45/2004 se incumbiu de substituir o juiz-auditor pelo juiz de direito do juízo militar promovendo assim a alteração, de maneira que a nomenclatura do cargo melhor expresse as suas atribuições. Vale ressaltar que não se trata de mera questão terminológica, mas sobretudo de se adequar uma terminologia de cargo que é representativa de uma mentalidade, mentalidade essa que precisa mudar para atender aos reclamos de uma justiça moderna e democrática que efetivamente se integre ao sistema de Justiça Criminal e sirva à sociedade da melhor maneira que lhe for possível e não somente às corporações militares.

Com relação à terminologia do cargo dos magistrados militares, é de se perceber que sua denominação não pode ser alterada, notadamente pelo fato dela ser indicativa da origem do magistrado, origem esta que se constitui em um dos fatores de distinção da Justiça Militar como justiça especializada. Os juízes coronéis PM ou BM continuam militares do serviço ativo, eles integram o quadro de suas respectivas Corporações.

Cumprе evidenciar que a presença de juízes militares no Tribunal se constitui em um dos fatores de distinção da Justiça Castrense, mas não no único fator. Outro fator importante é a especialização do magistrado togado que atua na primeira instância, especialização esta adquirida por meio de concurso específico e que em muito contribui para uma melhor institucionalização da Justiça Militar, conforme já tratado no item 5.1 deste capítulo.

A manutenção da terminologia juiz coronel PM e juiz coronel BM serve também para evidenciar a exceção que tais cargos de magistrado se constituem dentro Poder Judiciário brasileiro, sendo importante lembrar que a terminologia do magistrado civil, “juiz civil do Tribunal de Justiça Militar”, dá a entender que ele próprio, o magistrado civil, seria a exceção no âmbito do Judiciário, quando na verdade não o é, ele é a regra.

Conforme dito anteriormente os juízes militares continuam no serviço ativo das Corporações Militares a que pertencem. Por mandamento estabelecido na Constituição da República os militares federais e estaduais possuem um limite de tempo de permanência no serviço ativo, de acordo com o estatuído nos artigos 142, §3º, inciso X, c/c art. 42, §1º, da Constituição. Tais limites são fixados por lei federal

ou estadual, conforme o caso. No caso específico de Minas Gerais o limite de tempo é estabelecido pela Lei Complementar Estadual nº 5.301/69, que em seu artigo 136, inciso I, determina que todo militar, seja praça ou oficial, deve ser transferido para a reserva quando completar 30 (trinta) anos de serviço.<sup>51</sup>

Os juízes coronéis PM e coronéis BM que são nomeados para o Tribunal de Justiça Militar em geral têm aproximadamente 29 a 30 anos de serviço ativo e quando ingressam no Poder Judiciário por essa via, muito embora ainda permaneçam no serviço ativo das Corporações, passam a ser regidos pelas regras do Poder Judiciário, que conforme o disposto no artigo 93, inciso VI, da Constituição da República, estabelece que a aposentadoria dos magistrados será regida pelo disposto no artigo 40, o qual em seu §1º, inciso II, determina que a aposentadoria seja compulsória aos 70 anos de idade.<sup>52</sup>

No que se refere à questão da aposentadoria dos juízes coronéis PM no Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, há registro de oficiais que contaram em torno de 30 anos de serviço na Corporação e depois de nomeados para o Tribunal lá permaneceram por aproximadamente mais 25 anos, contando 55 anos de serviço.

Desejável seria que houvesse um limite de tempo de permanência desse magistrado militar no âmbito do Poder Judiciário, posto que um tempo tão grande no serviço público em carreiras completamente distintas e que se comunicam pelas vias do ordenamento jurídico certamente não atende às necessidades de uma adequada prestação jurisdicional, sobretudo às necessidades de uma Justiça Militar voltada para a sociedade.

Vale lembrar também que mesmo sendo juízes eles não perdem a condição de militares, sendo importante considerar que um militar não deve ficar tanto tempo no serviço ativo da Corporação, notadamente porque militares têm um grande sentimento de pertencimento à Corporação que integram e à medida que o tempo passa esse sentimento se torna recíproco na relação deles com a instituição militar.

O indivíduo que permanece por mais de cinquenta anos no serviço público em grande medida perde a capacidade de interlocução até mesmo com as instituições que lhes são próximas. No caso do juiz coronel PM ou coronel BM, a

---

<sup>51</sup> MINAS GERAIS, Lei Complementar nº 5.301, 16 de outubro de 1969.

<sup>52</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

Corporação com que ele se depara ao final de tanto tempo já não é a que o formou e nem mesmo a que ele trabalhou por longos anos.

O estabelecimento de um limite para permanência é salutar, notadamente porque o Juiz Militar que integra a Corte Castrense de segunda instância se constitui em exceção do Poder Judiciário Brasileiro e todas as disposições relativas às exceções devem ser estabelecidas restritivamente e não ampliativamente, conforme a melhor regra de exegese.

Entendemos que os juízes coronéis PM e BM que têm em 30 anos o limite de tempo de permanência nas Corporações Militares devam permanecer no âmbito do Poder Judiciário por tempo que não seja superior a 15 anos, completando assim 45 anos de serviço, tempo mais do que razoável para que cada qual dê a sua valiosa contribuição ao serviço, devendo ser aposentado compulsoriamente ao completar 15 anos na magistratura militar.

No que se refere à composição dos Tribunais de Justiça Militar Estaduais, vale lembrar que até o ano de 2005 o Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais era composto por cinco integrantes, sendo três juízes escolhidos dentre coronéis PM, um juiz da magistratura civil da Justiça Militar da classe de juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar e um juiz civil integrante do quinto constitucional oriundo do Ministério Público ou da Advocacia alternadamente (artigo 94 da Constituição da República). Em 1999, com a criação do corpo de bombeiros militar como órgão autônomo e distinto da polícia militar estadual, um coronel BM passou a ter direito a integrar a composição do Tribunal de Justiça Militar.

Desta forma, a composição do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais passou de cinco para sete juízes em 2005, ampliando o número de juízes militares de três para quatro e o número de juízes civis de dois para três, sendo dois juízes integrantes do quinto constitucional e um juiz-auditor/juiz de direito do juízo militar.

Com essa nova composição de civis no Tribunal, desrespeitou-se flagrantemente a regra constitucional de que um quinto dos lugares nos Tribunais dos Estados será composto por membros do Ministério Público e advogados, conforme estabelece o artigo 94 da Constituição da República.

No caso da nova composição, sendo sete o total de integrantes do Tribunal, um quinto de seus membros equivale, matematicamente a 1,4 e não propriamente dois, conforme definido. Vale lembrar que 1,4 em caso de

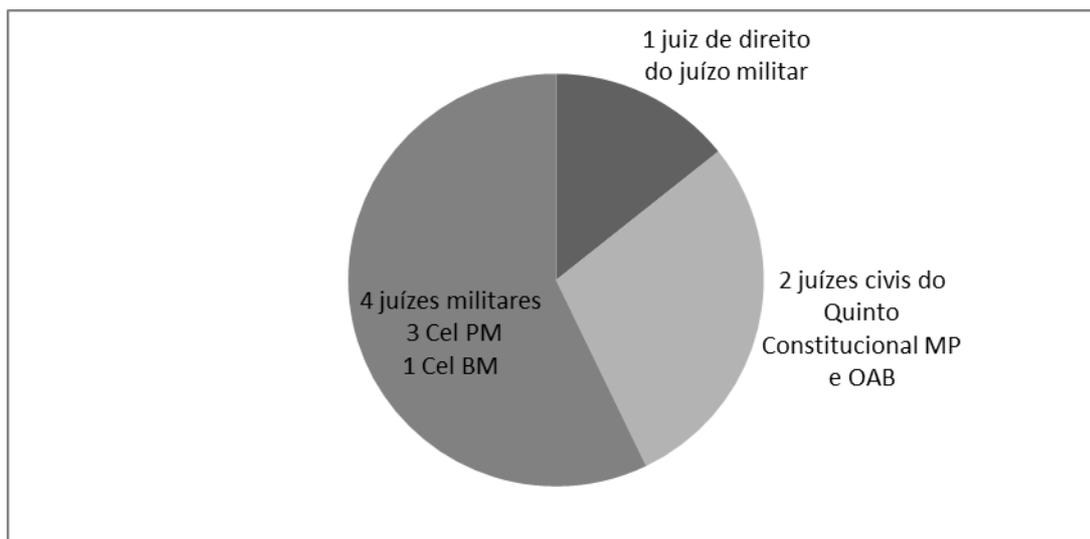
arredondamento para o número inteiro mais próximo é arredondado para 1, e não para 2, conforme estabelecido.

