



UFRGS

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO**

Av. João Pessoa, 80 - Sala 14 - CEP 90040-000 - Porto Alegre/RS
www.direito.ufrgs.br



FACULDADE DE DIREITO

Departamento de Ciências Penais

NELSON ROBERTO GOMES JUNIOR

**ADMISSIBILIDADE DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES
DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM**

Porto Alegre

2017

NELSON ROBERTO GOMES JUNIOR

**ADMISSIBILIDADE DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES
DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Roberto Ilha da Silva.

Porto Alegre

2017

NELSON ROBERTO GOMES JUNIOR

**ADMISSIBILIDADE DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES
DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Roberto Ilha da Silva.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ângelo Roberto Ilha da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Marcus Vinicius Aguiar Macedo (Avaliador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Sami Abder Rahim Jbara El Jundi (Avaliador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser o guia dos corretos caminhos da virtude, sendo sempre a coluna inquebrantável onde pude apoiar-me nos momentos de incertezas.

Aos meus pais que me ensinaram os valores virtuosos e que com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

A minha esposa Kellin Cristina Bochnia pelo apoio, dedicação e amor que sempre me dispensou.

A todos os professores e colegas desta universidade os quais tive o prazer de conviver durante esses oito anos de vida acadêmica.

A meu orientador, Professor Doutor Ângelo Roberto Ilha da Silva, pela disponibilidade e dedicação prestada para a realização deste trabalho.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho.

*“Ó homem, conhece-te a ti mesmo e
conhecerás o Universo e os Deuses.”*
Inscrição gravada no Templo dos Delfos e
atribuída a Sócrates.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo direcionar o conhecimento referente à atuação das Forças Armadas nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem com o ordenamento jurídico vigente. Em que pese tenha sido a tarefa de zelar pela defesa social conferida às forças policiais, a sensação de medo e inquietude, corroborada pela percepção da incapacidade de alguns Estados-membros de enfrentar a violência urbana, fez emergir anseio social de maior engajamento da União. Neste ambiente, têm as Forças Armadas sido instadas a atuar direta ou indiretamente no combate à violência urbana, apesar de estruturada e treinada originariamente para missão diversa. Para cumprir o objetivo de se ter conhecimento do ordenamento jurídico brasileiro referente à utilização das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem, realizou-se primeiramente uma abordagem constitucional, pois, a Constituição Federal além de seu status de norma máxima, esta definiu as Forças Armadas, em matéria de composição, organização e destinação funcional. Em um segundo momento, realizou-se uma análise das Leis e Decretos, que prosseguem regulamentando as competências das Forças Armadas nas operações da Garantia da Lei e da Ordem. Concluindo com o presente estudo que o Estado Brasileiro, liberto de qualquer atividade ditatorial, dispõe das Forças Armadas como força secundária para se manter intangível frente às ameaças de instabilidade institucional.

Palavras-chave: Forças Armadas. Segurança Pública. Garantia da Lei e Ordem.

ABSTRACT

This monograph aims to direct the knowledge regarding the action of the armed forces in operations for the Guarantee of Law and Order with the current legal system. Although the task of ensuring social protection has been given to police forces, the sense of fear and lack of tranquility corroborated by the perception of the inability of some States to deal with urban violence has given rise to a social desire for more engagement of the federal government. In this scenario, the armed forces have been urged to act directly or indirectly in the battle against urban violence, despite being structured and originally trained for a different mission. In order to fulfill the objective of acquire knowledge about the Brazilian legal system regarding the use of the armed forces in operations for the Guarantee of Law and Order a constitutional approach was made in the first part of this study considering that the Constitution of the Federative Republic of Brazil is the supreme law of the country and its provisions have defined the armed forces in relation to their composition, organization and functional purpose. In a second moment, the laws and decrees that regulate the powers and functions of the armed forces in operations for the Guarantee of Law and Order were analyzed, concluding with the study that Brazil, without any dictatorial activity, has the armed forces as a second force to remain intangible in face of threats of institutional instability.

Keywords: Armed forces. Public security. Guarantee of Law and Order.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APOP	Agentes de Perturbação da Ordem Pública
Art	Artigo
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CP	Código Penal
CPM	Código Penal Militar
CPP	Código de Processo Penal
CPPM	Código de Processo Penal Militar
FA	Forças Armadas
F Opn	Forças Oponentes
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
LC	Lei Complementares
MD	Ministério da Defesa
Op GLO	Operação da Garantia da Lei e da Ordem
RE	Regras de Engajamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	CONCEITOS	14
2.1	AGENTES DE PERTURBAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA (APOP)	14
2.2	AMEAÇA	14
2.3	NORMAS DE CONDUTA	14
2.4	REGRAS DE ENGAJAMENTO.....	14
2.5	GARANTIA DA LEI E DA ORDEM.....	15
2.6	ORDEM PÚBLICA	16
2.7	OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (OP GLO)	18
2.7.1	Diferenças entre a determinação do emprego das Forças Armadas em Op Glo e Estado de Defesa	22
3	ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO REFERENTE À UTILIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	24
3.1	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	26
3.2	LEI COMPLEMENTAR Nº 97/99	30
3.3	DECRETO 3.897/01	33
3.3.1	Poder de polícia exercido pelas Forças Armadas quando em Op GLO....	35
3.3.2	A busca pessoal realizada pelos militares das Forças Armadas durante uma Op Glo.....	37
3.3.3	Atos concretos de prevenção e repressão que podem ser realizados pelas Forças Armadas durante a execução de uma Op GLO.....	39
3.3.4	Princípio do uso progressivo da força	41
3.4	DECRETO Nº 4.411, DE 7 DE OUTUBRO DE 2002	42
3.5	DECRETO Nº 4.412, DE 7 DE OUTUBRO DE 2002	43
4	CONCLUSÃO	45

REFERÊNCIAS.....	47
------------------	----

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal define as Forças Armadas como instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina e pondo-as, pela natureza e relevância de sua missão, sob o comando supremo do Presidente de República. A sua nobre missão é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e a defesa da lei e da ordem.

No Brasil, a violência, o medo e a insegurança estão por toda a parte. Nas periferias aos bairros mais requintados da elite ninguém está a salvo. Em todas essas comunidades, não há moradores, mas sim verdadeiros sobreviventes. Talvez o medo decorrente da violência seja o elemento mais presente no modo de vida do brasileiro. O colapso da segurança pública é o mais trágico retrato da crise social, moral e política brasileira.

O aumento das taxas de criminalidade, sobretudo nos grandes centros urbanos, a degradação do espaço público, a superpopulação nos presídios, rebeliões e fugas nas unidades prisionais, entre tantos outros, são causas da sensação de insegurança sentida por todos os brasileiros.

Nesse ambiente, a participação das Forças Armadas em ações de restabelecimento da ordem pública ganhou contornos imperativos, despertando polêmicas dentro e fora do poder público.

Segundo o General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas¹, Comandante do Exército Brasileiro, nos últimos 30 anos, as Forças Armadas foram empregadas 115 vezes, em operação de Garantia da Lei e da Ordem, e este emprego constante das Forças Armadas nas operações de segurança pública, tem sido objeto de estudo entre os profissionais e doutrinadores das áreas relacionadas às ciências sociais, bem como, por toda a população brasileira.

Exemplo de uso das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem foi o emprego de tropas em operações de pacificação do Governo estadual em diferentes comunidades do Rio de Janeiro, mais especificamente na ocupação do Morro do Alemão e para pacificar a favela da Maré. Também, recentemente, o uso de tropas federais nos estados do Rio Grande Norte e do Espírito Santo, devido ao

¹ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/e-triste-que-a-populacao-veja-como-alternativa-uma-intervencao-militar-diz-chefe-do-exercito-2tb3utb80pncfu9w5qmqmd0vq>>
Acesso em: 25 jun. 2017.

esgotamento dos meios de segurança pública, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em janeiro, do corrente ano, o governo federal autorizou a atuação das Forças Armadas nos presídios para fazer inspeção de materiais considerados proibidos e reforçar a segurança nas unidades prisionais.

As operações de Garantia da Lei e da Ordem não são incomuns, como consequência, surgem diversas dúvidas nos mais variados segmentos da sociedade, que naturalmente questionam: Qual o respaldo jurídico para que as Forças Armadas possam ser empregadas no restabelecimento da ordem pública?

