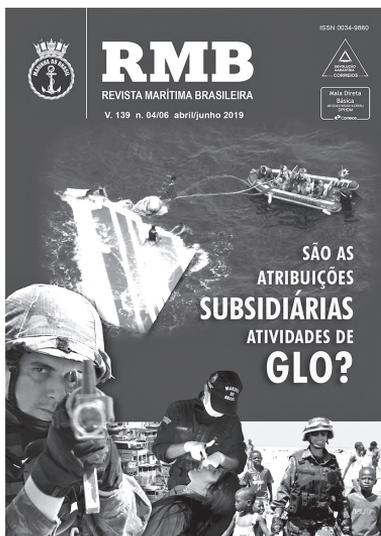


NOSSA CAPA



SÃO AS ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS ATIVIDADES DE GLO?

PAULO MARQUES DE OLIVEIRA*
Capitão de Mar e Guerra (Ref²)

SUMÁRIO

Introdução
Destinações constitucionais das Forças Armadas
Lei Complementar (LC) nº 97/1999
Decreto nº 3.897/2001
Abrangência da GLO
Atribuições subsidiárias da MB
Outras espécies de GLO
Conclusão

INTRODUÇÃO

Alguns empregos imaginados para as Forças Armadas parecem ter surgido do nada ou decorrentes de vontade pessoal de alguém. Não guardam qualquer

vínculo com os dispositivos legais que orientam esses empregos. Assim acontece com as operações de evacuação de não combatentes, entre outras, a serem realizadas no exterior, conforme previsto na Estratégia Nacional de Defesa. Observa-

* Guarda-Marinha da turma de 1966. Exerceu diversos comandos na carreira e, como assessor no Comando de Operações Navais, analisou leis e publicações de interesse do setor operativo destacando-se as relacionadas à Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

-se não serem elas citadas diretamente entre as destinações constitucionais das Forças Armadas e nem nas atribuições subsidiárias a elas conferidas por Lei Complementar. Como justificá-las então? Diante disso, este trabalho analisará os documentos condicionantes superiores vinculados ao emprego das Forças Armadas, de modo a identificar se aqueles previstos para a Marinha, quando não enquadrados nas destinações constitucionais de defesa da Pátria ou de garantia dos poderes constitucionais, o serão, por eliminação, na destinação de garantia da lei e da ordem, a fim de eliminar o risco de alguma inconstitucionalidade. Complementarmente, procurará sugerir algumas interpretações de dispositivos desses documentos legais, que ajudarão a entender o verdadeiro significado e a abrangência da garantia da lei e da ordem. Claro que isso também contribuirá para que os manuais doutrinários a serem elaborados pelos níveis operacional e tático mantenham perfeita sintonia com os dois níveis político e estratégico.

DESTINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS FORÇAS ARMADAS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), no artigo 142, atribui às Forças Armadas (FA) três destinações, das quais, segundo o eminen-

te jurista José Afonso da Silva¹, assessor jurídico da Assembleia Constituinte, que elaborou a Constituição de 1988, as essenciais são a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais (GPC). Somente subsidiária e eventualmente lhes compete a garantia da lei e da ordem, por serem competência primária de outros órgãos públicos. Pautando-se nesse juízo, neste trabalho, as destinações constitucionais das FA serão assim entendidas:

– Defesa da Pátria – não pairam dúvidas quanto a essa destinação; está e sempre esteve associada à segurança externa, isto é, ao emprego do Poder Nacional, com ênfase no Poder Militar, contra as agressões de outros Estados (conflito armado internacional), na defesa do povo brasileiro e do território, dos interesses e da soberania nacionais.