Vale ressaltar que a regra do quinto constitucional se constitui em uma exceção no âmbito do Poder Judiciário pátrio, são magistrados nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual ou Federal que em razão da experiência profissional no Ministério Público e na Advocacia têm assento nos Tribunais. Trata-se de uma forma de ingresso que se constitui exceção e não regra, e exatamente por essa razão que o parâmetro estabelecido constitucionalmente de 1/5, qual seja, de 20% (vinte por cento), deve ser obedecido, não devendo ser extrapolado.

Os Tribunais de Justiça Militar dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e do Rio Grande do Sul, ao invés de assegurar que 20% de seus membros sejam oriundos do Ministério Público e da Advocacia, conforme estabelece o artigo 94 da Constituição da República, asseguram um patamar superior, que é de 28,57%, descumprindo assim preceito constitucional de composição dos Tribunais dos Estados.

Trata-se de uma questão antes matemática do que propriamente jurídica. Apenas para ilustrar, em se considerando hipoteticamente que um Tribunal Militar Estadual tivesse 100 integrantes, pela atual composição dos três tribunais existentes, 28 deles seriam oriundos do quinto constitucional, sendo que a Constituição permite que apenas 20 tenham essa origem; desta forma, oito juízes estariam ocupando os cargos em flagrante desconformidade com o preceito constitucional.

A lei de organização e divisão judiciárias de Minas Gerais, Lei Complementar Estadual nº 59/2001, alterada no ano de 2005, quando da ampliação do número de integrantes do Tribunal Militar de cinco para sete membros, estabeleceu em seu artigo 186 e parágrafo único que o Tribunal de Justiça Militar Estadual é constituído por sete integrantes, sendo três deles oficiais do mais alto posto da polícia militar, um oficial do mais alto posto do corpo de bombeiros militar, e os outros três civis, sendo um da classe de juízes de direito do juízo militar e dois representantes do quinto constitucional, qual seja, oriundos do Ministério Público e da Advocacia, conforme se pode notar no Gráfico 5.6.

**Gráfico 5.6 – Composição atual do TJMMG**

Fonte: Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, Emenda Constitucional nº 39 de 12 de junho de 1999; Lei Complementar Estadual nº 59 de 18 de junho de 2001, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2005.

Os quatro juizes militares e os juizes civis que integram o quinto constitucional são nomeados pelo governador do estado, o juiz de direito do juízo militar é nomeado pelo presidente do Tribunal de Justiça, após aprovação em concurso público de provas e títulos, assim como a passagem pelos cargos de juiz substituto e juiz titular na primeira instância, o que implica necessariamente longos anos de trabalho na judicatura da Justiça Castrense.<sup>53</sup>

O Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, ao realizar a alteração de sua composição de cinco para sete juizes, notadamente no que se refere à composição dos juizes civis oriundos do quinto constitucional, seguiu simplesmente a diretriz equivocada do Tribunal Militar do estado do Rio Grande do Sul, que desde o ano de 1982 apresenta esta composição de sete juizes, quatro militares e três civis, sendo que dentre os três civis dois são oriundos do quinto constitucional e um da classe de juiz-auditor, atualmente juiz de direito do juízo militar.<sup>54</sup>

A composição de sete juizes do Tribunal de Justiça Militar do Rio Grande do Sul, quando criada em 1982, já contrariava o disposto no artigo 144, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que se encontrava em vigor à época e

<sup>53</sup> MINAS GERAIS, Lei Complementar nº 59, 18 de janeiro de 2001. (Redação dada pela LC nº 85/05)

<sup>54</sup> FOGAÇA, 2008, p. 31.

estabelecia a regra do quinto constitucional para composição dos Tribunais dos Estados.<sup>55</sup>

O Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, na mesma esteira traçada pelos seus pares do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais efetuou alteração em sua composição de cinco para sete juízes. Tal alteração foi realizada pela Lei Complementar Estadual nº 1.037 de 27 de fevereiro de 2008, e segue ao mesmo equivocado e inconstitucional padrão de composição quanto à regra do quinto constitucional de juízes civis apresentado pelos outros dois Tribunais, posto que duas vagas de juízes civis são destinadas a quem é oriundo do quinto constitucional, qual seja, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil, quatro vagas para juízes coronel PM e uma vaga para o juiz de direito do juízo militar.<sup>56</sup>

O artigo 94 da Constituição da República define que 20% (vinte por cento) dos juízes dos Tribunais dos estados, Distrito Federal e Territórios e dos Tribunais Regionais Federais sejam compostos por membros do Ministério Público e advogados. Via de consequência, os outros 80% (oitenta por cento) são compostos por magistrados de carreira, que são juízes de direito ou juízes federais, conforme o caso.

A regra do quinto constitucional tem o propósito de dotar os Tribunais de uma visão mais diversificada, de maneira que operadores do direito de diferentes origens, no caso o MP e a OAB, são convidados a tomar assento nos órgãos jurisdicionais de segunda instância e dessa forma dar a sua contribuição no trabalho de prestação jurisdicional. Entretanto, cumpre destacar que a participação de juízes por meio do quinto constitucional se dá de forma estrita, posto que são apenas 1/5 dos integrantes do Tribunal.

Os três Tribunais de Justiça Militar de Minas Gerais, São Paulo e do Rio Grande do Sul, em razão da peculiaridade de serem Tribunais Militares, do número de juízes militares excederem ao número de juízes civis em uma unidade e de não obedecerem à regra do quinto constitucional insculpida no artigo 94 da Constituição da República, apresentam o que se poderia chamar de distorção, em que o juiz togado e de carreira é um único juiz e os juízes nomeados pelo Chefe do Executivo são seis.

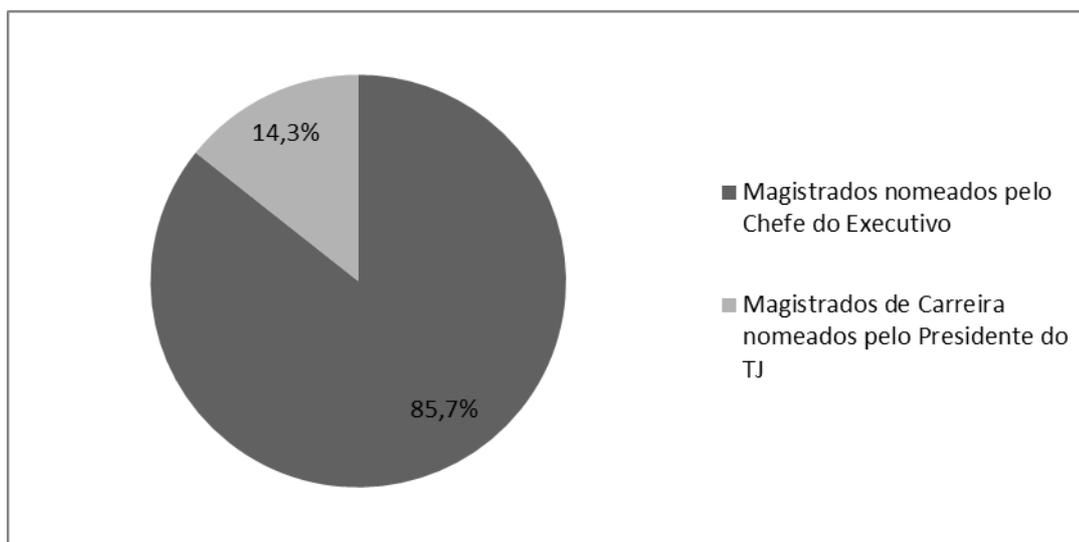
---

<sup>55</sup> CAMPANHOLE, 1999. Constituição do Brasil 1967.

<sup>56</sup> SÃO PAULO, Lei Complementar nº 1.037, 27 de fevereiro de 2008.

Desta forma, de acordo com o Gráfico 5.7, o magistrado togado, que é propriamente da carreira da magistratura, fica sub-representado nesses Tribunais, fator que evidentemente contribui para a falta de legitimidade da Justiça Militar sobretudo no âmbito da segunda instância, notadamente porque tal situação se constitui no oposto do empoderamento da magistratura civil, situação esta que diminui a legitimidade das Cortes Castrenses Estaduais perante a sociedade civil.

**Gráfico 5.7 – Composição do TJMMG em razão da origem dos juízes**



Fonte: Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, emenda constitucional 39, de 12 de junho de 1999.

É necessário evidenciar que em havendo alteração legislativa para promover a adequação da composição dos Tribunais de Justiça Militar ao limite constitucionalmente estabelecido de 1/5, limite este que se apresenta como máximo, os juizes civis que atualmente ocupam o cargo nos Tribunais Militares Estaduais e que são oriundos do quinto constitucional são magistrados vitalícios e no cargo devem permanecer até o afastamento definitivo que se dará no ato da aposentadoria ou de qualquer outra hipótese legal de afastamento. Desta forma, ainda que seja feita uma alteração legal no sentido de modificar a composição dos aludidos tribunais a sua aplicação somente se daria quando do afastamento definitivo desses magistrados vitalícios.

