

O ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO E O RESPALDO PARA O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

ROGÉRIO FORTES **PEDROZO***
Capitão de Mar e Guerra

SUMÁRIO

Introdução
A Constituição Federal
O Decreto nº 3.897/2001
As Leis Complementares nº 97/1999 e 117/2004 e as Diretrizes para o Emprego em GLO
A Brigada GLO e a Força Nacional de Segurança Pública
A Deficiência Legal no Julgamento de Militares
Alteração da Lei Complementar nº 97/1999 pela Lei Complementar nº 136/2010
Emprego das Forças Armadas no sistema constitucional de crises – limites e implicações
Da hipótese de intervenção federal
Do emprego das Forças Armadas em cenário anômalo
Considerações finais

INTRODUÇÃO

Reveste-se de sublime importância, para o Estado e seus agentes, a questão dos limites do emprego da força para a manutenção da ordem jurídica posta e, por

consequente, para a preservação das instituições que espelham o modelo estatal no qual estão inseridas as pessoas.

José Afonso da Silva observou que a Constituição Federal (CF) vigente (1988) dedica às Forças Armadas a tarefa de defe-

* Mestre em Ciências Navais e especializado pelo MBA em Gestão Empresarial do Instituto Coppead de Administração, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Hoje é imediato do Centro de Instrução Almirante Wandenkolk.

sa do Estado e da soberania, ressaltando que a sua missão essencial é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, o que vale dizer defesa contra agressões estrangeiras em caso de guerra externa e proteção da democracia por meio da salvaguarda dos poderes legalmente constituídos, que, segundo a Constituição, emanam do povo.

Será abordada a problemática do uso democrático das Forças Armadas na defesa da lei e da ordem. Trata-se de hipótese de menor dimensão, mas não menos relevante, pois o emprego das Forças Armadas em tais situações ocorre apenas de forma subsidiária e eventual, já que a missão de garante é reservada pela Carta Magna, em primeiro momento, ao aparato policial em sua acepção estrita, seja ele federal ou estadual.

O emprego de tropas, a partir de diretrizes presidenciais e em cooperação com governos estaduais, é viável em circunstância ordinária, que é aquela em que há dano à ordem pública sem ameaça à estabilidade institucional. A matéria insere-se no âmbito da reserva legal e tem suas diretrizes postas na Constituição Federal de 1988 (artigos 142 e 144) e na Lei Complementar nº 97/1999, com alterações trazidas pelas Leis Complementares nº 117/2004 e nº 136/2010.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A competência das Forças Armadas está prevista no artigo 142 da CF/88: as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas sob a hierarquia e a disciplina, sob autoridade su-

prema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constituídos e, por ação destes, à salvaguarda da lei e da ordem.

Hely Lopes Meirelles assinalou, sobre o direito e dever de autodefesa do Estado, que a defesa da Pátria, a preservação da democracia e a proteção do cidadão e da coletividade são direitos e deveres do Estado. Nenhuma nação pode sobreviver com independência se não lhe for reconhecida a prerrogativa de defender, com o poder e pela força, caso necessário, o povo, o território, o regime político e o sistema vigente contra a violência de inconformadas minorias e o ataque das ideologias contrárias à ordem jurídica vigente.

A defesa da Pátria compreende atividades de caráter dissuasório e de combate que objetivam preservar, principalmente, a integridade territorial, a soberania e a independência.

A garantia das atribuições constitucionais, de competência exclusiva das nossas Forças Armadas, confunde-se com a própria

defesa do Estado Democrático de Direito, que se manifesta pelo livre exercício dos três poderes, pelo correto funcionamento das instituições e pela manutenção da autoridade organizacional, típica de cada um desses poderes.

O artigo 142 da Constituição Federal prevê claramente o emprego das Forças Armadas em operações de segurança pública, condicionado à solicitação de um dos poderes constituídos e sob a prévia autorização do Presidente da República.

A segurança pública é dever do Estado, sendo exercida para a preservação da or-

**A defesa da Pátria
compreende atividades de
caráter dissuasório e de
combate que objetivam
preservar, principalmente,
a integridade territorial, a
soberania e a
independência**

dem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Sua competência originária pertence às polícias: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (artigo 144 da Carta Magna).

Logo, só eventualmente cabe a militares federais a defesa da lei e da ordem, pois tal defesa compete primariamente às forças de segurança pública, à luz do artigo 144 da CF/88. O policiamento ostensivo e a preservação da ordem, nos limites territoriais estaduais, competem às polícias militares, subordinadas aos governadores.

Assim, o aludido emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), de forma emergencial e temporária, almejando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (público e privado), no caso de esgotamento dos instrumentos previstos no artigo 144 da Constituição, exige-lhes, sempre que necessário, desenvolver ações de polícia ostensiva, bem como as demais, preventivas ou repressivas, que se incluem na competência organizacional e legal das polícias militares, observados os termos e limites impostos pelo ordenamento jurídico a estas polícias.

Segundo o ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, ao tratar do tema no Parecer nº 25, de 10 de agosto de 2001, a ordem pública é o conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais 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.

Gilmar Mendes destacou em seu parecer que o emprego, emergencial e transitório, das Forças Armadas em ações de GLO ocorre depois de esgotados os instrumen-

tos destinados a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, presentes no artigo 144 da Constituição (segundo a Lei Complementar nº 97/1999, art. 15, § 2º).

