

# Proteção Estatal pelas Forças Armadas por Meio da Garantia da Lei e da Ordem

## *State Protection by Armed Forces Through the Law and Warranty*

Jaasiel Gipson da Silva Campos

Séfora Gomes Figueiredo Nentwing Silva

Lianne Dantas de Melo

Edgard Vinicius Cacho Zanette

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo demonstrar como ocorre a utilização das forças armadas no caso de decretação das operações de garantia da lei e da ordem pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e/ou Judiciário. A missão da garantia da lei e da ordem a ser desempenhada pelos integrantes dos órgãos de segurança pública é uma questão primária e inerente a cada órgão policial, como insculpidos na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 144. O objetivo a ser alcançado é proporcionar destaque aos principais pontos sobre o amparo legal e o seu surgimento nas questões de maior relevo quando da utilização das forças armadas na decretação das operações de garantia da lei e da ordem por um dos Chefes dos Três Poderes. Realizar-se-á pesquisa pelo método dedutivo de cunho qualitativo, exploratório e bibliográfico. A aplicação de tropas militares em ações dessa natureza, comprovadamente, em diversos eventos ocorridos no Brasil, afirma-se que o Poder Militar é capaz de neutralizar, temporariamente, os efeitos de uma determinada situação que afete os poderes constitucionais, a lei e a ordem, mas somente uma real atuação integrada de todas as expressões do Poder Nacional será capaz de eliminar os problemas da segurança pública brasileira.

**Palavras- Chave:** Proteção Estatal. Forças Armadas. Garantias. Amparo Legal.

**Abstract:** *This article aims to demonstrate how the use of the military occurs in the event of the enactment of law and order guarantee operations by the Heads of the Executive, Legislative and / or Judiciary Powers. The mission of guaranteeing the law and order to be carried out by members of the public security organs is a primary matter and inherent to each police agency, as inscribed in the Federal Constitution of 1988 in its article 144. The*

*objective to be achieved is to highlight to the main points on legal protection and its emergence on the most important issues when the use of the armed forces in the decree of law and order operations by one of the Chiefs of the Three Powers. Research will be conducted by the deductive method of qualitative, exploratory and bibliographic nature. The application of military troops in actions of this nature, demonstrably in several events in Brazil, states that the Military Power is capable of temporarily neutralizing the effects of a certain situation that affects constitutional powers, law and order. , but only a real integrated action of all expressions of the National Power will be able to eliminate the problems of the Brazilian public security.*

**Keywords:** *State Protection. Armed forces. Guarantees. Legal protection.*

## **1. Introdução**

No processo evolutivo do ordenamento jurídico brasileiro, houve uma lacuna quanto ao papel do Governo Federal na Segurança Pública por ausência de política específica, visto que o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 limita-se aos órgãos policiais e instruir o Sistema Único de Saúde, definindo responsabilidades, atribuições federativas e fontes de financiamento.

Após a crise no sistema penitenciário em 2017, o Governo Federal propôs o Plano Nacional de Segurança Pública, cujos objetivos norteavam a redução de homicídios dolosos, feminicídio, violência contra a mulher, modernização do sistema penitenciário e combate as organizações criminosas.

Em 2018, por força da Lei nº 13.675 foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), iniciando o processo de estruturação institucional, cuja finalidade é coordenar e responsabilizar os entes federativos.

Por não ter uma política nacional de Segurança Pública consolidada e com característica homogênea, presente entre as UFs, em geral, as políticas públicas locais terminam sendo conduzidas pelo empirismo do dia a dia, baseando-se em verdadeiras improvisações de gestão da segurança pública no país. A ausência de gestão tem levado ao descontrole do Estado.

Grandes crises recorrentes nas áreas de segurança pública têm sido demonstradas, seja em função dos crimes que ocorrem nas ruas, seja dentro dos cárceres ou até mesmos em

atuações policiais que muitas vezes são fracassadas e levadas a fatalidades de pessoas inocentes.

Atualmente um dos assuntos mais evidenciados nos diversos meios de comunicação têm sido o complexo mundo da segurança pública e os desafios encontrados em meio a um elevado grau de violência demonstrado nos últimos anos.

Os órgãos responsáveis em avaliar dados sobre a segurança pública, com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apresentam através do último Atlas da Violência de 2019, o aumento letal da violência em diversas áreas e contra determinados públicos específicos nas regiões do país.

Os desafios dos profissionais diretamente ligados à segurança pública tem sido cada vez mais desafiador, dificuldades diárias e tentativas de buscar melhores condições de trabalho e o dilema de melhorar os elevados índices da violência, torna-se um verdadeiro desafio na busca de possíveis soluções e enfrentamento da violência.