A Constituição da República de 1988, em seu texto original que se encontra em vigor até a presente data, autoriza a criação de novos Tribunais de Justiça Militar Estaduais, porém o fato é que desde 5 de outubro de 1988, data da

promulgação da Constituição, até os dias atuais, não foi criado nenhum outro Tribunal de Justiça Militar.

Vale ressaltar que desde a criação do Tribunal de Justiça Militar mais recente, que é o de Minas Gerais, que data do ano de 1946, não foram criadas mais Cortes Castrenses Estaduais; nem mesmo no período da ditadura militar, entre 1964 e 1985, surgiram novos tribunais. Trata-se de um modelo que ao longo desses anos encontrou meios de se manter, mas não teve a força necessária para ser reproduzido nos demais estados da federação em razão da sua falta de legitimidade.

A Constituição estabelece no artigo 125, parágrafo 3º, que os referidos tribunais poderão ser criados nos estados em que o efetivo da polícia militar e do corpo de bombeiros militar seja superior a 20.000 (vinte mil) integrantes. A Tabela 5.2 a seguir apresenta o efetivo de cada uma das polícias militares estaduais acrescido do efetivo dos corpos de bombeiros militares e da relação entre o efetivo da polícia e a população do estado.

**Tabela 5.2**

BRASIL				
Efetivo de Militares Estaduais em 2012/2013				
Estado	População	Efetivo PM	PM por habitantes	Efetivo PM + CBM
Acre	733.559	2.584	1 PM para 283 habitantes	2.863
Alagoas	3.120.494	7.945	1 PM para 392 habitantes	9.250
Amapá	669.526	2.326	1 PM para 287 habitantes	3.319
Amazonas	3.483.985	7.402	1 PM para 470 habitantes	7.947
Bahia**	14.016.906	29.516	1 PM para 475 habitantes	31.776
Ceará	8.452.381	15.300	1 PM para 552 habitantes	16.833
Distrito Federal	2.570.160	14.179	1 PM para 180 habitantes	19.979
Espirito Santo	3.514.952	7.413	1 PM para 473 habitantes	8.637
Goiás	6.003.788	12.599	1 PM para 476 habitantes	15.299
Maranhão	6.574.789	7.443	1 PM para 882 habitantes	8.603
Mato Grosso	3.035.122	5.802	1 PM para 522 habitantes	6.764
Mato Grosso do Sul	2.449.024	5.695	1 PM para 430 habitantes	7.018
Minas Gerais*	19.597.330	44.787	1 PM para 437 habitantes	50.287
Pará	7.581.051	14.088	1 PM para 538 habitantes	17.156
Paraíba	3.766.528	9.044	1 PM para 416 habitantes	10.244
Paraná	10.444.526	14.626	1 PM para 713 habitantes	18.018
Pernambuco**	8.796.448	20.303	1 PM para 433 habitantes	23.172
Piauí	3.118.360	6.014	1 PM para 518 habitantes	6.373
Rio de Janeiro**	15.989.929	38.918	1 PM para 410 habitantes	54.618
Rio Grande do Sul*	3.168.027	23.000	1 PM para 475 habitantes	25.600
Rio Grande do Norte	10.693.929	9.743	1 PM para 325 habitantes	11.961
Rondônia	1.562.409	5.528	1 PM para 282 habitantes	6.188
Roraima	450.479	1.474	1 PM para 306 habitantes	1.744
Santa Catarina	6.248.436	9.088	1 PM para 687 habitantes	11.575
Sergipe	41.262.199	4.993	1 PM para 414 habitantes	14.074
São Paulo*	2.068.017	81.347	1 PM para 410 habitantes	82.001
Tocantins	1.383.445	4.078	1 PM para 339 habitantes	4.521

\* Estados que possuem Tribunal de Justiça Militar.

\*\* Estados que possuem efetivo da PM e do CBM superior a de 20.000 integrantes e por isso atendem ao requisito previsto no art. 125, §3º, da Constituição da República, para criação de um Tribunal de Justiça Militar.

Fonte: ALESSI; BARONI, 2012; PRATES, 2012.

A tabela de efetivo de militares estaduais demonstra com clareza a evidência de que existem três estados da federação cujos efetivos da polícia militar e do corpo de bombeiros militar superam o número de 20.000 (vinte mil) integrantes, número este que se constitui no mínimo para a criação do Tribunal de Justiça Militar no estado. Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro têm efetivo de suas corporações superior ao limite mínimo, entretanto é de se notar que Tribunal de Justiça Militar algum foi criado.

Essa situação evidencia uma falência do modelo adotado pelos três Tribunais de Justiça Militar Estaduais existentes, que em razão de suas composições os tornam mais voltados para as corporações militares do que para a sociedade. Dessa forma, esses tribunais não se apresentam aptos a integrar com eficiência o sistema de Justiça Criminal de maneira a ter a credibilidade necessária para a aquisição de competência jurisdicional para processar e julgar delitos de maior gravidade, tais como os crimes de homicídio contra civis e os crimes de tortura, conforme já mencionado.

O fato de não serem criados novos Tribunais Militares nos estados que podem fazê-lo é consequência do baixo grau de legitimidade da Justiça Castrense no contexto da segurança pública e das instituições de justiça que integram o sistema de Justiça Criminal. A criação de uma estrutura de justiça com o desenho institucional dos Tribunais Militares Estaduais atuais gera desconfiança da opinião pública no sentido de que uma instituição com esse desenho institucional e composição dificilmente possa vir a atender aos interesses da sociedade civil.

No que se refere aos dados constantes da Tabela 5.2, vale ressaltar uma questão que se apresenta no mínimo curiosa. O efetivo das instituições militares do Distrito Federal é de 19.979. A Constituição da República estabelece em seu artigo 21, incisos XIII e XIV,<sup>57</sup> que compete à União organizar e manter o Poder Judiciário, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. O efetivo de militares estaduais do Distrito Federal é definido pela União, que optou por manter um efetivo que não ultrapassasse a 20.000 integrantes. Conforme dito anteriormente, a tabela indica que o efetivo de militares distritais é de 19.979, dado que demonstra que a União optou pela não criação de um Tribunal de Justiça Militar no âmbito do Distrito Federal. Cumpre destacar, ainda de acordo com os dados

---

<sup>57</sup> BRASIL, Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

constantes da Tabela 5.2, que o Distrito Federal apresenta o maior efetivo de policiais militares proporcionalmente à sua população, posto que apresenta a relação de 1 PM por 180 habitantes, sendo esta a menor relação PM por habitante de toda a federação brasileira.

A ideia do empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual, do juiz de direito que pertence à carreira da magistratura, segue a uma lógica muito simples de valorização do profissional que detém conhecimento específico para a realização do trabalho de prestação jurisdicional. Essa lógica simples pode ser melhor esclarecida através dos notórios exemplos de que não se tem hospitais sem médicos, não se constroem estradas, edifícios e nem hidrelétricas sem engenheiros, não se tem um exército sem soldados e, permitam-me a redundância, não se tem uma polícia militar sem policiais militares, assim como não se tem Justiça como instituição sem o magistrado civil, togado, de carreira, em número representativamente considerável nos órgãos colegiados e, uma vez assegurada a sua presença nessas estruturas judiciais, não se tem Justiça sem o devido empoderamento desse magistrado.

Essa necessidade se apresenta de forma muito clara, notadamente porque muito embora se reconheça que a corporação policial militar possua peculiaridades que lhe são próprias, e que já foram largamente consideradas ao longo deste trabalho, não se pode perder de vista que, no contexto das Justiças Militares Estaduais, toda a estrutura militar está a serviço da sociedade civil. A sociedade civil que é a grande instituidora, mantenedora e única destinatária dos serviços da corporação policial militar estadual, a qual realiza uma função de policiamento civil.