– Garantia dos poderes constitucionais (GPC) – é a mais difusa delas, não havendo qualquer esforço de regulamentação, embora presente desde a Constituição de 1891 – “*A força armada é ... obrigada a sustentar as instituições constitucionais*”, o próprio Estado Democrático de Direito, bem como nas subsequentes. Está associada à segurança interna durante situações de instabilidade institucional (conflito armado não internacional). Nessas ocasiões, assim como na defesa da Pátria, poderá vigor o sistema constitucional das crises, quando medidas de excepcionalidade são admitidas, de

1 “A Constituição vigente abre a elas um capítulo do Título V, sobre a *defesa do Estado e das instituições democráticas* com a destinação acima referida, de tal sorte que sua missão essencial é a da defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, o que vale dizer defesa, por um lado, contra agressões estrangeiras em caso de guerra externa e, por outro lado, defesa das instituições democráticas, pois a isso corresponde a garantia dos poderes constitucionais, que, nos termos da Constituição, emanam do povo (art. 1º, parágrafo único). Só subsidiária e eventualmente lhes incumbe a *defesa da lei e da ordem*, porque essa defesa é de competência primária das *forças de segurança pública*, que compreendem a Polícia Federal e as Polícias Civil e Militar dos Estados e do Distrito Federal. Sua interferência na defesa da lei e da ordem depende, além do mais, de convocação dos legítimos representantes de qualquer dos poderes federais: presidente da Mesa do Congresso Nacional, presidente da República ou presidente do Supremo Tribunal Federal” (DA SILVA 16, 2002:748) (grifos do autor).

modo a restaurar o *status quo*, desde que obedecidos os limites constitucionais.

– Garantia da Lei e da Ordem (GLO)²
 – Também associada à segurança interna; no entanto, nesse caso, o emprego das FA é subsidiário e se dará em plena vigência do estado de direito e de estabilidade institucional, basicamente, mas não somente, em atividade cuja natureza jurídica é de atividade de polícia (administrativa ou de segurança), ou seja, a atuação da Administração Pública visando evitar que a ordem jurídica seja alterada. Como se verá adiante, qualquer ordem pode ser garantida pelas FA, mesmo que não estejam exercendo atividades tipicamente policiais.

Resumindo, a CRFB definiu um emprego para cada cenário. Assim, em conflito armado internacional atuarão visando à defesa da Pátria; em instabilidade institucional na GPC; e em situação de normalidade na GLO.

Em quaisquer dos casos, o emprego das FA exige autorização do Presidente da República.

LEI COMPLEMENTAR (LC) Nº 97/1999³

Essa lei é documento essencial à análise deste assunto.

No artigo 15, ao enunciar o emprego das FA, repete as três destinações constitucionais e acrescenta a “participação em operações de paz”. Esse acréscimo parece ampliar o conteúdo do artigo 15, além dos limites do artigo 142 da CRFB. Isso poderia configurar uma inconstitucionalidade, embora não se conheçam críticas neste sentido.

Adicionalmente, esta lei e suas duas alterações definem as atribuições subsidiárias gerais, de responsabilidades das três FA, e as particulares para cada Força, respeitando suas vocações originárias. Assim, a Marinha do Brasil (MB) é responsável pelas ações do Estado nas águas, o Exército Brasileiro (EB) por aquelas desenvolvidas na extensão terrestre e a Força Aérea Brasileira (FAB) pelas afetas ao espaço aéreo.

Enunciadas, as atribuições subsidiárias, na LC nº 97/1999, sem qualquer associação às destinações constitucionais, não raro são vistas, equivocadamente, como outra modalidade de emprego das FA, diversa daquelas do artigo 142 das CRFB. Se assim fosse, a LC nº 97/1999 estaria, mais uma vez, ampliando os limites constitucionais do artigo 142.

Conforme os entendimentos expostos no item anterior, o único enquadramento legalmente possível das atribuições subsidiárias é na GLO. Justifica-se: o emprego das FA delas decorrentes não é contra outro Estado, o que caracterizaria a defesa da Pátria, e nem a execução se dá em instabilidade institucional, o que evidenciaria a GPC. O mesmo raciocínio se aplica às demais atividades realizadas pela MB em situação de estabilidade institucional, por força de determinação eventual do Presidente da República, como no caso de uma operação de ajuda humanitária.

Um argumento recorrente contra esse enquadramento – atribuições subsidiárias como GLO – é a interpretação equivocada da LC nº 97/1999 que exigiria o atendimento aos seguintes requisitos: serem episódicas e conduzidas por tempo limitado em área previamente estabelecida e após

2 Nota do autor: Esses entendimentos sobre as espécies de GLO foram desenvolvidos em parceria com o Capitão-Tenente (T) Antonio Carlos Fernandes da Silva Filho, cuja formação jurídica o habilitou a encontrar as soluções para as inconsistências surgidas no decorrer do processo.