Aqueles que são contrários à atuação das Forças Armadas em ações de combate à violência urbana, entendem que neste caso inexistente a figura do “inimigo” externo, mas sim a do cidadão, que é titular de direitos e garantias constitucionais.

Por outro lado a sociedade, em sua maioria, emite uma opinião de que as Forças Armadas deveriam ser empregadas no combate à criminalidade.

E é neste âmbito de debate que se justifica o debruçar sobre o tema em análise deste trabalho.

Realizadas exclusivamente por ordem expressa da Presidência da República, as missões das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, estão previstas na Constituição Federal de 1988, e em legislações extravagantes, que determinam que o emprego das Forças Armadas na GLO ocorra somente nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem, por motivação ou não dos governadores ou dos chefes dos demais Poderes constitucionais.

Para a realização do presente trabalho, inicialmente conceitua-se Agentes de Perturbação da Ordem Pública; Ameaça; Normas de conduta; Regras de Engajamento; Garantia da Lei e da Ordem; Ordem Pública e Operação de Garantia da Lei e da Ordem; termos de fundamental importância para a compreensão do conteúdo disposto no capítulo e subcapítulo posteriores, onde tratamos dos dispositivos constitucionais e legais que autorizam o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, bem como da delimitação das possibilidades de emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem e, sobretudo, o alcance dos poderes que lhes são deferidos para tal mister.

OBJETIVO GERAL

Realizar o estudo do ordenamento jurídico brasileiro referente à utilização das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem, com o objetivo de verificar se a Constituição Federal e demais leis extravagantes, autorizam o seu emprego no combate à criminalidade interna do país.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como o Direito Militar não faz parte da grade curricular da quase totalidade das universidades brasileiras, sejam elas públicas ou privadas, o respectivo trabalho teve em vista despertar o interesse a respeito do assunto, no sentido de estimular as discussões sobre o tema, de forma que não houve qualquer pretensão de esgotamento do assunto.

METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia aplicada para a efetivação da pesquisa e sua conclusão foi desenvolvida mediante a realização de pesquisa bibliográfica de fontes primárias e secundárias, bem como trabalhos de conclusão de curso, notícias e reportagens.

2 CONCEITOS

A fim de facilitar o entendimento desde a parte inicial, destacam-se as seguintes conceituações:

2.1 - AGENTES DE PERTURBAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA (APOP)

São pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação momentaneamente comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio.²

2.2 AMEAÇA

São atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio.³

2.3 NORMAS DE CONDUTA

As Normas de Conduta são prescrições que contêm, entre outros pontos, orientações acerca do comportamento a ser observado pela tropa no trato com a população, pautado, sempre, pela urbanidade e pelo respeito aos direitos e garantias individuais. Sua exata compreensão e correta execução pela tropa constituirão fator positivo para o êxito da operação. As referidas normas serão consideradas quando da elaboração subsequente das Regras de Engajamento (RE).⁴

2.4 REGRAS DE ENGAJAMENTO

Determinam quando, onde e como deve ser usada a força. As regras de engajamento devem equilibrar dois objetivos conflitantes: a necessidade de recorrer

² MD33-M-10, p.14.

³ MD33-M-10, p.14.

⁴ MD33-M-10 1ª Edição/2013, p. 20.

à força para completar os objetivos da missão e a necessidade de evitar o uso de força desnecessária.

As Regras de Engajamento (RE) deverão ser expedidas em cada nível e para cada operação e tipo de atuação visualizada. Levarão em consideração a necessidade de que as ações a serem realizadas estejam de acordo com as orientações dos escalões superiores e que observem os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade. Deve-se ter em mente, também:

- a) a definição de procedimentos para a tropa, buscando abranger o maior número de situações;
- b) a proteção, aos cidadãos e aos bens patrimoniais incluídos na missão; e
- c) a consolidação dessas regras, em documento próprio, com difusão aos militares envolvidos na operação.

As regras de engajamento serão claras e detalhadas. Após publicadas, serão objeto de adestramento.⁵

2.5 GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Cumpre, pois, discorrer acerca do alcance da expressão “garantia da lei e da ordem”, posto que essencial à análise da possibilidade do emprego das Forças Armadas em casos tais, com seus consectários no campo político e jurídico.

Com efeito, a expressão deve ser compreendida em seu contexto, vale dizer, o intérprete não deve cindir gramaticalmente os substantivos “lei” e “ordem”.

Se assim o fizer, estará negando a interpretação sistemática do texto constitucional, conferindo às Forças Armadas uma atribuição desvirtuada de sua gênese, qual seja, a missão de defesa nacional.

Fundamental, portanto, a compreensão de que a “garantia da lei” esteja simbioticamente ligada à ideia de “garantia da ordem”.

Interpretação diversa nos conduziria ao absurdo de afirmar que a missão constitucional das Forças Armadas é a de zelar pelo cumprimento da lei, seja qual for sua natureza.

A toda evidência, não é essa a ratio da existência das Forças Armadas, e muito menos a do dispositivo constitucional em comento.

⁵ MD33-M-10 1ª Edição/2013, p. 20.

Assim, deve-se compreender que a atuação das Forças Armadas nestes casos está vinculada ao “estado de desordem”, e não ao mero descumprimento da lei.

Registre-se, por oportuno, que o conceito de “ordem” constitui conceito jurídico indeterminado, assim considerado aquele impreciso, abstrato, que não é pormenorizado pela lei.

Como professa Binenbojm (2008, p. 214):

Com efeito, as normas jurídicas podem trazer, em seu enunciado, conceitos objetivos (idade, sexo, hora, lugar), que não geram dúvidas quanto à extensão de seu alcance; conceitos cujo conteúdo é decifrável objetivamente, com recurso à experiência comum ou a conhecimentos científicos (chuva de granizo, morte natural, tráfego lento); e finalmente, conceitos que requerem do intérprete da norma uma valoração (interesse público, urgência, bons antecedentes, notório saber, reputação ilibada, notória especialização). Estes últimos integram o que se entende por conceitos jurídicos indeterminados, cujo processo de aplicação causa dúvidas e controvérsias, propugnando-se ora por um controle jurisdicional amplo, ora um controle limitado, dependendo de sua associação ou dissociação da discricionariedade.

E deve sê-lo em vista da largueza de sua extensão no plano abstrato, combinada com a necessidade de conferir ao executor certa margem de interpretação, salvaguardando a atualidade da norma de atualizações sucessivas e de ocasião.

No contexto do presente trabalho, entende-se por Garantia da Lei e da Ordem a atuação coordenada das Forças Armadas, dos Órgãos de Segurança Pública, órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e outros órgãos ou agências afins e de interesse da operação, na aplicação de medidas executivas em operações que visem à garantia dos Poderes Constitucionais, do correto cumprimento das leis e da ordem pública. Assis, Neves e Cunha (2005, p. 33) assim definem:

Como sendo aquele estado de organização em que deve seguir a sociedade, com uma constituição boa e que seja cumprida, e principalmente, com a liberdade necessária para qualquer um progredir em suas aspirações, e a certeza de que aqueles que tentem prejudicar essa harmonia sejam corrigidos pela lei.⁶

⁶ ASSIS, J. C.; NEVES, C. R. C.; CUNHA, F. L. **Lições de Direito para a Atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 33.

2.6 ORDEM PÚBLICA

Não obstante, e pelas mesmas razões sobreditas, faz-se necessário algum direcionamento acerca da extensão do conceito de “ordem pública”.

Para tanto, o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, ao estabelecer princípios e normas para a aplicação do Decreto-lei nº 667/69, todos parcialmente recepcionados pela Constituição da República de 1988, serve de norte valorativo do referido conceito jurídico indeterminado.