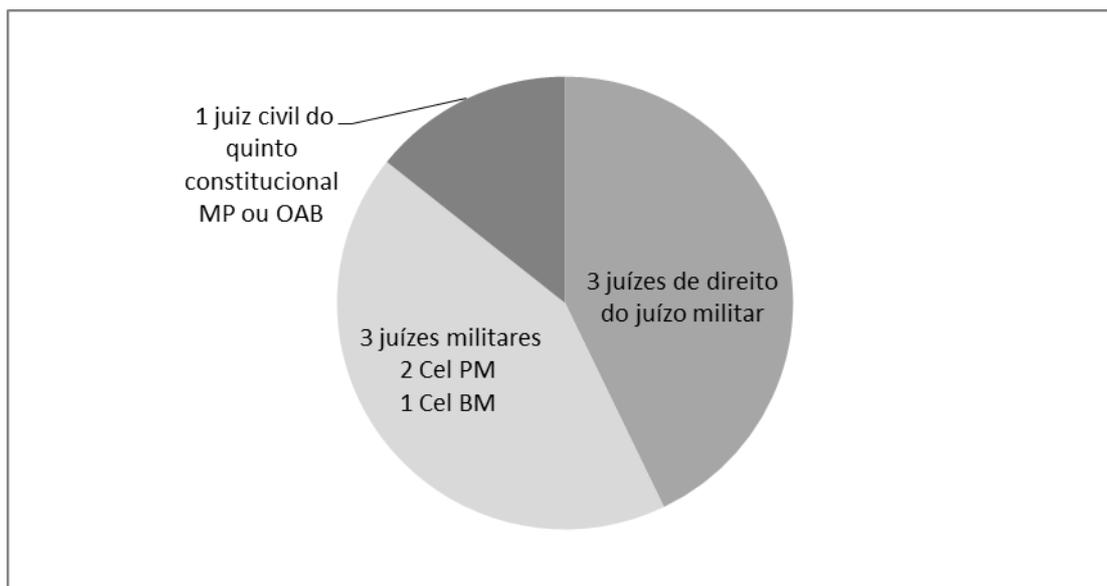
É sempre válido o argumento de que entre os 27 entes federados, aí incluído o Distrito Federal, em apenas três deles a segunda instância da Justiça Militar é especializada. Nos outros 24 estados o julgamento dos recursos das questões decididas na primeira instância da Justiça Militar Estadual é realizado pelo Tribunal de Justiça desde a autorização para criação da Justiça Militar Estadual, autorização esta veiculada pela Lei Federal nº 192 de 17 de janeiro de 1936, até os dias atuais, sendo importante lembrar que no Tribunal de Justiça o julgamento dos recursos interpostos contra as decisões proferidas na primeira instância da Justiça Militar Estadual é evidentemente realizado pelos desembargadores.

É necessário ressaltar que a Emenda Constitucional nº 45/2004, já lançou as bases para uma melhor organização da primeira instância da Justiça Militar Estadual no sentido de maior empoderamento da magistratura civil nesse contexto. Foi criado o órgão do juiz singular com competência para processar e julgar os policiais militares pela prática dos delitos militares praticados contra civis. Foi dada também a este magistrado civil a competência para julgar singularmente as ações cíveis contra atos disciplinares militares.

Poder-se-ia avançar no sentido do empoderamento desse magistrado atribuindo-lhe competência para processar e julgar singularmente os crimes de tortura e abuso de autoridade, além de conduzir singularmente a primeira fase do processo por crime doloso contra a vida de civil até a sentença de pronúncia e presidir o conselho de sentença, que é composto pelo Tribunal do Júri no julgamento dos crimes dolosos contra a vida de civil.

Na segunda instância da Justiça Militar Estadual, no caso dos Tribunais de Justiça Militar, é necessário realizar mais do que já foi feito, posto que todas as alterações são feitas no âmbito do estado federado e no sentido de reforçar a presença de juízes militares e juízes oriundos do quinto constitucional até mesmo extrapolando o limite de 20% (vinte por cento) em detrimento do magistrado de carreira, o juiz de direito do juízo militar.

Entendemos que o juiz de direito do juízo militar, se devidamente representado nas Cortes Castrenses Estaduais, pode conferir maior legitimidade a essas Cortes perante a sociedade civil de maneira que tais Cortes na sua composição plena estariam aptas a receber também a competência para o julgamento dos recursos de todas as sentenças proferidas pela primeira instância no julgamento dos delitos de tortura, abuso de autoridade e mesmo o homicídio praticado contra civis, desde que apresente a composição que ora sugerimos e se encontra representada no Gráfico 5.8, que segue.

**Gráfico 5.8 – Proposta de composição do TJMMG**

Fonte: Conforme a ideia do empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual.

Vale registrar que a nova composição do TJMMG, ora proposta e constante do Gráfico 5.8, integra em seu bojo a presença de 6 juizes especialistas em matéria de direito militar, seja relativa ao direito penal e processual penal militar ou matéria de direito administrativo militar. Três deles são os militares, que dispensam apresentações conforme tratamos nos capítulos 2 e 3 deste trabalho no que tange aos militares federais e estaduais, os outros três são juizes de direito do juízo militar, que são magistrados especializados na matéria e que bem interpretam e aplicam as regras constantes do direito militar à luz da Constituição da República e que segundo a nossa ideia de empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar há de conferir legitimidade às Cortes Castrenses, conforme assunto já tratado no capítulo 4, item 4.1. Vale ressaltar que neste contexto os magistrados civis são verdadeiros representantes da sociedade civil.

A proposta constante do Gráfico 5.8 estabelece que o número de juizes civis deve ser superior ao número de militares porque a atividade de policiamento realizada pela polícia militar é civil, assim como os serviços prestados pelo corpo de bombeiros militar também são de natureza civil, sendo destinados, no caso específico de Minas Gerais, a uma população de 19.597.330 habitantes, conforme Tabela 5.2, os quais são civis e precisam se ver representados adequadamente nos órgãos colegiados de julgamento que integram o Poder Judiciário pátrio.

Não se trata propriamente de uma retirada de tropas, mas de uma necessária diminuição do efetivo militar na composição das Cortes Castrenses

Estaduais, notadamente porque tais Cortes, como órgãos do Poder Judiciário, devem perder o aspecto e as características de quartel para desempenhar a função que o legislador constituinte estabeleceu para elas, qual seja, a função de efetiva prestação jurisdicional a toda a sociedade civil.

É necessário destacar que a composição constante do Gráfico 5.8 não se constitui em uma proposta de representação meramente classista e não visa atender ao interesse pessoal do ocupante do cargo de juiz de direito do juízo militar, sendo importante registrar que esse magistrado desde o momento inicial de implantação da Justiça Militar tanto em Minas Gerais, que data de 1937, quanto nos demais estados que possuem carreira específica, sempre gozou das mesmas prerrogativas, vencimentos ou subsídios e vantagens que possuem os juízes de direito de entrância final ou especial que integram a magistratura da Justiça Comum dos estados.

Vale lembrar que não lhe falta prestígio ou reconhecimento da importância do seu cargo, mas lhe falta, e seu empoderamento concorre para lhe proporcionar, a oportunidade de exercer a plenitude de jurisdição a que nos referimos no capítulo 4 item 4.1, seja na primeira instância com a ampliação de sua competência até mesmo em crimes mais graves como os mencionados anteriormente, ressalvada a competência do Tribunal do Júri, seja na segunda instância com uma maior representatividade que há de conferir a legitimidade de que os Tribunais Militares Estaduais vêm perdendo cada vez mais ao longo do tempo.

A sede na capital e a jurisdição em todo o território do estado já são um considerável fator de empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar, fator que o distingue sobremaneira da competência territorial que é dada aos juízes da Justiça Criminal Comum.

Em razão das novas tecnologias, notadamente a possibilidade de realização de audiências por videoconferência por meio da oitiva de testemunhas à distância, é perfeitamente possível exercer jurisdição à distância com satisfatório grau de eficiência e qualidade, evitando assim desnecessários deslocamentos de testemunhas militares até a capital do estado.

## Conclusão

Tendo em vista que todo o sistema de direitos e a própria ideia de justiça são assentados sobre o princípio da igualdade e considerando também que a existência da Justiça Militar Estadual se constitui por si só em uma desigualdade jurídica no contexto do sistema de Justiça Criminal, desigualdade esta que evidencia uma diferenciação no que se refere ao direito fundamental de acesso à justiça, posto que tanto a corporação, quanto os jurisdicionados, que são militares estaduais, têm não apenas um acesso diferenciado, mas também uma Justiça que apresenta uma composição específica em reconhecimento às peculiaridades da atividade policial militar, reconhece-se que essa desigualdade existe pelo fato de que a Justiça Militar Estadual integra o rol do que em ciência política são denominadas de prerrogativas militares.

A análise da existência dessa desigualdade à luz da teoria da justiça de Rawls, conforme já mencionado no capítulo 1, item 1.4, notadamente o seu segundo princípio de justiça, o qual preceitua que toda e qualquer desigualdade social deve ser disposta de tal modo que se estabeleça em benefício de todos, conduz ao raciocínio de que a existência e manutenção da Justiça Militar Estadual deve estar voltada para esse fim. Desta forma, o foco de atuação dessa Justiça deve ser o atendimento à demanda por justiça de toda a sociedade e não apenas às Corporações Militares e seus integrantes. Entendimento contrário não passa da instituição de uma desigualdade que não seja vantajosa para todos e como tal manifestação de egoísmo, notadamente porque visa privilegiar alguns poucos em detrimento da grande maioria dos cidadãos que não possuem uma jurisdição criminal especializada, egoísmo este que se estabelece como verdadeira injustiça no dizer de Rawls, conforme tratado no capítulo 1, item 1.7.