Resta claro que a manutenção da ordem pública compete às polícias militares, as quais conduzem ações geralmente ostensivas, com o fito de prevenir, dissuadir ou reprimir condutas que violem a ordem pública. A elas compete a preservação ou o restabelecimento (CF/88).

A utilização de militares federais na GLO assumiria contornos mais nítidos no período compreendido entre 2001 e 2010.

O DECRETO Nº 3.897/2001

Por meio do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, o Presidente conferiu poder de polícia às Forças Armadas, sempre que seja forçoso desenvolver ações de polícia, as quais pertencem à competência das polícias militares. O decreto, referendado pelo Parecer nº 25 supracitado, fixou as diretrizes para o uso dessas forças na garantia da lei e da ordem.

As diretrizes fixadas nesse decreto buscam orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações de militares federais, e de órgãos governamentais do Executivo, nas ações de GLO. Cabe ressaltar que é de competência exclusiva do Presidente da República a decisão de empregar as Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

A decisão presidencial poderá ocorrer por iniciativa própria ou dos outros poderes legitimados, representados pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo presidente do Senado Federal ou pelo presidente da Câmara dos Deputados. Segundo o decreto, o Presidente, à luz de pleito de governador de Estado ou do Distrito Federal, poderá ordenar a utilização de mi-

litares federais para a garantia da lei e da ordem.

Cabe destacar que a turbação da lei e da ordem constitui pressuposto básico e primaz para o emprego desses militares, residindo no gradiente dessa circunstância – cuja primeira sequela a observar é o risco à estabilidade institucional – o parâmetro crucial para definir as ações operacionais forçosas e suficientes à restauração do cenário de conformidade.

Apesar da opção de usar as Forças Armadas em ações de operações internas de segurança pública, conclui-se, à luz do Artigo 144 da Lei Maior e do artigo 15, § 2º, da Lei Complementar nº 97/1999, que esse uso deve ser o último recurso de defesa da sociedade.

Esses artigos reiteram o caráter subsidiário do uso de militares federais em tais missões.

Esse emprego deverá ter a menor duração possível e abranger, ademais da hipótese anteriormente destacada, outras onde se presume ser possível a perturbação da ordem, tais como aquelas atinentes

a eventos oficiais ou públicos. Nessas situações, as Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais.

A decisão presidencial de emprego das instituições castrenses será comunicada ao ministro de Estado da Defesa por meio de documento oficial, que indicará a missão, os demais órgãos envolvidos e outras informações necessárias.

Ao realçar que serão promulgadas diretrizes específicas em caso de intervenção federal, o decreto buscou descaracterizar, como intervenção da União, o uso de militares federais na garantia da ordem interna. Com o fito de regulamentar a Lei Complementar nº 97/

1999, o decreto criou uma opção à intervenção federal e atribuiu poder de polícia às Forças Armadas, com a anuência do Congresso Nacional, atribuindo-lhes a competência para o exercício de atividade que a Carta Magna, no artigo 144, destina às polícias militares, e acolheu o comando dessas corporações por autoridade federal, enquanto perdurarem as ações de GLO. Cabe destacar que a Lei Maior prevê que a responsabilidade sobre aqueles órgãos é do governador.

Entretanto, a constitucionalidade do decreto é questionável, pois a concessão do poder de polícia compete ao Poder Constituinte. O Executivo e o Legislativo não têm atribuição específica para tal. Portanto, o decreto não prevê um suporte legal

perfeito, por não ser instrumento jurídico adequado para instituir o poder de polícia.

O emprego das instituições castrenses com a finalidade de garantir a segurança interna deve acatar um pedido urgente, ser territorialmente definido e temporalmente limitado.

O Decreto nº 3.897

prevê que estarão esgotados os meios previstos no artigo 144 da CF/88 (aborda a garantia da ordem pública interna pelas polícias estaduais e pela Polícia Federal) quando, em dado momento, os efetivos das instituições de segurança estiverem indisponíveis ou forem inexistentes ou insuficientes ao cumprimento da missão constitucional.

A polícia está indisponível quando não atua em uma unidade federativa devido a greve.

O termo inexistente é aplicado às regiões onde os órgãos de segurança pública estão ausentes, sobretudo nas áreas de fronteira da região amazônica. Nesse caso, as unidades

O emprego das instituições castrenses com a finalidade de garantir a segurança interna deve acatar um pedido urgente, ser territorialmente definido e temporalmente limitado

militares lá situadas são a única presença do Estado nessas regiões e, conforme prevê a Lei Complementar nº 117/04, devem reprimir os delitos registrados nas áreas supracitadas.

O termo insuficiente remete à capacidade operacional de atuação dos órgãos policiais diante do agravamento da situação. A falta de capacidade operacional se dá por restrições de pessoal, material ou adestramento para anular o oponente.

Caso haja meios disponíveis, conquanto insuficientes, da polícia militar, esta, com a anuência do governador, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que as situações assim o exijam.

O controle operacional é a autoridade conferida a um comandante ou chefe militar para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas destinadas aos efetivos policiais sob o seu controle. Tal autoridade não abrange, a princípio, assuntos disciplinares e logísticos.