Assim leciona o art. 2º, alínea 20 do referido regulamento:

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Já a alínea 25 do regulamento conceitua perturbação da ordem e, destarte, finda por dimensionar o conceito de ordem pública, nos seguintes termos:

Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

O deslinde do conceito de ordem pública não escapou aos olhos da doutrina especializada. Moreira Neto (1988, p. 142-143) ensina que⁷:

Na acepção sistêmica, a ordem pública é o pré-requisito de funcionamento do sistema de convivência pública. Não só ele contém no polissistema social como é imprescindível a seu funcionamento, uma vez que viver em sociedade importa, necessariamente, em conviver publicamente. É necessário dispor-se a convivência pública de tal forma que o homem, em qualquer relação em que se encontre, possa gozar de sua liberdade inata, agir sem ser perturbado, participar de quaisquer sistemas sociais que deseje (econômico, familiar, lúdico, acadêmico, etc.), sem outros impedimentos e restrições que não os necessários para que essa convivência se mantenha sempre possível, sem outra obrigação que de observar a normatividade que lhe é imposta pela ordem jurídica

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública – uma análise sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, n. 97, p. 142-143, 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496829>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

constituída para todo o polissistema e admitida como o mínimo necessário para assegurar, na convivência, a paz e harmonia indispensáveis. A essa disposição de convivência pública, pré-requisito de funcionamento do respectivo sistema, é que se denomina de ordem pública.

Nota-se, portanto, que o conceito de ordem pública tem relação direta com o convívio social de paz e harmonia, com a observância das leis e a higidez das instituições.

Não menos importante é a amplitude da noção de ordem pública quando confrontada com a não menos ampla noção de segurança pública.

Nesta seara, é de se relevar que a ordem pública não integra o conceito de segurança pública. Em termos práticos, a segurança individual e a coletiva se inserem dentro de um contexto maior que a ordem pública.

De outro vértice, não se pode reduzir a noção de segurança pública ao enfrentamento da criminalidade.

Deve-se ir além para que esta percepção alcance o afastamento da exposição a riscos e ameaças das mais diversas, como aquelas afetas à defesa civil, a graves questões de distúrbios sociais, a questões ambientais etc.

Nesta direção, a Política de Defesa Nacional, a seu turno, preconiza que a segurança é a condição em que o Estado, a sociedade e os indivíduos não têm a percepção de exposição a riscos e ameaças.

A ordem constitucional vigente, em seu título V, capítulo III, estabelece as bases de organização das forças policiais do Estado Brasileiro, fundando, desta forma, a estrutura necessária ao atendimento das diretrizes elencadas em seu art. 5º, caput, especificamente a garantia do direito à segurança.

2.7 OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (OP GLO)

É uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem.⁸

⁸ Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.⁹

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) caracterizam-se como operações de “não guerra”, pois, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno, não envolve o combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso de força de forma limitada, podendo ocorrer tanto em ambiente urbano quanto rural.¹⁰

As Operações de GLO caracterizam-se também pela atuação de forma integrada das Forças Armadas, Órgãos de Segurança Pública, Órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e outros órgãos ou agências afins e de interesse da operação. Na realização dos planejamentos, o conhecimento e a experiência dos diversos Órgãos de Segurança Pública deverão ser explorados.

Durante as ações, os órgãos com vocação para a atividade em questão devem ter prioridade de emprego. No entanto, deve ser previsto o emprego isolado das Forças Armadas quando os instrumentos relacionados no Art. 144 da Constituição Federal forem reconhecidos como indisponíveis ou inexistentes para o desempenho regular de sua missão constitucional.¹¹

O emprego da força nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem assentará na observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da legalidade.¹²

A Razoabilidade consiste na compatibilidade entre meios e fins da medida. As ações devem ser comedidas e moderadas.

A Proporcionalidade é a correspondência entre a ação e a reação do oponente, de modo a não haver excesso por parte do integrante da tropa empregada na operação.

A Legalidade remete à necessidade de que as ações devem ser praticadas de acordo com os mandamentos da lei, não podendo se afastar da mesma, sob pena de praticar-se ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal,

⁹ Parágrafo 3º do Art. 15 da LC 97, de 9 de junho de 1999.

¹⁰ MD33-M-10, 1ª Edição/2013, p. 17.

¹¹ MD33-M-10, 2ª Edição/2014, p. 25.

¹² MD33-M-10, 2ª Edição/2014, p. 25.

conforme o caso.

Não se enquadram como Op GLO:¹³

- a) a atuação das Forças Armadas, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em cooperação com órgãos do Poder Executivo, prevista no art. 16-A da LC 97/1999:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:
(...)

- b) a atuação das Forças Armadas, como Polícia Judiciária Militar, prevista nos art. 7º e 8º do Código de Processo Penal Militar:

Art. 7º A polícia judiciária militar é exercida nos termos do art. 8º, pelas seguintes autoridades, conforme as respectivas jurisdições:

- a) pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, em todo o território nacional e fora dele, em relação às forças e órgãos que constituem seus Ministérios, bem como a militares que, neste caráter, desempenhem missão oficial, permanente ou transitória, em país estrangeiro;
- b) pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, em relação a entidades que, por disposição legal, estejam sob sua jurisdição;
- c) pelos chefes de Estado-Maior e pelo secretário-geral da Marinha, nos órgãos, forças e unidades que lhes são subordinados;
- d) pelos comandantes de Exército e pelo comandante-chefe da Esquadra, nos órgãos, forças e unidades compreendidos no âmbito da respectiva ação de comando;
- e) pelos comandantes de Região Militar, Distrito Naval ou Zona Aérea, nos órgãos e unidades dos respectivos territórios;
- f) pelo secretário do Ministério do Exército e pelo chefe de Gabinete do Ministério da Aeronáutica, nos órgãos e serviços que lhes são subordinados;
- g) pelos diretores e chefes de órgãos, repartições, estabelecimentos ou serviços previstos nas leis de organização básica da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
- h) pelos comandantes de forças, unidades ou navios;

Delegação do exercício

§ 1º Obedecidas as normas regulamentares de jurisdição, hierarquia e comando, as atribuições enumeradas neste artigo poderão ser delegadas a oficiais da ativa, para fins especificados e por tempo limitado.

¹³

§ 2º Em se tratando de delegação para instauração de inquérito policial militar, deverá aquela recair em oficial de posto superior ao do indiciado, seja este oficial da ativa, da reserva, remunerada ou não, ou reformado.

§ 3º Não sendo possível a designação de oficial de posto superior ao do indiciado, poderá ser feita a de oficial do mesmo posto, desde que mais antigo.

§ 4º Se o indiciado é oficial da reserva ou reformado, não prevalece, para a delegação, a antiguidade de posto.

Designação de delegado e avocamento de inquérito pelo ministro

§ 5º Se o posto e a antiguidade de oficial da ativa excluïrem, de modo absoluto, a existência de outro oficial da ativa nas condições do § 3º, caberá ao ministro competente a designação de oficial da reserva de posto mais elevado para a instauração do inquérito policial militar; e, se este estiver iniciado, avocá-lo, para tomar essa providência.

Competência da polícia judiciária militar

Art. 8º Compete à Polícia judiciária militar:

- a) apurar os crimes militares, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria;
- b) prestar aos órgãos e juizes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitadas;
- c) cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar;
- d) representar a autoridades judiciárias militares acerca da prisão preventiva e da insanidade mental do indiciado;
- e) cumprir as determinações da Justiça Militar relativas aos presos sob sua guarda e responsabilidade, bem como as demais prescrições deste Código, nesse sentido;
- f) solicitar das autoridades civis as informações e medidas que julgar úteis à elucidação das infrações penais, que esteja a seu cargo;
- g) requisitar da polícia civil e das repartições técnicas civis as pesquisas e exames necessários ao complemento e subsídio de inquérito policial militar;
- h) atender, com observância dos regulamentos militares, a pedido de apresentação de militar ou funcionário de repartição militar à autoridade civil competente, desde que legal e fundamentado o pedido.

- c) a atuação das Forças Armadas na segurança do Presidente da República, quando em viagem no país, prevista no art. 6º, I, "a", do Decreto 4.332/02:

Art. 6º No estabelecimento do sistema de segurança presidencial, compete:

I- ao Ministério da Defesa:

- a) empregar efetivos das Forças Armadas, por ordem do Presidente da República, compondo ou não frações constituïdas, de forma ostensiva ou velada, em todos os setores de atuação dos órgãos de segurança, na garantia da segurança do Presidente e do Vice-Presidente da República, quando a situação assim o indicar, incumbindo-lhe, no que couber, o estabelecido no art. 3º do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001;

(...)

- d) atuação das Forças Armadas na segurança pessoal das autoridades

nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, prevista no parágrafo único do art. 16-A da LC 97/99:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:
(...)

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo.