Além da necessidade de justificação da existência e da manutenção da Justiça Militar Estadual como desigualdade e o conseqüente retorno que ela deve reverter a toda a sociedade no sentido de proporcionar benefício a todos os cidadãos, é necessário lançar vistas sobre o fato da inserção dessa justiça especializada no contexto das instituições jurisdicionais que se constituem em uma justiça democrática e cidadã.

Não se trata tão somente do atendimento aos requisitos de legalidade ordinária e constitucional, que a Justiça Castrense Estadual atende plenamente,

mas sobretudo do questionamento da legitimidade dessa Justiça para que ela, por meio de suas decisões, chancele ou não o uso da força por parte do Estado, quando este, por meio da polícia militar, realiza a função de policiamento civil.

É forçoso reconhecer o valor das instituições militares brasileiras tanto na esfera federal quanto na esfera estadual. Muitas são as semelhanças entre umas e outras, mas torna-se imperativo que se leve em conta a diferença das funções desempenhadas, de maneira que nos tempos atuais não seja adequada a simples reprodução da Justiça Militar do âmbito da União para o âmbito dos estados federados.

É necessário ressaltar que a atividade policial está diretamente relacionada à necessidade de respeito aos direitos de cidadania, que integram os direitos humanos e estes, os direitos fundamentais. Daí a efetiva necessidade de um controle qualificado da atuação policial na esfera do Poder Judiciário.

É certo que a militarização da polícia é um tema que passou ao largo ao longo deste trabalho, notadamente por não se integrar ao objeto de estudo aqui e nem ao problema de pesquisa, sendo importante lembrar, conforme mencionado no capítulo 3, item 3.3, que a polícia militarizada é um pressuposto, um antecedente lógico para a existência da Justiça Militar Estadual. Neste aspecto a Justiça Militar Estadual se torna de fato um acessório da polícia militar. Caso haja a desmilitarização da polícia é necessário que se pense em um efetivo sistema de controle judicial dos atos policiais, não importante de que natureza essa polícia venha a se revestir.

A presença e a especialização do magistrado civil da primeira instância da Justiça Militar pode ser entendida, por excelência, como o fator que distingue a Justiça Militar Estadual das demais Justiças, especialização que se dá certamente em razão da matéria afeta a essa Justiça. Por outro lado, a presença do juiz militar, muito embora seja um componente importante, não se constitui em um fator essencial para a distinção e nem mesmo para a caracterização dessa Justiça Especializada no âmbito do estado federado. Exemplo importante que pode ser lembrado é o da Justiça do Trabalho, que é especial em razão da competência que exerce, em razão do recrutamento específico de seus magistrados togados que são selecionados em um concurso público em que se exige prioritária e especialmente a matéria afeta ao direito do trabalho e ao processo do trabalho. Vale ressaltar que a retirada dos representantes do trabalhadores e dos empregadores do órgão

colegiado de primeira instância da Justiça do Trabalho, as extintas Juntas de Conciliação e Julgamento, não teve o condão de descaracterizá-la, a referida Justiça continua sendo a mesma Justiça do Trabalho sem que os juízes classistas nela permanecessem com direito a voto em suas decisões.

A ideia do empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual se constitui em uma via que assegura a própria manutenção da Justiça Militar Estadual como instituição que integra o Poder Judiciário. Muitos são os revezes por que ela tem passado desde a sua criação, que data no ano de 1937, no caso específico de Minas Gerais, seja em razão da falta de legitimidade perante a sociedade civil, seja porque ela é constantemente associada a parte integrante do aparato de repressão nos períodos de autoritarismo e anormalidade política, conforme já mencionado no capítulo 4, item 4.4, que trata da relação militares x Judiciário nos regimes autoritários, sendo vista como um legado autoritário.

O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual se apresenta como alternativa mais que viável e que se mostra necessária para a solução da questão relativa à inserção desse segmento da Justiça de maneira a conferir-lhe maior legitimidade, credibilidade e eficiência na prestação de serviço jurisdicional à sociedade, conferindo-lhe um maior grau de imparcialidade e isenção, surgindo como ideia que concorre para o aprimoramento da Justiça Militar Estadual dos dias de hoje, cuja composição de seus órgãos de primeira e segunda instâncias e competência não atendem aos reclamos da sociedade, notadamente por privilegiar o componente militar em detrimento do civil, sobretudo no que tange aos integrantes da magistratura, por apresentar um viés corporativista de atendimento às demandas da corporação militar, marcadamente aos seus preceitos de hierarquia e disciplina em detrimento de toda a sociedade. Ao conferir maior legitimidade à Justiça Militar Estadual a ideia do empoderamento de sua magistratura civil a torna mais apta a realizar o trabalho de prestação jurisdicional, que por seu turno passa a ser assimilado com maior aceitação pela sociedade civil, integrando de forma mais útil e efetiva o sistema de Justiça Criminal.

Cumprir destacar que a presente tese não defende a manutenção e a existência da Justiça Militar Estadual que apresenta a composição, conforme gráfico 5.6, e a competência de seus órgãos de primeira e segunda instâncias atuais, notadamente porque com a atual estrutura a referida justiça se aproxima muito mais dos órgãos do Poder Executivo do que propriamente do Poder Judiciário, onde se

encontra sua verdadeira posição topográfica. A atual composição da Justiça Militar Estadual, sobretudo no âmbito da segunda instância nos estados que a possuem, se apresenta como o que Rawls classifica ser uma manifestação de egoísmo, porque se constitui em uma desigualdade que não é vantajosa para todos.

No que se refere à competência para processar e julgar os militares estaduais nos crimes militares próprios e impróprios e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, é necessário ressaltar que a estrutura dos órgãos de primeira e segunda instâncias das Justiças Militares Estaduais nos estados que a possuem, que são Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, se apresenta como uma estrutura judiciária que é subutilizada de maneira que o empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual consistente na ampliação da competência criminal de seus órgãos de primeira instância visa também resolver a questão dessa subutilização, concorrendo também para o desafogamento do sistema de Justiça Criminal que se encontra abarrotado e apresenta sérios problemas de eficiência no que tange à sua missão de responsabilizar e punir policiais militares.

Não se trata tão somente de resolver a questão da subutilização dessa estrutura de justiça especial, mas sobretudo de se investir na especialização no âmbito do Poder Judiciário, especialização esta que já existe e que necessita ser aprimorada com o propósito de que mais aprimorado seja o produto final de seu trabalho, sua prestação jurisdicional.

A ideia do aprimoramento da Justiça Militar Estadual através do empoderamento de sua magistratura civil concorre também para o aproveitamento da expertise desse magistrado civil, que em razão de ser um profissional especializado e um civil, reúne melhores conhecimentos técnico-profissionais para a realização do trabalho de controle judicial da atividade policial. Por se tratar de um magistrado com conhecimento especializado ele se habilita em relação aos demais magistrados que tratam de todas as questões reguladas pelo direito, ele é um especialista em meio a generalistas. Por ser um civil ele se apresenta como alguém mais isento do que os policiais militares para realizar o trabalho de prestação jurisdicional, sendo o legítimo representante da sociedade civil neste segmento de justiça especial.

É necessário considerar o argumento de que o fato dos delitos praticados por policiais militares no exercício da função serem julgados por magistrados civis na

primeira instância, nos casos em que compete ao magistrado civil decidir singularmente, assim como o fato de que esse magistrado civil tenha maior representatividade no órgão de segunda instância, devendo os magistrados civis excederem ao número de juízes militares, não se apresenta como panaceia para a solução de todos os problemas desse segmento da Justiça Criminal, mas é indicativo de maior imparcialidade e isenção, fatores que evidentemente concorrem para o aumento da legitimidade da Justiça Militar Estadual perante a sociedade civil. É válido o argumento de que o magistrado civil especializado deve ganhar espaço em termos de maior competência e representatividade em relação ao juiz militar no contexto das cortes de Justiça Castrenses Estaduais. Não deve ser mantido o modelo atual em que o magistrado togado é sub representado, fator que concorre para os constantes questionamentos da legitimidade dessa justiça especial.