As deficiências e a carência de precisão do decreto presidencial que fixou as diretrizes para a utilização das Forças Armadas em ações de GLO foram notadas pelos militares.

Mudar a tarefa constitucional dessas forças para usá-las, sem parâmetros claros, no combate à criminalidade não soluciona a questão da segurança pública e, ainda, pode afetar negativamente a sua estrutura organizacional e as especificidades de seu emprego.

A promulgação do aludido decreto guiou o foco das discussões para um projeto de lei complementar, versando sobre a organização e o emprego das instituições castrenses.

AS LEIS COMPLEMENTARES Nº 97/1999 E 117/2004 E AS DIRETRIZES PARA O EMPREGO EM GLO

A Lei Complementar (LC) nº 97/1999 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças

Armadas. Para a restauração e a garantia da lei e da ordem, por meio dessas forças, após a requisição de um dos poderes legitimados, impõe-se, consoante o artigo 15, § 2º, da lei supracitada, que a ação ocorra conforme as diretrizes do ato presidencial, se esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da segurança das pessoas e do patrimônio, previstos no artigo 144 da CF/88.

Tal extenuação ocorre se os instrumentos forem reconhecidos formalmente pelo chefe do Poder Executivo federal ou estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular da missão constitucional (artigo 15, § 3º, da LC nº 97/1999), situação em que haverá o suporte legal para que os militares federais cumpram a sua missão precípua.

Se a atuação do instrumental militar justifica-se e é autorizada em razão da falência dos órgãos nominados no aludido artigo 144, traduzida pela incapacidade de conservar e restaurar a ordem e a segurança das pessoas por indisponibilidade de meios para conduzir as tarefas que lhes são constitucionalmente reservadas, ilação irresistível é a de que o uso de meios de maior pujança deve sorver as atribuições das referidas entidades.

Assim, se a Polícia Federal não tiver possibilidades operacionais de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas, a necessidade de salvaguardar as pessoas, o patrimônio e a ordem pública estará comprometida. O uso das hostes militares, nesta missão, justificar-se-á pela assunção da missão normalmente destinada pela Lei Maior àquele órgão.

Afinal, se o elemento autorizador é a supremacia do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins sobre o aparato policial ordinário, restaurar-se-á a regularidade apenas com a supressão desse fator de desestabilização, e isso se dará por meio

do emprego de meios de maior robustez, o que, presumivelmente, somente pode ocorrer por meio da força bélica.

Essa circunstância parece estar acorde com a possibilidade de emprego do Exército no campo das “outras ações pertinentes” previstas no artigo 17, alínea a, da Lei Complementar nº 97/1999, e no Decreto nº 3.897/2001.

Com o fito de aprofundar o estudo sobre a natureza jurídica do poder de polícia das Forças Armadas, houve a discussão do tema na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, em 2004. Foi apresentada uma emenda ao texto da LC nº 97/1999 pelo senador Marcelo Crivella, a qual foi aprovada, com nova redação para o artigo 15 dessa lei. Para o senador, as violentas cenas de guerrilha urbana, com o uso corriqueiro de armamento pesado, exigiam a expansão da atuação das instituições castrenses.

Assim, surgiu a Lei Complementar nº 117/2004, aprovada em 2 de setembro de 2004, que alterou trechos da LC nº 97/1999 e conferiu novas atribuições às Forças Armadas.

Essa norma jurídica criou duas atribuições subsidiárias. A primeira é cooperar com os órgãos federais no combate aos delitos, com apoio logístico, de comunicações, de instrução e de inteligência. A segunda atribuição é atuar, de maneira subsidiária, via ações preventivas e repressivas, na faixa limítrofe terrestre, contra os delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos federais, executando patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, e prisões em flagrante delito.

Contudo, o texto adotado gerou dúvidas sobre a autoridade responsável pela declaração de esgotamento dos mecanismos policiais, devido à confusa definição quanto a quem cabe reconhecer a necessi-

dade do uso dos militares. A posição comumente apregoada pelas autoridades federais realça que apenas será enviada a tropa após pedido do governador.

Outro tópico criticado é a transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública para a autoridade à frente das operações. O óbice alegado está nas atribuições do poder de polícia previsto na CF/88, que subordina as polícias militares aos governadores. Porém, é inegável que o comando das operações deve ficar com uma autoridade federal, pois não cabe deixar a responsabilidade de conduzir as ações de GLO nas mãos de quem não reuniu condições de manter a ordem no estado.

O deputado Roberto Magalhães, certa vez, aludiu que, se por detrás da expressão “por iniciativa do Presidente da República” houvesse intenção outra que não o emprego das hostes militares em casos de crise e, mesmo assim, quando esgotados todos os meios, estaríamos desperdiçando recursos na adaptação destas, que poderiam ser aplicados naqueles órgãos que, constitucionalmente, têm o dever de zelar pela segurança pública, e desviando os militares federais da principal atividade que a Carta Magna lhes confiou no bojo de sua missão.

A nova lei complementar atribuiu ao Exército Brasileiro atuação preventiva e repressiva contra delitos nas áreas limítrofes transnacionais demarcatórias de território e aqueles ambientais, por meio de patrulhamento, revista de pessoas e veículos e prisões em flagrante.