2.7.1 diferenças entre a determinação do emprego das Forças Armadas em Op Glo e Estado de Defesa

Da mesma forma não se pode confundir Operação de Garantia da Lei e da Ordem, com a implementação de um Estado de Defesa.

As hipóteses da decretação do Estado de Defesa são taxativas na Constituição Federal de 1988, encontradas neste diploma no artigo 136, *caput*.

Art. 136 O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

Preceitua o artigo 84, IX, da CF/88 a competência privativa do Presidente da República na decretação do Estado de Defesa,

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
X - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

Devendo o presidente ouvir previamente o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Estes dois conselhos possuem por finalidade serem consultados pelo Presidente da República nos assuntos referentes à intervenção

federal, estado de defesa, estado de sítio e questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas, soberania nacional e a defesa do Estado democrático, sendo que a opinião destes conselhos não possui Caráter vinculado¹⁴, facultando ao presidente a decretação do Estado de Defesa mesmo com opinião contrária dos conselhos.

O Conselho da República é regulado pela Lei nº 8.041 de 05 de julho de 1990 e de acordo com seu artigo 3º e possui a seguinte composição:

Art. 3º O Conselho da República é presidido pelo Presidente da República e dele participam:

- I - o Vice-Presidente da República;
- II - o Presidente da Câmara dos Deputados;
- III - o Presidente do Senado Federal;
- IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, designados na forma regimental;
- V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal, designado na forma regimental;
- VI - o Ministro da Justiça;
- VII - 6 (seis) cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade, todos com mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução, sendo:
 - a) 2 (dois) nomeados pelo Presidente da República;
 - b) 2 (dois) eleitos pelo Senado Federal; e
 - c) 2 (dois) eleitos pela Câmara dos Deputados.

O Conselho de Defesa Nacional está previsto no artigo 91 da CF/88 e tem sua composição regida do inciso I ao VIII:

Art. 91 - O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

- I - o Vice-Presidente da República;
- II - o Presidente da Câmara dos Deputados;
- III - o Presidente do Senado Federal;
- IV - o Ministro da Justiça;
- V - o Ministro de Estado da Defesa;
- VI - o Ministro das Relações Exteriores;
- VII - o Ministro do Planejamento.
- VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

No conteúdo do decreto, seguindo o princípio da temporariedade, deverá determinar seu tempo de duração, sendo este igual ou inferior a 30 dias podendo ser prorrogado por mais 30¹⁵, possuirá a área a ser abrangida pelo decreto tendo locais restritos e determinados e as medidas coercitivas que irão vigorar durante a sua

¹⁴ LENZA, 2009, p. 568.

¹⁵ LENZA, op. cit., p. 569.

vigência. As medidas coercitivas que poderão conter no decreto são as restrições de reunião, sigilo de correspondência, sigilo de comunicações telegráficas e telefônicas¹⁶, como também a restrição à garantia prevista no art. 5º, LXI, referente à prisão¹⁷:

Art. 5º, LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

Poderão também ser ocupados, temporariamente, bens e serviços públicos, nas hipóteses de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes desta ocupação¹⁸.

Diante do exposto, podemos concluir que a convocação de uma operação de Garantia da Lei e da Ordem é completamente diferente da implantação de um Estado de Defesa, previsto pelo Artigo 136 da Constituição Federal.

Este, sim, pode restringir direitos, como o de reunião, de sigilo de correspondência e de sigilo de comunicação telegráfica e telefônica. Só pode ser convocado para preservar a ordem pública ou a paz social, quando ameaçadas por “grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza”.

3 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO REFERENTE À UTILIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

O governo brasileiro, pois, atento à crescente demanda pelo emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem, se houve bem ao disciplinar as hipóteses de emprego em tais casos.

Embora a referência ao emprego das Forças Armadas em atividades de segurança pública já se fizesse presente em Constituições anteriores, a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, prevista no art. 142 da Constituição Federal de 1988, somente veio a ser disciplinada, em âmbito infraconstitucional, com o advento da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 e Lei Complementar nº 136, de 25 de

¹⁶ LENZA, loc. cit.

¹⁷ LENZA, loc. cit.

¹⁸ LENZA, loc. cit.

agosto de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA. A regulamentação desta forma de emprego veio a ocorrer somente com a aprovação do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem.

Com finalidade de estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas (FA) em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), o Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e observado o disposto nos incisos III, VI e IX do art. 1º do Anexo I do Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, por meio da Portaria Normativa nº 3.461 /MD, de 19 de dezembro de 2013, resolveu aprovar a publicação do manual da “Garantia da Lei e da Ordem- MD33-M-10 (1ª Edição/2013)”. Em 2014, esta publicação, com o objetivo de dar maior clareza às regras nela contidas, foi atualizada, resultando na publicação “Garantia da Lei e da Ordem- MD33-M-10 (2ª Edição/2014)”.

O referido manual constitui-se em uma compilação das normas existentes sobre o assunto com o intuito de padronizar os procedimentos entre as Forças Armadas.

A primeira edição do Manual de GLO (MD33-M-10 1ª Edição/2013), aprovada pela Portaria Normativa nº 3.461 /MD, de 19 de dezembro de 2013, conceituava como Forças Oponentes (F Opn), pessoas, grupos de pessoas ou organizações cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio.¹⁹

O referido manual recebeu críticas por incluir na lista de eventuais “forças oponentes” a serem enfrentadas pelos militares os “movimentos ou organizações”, grupo no qual, segundo os opositores das regras, poderiam se enquadrar manifestações populares, como as ocorridas no Brasil contra o governo, em junho de 2013.

A segunda edição do Manual de GLO (MD33-M-10, 2ª Edição/2014), retirou de sua publicação, expressões pontuais, como “forças oponentes”, que foi substituída pelo termo “Agentes de Perturbação da Ordem Pública (APOP)”.

Outro ponto da primeira edição do Manual de GLO (MD33-M-10, 1ª Edição/2013) muito criticado, diz respeito à imprensa, uma vez que ao tratar do

¹⁹ MD33-M-10 1ª Edição/2013, p. 15.

emprego da comunicação social, o referido manual diz que “embora a filmagem dos acontecimentos por profissionais da mídia confira maior credibilidade a uma possível comprovação dos fatos”, a imprensa deverá ser acompanhada por “pessoal especializado”.²⁰ Em outro ponto, o manual afirma que a comunicação social da Defesa “deverá prevenir publicações desfavoráveis à imagem das FA (Forças Armadas) na mídia”²¹

O trecho que trata do “emprego da comunicação social” foi reescrito a fim de evitar suspeita de censura à imprensa.

Assim sendo, a primeira edição do Manual de GLO (MD33-M-10, 1ª Edição/2013,), foi revisada e atualizada pela segunda edição (MD33-M-10, 2ª Edição/2014), para ajustar expressões que pudessem suscitar interpretações dúbias ou equivocadas sobre os objetivos das operações GLO, criadas com o claro propósito de preservar a ordem pública e proteger os cidadãos e o patrimônio em situações excepcionais de esgotamento da segurança pública.

A elaboração de manuais para as Forças Armadas obedece a um procedimento de rotina, com o objetivo de fixar padrões operacionais em situações em que os militares são chamados a atuar. Não se relacionam, portanto, a nenhum evento ou circunstância específica. A publicação do manual de GLO se encontra nos estritos limites da Constituição e da legislação em vigor.²²

A redação do Manual de GLO levou em consideração as experiências adquiridas nos últimos anos nessas operações, a exemplo das ocorridas na conferência ambiental Rio+20 e no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro.²³

Para cumprir o objetivo de se ter conhecimento do ordenamento jurídico brasileiro referente à utilização das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem, preliminarmente, deve ser observada a Constituição Federal, pois além de seu status de norma máxima, esta definiu as Forças Armadas, em matéria de composição, organização e destinação funcional. Em um segundo momento, devem ser identificadas as Leis e Decretos, que prosseguem regulamentando as competências de cada instituição de igual modo.

²⁰ MD33-M-10 1ª Edição/2013, p. 27.

²¹ MD33-M-10 1ª Edição/2013, p. 61.

²² Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/8445-defesa-ministerio-publica-versao-revisada-do-manual-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 02 maio 2017.

²³ Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/8445-defesa-ministerio-publica-versao-revisada-do-manual-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 02 maio 2017.

3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao dispor sobre as Forças Armadas, estabelece os pilares básicos de sua organização e finalidade.