A crítica que se faz à Justiça Militar Estadual no que se refere à sua estrutura e competência atuais nos órgãos de primeira e segunda instâncias nos estados que a possuem, que redundam em sua não aceitação por parte da sociedade civil no que se refere à sua necessária aquisição de legitimidade, não aceitação esta que gera o esvaziamento de sua competência, faz surgir a necessidade de seu aprimoramento que ora é proposto através do empoderamento da magistratura civil dessa justiça e se contrapõe às ideias radicais que pregam tão somente a extinção da Justiça Militar Estadual. Tais ideias se caracterizam pela primariedade e pelo simplismo, notadamente por desconsiderar o valor que as instituições militares estaduais representam, além de seus relevantes serviços prestados à nação brasileira, em que pese os equívocos e os desvios das instituições policiais no passado e no presente, os quais ocorrem em certa medida em razão da inexistência de um adequado controle democrático civil sobre os militares que integram as polícias militares dos estados da federação na seara do Poder Judiciário.

É necessário ressaltar que as ideias que pregam a extinção da Justiça Militar Estadual são até compreensíveis, notadamente porque ela é tida como uma estrutura de justiça especial que atende precipuamente a interesses corporativos da instituição militar estadual, conforme se pode notar sobretudo na composição de seus órgãos de segunda instância nos estados que a possuem, que efetivamente existe para julgar um número muito reduzido de processos.

A necessidade de um maior investimento nas instituições que realizam o controle judicial da atividade desempenhada pela polícia militar é algo que se justifica em razão do fato de que o jurisdicionado policial militar se constitui em um cidadão que quando pratica delitos no exercício de sua função policial civil, lesa mais gravemente a sociedade, sobretudo no que se refere às camadas sociais economicamente menos favorecidas. A violência praticada pelo policial militar no exercício da função não é uma violência comum como a praticada pelo particular, mas uma violência que apresenta certo grau de qualificação, notadamente porque se trata de violência exercida pelos representantes do Estado, o qual possui o monopólio do uso legítimo da força, ou da violência, conforme mencionado no capítulo 1, item 1.6. Assim o aprimoramento da Justiça Militar Estadual por meio do empoderamento da magistratura civil é medida que constitui em um imperativo de justiça social, tendo em vista o fato de que quando se decide um processo criminal no âmbito da Justiça Militar Estadual é preciso que se tenha em vista não apenas a necessidade de se fazer justiça ao jurisdicionado, o policial militar, ou que se leve em conta a necessidade de salvaguarda dos preceitos de hierarquia e disciplina, mas também à vítima do delito, que em sua grande maioria são as pessoas mais pobres e que se encontram em situação de vulnerabilidade social. É necessário que se faça justiça tendo como foco toda a sociedade.

As relações civis x militares se constituem em um ponto sensível em toda e qualquer democracia, sejam militares federais ou militares estaduais, posto que aqueles, caso se desviem de sua verdadeira função, usurpam o poder político por meio de golpes de estado, subvertendo a ordem política democrática e estes usurpam os direitos dos cidadãos, violando gravemente os direitos fundamentais.

A Justiça Militar se constitui em um *locus* privilegiado para o estabelecimento da tônica da relação entre civis e militares, e esta relação há que ser pautada pelo controle daqueles sobre estes, muito embora se reconheça que o controle de civis sobre militares não se realize somente no âmbito judicial, sendo certo que ele vai muito além dessa modalidade de controle. A Justiça Militar Estadual, através da ideia do empoderamento de sua magistratura civil, pode vir a se constituir em uma importante agência da grande cadeia de *accountability* da atividade desempenhada pela polícia militar, conforme já mencionado no capítulo 3, item 3.4, que trata do policiamento preventivo e a ideia de *accountability*.

O controle democrático de civis sobre militares que aqui se pretende com a ideia do empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual é o que há de ser realizado através do exercício de seu poder de jurisdição, o poder de dizer o direito. Trata-se de controle que se exerce sobre os fatos que se apresentam como lesivos à sociedade e que são definidos como crime nas normas penais incriminadoras. O controle realizado sobre a atividade policial desempenhada pela polícia militar através do processo criminal que tramita nessa justiça especial há que sopesar os interesses em conflito que gravitam nessa esfera, conforme já mencionado no capítulo 4, item 4.6, que são o direito de liberdade do indivíduo, os interesses da corporação militar em salvaguarda dos preceitos de hierarquia e disciplina e a preservação dos direitos humanos.

A respeito da *accountability* da atividade policial é necessário destacar, como importante recurso para a obtenção da efetiva prestação de contas e consequente responsabilização dos agentes públicos, o desenvolvimento de mecanismos que assegurem mais transparência nos processos de trabalho da atividade pública. Segundo Filgueiras,<sup>1</sup> é necessário adotar uma política que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. Assim, a Justiça Militar Estadual, nos moldes que ora se propõe, com o devido empoderamento da magistratura civil, se constitui na instituição do Poder Judiciário com o desenho institucional mais adequado para o exercício do controle da atividade policial, controle esse realizado por uma Justiça Cidadã.

Por outro lado, em se considerando por absurdo, caso se adote ideia contrária à do empoderamento da magistratura civil no âmbito da Justiça Militar Estadual, tanto do juiz de direito, que atua na primeira instância, quanto do juiz civil do Tribunal de Justiça Militar nos estados que o possuem, caso lhes sejam retiradas as prerrogativas e possibilidades de atuação na primeira instância, caso lhe seja suprimida a representatividade no órgão colegiado de segunda instância, uma vez suprimida a presença desse magistrado nos órgãos colegiados de primeiro e segundo graus, a Justiça Militar Estadual percorreria a trajetória de retorno ao seu próprio início, qual seja, ela se transformaria em um contencioso administrativo, conforme mencionado o item 5.1, quando foi narrada a situação da Justiça Militar do estado do Rio Grande do Sul no período anterior à vigência da Constituição de 1934,

---

<sup>1</sup> FILGUEIRAS, 2011, p. 66.

notadamente por ser esta a primeira Constituição brasileira que autorizou a criação das Justiças Militares Estaduais.

Retire o magistrado civil desse contexto e a Justiça Militar Estadual perde por completo sua legitimidade. Diferentemente do juiz presidente do Tribunal do Júri que se apresenta como um simples técnico que preside o tribunal popular, o magistrado civil da Justiça Militar Estadual representa toda a sociedade civil no âmbito do Poder Judiciário Especializado que realiza o controle das polícias militares.

O espaço existente para a Justiça Militar Estadual em um estado de direito que se pretenda democrático é o de que haja maior empoderamento da magistratura civil, de maneira a atender às já mencionadas balizas bem traçadas por Zaverucha, quando o referido autor descreve acerca da necessidade de conquista da legitimidade democrática do Judiciário Militar, conforme verifica-se no capítulo 4, item 4.3, que trata da legitimidade da Justiça Militar. É certo que o autor se refere à Justiça Militar da União, que possui outros elementos justificadores para a aquisição da legitimidade democrática, entretanto, tais balizas, no que diz respeito à aquisição da necessária legitimidade, são importantes à Justiça Militar Estadual.

Vale ressaltar que o empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual não é ideia que deva ser simplesmente transportada para o contexto da Justiça Militar da União, marcadamente em razão da notória diferença que existe entre as atividades desempenhadas pelas Forças Armadas e as polícias militares, atividades estas já mencionadas nos capítulos 2 e 3. Em que pese a similitude entre a polícia e o exército, o fato da simples reprodução no contexto dos estados federados da estrutura de Justiça Militar da União sem nenhuma adaptação às peculiaridades da atividade desempenhada pela polícia militar, que evidentemente é civil, se constitui em um equívoco histórico que demanda reparação, de maneira que não se deve agora cometer o mesmo equívoco em sentido contrário.

O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual se constitui na própria reparação acima mencionada e permite que este segmento de justiça especial trilhe um caminho que lhe seja próprio, no sentido de lhe permitir a realização de uma prestação jurisdicional de melhor qualidade e assim adquirir maior legitimidade democrática.

A ideia do empoderamento visa dar maior eficiência à Justiça Militar Estadual em razão da especialização do magistrado civil, o qual também confere a

ela maior credibilidade, principalmente pelo fato de que esse magistrado não pertence à Corporação Militar, não planeja e nem executa a política pública de segurança pública, não está sujeito a praticar crime militar no desempenho da função de policiamento como os integrantes da corporação e não compartilha com eles do espírito de corpo e coesão, que se por um lado gera lealdade no cumprimento da lei, pode gerar a lealdade na transgressão, conforme mencionado no capítulo 3, item 3.3.<sup>2</sup>

Enfim, o magistrado civil encarna o que Garapon<sup>3</sup> define como o espírito público desinteressado, conforme tratado no capítulo 4, item 4.1, e dessa forma possui os meios e as qualidades para transformar a Justiça Militar Estadual em uma agência de *accountability* por meio da necessária transparência, realizando em cada processo crime a oportunidade de efetiva prestação de contas a toda a sociedade, dos atos havidos como sendo de má atuação policial e definidos como crimes sejam propriamente ou impropriamente militares.