A Carta Magna fixou as missões das instituições: as Forças Armadas no artigo 142 e a Polícia Federal, a quem compete a prevenção e a repressão de crimes na faixa de fronteira, no artigo 144. Como não é cogitada a transferência de atribuições entre as instituições, a tarefa do Exército Brasileiro nessas ações exige o fiel acatamento dos preceitos constitucionais.

O emprego de militares federais para enfrentar questões policiais, não deve ser banalizado, a fim de evitar questionamentos públicos quanto ao impacto negativo sobre a autoestima militar, fruto da atuação daquelas forças em ações de apoio às polícias militares, o que poderia suscitar indagações quanto a uma manifesta inversão dos papéis constitucionais.

O aumento da criminalidade é fator gerador de comoção social, porém não é essa a abrangência nem o sentido visado pela Constituição ao prever os casos de autorização do uso das Forças Armadas. Todas essas situações, sem exceção, se circunscrevem à esfera policial.

Se o governador não consegue administrar a segurança com eficiência, por meio da polícia a ele subordinada, a primeira solução a ser adotada é política, não militar. Os poderes Legislativo e Judiciário estaduais podem afastar o administrador incompetente ou corrupto.

A BRIGADA GLO E A FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Cabe às Forças Armadas a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem interna, conforme atesta o artigo 142 da Lei Maior.

Todavia, há alguns anos é comum a convocação de tropas federais para desempenhar ações que, a princípio, não estariam em sua atribuição legal, tais como aquelas durante os movimentos grevistas de organizações policiais estaduais, em operações que visam ao restabelecimento do poder oficial frente à ousadia do crime organizado (hoje, uma ameaça à soberania nacional) e nos casos de graves perturbações que ofereçam risco às instituições.

Dessa forma, o Exército Brasileiro optou pela especialização de uma grande unidade

para agir, quando forçoso e ordenado por autoridades competentes, nas ocasiões excepcionais. Assim, a Força Terrestre se preparou para cumprir mais uma tarefa e criou em 2004 uma Brigada com as características de emprego em missões de GLO.

A vocação prioritária de emprego das hostes militares é a defesa da Pátria, situação que exige organização própria, equipamentos de grande poder letal e adestramento voltado para a guerra. Contudo, as forças não podem negligenciar as demais missões legais, incluindo a garantia da lei e da ordem, e devem estar preparadas para todas as missões previstas na lei.

Em missões de GLO, o preparo da tropa deve considerar a busca de solução pacífica das discórdias, a presença dos meios militares adequados à proteção da tropa, das pessoas e do patrimônio, e a necessidade de treinamento especial. Utilizar tropas com maior aptidão para as ações de GLO evita o emprego de outros grupos, com um custo de adestramento mais alto, nessas missões. Nas ações de GLO, o uso do Exército dar-se-á por ordem presidencial.

A fim de permitir o uso eficiente da força na GLO, o Exército julgou plausível ter uma unidade operacional destinada a manter a ordem interna. O Decreto nº 5.261, de 3 de novembro de 2004, converteu a 11ª Brigada de Infantaria Blindada, de Campinas (SP), em 11ª Brigada de Infantaria Leve – Garantia da Lei e da Ordem, uma brigada motorizada, sendo-lhe atribuída a missão complementar de atuar nos estados, em casos de normalidade, para garantir a lei e a ordem, e atender em melhores condições ao preceito imposto pela Lei Maior, inclusive com o uso de material especializado, como armas não letais, capacetes e escudos.

A nova Brigada continua voltada para o emprego estratégico na defesa da Pátria e, ao ser convertida em “leve”, incorpora características operacionais que lhe permitem se deslocar com rapidez e oportunidade para

áreas estratégicas do território nacional. Porém, como atividade complementar, possui o preparo voltado também para o uso em ações de GLO. Todas as unidades operacionais do Exército, no programa de instrução anual, têm matérias voltadas para a capacitação ao emprego em missões de GLO.

No caso singular da 11ª Brigada, foram intensificadas a instrução e a preparação para o uso dos soldados em missões de GLO. A brigada dispõe de meios mais leves e instruções específicas, incluindo equipamentos não letais. Houve a transformação com a adequação da instrução e, dentro do possível, de equipamentos, pois a natureza da tropa permaneceu sendo de infantaria, tanto no que concerne aos efetivos quanto em sua estrutura organizacional.

Em conformidade com os preceitos legais (Constituição Federal, LC nº 97/99 e LC nº 117/04), que, em síntese, expressam as imposições da sociedade, as Forças Armadas devem estar preparadas para o cumprimento de suas missões. Assim, a decisão de dispor de uma tropa voltada para as ações de GLO deveu-se à necessidade de ter tropas mais aptas para tais fins.

Ainda em 2004, o então ministro da Justiça, Márcio Thomas Bastos, atuou em outra frente com vistas à criação de uma força, a ser composta por policiais militares dos estados e policiais federais. A previsão inicial era a de reunir um efetivo de 1.500 policiais. Após o treinamento, voltariam aos estados de origem, onde permaneceriam até serem convocados.

O plano era atraente para o governo, pois evitava o óbice da intervenção federal e vedava o emprego impróprio de militares em missão policial. Ademais, o uso político de tropas federais não se restringe a ordenar que esses grupos atuem para solucionar crises na segurança pública dos estados.