No regime constitucional de 1988, as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, com a missão de defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Eis o regramento constitucional, *in verbis*:

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

Como especificado no referido texto constitucional, o emprego das Forças Armadas em operações de defesa da lei e da ordem não é sua vocação primeira, e muitos menos foram elas concebidas para esse fim.

A possibilidade de atuação das Forças Armadas em ações de defesa social e garantia da ordem pública têm tradição histórica, e viu-se inaugurada na ordem constitucional de 1824, a primeira Constituição do Brasil.

Esta atribuição foi mantida nos textos constitucionais subsequentes, sendo apenas afastada na Constituição de 1937, que não dispôs expressamente acerca desta modalidade de emprego.

O art. 148 da Constituição de 1824, assim dispunha: “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente á Segurança, e defesa do império.”

Com a Proclamação da República, manteve-se na carta de 1891 o mesmo norte de atuação das Forças Armadas, nos termos do art. 14, que estabelecia: “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior, e á manutenção das leis no interior.”

Mas foi o texto constitucional de 1934 que expressamente inaugurou a atribuição das Forças Armadas como garantidoras “da ordem” e da “lei”, à luz do que

dispõe o art. 162, *in verbis*: “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a, ordem e a lei.”

Como ressaltado alhures, este eixo estruturante das atribuições das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem foi mantido pelo art. 142 da Constituição de em vigor.

Outrossim, o art. 144, além de ressaltar que a segurança pública é não apenas dever do Estado, mas direito e responsabilidade de todos, relaciona os órgãos que por ela zelarão, a saber: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares.

À Polícia Federal compete: apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e, por fim, exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

À Polícia Rodoviária Federal cabe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

À Polícia Ferroviária Federal cumpre o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Às Polícias Civis, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais comuns.

Às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Frisa-se que cada órgão elencado no dispositivo constitucional supramencionado possui seu campo de atuação constitucionalmente definido, devendo exercer seu poder de polícia exclusivamente na sua área de atuação, caso contrário agirá com excesso ou desvio de poder, ou seja, com abuso de autoridade.

Note-se que as Forças Armadas não estão inclusas no rol constitucional em berlinda, o que reafirma o caráter subsidiário e excepcional de seu emprego em ações voltadas para a garantia da lei e da ordem, tarefa originariamente atribuída às Polícias e Corpos de Bombeiros Militares.

Por outro lado, a opção constitucional pela multiplicidade de órgãos de garantia da segurança pública, para Moraes (2000, p. 623), teve fundamento no “atendimento aos reclamos sociais e a redução da possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna”.

Dentre as forças de segurança, considerando a proposta do presente trabalho, interessa-nos discorrer acerca da esfera de atribuições das Polícias Militares.

Isto porque a atuação das forças armadas em ações de garantia da lei e da ordem, vinculadas ao enfrentamento da violência, se situará exatamente dentro da esfera de competências que, em situação de normalidade, é ocupada pelas Polícias Militares.

Vale registrar, por oportuno, os ensinamentos de Zanobini (apud MORAES, 2000, p. 622) acerca da conceituação de “polícia”, *in verbis*:

A atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais.

As Forças Armadas, portanto, quando instadas ao emprego para garantia da lei e da ordem, exercerão – temporariamente – função de polícia ostensiva, com escopo de prevenir e reprimir ações que desestabilizem a ordem pública.

Nesta condição, estarão investidas do poder de polícia e de todo o arcabouço processual penal correlato à atividade policial, e estarão sujeitas à observância das balizas legais e constitucionais que permeiam o exercício da polícia ostensiva de preservação da ordem pública, tais como as previstas no art. 5º, incisos II, III, parte final, XI, XV, XVI, XLIX, da Constituição Federal, dentre outros.

A atuação dos militares durante todo o desenrolar da operação de GLO transita necessariamente por diversos ramos do Direito, em permanente simbiose, notadamente o Direito Administrativo, o Direito Constitucional, o Direito Processual Penal, Direito Processual Penal Militar, Direito Penal e o Direito Penal Militar.

Por isso, é importante que se compreenda em definitivo que a dimensão da atuação das Forças Armadas, quando em operação de GLO, não se restringe à prevenção, tendo relevante papel na persecução penal e na preservação dos direitos humanos.

3.2 LEI COMPLEMENTAR Nº 97/99

A carta constitucional vigente remeteu ao legislador ordinário a tarefa de estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas, à luz do que dispõe o art. 142, §1º, da Constituição da República.

Em atendimento ao comando constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 97, de 9 de julho de 1999, posteriormente modificada pela Lei Complementar nº 117/2004 e, mais recentemente, pela Lei Complementar LC nº 136/2010.

O art. 13 da referida lei determina aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que, para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, promovam o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa.

Este preparo compreende as atividades permanentes de planejamento, bem como organização e articulação da instrução e do adestramento, assim como a constante evolução das doutrinas em pesquisas específicas na área de inteligência e estruturação das Forças Armadas.

A lei confere a possibilidade de ocorrer o preparo da tropa em área pública, adequadas à natureza das operações, para o treinamento da destinação constitucional, podendo utilizar, ainda, áreas privadas somente quando cedidas para esse fim.

O preparo das Forças Armadas para cumprir sua missão possui alguns parâmetros básicos que devem ser respeitados, os quais estão taxados no Art. 14, desta lei:

Art. 14. O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos:
I. Permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades

de emprego interdependentes;

II. Procura de autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalidade de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional;

III. Correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada.

Com este diploma legal, mais precisamente em seu art. 15, inaugura-se nova base jurídica disciplinadora do emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem.

Eis os termos da norma em comento:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:
{...}

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.

§ 6º Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais.

Extrai-se do dispositivo supra que o emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem depende dos requisitos a seguir relacionados:

- a) Iniciativa de qualquer dos Poderes da República;
- b) Autorização do Presidente da República;
- c) Esgotamento dos meios regulares e convencionais destinados à preservação da ordem pública, referenciados no art. 144 da Constituição Federal;
- d) Reconhecimento formal pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual da indisponibilidade, inexistência ou insuficiência de suas forças regulares para o desempenho de sua missão constitucional;
- e) Prazo certo, situação de desordem específica e delimitação da área de atuação preestabelecida; e
- f) Ato formal de transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública para a autoridade encarregada das operações.

Ainda, da análise do dispositivo legal em epígrafe, especificamente do § 3^o, conclui-se que se considera como esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Quando todos estes instrumentos não mais conseguirem cumprir suas finalidades constitucionais, poderá, o Presidente da República, por iniciativa própria ou por requisição de um dos poderes constitucionais, após serem reconhecidos por ele ou pelo chefe do executivo estadual, como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes determinar a ativação das tropas Federais com as diretrizes baixadas em ato presidencial, destinados à preservação da lei da ordem pública da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Entende-se como indisponível a força policial que em determinado momento, passa a estar fora do controle do Chefe do Poder Executivo. Esta falta de comando e controle por parte do Executivo Federal ou do Executivo Estadual se caracteriza pela inoperância dos órgãos de segurança por motivos originados nos próprios órgãos, tendo como exemplos mais comuns as greves de policiais federais e civis ou até mesmo o amotinamento de policiais militares.²⁴

Insuficientes é a classificação dos órgãos de segurança pública que por

²⁴ ASSIS; NEVES; CUNHA, op. cit. p. 158.

qualquer motivo que seja, e cumprindo com seu ritmo normal de atividades, não possuem condições de assegurar a segurança e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.²⁵

Inexistente é a falta de determinado órgão de segurança pública guarneendo alguma parte do território nacional, isso acontece nas regiões de difícil acesso como é o caso da região Amazônica, como também em regiões lindeiras.²⁶

Todas estas classificações derivam do reconhecimento do Chefe do Executivo podendo este ser do Executivo Federal ou Estadual.

O art. 15, § 7º da LC 97/99, considera tanto o preparo, quanto o emprego das tropas em operações de GLO como uma atividade de natureza militar para fins de aplicação do art. 124 da Constituição Federal:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

§ 7º A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal.