3 Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esses requisitos estão relacionados no artigo 144 da CRFB e, sem dúvida, não seriam atendidos pelas atribuições subsidiárias, como GLO.

O contraditório advém da análise do § 1º, confrontado com o § 2º, do artigo 15 da LC nº 97/1999.

O § 1º⁴ dá competência ao chefe do Poder Executivo para empregar as FA, em qualquer das destinações constitucionais, por iniciativa própria, sem impor exigência alguma, posto ser ele o comandante supremo das FA (art. 84, inciso XIII, da CRFB). Além disso, faculta aos demais poderes constitucionais o direito de solicitar tal emprego, nas pessoas dos presidentes do STF, do Senado e da Câmara Federal. O Poder Executivo está excluído, pois não faria sentido o Presidente da República fazer pedido a si próprio.

O § 2º⁵ enfoca o emprego das FA na GLO, mas somente quando solicitada por quaisquer dos poderes constitucionais – presidentes do STF, do Senado e da Câmara Federal, mesmas autoridades citadas no § 1º e não por iniciativa própria do Presidente da República. Além disso, o § 2º condiciona o emprego ao esgotamento dos órgãos mencionados no artigo 144 da CRFB. Desta forma, limita o emprego à segurança pública. Esse emprego, como se verá adiante, caracteriza a GLO de sentido estrito, regulamentada pelo Decreto nº 3.897/2001, que se trata

de apenas uma das espécies da GLO em sentido amplo constitucional.

Portanto, somente quando o emprego das FA em GLO for solicitado pelos representantes qualificados dos poderes Judiciário e Legislativo é que são indispensáveis o cumprimento dos requisitos exigidos pela LC nº 97/1999, exigência essa inexistente, por força do § 1º, quando tal emprego decorre de iniciativa própria do Presidente da República, como no caso das atribuições subsidiárias ou em missão eventual.

Observa-se ainda terem sido os § 3º ao § 6º introduzidos pela segunda alteração à LC nº 97/1999 e têm como origem o Decreto nº 3.897/2001, numa evidente inversão, desnecessária, da hierarquia das leis.

DECRETO Nº 3.897/2001⁶

Esse documento tem sua importância devida a dois aspectos. O primeiro, positivo, refere-se à regulamentação do emprego das FA em situações de normalidade, no desempenho das funções das Polícias Militares, em prol da segurança pública, visando à incolumidade das pessoas e do patrimônio. O segundo aspecto, negativo, foi ter gerado um imbróglio com a GLO do artigo 142 da CRFB. Sua ementa, ao estabelecer as diretrizes para o emprego das FA na GLO, passou a falsa ideia de se tratar da GLO do artigo 142 da CRFB, quando, na realidade, se limita a orientar o emprego das FA em atividades típicas dos órgãos de segurança pública (art. 144 da CRFB). Uma forma

4 § 1º – Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

5 § 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 artigo 144 da Constituição Federal.

6 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, e dá outras providências.

de desfazer esse equívoco é denominar a GLO abordada nesse decreto de GLO de sentido estrito e considerá-la uma das espécies da GLO de sentido amplo citada no artigo 142 da CRFB.

ABRANGÊNCIA DA GLO

No item anterior, fez-se a distinção entre GLO de sentido amplo e a de sentido estrito, de modo a evitar que se tome uma pela outra. O fundamento para isso pautou-se em um parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado Federal, quando analisou o Projeto de Lei nº 221/2003 e assim se manifestou sobre o significado e a abrangência da “ordem” expressa na destinação constitucional de GLO:

“O *caput* do art. 142 da CF, *in fine*, usa o termo ‘ordem’ sem qualificá-lo; não obstante, os princípios da unidade e do efeito integrador da Constituição nos informam seu conteúdo. O termo ‘ordem’, como objeto de garantia ou tutela constitucional, é usado:

- no preâmbulo da Carta – ‘ordem interna ou internacional’;
- no art. 5º, XLIV – ‘ordem constitucional’;
- no art. 34, III e no *caput* dos art. 136 e 144 – ‘ordem pública’;
- no *caput* do art. 127 – ‘ordem jurídica’;
- no art. 144, §1º, I – ‘ordem política e social’;
- no *caput* do art. 170 – ‘ordem econômica’; e
- no *caput* do art. 193 – ‘ordem social’.