Além das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública citados no artigo 144 da CF/88, haveria uma entidade federal para

atuar no policiamento ostensivo, destinado a manter a ordem pública e a incolumidade de pessoas e patrimônio. Em novembro de 2004, o Decreto nº 5.289/04 criou a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), que não é um órgão do sistema de segurança pública federal, pois só agirá nos estados que aderirem ao programa.

A estreia da FNSP ocorreu no Espírito Santo, em substituição às tropas do Exército, quando dez ônibus foram incendiados em terminais rodoviários na região metropolitana de Vitória. O governador Paulo Hartung atribuiu os fatos a organizações criminosas e solicitou o envio de tropas federais. O improvisado foi visível, pois houve o anúncio do uso de 150 homens da Força Nacional na capital capixaba antes da assinatura do decreto de criação da FNSP.

Quanto às operações de segurança pública, seria uma opção plausível incrementar a FNSP, que se adapta bem à necessidade federal de agir em nosso território para garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem. As instituições militares poderão auxiliar indiretamente, com apoio ao treinamento em táticas especiais, inteligência, logística e fornecimento de equipamentos de uso restrito. Nesse caso, não caberia retirar as hostes militares da missão constitucional basilar, caso o governo federal carecesse de socorro para atuar nos estados.

Com o escopo de pesquisar, desenvolver e consolidar a doutrina, bem como avaliar o adestramento, foi implantado, em 2007, um Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, inicialmente em Pirassununga e, posteriormente, em Campinas, ambos municípios paulistas.

A DEFICIÊNCIA LEGAL NO JULGAMENTO DE MILITARES

Com a edição da Lei do Abate, ou Lei do Tiro de Destruição, pelo Decreto nº 5.144,

de 16 de julho de 2004, foi autorizada a derubada pela Força Aérea Brasileira (FAB) de aviões que invadam o espaço aéreo do País, almejando o combate ao narcotráfico. Na ocasião, houve exaustiva discussão e pressões norte-americanas, com a ameaça de cortes no programa de ajuda financeira a projetos nacionais. O texto aprovado destaca que os alvos são apenas as aeronaves oriundas de regiões avaliadas como fontes de produção ou distribuição de drogas.

Porém o óbice diante dos pilotos da FAB – a exemplo das ações do Exército nas ruas – é o foro competente para o julgamento da morte de civis pela destruição da aeronave suspeita.

Dois questões sempre preocupam os militares quando a tropa é mandada às ruas: os ilícitos praticados por civis contra militares e os praticados pelos militares contra civis, nessa hipótese os dolosos contra a vida, cujo julgamento passou a caber à Justiça Comum.

Este último julgamento teria de ser elucidado por uma nova lei, e o Congresso inseriu dispositivo na Lei Complementar nº 117/2004, em que se buscou retornar ao foro militar o veredito de crimes dolosos praticados por militares contra civis. O parágrafo inserido na LC prevê que o emprego e o preparo das Forças Armadas em missões de GLO são atividade militar para a aplicação do art. 9º, item II, alínea c, do Código Penal Militar (CPM). Mas a nova redação não afastou a hipótese de que, mesmo nessa atividade ou em serviço, ao praticar crime doloso contra civil, o militar seja julgado pela Justiça Comum, inclusive ao abater uma aeronave civil.

O parágrafo único do artigo 9º do Código Penal Militar, com redação conferida pela Lei nº 9.299/96, diz: “Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da Justiça Comum”.

O parágrafo inserido na LC nº 117/2004 poderá ser aplicado ao julgamento de civis pela Justiça Militar se houver crime em que o ofendido seja um militar. O uso, todavia, será alvo de interpretação do Supremo Tribunal Federal, o qual tem julgado que o civil comete crime militar quando houver o desempenho de função de natureza castrense pelo atingido, à luz das tarefas

previstas na CF/88, aí incluída a GLO, e não apenas quando em atividade da caserna.

Está claro que o uso das Forças Armadas para a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem só poderá ocorrer depois de esgotados os instrumentos existentes na Carta Magna de 1988. Porém era transparente que o

emprego das Forças Armadas em GLO, na ocasião, enfrentava restrições de ordem legal quanto ao julgamento de militares, o que suscitava nova alteração da Lei Complementar nº 97/1999, como será apresentado a seguir.

ALTERAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 97/1999 PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 136/2010

Caberia revisar a legislação pertinente às operações militares em prol da Garantia da Lei e da Ordem, de modo a consolidar nos instrumentos normativos vigentes, de

O uso das Forças Armadas para a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem só poderá ocorrer depois de esgotados os instrumentos existentes na Carta Magna de 1988

forma sólida, transparente e objetiva, o amparo legal para a atuação das Forças Armadas em ações de GLO, bem como o poder de polícia repressivo que, por vezes, se torna imperioso nas tarefas executadas pela Força, sobretudo no exercício das Patrulha Naval e Inspecção Naval.

A Lei Complementar nº 136/2010, de 25 de agosto de 2010, trouxe alterações relevantes em seu bojo, como a nova redação do § 7º, do inciso II, do Art. 15, onde se prevê que a atuação das tropas 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 ações de defesa civil afetas ao Art. 16 da referida 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 CF/88.