Assim sendo, através de uma interpretação sistemática do art. 124 da CF/88, do § 7º do art. 15 da LC 97/99, da alínea “c” do inciso II, e da alínea “d” do inciso III, ambos do artigo 9º do Decreto-Lei 1.001 de 21 de outubro de 1969 que instituiu o Código Penal Militar, infere-se que os crimes praticados nessas atividades por integrantes da Força Armada empregada ou contra estes são de competência da Justiça Militar da União, encerrando-se de vez as discussões jurídicas sobre questões de jurisdição

3.3 DECRETO 3.897/01

A atuação das Forças Armadas, à luz do § 2º do art. 15 da LC 97/99, obedecerá “as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República”.

²⁵ ASSIS; NEVES; CUNHA, loc. cit.

²⁶ ASSIS; NEVES; CUNHA, loc. cit.

Tais diretrizes viram-se inseridas no Decreto nº 3897, da Presidência da República, publicado em 24 de agosto de 2001.

Com o propósito de orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das Forças Armadas e de órgãos governamentais federais na garantia da lei e da ordem, este último ato normativo, balizado pelos ditames da Lei Complementar nº 97/99, regulamentou as diretrizes desse emprego, merecendo relevo as seguintes:

- a) a competência exclusiva do Presidente da República para decidir, mediante ordem formal e escrita, acerca do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem;
- b) a iniciativa da solicitação do emprego das Forças Armadas será do próprio Presidente da República, ou dos outros poderes constitucionais, representados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Presidente do Senado Federal ou pelo Presidente da Câmara dos Deputados;
- c) nos casos de solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal, a iniciativa caberá ao Presidente da República;
- d) as Forças Armadas, sempre que necessário, desenvolverão ações de polícia ostensiva, de natureza preventiva e repressiva, observados os limites impostos pelo ordenamento jurídico;
- e) estando disponíveis, mas insuficientes o aparelho policial militar do Estado respectivo, esta, com a anuência do Governador do Estado, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam ou recomendem as situações a serem enfrentadas;
- f) o controle operacional conferido ao comando militar responsável importa na atribuição e coordenação de missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos policiais que se encontrem sob esse grau de controle, excluídos, em princípio, assuntos disciplinares e logísticos;
- g) o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, além de episódico e previamente delimitado territorialmente, deve ter a menor duração possível;
- h) o emprego das Forças Armadas em ação de garantia da lei e da ordem abrange qualquer hipótese em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos,

particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais.

O poder de polícia exercido pelos militares em ações de garantia da lei e da ordem é concedido pelo art. 3º do decreto em estudo, que impõe às Forças Armadas, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares.

3.3.1 Poder de polícia exercido pelas Forças Armadas quando em Op GLO

As Forças Armadas, quando instadas ao emprego para garantia da lei e da ordem, exercerão – temporariamente – função de polícia ostensiva, com escopo de prevenir e reprimir ações que desestabilizem a ordem pública, daí a importância de se conhecer seu conceito.

O poder de polícia é, em verdade, um poder-dever, na medida em que o agente público investido desta prerrogativa tem a obrigação de atuar sempre que necessário à preservação do interesse da coletividade.

Como professa Meirelles (2004, p. 82) “Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade”.

A doutrina especializada, apesar de apresentar diferentes conceitos de poder de polícia, não se distancia de sua gênese.

Segundo Meirelles (2004, p. 129) poder de polícia “é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Para Tácito (apud MEDAUAR, 2010, p. 346) é o “conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”.

A noção de poder de polícia não passou despercebida na ordem constitucional vigente. A Constituição Federal, em seu art. 145, II, autoriza a União, os Estados e os Municípios a instituírem taxas em razão do exercício do poder de polícia.

Na ordem infraconstitucional, o Código Tributário Nacional, em seu art. 78, ocupou-se em definir o poder de polícia como:

{...} atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Importante notar que tanto o conceito legal como o doutrinário têm em comum que o exercício do poder de polícia é atividade administrativa que impõe limites às liberdades e direitos, sempre para o atendimento do interesse público.

Como ensina Carvalho Filho (2008, p. 37) “Quando o Poder Público interfere na órbita do interesse privado para salvaguardar o interesse público, restringindo direitos individuais, atua no exercício do poder de polícia”.

No exercício desse poder, as Forças Armadas podem, dentro dos parâmetros legais, limitar e restringir a liberdade do cidadão em prol da coletividade.

Diante da ameaça a integridade física de cidadãos, durante a execução de uma operação de GLO, os militares das Forças Armadas, integrantes da força de segurança, amparados pela atribuição constitucional de preservação da ordem pública, poderão impor restrições a direitos fundamentais de acordo com seu juízo de conveniência e oportunidade, com o fim de preservar o interesse da coletividade.

Tais restrições jamais devem importar no aniquilamento dos direitos do cidadão, sob pena de exercício arbitrário do poder.

As Forças Armadas, a seu turno, no uso da prerrogativa do poder de polícia por seus agentes, também está adstrito a limitações.

A necessidade de impor tais limites não escapou à atenção do legislador ordinário, como reza o parágrafo único do já citado art. 78 do Código Tributário Nacional:

Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

À luz da doutrina, o poder de polícia encontrará seus limites nos direitos e garantias dos cidadãos assegurados pelas leis e pela Constituição da República.

Cumpra trazer à baila, dada as peculiaridades deste trabalho, alguns dentre o vasto rol de dispositivos legais norteadores e limitadores do exercício do poder de polícia na repressão criminal.

Dentre as normas formalmente constitucionais destacam-se as seguintes: a inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, da CRFB); a inviolabilidade de correspondência (art. 5º, XII, da CRFB); a liberdade de reunião (art. 5, XVI); o respeito à integridade física e moral dos presos (art. 5º, XLIX, da CRFB); a inadmissibilidade no processo das provas obtidas por meios ilícitos (art. 5º, LVI); a necessidade de flagrante delito para a prisão sem ordem judicial (art. 5º, da CRFB); os direitos do preso (art. 5º, LXIII e LXIV).

No Código de Processo Penal, merecem relevo as seguintes normas: artigos 240, §2º, 241, 243, §2º, 244, 245, §§ 2º, 3º e 4º, que disciplinam a busca pessoal e domiciliar; artigos 283, 284, 286, 289 – A, §4º, 292, 293, 301 e 302, que regulam ações de prisão e captura.

Uma vez não observados os limites do exercício do poder de polícia, o ato estará eivado de vício e terá sido praticado com excesso de poder, sujeitando o agente público às sanções pertinentes e o ato à invalidação pelo Poder Judiciário.

Além disso, ao largo de sua execução, os militares das Forças Armadas responsáveis pelo “ato de polícia”, deverão ter fiel observância ao ato normativo que lhe concedeu a prerrogativa, bem como nos princípios gerais que regem a administração pública, notadamente os da legalidade e proporcionalidade.

Uma vez legalmente estabelecida, a competência das Forças Armadas para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, é irrenunciável, já que outorgada para o atendimento do interesse público. Importa dizer que os militares das Forças Armadas não podem deixar de praticar determinado ato administrativo quando presentes os pressupostos fáticos que o autorizam.

A omissão pode ensejar, em tese, a responsabilidade penal, administrativa e cível do agente competente para a prática do ato.

Diante do exposto, é de suma importância que os integrantes das Forças Armadas tenham conhecimento do conceito de poder de polícia, e dos seus limites,

isto para que o exercício do poder de polícia na atividade de GLO não ultrapasse a linha muitas vezes tênue que separa a legalidade da ilegalidade/arbitrariedade.

3.3.2 A busca pessoal realizada pelos militares das FA durante uma Op Glo

Dentre os dispositivos legais norteadores e limitadores do exercício do poder de polícia na repressão criminal, merecem destaque aqueles que regulam a busca pessoal.

Isto porque a busca pessoal é uma das atividades mais corriqueiras que o militar das Forças Armadas poderá executar durante sua atuação em operação de GLO. O estudo de seus requisitos serve de norte para a compreensão do alcance de outras ações fundadas no poder de polícia. Deve-se indagar: na função de preservação da ordem pública, podem os agentes das forças de segurança realizar a busca pessoal (revista) indiscriminadamente?

À luz do art. 244 do Código de Processo Penal, a resposta negativa se impõe.

A toda evidência, a lei, ao condicionar a busca pessoal sem ordem judicial à existência de fundada suspeita, ao mesmo tempo em que confere ao agente larga margem de discricionariedade, retira-lhe a possibilidade do arbítrio.

Não se nega que a definição de “fundada suspeita” é tarefa sobre a qual não repousa consenso doutrinário e jurisprudencial, evidentemente por se tratar se conceito jurídico indeterminado.