Observa-se, portanto, que o mandato constitucional conferido às Forças Armadas move-se sobre espectro múltiplo, substantivado na garantia das ordens pública, constitucional, política, social e econômica.”

Como se vê, a GLO do artigo 142 da CRFB, por força da própria Constitui-

ção, representa um amplo espectro de “ordens”, conforme concluiu a CCJC, enquanto a do Decreto nº 3.897/2001 está restrita à ordem pública. Assim, não se pode confundir a primeira GLO com a do decreto, pois dessa forma limitar-se-ia uma missão nobre e extensa outorgada pelo poder constituinte originário às FA, assim como obscurece com o véu da inconstitucionalidade todas as demais atribuições subsidiárias, gerais e particulares, que passariam a não ter alicerce constitucional.

ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS DA MB

Passando da teoria à prática, serão analisadas as atribuições subsidiárias conferidas à MB, destacando-se os argumentos a justificá-las como espécies de GLO.

Relembra-se que elas devem ser autorizadas pelo Presidente da República e conduzidas, no País, em plena vigência do Estado Democrático de Direito e de estabilidade institucional. Podem também ser realizadas no exterior.

A autorização presidencial pode ser permanente ou eventual. A permanente é consubstanciada em leis ou decretos, que outorgam às FA uma tarefa específica. O momento de realizá-la fica a critério do comandante da Força. O Decreto de Patrulha Naval (Patnav) é um exemplo dessa autorização permanente, quando dispõe “A Patrulha Naval, sob a responsabilidade do Comando da Marinha, ...”. A autorização eventual será expedida pelo Presidente da República sempre que necessário. Dela, são exemplos os múltiplos empregos das FA com fulcro no Decreto nº 3.897/2001 e as operações de paz no Haiti e no Líbano, quando são estabelecidos, entre outras orientações, o local e a duração da tarefa.

São espécies de GLO realizadas no País pela MB as atribuições subsidiárias gerais das FA, cujas autorizações permanentes do Presidente da República constam dos artigos 16 e 16-A da LC nº 97/1999:

I – Cooperar com o desenvolvimento nacional – associada à ordem social mencionada no artigo 193 da CRFB. Portanto, as FA, quando empregadas com fundamento nessa atribuição subsidiária geral, estarão contribuindo para a ordem social. Na MB, são exemplos dessa espécie de GLO, entre outros, a Ação Cívico-Social (Aciso) e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), este associado às ordens política e econômica.

II – Cooperar com a defesa civil – a defesa civil é atribuição primária dos Corpos de Bombeiros Militares, conforme artigo 144 da CRFB, e está associada à ordem pública e à ordem social. Os desastres naturais ou antrópicos são grandes desestabilizadores da ordem pública. A participação da MB se dá por solicitação do Ministério da Integração Nacional e determinação do Ministério da Defesa, normalmente, provendo apoio de pessoal e material. Quando houver risco à vida humana, há determinação do Comandante da Marinha (CM) para que a Organização Militar (OM) da MB acionada proveja, imediatamente, o atendimento a seu alcance. Oportuno mencionar que o art. 3º do Decreto nº 3.897/2001 refere-se ao “esgotamento dos instrumentos previstos no artigo 144 da Constituição”, o que inclui, além das Polícias Militares, as Polícias Federais e os Corpos de Bombeiros Militares. Considerando-se apenas este artigo, as FA só poderiam desenvolver as ações de Polícia Militar. No entanto, quando combinado com o disposto no artigo 5º do mesmo decreto, “...abrange, ademais, da hipótese objeto dos artigos 3º e 4º, outras que se presuma

ser possível a perturbação da ordem...”, respalda o emprego das FA na GLO, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, não somente como policiais militares, mas no exercício das atividades de defesa civil a cargo dos Corpos de Bombeiros Militares.