O aperfeiçoamento da redação do parágrafo 7º do Art. 15, com a inserção de texto que enquadra o emprego e o preparo das Forças Armadas, em prol da GLO como atividade da caserna permite a aplicação do artigo 9º, inciso II, alínea c, do CPM, assim como evita o julgamento de militares envolvidos em crimes contra a vida, cometidos durante as ações de GLO, pela Justiça Comum. Isso eliminou, desde então, as restrições legais quanto ao julgamento por ocasião do emprego de tropas federais na garantia da lei e da ordem.

Esse enquadramento de atribuições subsidiárias das hostes castrenses como atividades de natureza militar fixa a competência da Justiça Militar para a avaliação e o julgamento das condutas inerentes às ações, com respaldo jurídico para aplicar o artigo 9º do CPM.

Outra mudança ocorreu no inciso VII do Art. 18, em que, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, foi autorizada a atuação contínua e

permanente, via ações de controle do espaço aéreo nacional, contra o tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos afetos ao tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em coordenação com órgãos de fiscalização competentes, aos quais caberá atuar após a aterragem das aeronaves meliantes.

Os militares federais poderão, na ausência dos órgãos de fiscalização, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito. Pela especificidade do controle do espaço aéreo nacional, competirá ao comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos, na condição de Autoridade Aeronáutica Militar.

Foi incluído o Art. 16-A, detalhando que cabe às tropas castrenses, como atribuição subsidiária, mantida a competência própria da Polícia Judiciária, agir, via ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, desconsiderando posse, propriedade, finalidade ou outros gravames, contra delitos de fronteiras e ambientais, isoladamente ou em coordenação com órgãos federais, por meio de ações de patrulhamento, revista de pessoas e de veículos terrestres, navios e aeronaves e prisões em flagrante delito.

Essa alteração pontual e concisa das atribuições subsidiárias das forças, delimitando o poder de polícia inerente às atividades de GLO, permite à Marinha do Brasil atuar nas águas jurisdicionais brasileiras (AJB), por meio de ações preventivas e repressivas, em atividades relativas às suas atribuições legais, sobretudo na Patrulha Naval e na Inspecção Naval.

Finalmente, é oportuno futuramente legitimar a atuação das forças nas operações militares de não guerra, nas quais, embora haja o uso do Poder Militar nos âmbitos interno e externo, não há o combate, exceto

em situações especiais, quando esse poder é utilizado de forma breve, em área limitada e previamente definida. Para tal, é forçoso alterar os artigos 1º e 8º, fixando que compete às tropas castrenses o cumprimento da destinação constitucional, das atribuições subsidiárias e das tarefas concernentes às operações militares de não guerra.

Igualmente, caberá mudar o parágrafo 4º do Art. 15 da LC nº 97/99, a fim de definir, quando da ativação dos órgãos operacionais das Forças Armadas, o seu emprego nas ações de caráter preventivo e repressivo, inclusive, se necessário, naquelas que sejam da competência legal e constitucional das polícias militares, de modo a garantir o resultado das operações de GLO.

Para o bom uso de hostes militares na GLO, condições relevantes devem existir: o envolvimento político; o comprometimento da sociedade; a presença do Ministério Público e de outros órgãos estatais; a clara definição das ações a realizar, com a pertinente base legal; a ação estatal para manter a situação após o desfecho da missão; o emprego da comunicação social nas atividades de GLO; as profícuas defesa e assistência de militares pela Advocacia Geral da União; e o controle operacional dos órgãos de segurança pública por tropas federais.

EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISES – LIMITES E IMPLICAÇÕES

Da hipótese de intervenção federal

A Carta Magna destaca que a União não intervirá nos estados nem no Distrito Federal. Esse princípio indica a discriminação das competências federal e estadual. Quando se adentra a esfera privativa do estado-membro, há a interferência na autonomia estadual. As exceções são previstas

na CF/88, e no artigo 34 é admitida, excepcionalmente, a quebra da autonomia estadual, por meio da intervenção federal, a fim de debelar grave ameaça à ordem pública.

A atuação de tropas federais na área de segurança pública, mesmo diante de solicitação do governador, prevista na Lei Maior, resulta em intromissão na esfera estadual. E aí surge a indagação no que concerne à circunstância de a atuação das Forças Armadas, em sítio próprio de ação de outros entes federados, representar a hipótese de intervenção federal.

José Afonso da Silva alerta que “intervenção é antítese de autonomia. Por ela afasta-se o desempenho autônomo de estado, Distrito Federal ou município que a sofra. Uma vez que a Constituição assegura a esses entes autonomia como princípio básico do Estado federativo, decorre que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos previstos na Carta Magna e eleitos como exceção ao princípio da não intervenção, consoante o artigo 34”.

A regra é a autonomia política dos entes federativos (União, estados e municípios), fruto da forma distinta de auto-organização, normatização, autogoverno e autoadministração. A fim de preservar a existência e a unidade da Federação, poderá ocorrer a intervenção federal, que configura expressivo elemento de estabilização da ordem normativa plasmada na Constituição. É-lhe inerente a condição de instrumento de defesa dos postulados sobre os quais se estrutura, em nosso País, a ordem republicano-federativa.