Ainda assim, há que se estabelecer critérios que a um só tempo evitem abusos e não enfraqueçam a função preventiva das forças policiais.

Destarte, cumpre relevar que a busca pessoal abrange não só as vestes da pessoa que suportará a revista, como também os objetos em sua posse, inclusive os meios próprios de transporte, salvo quando este for utilizado para moradia.

A fundada suspeita não pode ser fruto de meras intuições policiais desacompanhadas de fato que lhe confira algum caráter objetivo, e deve sempre ser valorada dentro de um dado contexto, como local, horário e comportamento da pessoa que suportará a busca, jamais considerada, isoladamente, suas características físicas e sua aparente condição socioeconômica.

É certo, portanto, que o militar das FA, no cumprimento de sua missão de GLO, não está autorizado a realizar a busca pessoal pautado apenas em avaliação subjetiva.

Nesta direção, merece transcrição a ementa do seguinte acórdão do egrégio Supremo Tribunal Federal, prolatado nos autos do HC nº 81.305-4/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 13 de novembro de 2001 (DJU 22.02.02, p. 35)²⁷:

A fundada suspeita, prevista no art. 244, do CPP, não pode fundar-se em parâmetros subjetivos, exigindo elementos concretos que indiquem a necessidade da revista, em face do constrangimento que causa. Ausência, no caso, de elementos dessa natureza, que não se pode ter por configurados na alegação de que trajava, o paciente, um „blusão“ suscetível de esconder uma arma, sob risco de referendo a condutas arbitrárias, ofensivas a direitos e garantias individuais e caracterizadoras de abuso de poder.

3.3.3 Atos concretos de prevenção e repressão que podem ser realizados pelas Forças Armadas durante a execução de uma Op GLO

Ao exercer o poder de polícia, os militares das Forças Armadas poderão desenvolver ações e medidas que podem ser de caráter preventivo ou repressivo.

As ações preventivas abrangerão o preparo da tropa em caráter permanente e as atividades de inteligência, de comunicação social e dissuasão. Também se enquadram nesta classificação as ações adotadas frente a uma possível ameaça detectada pela Inteligência.²⁸

As ações preventivas de preservação da ordem pública, portanto, encontram seu fundamento legal originário no art. 144, §5º, da Constituição Federal.

As ações repressivas serão desenvolvidas para fazer frente a uma ameaça concretizada, com o intuito de preservar ou restabelecer a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.²⁹ Veja-se, por exemplo, que na iminência de um conflito armado com criminosos em determinada localidade, os militares estão autorizados a interditar ou desviar o trânsito, determinar a dispersão de grupos de pessoas, impedir o acesso de moradores, dentre outras medidas. Aqui se expressam, de forma cristalina, a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade inerentes ao poder de polícia.

²⁷ Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/776037/habeas-corpus-hc-81305-go>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

²⁸ MD33-M-10 2ª Edição/2013, p. 29.

²⁹ MD33-M-10 2ª Edição/2013, p. 29.

A título exemplificativo podem se relacionar as seguintes ações a serem executadas pelos militares das Forças Armadas, quando da execução de uma operação GLO, ações estas mencionadas na página 29 do Manual de GLO³⁰:

- a) assegurar o funcionamento dos serviços essenciais sob a responsabilidade do órgão paralisado;
- b) controlar vias de circulação;
- c) desocupar ou proteger as instalações de infraestrutura crítica, garantindo o seu funcionamento;
- d) garantir a segurança de autoridades e de comboios;
- e) garantir o direito de ir e vir da população;
- f) impedir a ocupação de instalações de serviços essenciais;
- g) impedir o bloqueio de vias vitais para a circulação de pessoas e cargas;
- h) permitir a realização de pleitos eleitorais;
- i) prestar apoio logístico aos OSP ou outras agências;
- j) proteger locais de votação;
- k) realizar a busca e apreensão de armas, explosivos etc; e
- l) realizar policiamento ostensivo, estabelecendo patrulhamento a pé e motorizado.

Nas ações supramencionadas, os militares agirão não apenas para restabelecer a ordem violada, mas também como instrumento primeiro da responsabilização penal de autores de crimes, na medida em que o ato de polícia apenas se esgotará no âmbito do processo criminal.

Por essa razão é que importa às forças de segurança cuidadoso delineamento dos limites do exercício do poder de polícia quando do atuar repressivo, dada a intensidade da intervenção na esfera de direitos do cidadão, notadamente o direito à liberdade.

É em razão desta intensidade que a atividade repressiva da polícia no combate ao crime está sujeita a maior regulamentação, com destaque para os dispositivos do art. 5º da Constituição da República.

Assim, devem os militares pautar sua atuação nas regras processuais ordinárias e constitucionais.

³⁰ MD33-M-10 2ª Edição/2013, p. 29.

O descumprimento de tais postulados, além de ocasionar a responsabilidade penal, civil e administrativa do agente, pode contaminar a regularidade do processo criminal a que será submetido o autor de um crime.

Não se pode perder de vista, portanto, que a prática do ato de polícia de repressão ao crime encontra seus parâmetros nos direitos e garantias constitucionais e nas normas penais e processuais penais, e por elas é regido.

Importa dizer que quando o ato administrativo de polícia – decorrente do poder de polícia – faz cessar conduta criminosa, deve o agente observar as normas processuais que fundamentam a prática daquele ato.

Em outras palavras, diante da prática de um crime ou da suspeita de sua ocorrência, não estará mais o agente amparado pelo Direito Administrativo, mas pelo Direito Processual Penal.

E mais. Não estará o agente no exercício da função de polícia administrativa, mas passará a figurar como instrumento de apoio à persecução penal.

3.3.4 Princípio do uso progressivo da força

Nas Op GLO, os militares ao exercer o poder de polícia conferido pelo art. 3º do Decreto em tela, deverão evitar o embate com os agentes de perturbação da ordem pública, buscando sempre a solução por meios pacíficos. Nas situações em que estes meios se mostrarem inadequados e as regras de engajamento permitirem, a tropa deverá fazer o uso progressivo da força.³¹

O uso da força nas Op GLO, em princípio, será progressivo. Deverá ser priorizada a utilização de munição não-letal e/ou de equipamentos especiais de reduzido poder o uso ofensivo.³²

No teatro de operações GLO, diante de um caso concreto, os militares serão encarregados de aplicar a lei, e podem recorrer ao atributo da coercibilidade, diante do seu entendimento da conveniência e oportunidade de agir, independente de ordem judicial.

A força deve ser empregada de forma moderada, proporcional à gravidade da violação identificada e com intensidade estritamente necessária ao atendimento do objetivo que deve ser atingido. Qualquer desvio ou abuso, reprovados pelo

³¹ MD33-M-10 2ª Edição/2013, p. 26.

³² MD33-M-10 2ª Edição/2013, p. 26.

consentimento público e pela não observância dos limites legais, será considerado uso excessivo da força, truculência e arbitrariedade, que levam à descrença e ao medo. Assim sendo, o militar das Forças Armadas deverá respeitar estes limites e responder pelo excesso.

Assim, o uso da força coercitiva pelos militares está diretamente subordinado às regras, servindo, com isso, aos propósitos legais e legítimos. Isto significa que a força deve ser usada no limite da capacidade necessária para garantir direitos, impedir ou interromper sua violação com o menor dano possível às pessoas, sejam elas as vítimas, os agentes da lei e os próprios transgressores.

O CCEAL, Código de Conduta dos Encarregados da Aplicação da Lei, da ONU (1979), em seu artigo terceiro afirma que "Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever". Neste sentido, admite o uso da força, no entanto, coloca-o como exceção, e somente autoriza-o respeitando-se o princípio da proporcionalidade.

O uso da força ou da arma de fogo são "medidas extremas", e portanto faz-se necessário a utilização de meios não violentos antes de recorrer ao emprego da força letal.

Portanto, nesse ambiente de " não-guerra", o uso da força letal, por exemplo, de armas de fogo, deve ser feito quando todos os outros meios foram ineficazes. A obra Instrução Modular da Polícia Militar de Santa Catarina (2002) destaca ainda diversas observações para quando o uso de armamentos letais for necessário como: identificação prévia do agente policial e do pretense uso da arma de fogo, verificar o tipo de armamento e de munição do policial para que seja o menos letal possível, além do controle absoluto de sua distribuição e investigação total de quando foi utilizado.