O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual implica a adoção de medidas concretas que levem a um maior grau de institucionalização dessa Justiça em todos os estados da federação brasileira em seus órgãos de primeira instância, que podem proporcionar maior transparência de acordo com a ideia de *accountability*. Tal medida concorre também para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional, elevando assim o grau de legitimidade democrática, de maneira que o processo de construção da decisão judicial da Justiça Castrense Estadual que ora é proposto seja levado a termo por uma estrutura que tenha melhores condições e uma maior aceitação junto à sociedade. Assim, o empoderamento da magistratura civil pode ser realizado por meio das seguintes medidas:

- a previsão nas leis de organização judiciária estaduais de todos os estados da federação, de que o cargo de juiz de direito do juízo militar, que atua nas Auditorias da Justiça Militar Estadual, seja privativo de magistrado aprovado em concurso público específico para a carreira da magistratura da Justiça Militar Estadual, devendo ser lembrado que das 27 unidades da federação apenas 6 preveem o provimento de tal cargo com magistrado de carreira específica, conforme Quadro 5.1, os demais proveem o cargo com o

---

<sup>2</sup> LEMGRUBER; MESUMECI, 2003, p. 65.

<sup>3</sup> GARAPON, 1999, p. 45.

magistrado integrante dos quadros da Justiça Comum estadual, em flagrante perda da especialização;

- a ampliação da competência criminal da primeira instância da Justiça Militar Estadual, de maneira que os crimes de abuso de autoridade, tortura e a primeira fase do processo dos crimes dolosos contra a vida de civil, passem à competência singular do juiz de direito do juízo militar, assim como a presidência do Tribunal do Júri a ser instaurado na Justiça Militar para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida de civil;
- no âmbito da segunda instância nos estados que possuem Tribunal de Justiça Militar (MG, SP e RS), que o magistrado civil dessas Cortes Castrenses esteja devidamente representado em número que exceda em uma unidade ao de Juízes Militares, os juízes coronéis PM ou BM. Tal medida se mostra necessária em respeito ao fato de que a função de policiamento desempenhada pela polícia militar é uma função de policiamento civil realizada perante a sociedade civil, sendo também importante para a concretização do controle democrático civil sobre militares. Para tanto, vale lembrar a proposta consignada no Gráfico 5.8, o qual estabelece a composição dos membros do Tribunal com as seguintes origens: 3 juízes de direito do juízo militar, 3 juízes coronéis PM (sendo 2 PM e 1 BM) e 1 juiz do quinto constitucional (limitado ao percentual previsto na Constituição da República em seu artigo 94, que é de 20%, sendo oriundos do MP ou da OAB alternadamente);
- ainda no âmbito da segunda instância, necessário se mostra alterar a nomenclatura do cargo do magistrado civil das Cortes Castrenses Estaduais nos estados que a possuem (MG, SP e RS), de juiz civil do Tribunal de Justiça Militar para desembargador do Tribunal de Justiça Militar, notadamente por ser medida que melhor expressa a ideia de que tanto essas Cortes assim como seus integrantes prestam um serviço a toda a sociedade e não apenas à Corporação Militar (diferentemente da terminologia atual que os denomina apenas e tão somente sob a ótica e no contexto da corporação militar, que é a de Juiz Civil do Tribunal de Justiça Militar);
- o estabelecimento da aposentadoria compulsória ao juiz coronel PM, após 15 anos de efetivo serviço na magistratura, de maneira que assim como há

um limite temporal de permanência na corporação militar, pelas mesmas razões, deve haver um limite temporal de permanência desse magistrado militar, dada a excepcionalidade de sua condição no âmbito do Poder Judiciário;

- a competência para julgamento, em grau de recurso, de todos os feitos decididos no âmbito da primeira instância abrangendo os crimes militares próprios ou impróprios, havendo assim a ampliação da competência que passa a abranger os delitos de abuso de autoridade, tortura e crimes dolosos contra a vida de civil, conforme a presente proposta, bem como das ações judiciais contra atos disciplinares militares, para o pleno do Tribunal de Justiça Militar Estadual cuja composição consta da proposta consignada no Gráfico 5.8.

O empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual viabiliza a efetiva prestação de uma jurisdição plena a toda a sociedade, devendo ser lembrado que a maioria dos delitos que estão sob a jurisdição castrense nos estados federados são delitos impropriamente militares e como tal lesam mais à sociedade do que à corporação militar, conforme registrado no Quadro 5.2 e Gráfico 5.1 do capítulo 5. Tal medida proporciona maior adequação à estrutura dessa Justiça à presente realidade social, dotando-a de maior integração ao sistema de Justiça Criminal pátrio.

A ideia do empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar está em consonância com o que preconiza Tocqueville, ao constatar que o juiz americano é revestido de um imenso poder político. Na mesma esteira de raciocínio cumpre destacar que tal empoderamento reforça o argumento apresentado por Vianna, quando este faz a leitura do mesmo Tocqueville, e discorre sobre a necessidade de se aprender com o paradigma americano que substituiu a aristocracia, pelo seu correlato funcional, a magistratura. Ambas as menções são encontradas no capítulo 4, item 4.1, que trata do Poder Judiciário como poder político. O referido empoderamento concorre também para o que Vianna define como uma justiça mais efetiva e eficaz, quando discorre sobre a ampliação dos poderes do juiz por ocasião do advento da Lei nº 9.099/95, conforme já mencionado no capítulo 5, item 5.2.

O empoderamento da magistratura civil no âmbito da Justiça Militar Estadual se constitui em importante medida não apenas para que se realize com maior eficiência a questão relativa à necessidade de controle da polícia militar, o

qual seria realizado por um órgão jurisdicional com maior grau de legitimidade, mas também para que ela assuma os contornos de uma justiça democrática. A confirmação desse argumento é evidenciada pelos elementos normativos destacados neste trabalho descritivo, que podem ser notados nos efeitos da aplicação da Lei nº 9.099/95 e da Lei Estadual de Minas Gerais nº 14.310/02, bem como o empoderamento do juízo civil através das Leis nºs 9.299/96 e 9.455/97, assim como a Emenda Constitucional nº 45/2004, alteração constitucional esta em que o empoderamento da magistratura civil da Justiça Militar Estadual foi um fim visado pelo legislador constituinte derivado. Tais elementos normativos, que são as mencionadas leis, evidenciam uma construção que vem ocorrendo ao longo do tempo no que se refere à dinâmica de funcionamento e ao desenho institucional da Justiça Militar Estadual, construção que precisa seguir seu curso até o termo final em que se busca uma instituição de justiça especial que esteja em consonância com os tempos atuais.

Trata-se de medida que consiste em importante recurso para a realização de um trabalho de engenharia constitucional, no que se refere à estrutura e ao funcionamento das instituições públicas, em especial nossas instituições de justiça, conforme destaca Soares,<sup>4</sup> o qual esclarece o argumento de Verdú,<sup>5</sup> quando este salienta a importância da engenharia constitucional na teoria da constituição e sobretudo acerca da necessidade de aprimoramento das instituições que se mostrem inadequadas à realidade social e constitucional, que no caso em estudo diz respeito à Justiça Militar Estadual.

A engenharia constitucional é trabalho de reforma do Estado. No que toca a essa reforma, Filgueiras salienta que o conceito de *accountability* deve permear tal reforma, sendo este o horizonte normativo para a consolidação da democracia.<sup>6</sup>

É exatamente o trabalho de engenharia constitucional que visa alterar o desenho institucional da Justiça Militar Estadual de maneira a dotá-la de maior legitimidade, assegurando assim sua permanência entre os órgãos do Poder Judiciário com um formato próprio de uma justiça democrática que seja dotada de melhores condições para realizar o tão necessário controle da polícia militar, além

---

<sup>4</sup> SOARES, 2001, p. 540.

<sup>5</sup> VERDÚ, 1984, p. 129.

<sup>6</sup> FILGUEIRAS, 2011, p. 68.

de se constituir em um importante fator de concretização do controle democrático civil sobre militares estaduais na seara do Poder Judiciário.

## Referências

ALESSI, Gil; BARONI, Larissa Leiros. Lei permite que Brasil tenha apenas 1 bombeiro por Estado. *UOL Notícias: Cotidiano*, São Paulo, 16 fev. 2012. Disponível em: <www.noticia.uol.com.br>. Acesso em: 29 jul. 2014.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: Edusc, 2005.

ARAÚJO, João Vieira. *A revisão nos processos penais*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1899.

ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ARISTÓTELES. *Retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ARNAUD, André-Jean. *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Trad. Vicente de Paulo Barretto. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BANDEIRA, Esmeraldino. *Direito, Justiça e processo militar*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1919.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito processual constitucional: aspectos contemporâneos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BARRETO JÚNIOR, Jésus Trindade. A modernização da polícia civil brasileira. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Rio de Janeiro: Editora TecnoPrint, 1985.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 101.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UNB, 2007.

BRASIL. Lei nº 192, 17 de janeiro de 1936. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 22/1/1936, p. 1716. (Publicação Original)

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 31/12/1940, p. 23.911. (Publicação Original)

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.001, 21 de outubro de 1969. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - Suplemento - 21/10/1969, p. 6. (Publicação Original)

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.072, 30 de dezembro de 1969. Dá nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1 - Suplemento - 30/12/1969, p. 11103. (Publicação Original)

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.002, 21 de outubro de 1969. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - Suplemento - 21/10/1969, p.49. (Publicação Original)

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 14/3/1979, p. 3689. (Publicação Original)

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. 292p.

BRASIL, Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 8/4/1997, p. 6742 (Publicação Original)

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 11/1/2002, p. 1 (Republicação Atualizada)

CAMPANHOLE. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CASTRO, Celso. *Os militares e a república: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

CASTRO, Kátia Duarte de. *O júri como instrumento do controle social*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

CHEVIGNY, Paul. Definindo o papel da polícia na América Latina. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000.

COSTA, Emília Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2006. 191p.

COTTA, Francis Albert. *Matrizes do sistema policial brasileiro*. Belo Horizonte: Crisálida, 2012.

COUTINHO, Jair Cançado. A Justiça Militar de Minas: história e competência. *Revista de Estudos e Informações*, Belo Horizonte, a. I, n. 1, p. 12-14, dez. 1984.

CUBAS, Viviane de Oliveira. *Accountability* e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 75-99, abr./jun. 2010.

D'ARAUJO, Maria Celina. *Ainda em busca da identidade: desafios das Forças Armadas na Nova República*. Rio de Janeiro: CPDOC – FGV, 2000.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 2. ed. Trad. Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

DE PAULA, Edylcea Nogueira. Contencioso Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 16, n. 62, p. 271-280, abr./jun. 1979.

DELGADO, Maurício Godinho. A democratização do modelo sindical brasileiro e a convenção 87 da OIT. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, PUC Minas, Belo Horizonte, a. 3, n. 5 e 6, p. 205-220, 2000.

DOWDLE, Michael W. Public Accountability: Conceptual, Historical, and Epistemic Mappings. In: DOWDLE, Michael W. (Org.). *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

FOGAÇA, Rosimeri de Souza Suffert. Tribunal de Justiça Militar do Rio Grande do Sul: nove décadas de prestação jurisdicional. *Edição Especial*, a. 1, n. 0, p. 25-32, jan./jun. 2008.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

FREYESLEBEEN, Márcio Luís Chila. *A prisão provisória no CPPM*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 240p.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A participação popular nos tribunais penais: In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Juizados Especiais Criminais: comentários à lei 9099 de 26.09.1995*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

HABERMAS, Jurguen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

HAMILTON, Alexander; JAY, John. MADISON, James. *O federalista*. Campinas: Russel Editores, 2003.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. *O soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

LA PALOMBARA, Joseph. *A política no interior das nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1974.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Cultura Jurídica; Editora Líder, 2001.

LEMGRUBER, Julita; MESUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

LIMA, Carlos de Araújo. *Os grandes processos do júri*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1957.

LIMA, Carlos de Araújo. *Justiça social e o Tribunal do Júri*: Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Folha Carioca, 1982.

LOBÃO, Célio. *Direito penal militar atualizado*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

MAINWARING, Scott. Introduction: In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MARQUES, José Frederico. *A instituição do júri*. São Paulo: Saraiva, 1963.

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 271-296, 2004.

MENACHO DOS ANJOS, Marcelo Adriano. O crime militar e a transgressão disciplinar militar, *Revista de Estudos e Informações*, Belo Horizonte, n. 12, p. 17-20, nov. 2003.

MENACHO DOS ANJOS, Marcelo Adriano. Algumas considerações sobre o direito de greve. *Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 53-61, jul./dez. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. O CNJ e a questão da Justiça. *Revista Interesse Nacional*, São Paulo, a. 4, n.16, p. 21-29, jan./mar. 2012.

MÉNDEZ, Juan E. Reforma Institucional, inclusive acesso à justiça: introdução. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MINAS GERAIS. Lei nº 226, 9 de novembro de 1937. Organiza a justiça militar do estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1937.

MINAS GERAIS. Decreto-Lei nº 1.630, 15 de janeiro de 1946. Contém a organização judiciária do estado de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1946.

MINAS GERAIS. Lei nº 1.098, 22 de junho de 1954. Contém a organização judiciária. Minas Gerais, Belo Horizonte, 23 de junho 1954. (Publicação Original)

MINAS GERAIS. Acórdão publicado em 05/09/96, *Diário do Judiciário*, parte II, p. 17 e 18. Apelação nº 1.950. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 5.301, 16 de outubro de 1969. Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1969.

MINAS GERAIS. Decreto nº 23.085, 10 de outubro de 1983. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM). Minas Gerais, Belo Horizonte, 1983.

MINAS GERAIS. *Constituição do estado de Minas Gerais*, 21 de setembro de 1989. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1989. 276 p.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 59, 18 de janeiro de 2001. Contém a organização e a divisão judiciárias do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. (Redação dada pela LC nº 85/05)

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2012.

MONTEIRO, Góes. *A Revolução de 30 e a finalidade política do exército*. Rio de Janeiro: Andersen Editores, 1934.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 1-14, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de; SOARES, Samuel Alves. Brasil: Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de; SOARES,

Samuel Alves. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2000.

OLIVEIRA, Nilo Dias de. Os primórdios da doutrina de segurança nacional: a Escola Superior de Guerra. *História*, Franca, v. 29, n. 2, dez. 2010. (versão *on line*)

PEDROSO, Regina Célia. *Estado autoritário e ideologia policial*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005.

PERALVA, Angelina. *Violência e democracia o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 335p.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O estado de direito e os não privilegiados na América Latina. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRATES, Marco. O tamanho da PM nos Estados brasileiros. *Exame.com. Brasil. Segurança*, São Paulo, 1 out. 2012. Disponível em: <[www.exame.abril.com.br](http://www.exame.abril.com.br)>. Acesso em: 29 jul. 2014.

PRZEWORSKI, Adam; MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia? In: PRZEWORSKI, Adam; MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (Orgs.). *Dilemas da Consolidação da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

RANGEL, Paulo Castro. *O Estado do Estado*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2009.

RAWLS, J. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001. 214p.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REBOUÇAS, Francisco de Paula Sena. *Fim de século e justiça*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.

ROCHA, Fernando Antônio Nogueira Galvão da. Tribunal do Júri na Justiça Militar Estadual. *Revista de Estudos e Informações*, Belo Horizonte, n. 17, p. 29-32, out. 2006.

ROMEIRO, Jorge Alberto. *Curso de direito penal militar: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1994. 352p.

ROUSSEAU, Jean Jaques. *Do contrato social*. Trad. Edson Bini. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

SADEK, Maria Tereza Ainas. Poder Judiciário: conservação e mudanças. In: DINIZ, Simone, PRAÇA, Sérgio (Orgs.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça Militar. *História da Justiça Militar do Estado de São Paulo*. São Paulo: 1976.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.037, 27 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a criação e provimento de cargos no Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo, 2008.

SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da ordem sob a lei. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHULZ, John. *Exército na política: origens da Intervenção Militar – 1850-1894*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1994.

SILVA, Jorge da. Violência policial e ideológica dos algozes-vítima. In: OLIVEIRA, D. *et al. Violência policial: tolerância zero?*. Goiânia: Editora UFG, 2001.

SOARES, Waldyr. *Regime criminal e disciplinar do militar do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: edição do autor, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Trad. Ítalo Tronca. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.

STEPAN, Alfred. As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SUTIL, Jorge Correa. Reformas judiciárias na América Latina: boas notícias para os não privilegiados. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

TEIXEIRA, Flávia Camello. *Da tortura*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

TORNAGHI, Hélio. *Instituições de processo penal*. São Paulo: Saraiva, 1977.

TREVISAN, Leonardo. *O que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro*. São Paulo: Global, 1985.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Trad. Micheline Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VALLINDER, Torbjorn; TATE, C. Neal. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de derecho político*. 2 ed. Madrid: Tecnos, 1972 (v. I), 1974 (v. II), 1984 (v. IV).

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*: Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999. 270p.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

ZAVERUCHA, Jorge. Superior Tribunal Militar: entre o autoritarismo e a democracia. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004. (versão *on line*)

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. O exército na segurança pública: as operações de garantia da lei e da ordem. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. Justiça Militar. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2013.