Alexandre de Moraes destaca, à luz das hipóteses constitucionais, os possíveis cenários de intervenção federal:

- intervenção federal espontânea e defesa da unidade nacional (CF, artigo 34, I e II);
- defesa da ordem pública ou das finanças públicas (CF, artigo 34, III e V);

– por solicitação – defesa dos poderes Executivo ou Legislativo locais; e

– por requisição do STF, do STJ ou do TSE, conforme o artigo 34 da Constituição.

Assim, conclui-se basicamente que haverá intervenção federal quando o uso das Forças Armadas redundar de cenário que não envolva a admissão, pelo governador, do exaurimento dos recursos citados no artigo 144 da Lei Maior. Se for imperiosa a atuação daquelas forças, será um caso de excepcionalidade, e o decreto de intervenção federal é mandatório.

Do contrário, derivando o emprego em comento de manifestação do poder local, estar-se-á diante de ato autônomo que, embora implique a transferência de “controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações”, configurará vigência de ato de autogoverno inerente ao estado.

A ruptura do equilíbrio constitucional, em face da disputa pelo poder ou do embaite de forças fora dos limites afetos à CF/88, que implique perigo à estabilidade democrática indica cenário que autoriza o emprego das hostes militares, mas não apenas para a defesa da lei e da ordem, que só pode ocorrer em face do esgotamento do aparato policial para o enfrentamento de situações críticas. Se o cenário exigir, as Forças Armadas devem ser empregadas, pois a elas compete garantir os poderes legitimados e, a pedido de qualquer deles, a lei e a ordem.

Do emprego das Forças Armadas em cenário anômalo

O Estado Democrático de Direito, considerado como força motriz da promoção do bem comum, não está livre de turbacões oriundas da colisão de forças e interesses sociopolíticos, bem como não está a salvo

de situações que ameacem as suas instituições democráticas.

Cabem a previsão e a delimitação normativa de instituições e medidas necessárias para a defesa da ordem constitucional em caso de anormalidade que, não podendo ser eliminada ou combatida pelos meios previstos na CF/88, exija meios excepcionais.

Trata-se, assim, de conter as situações de crise e emergenciais (guerra, tumultos e calamidades) pelo uso de meios extraordinários, adequados e proporcionais, previstos na Lei Maior e vitais para o “retorno à normalidade constitucional”.

O agravamento das chances de afronta ao regime constitucional caracteriza a necessária hipertrofia do Poder Executivo, que, no nosso caso, destina ao Presidente o dever de decretar medidas excepcionais para enfrentar a situação anômala típica do estado de não normalidade.

Alexandre de Moraes assinala que a Carta Magna prevê duas medidas excepcionais para restaurar a ordem em casos de anormalidade, o estado de defesa e estado de sítio, em lugar específico e por certo tempo, aplicando-se a situações atípicas e transitórias instauradas como resposta a uma ameaça à ordem democrática, permitindo o aumento do poder repressivo estatal, justificado pela grave perturbação da ordem pública. A excepcionalidade da suspensão de direitos fundamentais, previstos na CF/88, nas duas hipóteses citadas apenas será cabível em uma democracia se almejar a defesa capital desses direitos postos em risco.

O ponto inicial da análise repousa na circunstância de haver, como distinção entre o estado de defesa e o estado de sítio, a majoração das medidas de restrição e a possibilidade do emprego de maior poder repressivo no caso de sítio. A diferença basilar entre os dois casos reside basicamente no potencial repressivo das medidas a serem adotadas, e pode-se dizer que o estado de

defesa é, em última análise, uma variante menos rigorosa do estado de sítio.

As distinções entre o estado de defesa e o estado de sítio, com base na Lei Maior, não se restringem à diferença de gradiente repressivo e de limitação de direitos: no primeiro, as medidas excepcionais de legalidade são menos drásticas; e o Poder Executivo federal, no estado de defesa, toma ações mais amenas quanto aos direitos fundamentais e às liberdades públicas. Por outro lado, quanto mais graves são os fatos, mais intensas serão as reprimendas.

Por isso é que, no estado de sítio, o constituinte confere ao Executivo poderes mais amplos. Noutro prisma, o estado de defesa se aplica a locais determinados e restritos, porque é proibida a sua decretação em todo o território nacional. E faz sentido, porque medidas mais enérgicas devem ser tomadas por meio do estado de sítio, que pode abranger o País inteiro.

O artigo 34, III da Constituição pressupõe a intervenção federal para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Implica isso que tal interferência, mesmo realizada sob a vigência do estado de defesa, deriva de situação já consumada e jamais poderá se reputar provocada, devendo, à luz da classificação doutrinária supracitada, ser tida como espontânea.

Se a decretação do estado de defesa visar à “preservação” da ordem pública ou da paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional, ou atingida por enorme calamidade da natureza, é possível que ela seja considerada como saldo da intervenção federal provocada, ou seja, com o escopo de “defender o Poder Executivo ou o Poder Legislativo local”.

O estado de defesa permite, em sua vigência, a adoção de medidas coercitivas segundo o artigo 136 da CF/88: restrições ao direito de reunião no seio das associações, ao direito de sigilo de correspondên-

cia e ao direito de sigilo de comunicação telegráfica e telefônica.