III – 16-A – essa terceira atribuição geral das FA foi inserida pela última alteração à LC nº 97/1999; na MB, recebeu a denominação de “Patrulhamento”, de modo a distingui-la da Patnav e da Inspeção Naval. Isso deveu-se a algumas peculiaridades relativas à abrangência das leis a fiscalizar, ao local de atuação e aos meios a empregar. Está associada à ordem pública. Destina-se a combater os crimes transfronteiriços e ambientais no mar territorial e nas águas interiores, podendo a MB, para isso, utilizar qualquer meio, sem necessidade de atender aos requisitos exigidos para a Patrulha Naval.

São também espécies de GLO realizadas no País as atribuições subsidiárias particulares da MB autorizadas permanentemente pelo Presidente, conforme, incisos de I a V, artigo 17 da LC nº 97/1999.

Para o trato dessas atribuições, foi o comandante da Marinha designado como Autoridade Marítima. São elas:

I – Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional

Essa atribuição admite duplo enquadramento. Na GLO, associada à ordem econômica, quando a MB forma, por meio do Ensino Profissional Marítimo, os profissionais para tripular os navios mercantes, essenciais à saúde econômica brasileira. Além disso, a Diretoria de Portos e Costas (DPC) mantém vários sistemas corporativos voltados ao pessoal, ao material, a embarcações miúdas e a vistorias e inspeções. Além disso, enquadra-se também na defesa da Pátria

quando a MB desenvolve atividade típica de mobilização de meios da Marinha Mercante, para suprir as carências do Poder Naval nas operações navais.

II – Prover a segurança da navegação aquaviária

Inserida nas ordens econômica e social.

Na LC nº 69/1991⁷, revogada pela LC nº 97/1999, também constava com essa redação. Portanto, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta)⁸, anterior à LC nº 97/1999, na verdade, regulamentou a segurança da navegação aquaviária da LC nº 69/1991.

Essa regulamentação estendeu-se à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação, no mar aberto e em hidrovias interiores, e à prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.

Desse modo, é perfeitamente aceitável considerar a Segurança do Tráfego Aquaviário (STA) uma atividade de sentido mais amplo do que a segurança da navegação aquaviária, por representar apenas um de seus propósitos.

III – Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar

Inserida nas ordens social e econômica.

Atividade desempenhada pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), coordenada pelo comandante da Marinha, congrega representantes de diversos setores com interesses no mar. A Cirm aprova planos e programas plurianuais e anuais decorrentes da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), que se desdobram em projetos específicos.

IV – Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e

nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas

É a mais abrangente das atribuições e, por isso, exige um grande esforço da MB para o seu cumprimento, porque trata da imposição de todas as leis e atos internacionais ratificados e internalizados pelo Brasil, no mar e águas interiores. A MB dispõe de dois instrumentos para cumpri-la, a Patnav, para todas as leis, e a Inspeção Naval limitada à Lesta. Mais do que qualquer outra, é associada à ordem pública, por abranger diversas espécies de ordem.

V – Cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução

Também associada à ordem pública. No entanto, a cooperação é limitada aos órgãos federais, aos delitos de repercussão nacional e internacional, quando praticados no mar, águas interiores e áreas portuárias. Além disso, restringe-se ao apoio logístico, de comunicação, de inteligência e de instrução. A MB atua por solicitação dos órgãos federais, se atendidas as condições impostas e dispuser de meios na ocasião (conveniência e oportunidade).

OUTRAS ESPÉCIES DE GLO

– Emprego das FA como Polícias Militares (Decreto nº 3.897/2001 – GLO em sentido estrito)

7 Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 – Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (revogada pela LC nº 97/1999).

8 Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 – Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

A autorização presidencial é exigida para cada emprego.

Para este não há dúvida de que se trata de GLO.

O artigo 8º do decreto dispõe não ser ele aplicável às situações de excepcionalidade previstas nos artigos 136 (estado de defesa) e 137 (estado de sítio) da CRFB, quando a legalidade normal é substituída por uma legalidade extraordinária, ocasiões em que vigorá o Sistema Constitucional das Crises e do artigo 34 (intervenção federal). Essas situações podem ser enquadradas na defesa da Pátria ou na GPC, ou seja, durante a ocorrência de situações excepcionais. Essas ressalvas à aplicação do decreto evidenciam serem as atividades desta espécie de GLO típicas do período de estabilidade institucional.

– Para garantir as eleições e a apuração dos votos

Inserida na ordem pública.