Conclui-se que o uso de força letal deve ser resultante de um processo de tomada de decisão, onde foram esgotadas todas as demais alternativas técnicas e táticas do uso da força não letal. Decidir pelo uso da força letal significa ter avaliado que a vida de pessoas, ou do próprio operador, encontra-se em risco de morte.

Dessa forma destaca-se a necessidade de preparo dos militares, que neste ambiente de operações GLO, serão responsáveis pela segurança pública, quando no uso da força sobre os cidadãos. Neste sentido é crucial que os comandantes, em seus diversos níveis operacionais, deem uma atenção particular às questões de

ética policial e de direitos do homem, em particular às alternativas para o uso da força ou de armas de fogo, incluindo a resolução pacífica de conflitos, ao conhecimento do comportamento de multidões e aos métodos de persuasão, de negociação e mediação, bem como aos meios técnicos, visando limitar a utilização da força ou de armas de fogo.

3.4 DECRETO Nº 4.411, DE 7 DE OUTUBRO DE 2002

Este decreto traz uma série de autorizações para as Forças Armadas e para a Polícia Federal enquanto compreendidas em exercícios das atribuições constitucionais e legais nas operações ou atividades relacionadas com a segurança do território da garantia da lei e da ordem em áreas conceituadas como Unidades de Conservação:

Art. 1º No exercício das atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação, estão compreendidas:

I - a liberdade de trânsito e acesso, por via aquática, aérea ou terrestre, de militares e policiais para a realização de deslocamentos, estacionamentos, patrulhamento, policiamento e demais operações ou atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, à garantia da lei e da ordem e à segurança pública;

II - a instalação e manutenção de unidades militares e policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infraestrutura e logística necessárias, compatibilizadas, quando fora da faixa de fronteira, com o Plano de Manejo da Unidade; e

III - a implantação de programas e projetos de controle, ocupação e proteção da fronteira.

§ 1º No caso de o plano de manejo da unidade não estar concluído, as atividades previstas no inciso II, quando fora da faixa de fronteira, deverão ser compatíveis com as diretrizes de implantação da unidade de conservação.

§ 2º O órgão responsável pela administração da unidade de conservação será comunicado das atividades a serem desenvolvidas na unidade, sempre que possível.

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 conceituou em seu artigo 2º o que vem a ser Unidades de Conservação,

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

3.5 DECRETO Nº 4.412, DE 7 DE OUTUBRO DE 2002

Como o decreto nº 4.411/02 que prevê várias autorizações às Forças Armadas e a Polícia Federal relativas às áreas conceituadas como Unidades de Conservação, este decreto de número 4.412 07 de outubro de 2002, especificamente, traz as mesmas autorizações alteradas somente em suas particularidades quanto às autorizações relativas às áreas ocupadas por indígenas:

Art. 1º No exercício das atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras tradicionalmente ocupadas por indígenas estão compreendidas:

I - a liberdade de trânsito e acesso, por via aquática, aérea ou terrestre, de militares e policiais para a realização de deslocamentos, estacionamentos, patrulhamento, policiamento e demais operações ou atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, à garantia da lei e da ordem e à segurança pública;

II - a instalação e manutenção de unidades militares e policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infraestrutura e logística necessárias;

III - a implantação de programas e projetos de controle e proteção da fronteira.

Quanto ao inciso II do artigo supra que se refere à instalação e manutenção de unidades militares e policiais em áreas indígenas tanto as Forças Armadas quanto a Polícia Federal deverão encaminhar à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional um plano de trabalho no qual conste a intenção da utilização da área indígena para fins de segurança pública, o local exato da construção das edificações bem como o período de permanência se forem instalações temporárias como prevê o art. 2º deste decreto:

Art. 2º As Forças Armadas, por meio do Ministério da Defesa, e a Polícia Federal, por meio do Ministério da Justiça, ressalvada a hipótese prevista no art. 3o-A deste Decreto, deverão encaminhar previamente à Secretaria-

Executiva do Conselho de Defesa Nacional plano de trabalho relativo à instalação de unidades militares e policiais, referidas no inciso II do art. 1o, com as especificações seguintes:

I - localização;

II - justificativa;

III - construções, com indicação da área a ser edificada;

IV - período, em se tratando de instalações temporárias;

V - contingente ou efetivo.

Parágrafo único. A Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional poderá solicitar manifestação da Fundação Nacional do Índio - FUNAI acerca de eventuais impactos em relação às comunidades indígenas das localidades objeto das instalações militares ou policiais.

4 CONCLUSÃO

Conclui-se que o Brasil, ciente de seu compromisso e responsabilidades para com o seu povo e com as nações amigas, possui um ordenamento jurídico nacional pleno, onde estabelece os princípios de sua política externa e a estratégia de atuação de seu Poder Militar. Neste sentido, a legislação brasileira ao permitir o emprego das Forças Armadas nos conflitos internos, intencionou que os Estados quando em situação de risco e com dificuldades extremas para manter a segurança tivessem a quem socorrer.

À luz dos postulados da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Lei Complementar nº 97/99 e do Decreto 3.897/01, as Forças Armadas encontram o respaldo legal para sua atuação em ações de combate a violência urbana.

Desses dispositivos constitucionais e legais, infere-se que as Forças Armadas, quando em Operações de Garantia da Lei e de Ordem, atuarão de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com o objetivo da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em situações de esgotamento dos mecanismos regulares de garantia da segurança pública ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem.

Neste contexto, é intuitivo que o esgotamento das forças regulares de segurança pública, via de regra, importa em grave estado de desordem e insegurança.

Nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, os militares das Forças Armadas deverão manter o respeito pelos direitos e garantias fundamentais, inerentes à pessoa humana.

Neste ambiente de operações GLO, não só o povo está sujeito às regras de direito, mas também os militares, no uso do poder de polícia. Este Poder está condicionado às normas jurídicas e condições técnicas, que determinam situações, impõe restrições e estabelecem limites.

Resta comprovado, que os militares encontram na lei a sua fonte de legalidade no tocante ao respaldo necessário às ações a serem empreendidas na garantia da própria eficácia normativa. Também ficam restritos nela os limites de sua atuação e, com isso, agregam às suas atividades o elemento de legitimidade necessário a qualquer ação estatal que se processe dentro de um regime democrático.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. 1979. Disponível em: <https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=C%C3%B3digo+de+Conduta+para+os+Funcion%C3%A1rios+Respons%C3%A1veis+pela+Aplica%C3%A7%C3%A3o+da+Lei>. Acesso em: 02 maio 2017.

ASSIS, J. C.; NEVES, C. R. C.; CUNHA, F. L. **Lições de Direito para a Atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição** (1824). As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. **Constituição** (1891). As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. **Constituição** (1934). As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. **Constituição** (1937). As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. **Constituição** (1946). As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. **Constituição** (1967). As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. **Constituição** (1988). As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 21 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto- Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº. 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.332, de 12 de agosto de 2002. Estabelece normas para o planejamento, a coordenação e a execução das medidas de segurança a serem implementadas durante as viagens presidenciais em território nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4332.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.411, de 07 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 out. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4411.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.412, de 07 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 out. 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4412.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.041, de 05 de junho de 1990. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jun. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8041.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 15 abr. 17.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual da “Garantia da Lei e da Ordem- MD33-M-10 (1ª Edição/2013)**. 2013. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/.../md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf> . Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual da “Garantia da Lei e da Ordem- MD33-M-10 (2ª Edição/2014)**. 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/8445-defesa-ministerio-publica-versao-revisada-do-manual-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 02 maio 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do Poder de Polícia. **Revista Justiça**, São Paulo, v. 57, n. 170, abr./jun., 1995.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de Polícia e Segurança Nacional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 61, n. 445, p. 287-98, nov. 1972.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública – uma análise sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, n. 97, p. 142-143, 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496829>>. Acesso em: 01 jul. 17.

SANTA CATARINA. Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. Diretoria de Instrução e Ensino. Instrução Modular da PMSC. Florianópolis: PM, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DJU 22.02.02, p. 35. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/776037/habeas-corpus-hc-81305-go>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

TÁCITO, Caio. O Princípio da Legalidade e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 227, p. 39-45, jan./mar. 2002.