Todavia, sendo o estado de defesa oriundo de uma quebra mais suave do estado de normalidade, o uso do aparato militar – e considera-se que o estado de defesa deriva do esgotamento do aparelho ordinário de segurança – deve ser proporcional ao estado de tensão instalado e autorizador da medida de exceção. A majoração do emprego da força, em face da ineficiência de meios usados no estado de defesa, sugere a progressão para o estado de sítio, no qual a utilização da força é mais abrangente, permitindo o controle mais eficaz da situação.

No estado de sítio há as seguintes premissas: comoção de grave repercussão nacional, fato que mostre a ineficácia da adoção do estado de defesa, declaração de estado de guerra, ou resposta a agressão armada. Comoção de grave repercussão nacional é “um estado de crise de rebelião ou revolução que ameace as instituições democráticas e o exercício do governo”.

As hipóteses de intervenção federal tratadas nos incisos I e II do artigo 34 da Carta Magna almejam a manutenção da integridade nacional e o rebate a invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra. Sob tal cenário, no âmbito de conflito interno, é plausível o uso de meios tipicamente militares para a asfixia da situação, pois graves serão os efeitos.

Todavia, o vigor do aparato bélico não pode ser utilizado em toda a sua intensidade, devendo corresponder o emprego da força ao tipo de situação que se pretenda debelar.

Isso exige das Forças Armadas o adestramento adequado para enfrentar casos variados, que envolvem desde a contenção de um simples distúrbio civil (em que o emprego moderado de violência é suficiente) até o combate a levantes revolucionários e secessionistas, quando só o emprego de outros meios (bombardeios e ou-

tras técnicas de combate) será realmente eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem assumiu contornos mais nítidos no período de 2001 a 2010, conforme aqui abordado. Ações de grande repercussão nacional, como a retomada do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em novembro de 2010, que marcou duro golpe contra o narcotráfico e restabeleceu a ordem pública no local, indicam a relevância da ação coordenada entre entes federais e estaduais.

No entanto, defender a bandeira da democracia por meio da elevação da participação das Forças Armadas em atividades subsidiárias, como a GLO, é uma visão errônea, pois ocorre o desvio de tarefa daquelas forças em relação à sua missão constitucional.

Deve-se ter cuidado com o amálgama do combate à criminalidade, forçoso em nosso País, já que sinaliza o retorno à ordem pública e à paz social. Entretanto, cabe-nos enfatizar a importância de preparar adequadamente as forças policiais estaduais, com adestramento e apoio ao treinamento a cargo das Forças Armadas, para que aquelas possam cumprir a sua destinação constitucional, qual seja preservar e restaurar a ordem pública e a incolumidade das pes-

soas e do patrimônio. Assim, é capital equipar e bem treinar as polícias estaduais e, sobretudo, desenvolver uma cultura militar que norteie a tropa no combate urbano.

As Forças Armadas, bastião da ordem e instituições com 90% de aprovação da opinião pública, devem ser empregadas nas ações de GLO sempre que julgado crucial pelo decisor, a fim de estabelecer o Estado Democrático de Direito, razão pela qual a revisão da legislação atinente às operações militares em prol da GLO, em 25 de agosto de 2010, consolidando o amparo legal à atuação das Forças Armadas nessas missões, foi ato normativo as-saz relevante. O excesso de interferência militar, por questões de segurança pública, apesar de aclamado pelo cidadão, não é a solução adequada.

As alterações nas atribuições subsidiárias da Marinha, balizando o poder de polícia repressivo em ações de GLO, sobretudo na con-

dução de Patrulha Naval e Inspeção Naval, assim como a definição do uso e do preparo das Forças Armadas, em prol da GLO, como atividade militar, permitindo empregar o artigo 9º do Código Penal Militar para julgar os militares citados por crimes contra a vida, nessas ações, foram capitais.

Caberá futuramente alterar o Art. 15 para definir o emprego dos órgãos operacionais das Forças Armadas nas ações preventivas e repressivas, que garantirão o resultado das ações de GLO.

Defender a bandeira da democracia por meio da elevação da participação das Forças Armadas em atividades subsidiárias, como a GLO, é uma visão errônea, pois ocorre o desvio de tarefa daquelas forças em relação à sua missão constitucional

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Constituição; Legislação; Política Nacional; Segurança;

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Márcio Thomaz. “As Forças Armadas e a Segurança Pública”. In: Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. 2003. Petrópolis, RJ.
- BRASILEIRO, Exército. Brigada GLO (Garantia da Lei e da Ordem) “– Como e porquê a Força Terrestre está se preparando para cumprir mais uma tarefa”. *Tecnologia e Defesa*, São Paulo, Edição nº 104, 19 set. 2005. Disponível em: http://www.defesanet.com.br/eb/td_glo.htm. Acesso em: 31maio2007.
- CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. “Múltiplos Aspectos do Emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO)”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, nº 08, p. 32-46, dez. 2006.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. “Poder de polícia e segurança nacional”. *Revista dos Tribunais*, v. 61, nº 445, p. 287 – 298, nov. 1972.
- MELLO, Vladimir Azevedo de. “Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e nas hipóteses do sistema constitucional de crises. Limites e implicações”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, nº 791, 2 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7203>>. Acesso em: 13 maio 2010.