O emprego de forças federais para este fim admite duas formas de acionamento: a primeira, mais antiga, com fundamento no Código Eleitoral, ao outorgar ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) o direito de requisitá-las para esse fim; a segunda tem como fundamento o artigo 5º do Decreto nº 3.897/2001, ao incluir entre as hipóteses em que se presume ser possível a perturbação da ordem a “realização de pleitos eleitorais”, neste caso por iniciativa própria do Presidente da República ou por solicitação dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. A primeira tem o foco na realização do pleito e a segunda visa evitar que a ordem pública seja perturbada a ponto de prejudicar a realização do pleito.

Como se vê, as formas de acionamento são inteiramente distintas, não só por força de diferentes fundamentos legais,

como pelas autoridades com competência para requisitar ou solicitar este emprego. Não se pode, pois, imaginar ser a requisição do Presidente do TSE, como decorrente do artigo 5º do Decreto nº 3.897/2001 (GLO de sentido estrito), até porque ele não está entre as autoridades com essa prerrogativa.

Há ainda o grupo de espécies de GLO realizadas no exterior, cujas autorizações presidenciais serão eventuais.

– Operações de Paz

Embora citadas no artigo 15 da LC nº 97/1999 junto às demais destinações constitucionais, não é uma delas nem consta entre as atribuições subsidiárias. Diante disso, é forçoso admiti-la como uma espécie de GLO, executada no exterior, no âmbito da garantia da ordem internacional, pois o preâmbulo da CRFB afirma o comprometimento da sociedade brasileira com ordem interna e internacional.

As atuações das FA em operações de paz pautar-se-ão por mandados da Organização das Nações Unidas (ONU), executando-se a modalidade de imposição da paz, haja vista a prática internacional atual da República, uma vez serem princípios regentes de suas relações internacionais a não-intervenção e a defesa da paz (art. 4º, incisos IV e VI, da CRFB).

Assim, adotado esse entendimento, a inclusão das operações de paz no artigo 15 da LC nº 97/1999 fica protegida de críticas quanto à sua inconstitucionalidade.

– Operações de evacuação de não combatentes (Op. ENC)

Estas operações estão associadas à ordem pública, pois o que está em jogo é a incolumidade das pessoas e do patrimônio brasileiros no exterior. Tem o propósito de evacuar cidadãos brasileiros e de outras nacionalidades indicadas pelo Governo brasileiro, impossibilitados de prover sua

autodefesa em região de risco. A doutrina alóctone prevê essa operação em ambiente permissivo, quando autorizada pelo país anfitrião, e em ambiente hostil, sem autorização. Para o primeiro, o fundamento é a Lei nº 2.953/1956⁹, sem a declaração de guerra, uma vez cumpridas as exigências nela contidas.

Para o ambiente hostil, no entanto, surge a dificuldade. A presença de forças estrangeiras em outro país é assunto sensível, por afetar o exercício da soberania de um país sobre seu território. O Brasil, como mencionado, não é mencionado, pauta-se pela não-intervenção (inciso IV, art. 4º, CRFB). Sem ignorar as soluções adotadas por outros Estados, tais como considerar uma ENC tão expedida a ponto de não caracterizar uma agressão ou de considerar a invocação do art. 51 da Carta da ONU¹⁰ para a defesa dos seus nacionais, uma saída jurídica seria obter autorização junto ao Conselho de Segurança da ONU. A Política de Defesa Nacional (PDN), na diretriz XXIII, estabelece: “*dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU*”

Todo emprego das Forças Armadas deve subordinar-se à Constituição. Se não for defesa da Pátria ou garantia dos poderes constitucionais, será enquadrado como Garantia da Lei e da Ordem

(grifou-se). Uma vez obtida a autorização do Conselho de Segurança da ONU, seria aplicável a Lei nº 2.953/56. A decisão pela realização da Op. ENC deverá percorrer todos os trâmites no nível político, que, certamente, envolverá o Congresso Nacional. Uma Op. ENC sem o aval da sociedade internacional será uma intervenção na soberania de outro país e, por conseguinte, inconstitucional.

– Segurança de representações diplomáticas

Também está relacionada à segurança

pública no exterior, por visar ao provimento da segurança pessoal do chefe da representação diplomática, dos demais funcionários diplomáticos e administrativos, da residência oficial e da chancelaria das embaixadas do Brasil. A soberania do outro país não é agredida,

por limitar-se a ação às dependências da representação diplomática, considerada território brasileiro (ficção jurídica).

Espécies de GLO benignas

Constituem o grupo das espécies de GLO benignas, realizadas no País e no exterior, as já mencionadas espécies de GLO de:

9 Lei nº 2.953 de 17 de novembro de 1956, fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior.
10 Artº. 51 Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

- cooperar com o desenvolvimento nacional;
- cooperar com a defesa civil;
- orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas no que interessa à defesa nacional;
- prover a segurança da navegação aquaviária; e
- contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar.

E as seguintes atividades realizadas pela MB:

- emprego em apoio à política externa (autorização eventual);
- operação humanitária (autorização eventual);
- Ações Cívico-Sociais (Lei nº 2.419/1955) e Patrulha Costeira (art. 1º, alínea b);
- Busca e Salvamento (SAR) (vida humana) e Lei 7.273/1984, art. 2º;
- Assistência e salvamento (material) e Lei 7.203/1984, art. 2º;
- desativação de artefatos explosivos, quando os órgãos responsáveis não detiverem a capacidade técnica, e atuação em prol do interesse público.

O emprego do Poder Naval nas espécies de GLO benignas não admite o uso da força, mas nem por isso deixam de ser assim classificadas, associadas que são, normalmente, às ordens social, econômica, política ou internacional.

CONCLUSÃO

As Forças Armadas são instrumentos do Poder Nacional de elevado custo para a nação. Dispõem elas de múlti-

plas capacidades, das quais a nação não pode prescindir nos tempos de normalidade. Assim, a maioria das Marinhas do mundo utilizam, em tempo de paz, essa capacidade, não em operações de guerra, mas naquelas de uso limitado da força ou humanitárias/benignas. Assim também procede a Marinha do Brasil. Embora seja a MB muito solicitada para as operações de GLO durante os períodos de normalidade, o dimensionamento da Força deve visar à obtenção e ao aprestamento dos meios necessários à defesa da Pátria, sob pena de, se assim não proceder, reduzir o Poder Naval a níveis inaceitáveis, podendo caracterizar, em caso de uma crise internacional, crime de responsabilidade.

A GLO não é criação da Constituição de 1988. Já a Constituição imperial, de 1824¹¹, a ela se referia. Nos termos atuais, aparece pela primeira vez na de 1934¹². É, pois, coisa antiga. O desconhecimento dessa destinação constitucional durante o século passado deve-se, provavelmente, ao fato de só ter sido regulamentada, uma de suas espécies, pelo Decreto nº 3.897/2001.

Como premissa aceitável, estabeleceu-se que todo emprego das FA deve subordinar-se às três destinações constitucionais do artigo 142 da CRFB. Desse modo, se não for defesa da Pátria ou GPC, sê-lo-á, forçosamente, enquadrado como GLO, pois são esses e só esses os empregos maiores atribuídos pela CRFB às FA.

O propósito deste trabalho foi apresentar os argumentos que embasam o entendimento de que as atribuições subsi-

11 “Art. 145 – Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos.”

12 “Art. 162 – 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, e, a ordem e a lei.”

diárias gerais das FA, particulares da MB e das demais atividades desenvolvidas pelo Poder Naval durante a normalidade institucional, são espécies de GLO e, deste modo, garantir que o emprego do Poder Naval nessa ocasião é absolutamente constitucional.

Foi necessário apresentar os entendimentos para cada uma das destinações constitucionais das FA; encontrar a verdadeira dimensão do termo “ordem”, que se buscou em Parecer da CCJA e esclarecer

alguns aspectos contidos nas normas legais e que por vezes geram confusão ou má interpretação.

Pode-se, então, responder afirmativamente à pergunta, título desse trabalho, não só para as atribuições subsidiárias como para qualquer emprego do Poder Naval durante os períodos de normalidade institucional.

Embora a MB tenha sido enfocada com maior ênfase, o mesmo raciocínio aplica-se às demais FA.

 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<FORÇAS ARMADAS>; Atividade Subsidiária;