O serviço de segurança, entendido como aquele voltado para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, foi atribuído à polícia federal, à polícia rodoviária federal, à polícia ferroviária federal, às polícias civis, às polícias militares e aos corpos de bombeiros militares.

Corroborando para tal entendimento, Julio Fabbrini Mirabete (2012, p.525) afirma que a “ordem pública encerra, porém, um contexto maior, no qual se encontra a noção de segurança pública, como estado antidelitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais”.

Assim, poderíamos afirmar que há uma limitação na liberdade de agir por parte das da polícia, onde deverá agir conforme escrita e observância de comandos constitucionais.

Para o Constitucionalista José Afonso da Silva (2014, p.791), segurança pública define -se como sendo a manutenção da ordem pública interna. Muitas são as discussões em torno do conceito de segurança pública, o qual muitas vezes, é erroneamente apresentado como sinônimo de polícia, quando, na verdade, está diretamente ligado à ideia de multidisciplinariedade e de diversidade de atores, os quais os mesmos estão diretamente vinculados à segurança pública, cada um cumprindo o seu papel na busca efetiva da ordem pública.

Ainda para José Afonso da Silva (2014, p.792), a definição para ordem pública está ligada a “situação de pacífica convivência social, isenta de violência ou de sublevação que tenha produzido ou supostamente possa produzir, a curto prazo, a pratica de crimes. Portanto

o conceito de segurança pública poderia ser uma atividade de vigilância, de prevenção e de repressão de condutas delituosas.

Na eventual excepcionalmente de forma subsidiária e eventual, a Constituição admite o emprego das Forças Armadas para atuar também em segurança pública, conforme observa o artigo 142, *caput*, regulamentado pela LC nº 97/99 e de acordo com o Decreto nº 3.897/2.

Assim, de acordo como artigo 15 da LC n.97/99, a atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO), por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais poderá ocorrer através de atos do presidente da República, não havendo outra hipótese como descrita no artigo 144 da Constituição Federal.

As Forças Armadas têm o dever constitucional de assegurar e manter ao Estado Brasileiro estabilidade para que desenvolva suas atividades e venha a promover a garantia institucional aos três poderes, sendo composta pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, dotadas de um grande arsenal armamentista. Consideradas instituições nacionais permanentes e regulares, destinadas à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Dentro dos princípios do estado democrático de direito às Forças Armadas, constitucionalmente, possuem como pilares básicos de sua organização a hierarquia e a disciplina, sendo um corpo especial da administração por sua militarização, tendo como chefe imediato o Presidente da República que tem por atribuição nomear os comandantes e promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos, conforme artigo 84, XIII, na redação determinada pela EC N 23, de 02.09.1999.

O papel primordial e essencial das Forças Armadas não é cuidar de segurança pública, atribuição está destinada, como competência primária, às forças de segurança pública, previstas nos artigos 144 que trata das polícias ostensivas e de investigação. Excepcionalmente, contudo, de forma subsidiária e eventual, a Constituição admite o emprego das Forças Armadas para atuar também em segurança pública.

Assim, quando há decretação de uma intervenção federal em um dos Estados Membros, a pedido, o controle dos órgãos estatais, de segurança ou outra área solicitada, é assumido por um militar federal denominado de interventor que atuará, em conjunto com as Forças Armadas, para promover a manutenção ou restabelecimento da normalidade constitucional da garantia da lei e da ordem em locais determinados.

Salienta-se que o emprego dos militares das três Forças Armadas não é destinado para atividades voltadas à área de segurança pública interna e sim para confrontos terrestres,

aéreos e/ou marítimos, em prol da soberania nacional ou em iminente confronto de guerra declarada, sendo que o uso reiterado nos Estados Membros não é o objetivo fim das Forças Armadas Brasileiras.

## **2. Metodologia**

O presente artigo será realizado por meio do método dedutivo, que parte da compreensão da regra geral para então compreender os casos específicos, por ser um processo de análise de informações que nos leva a uma conclusão, ou seja, usa-se da dedução para encontrar o resultado final. (VERGARA, 2010).

O trabalho se realizará com abordagem de cunho qualitativo, pois segundo Lakatos e Marconi (2009, p. 269), este tipo de metodologia analisa e interpreta aspectos mais profundos, demonstrando a complexidade do comportamento humano, ou seja, proporciona uma análise mais detalhada sobre hábitos e tendências do comportamento humano.

Com base nos objetivos a pesquisa será exploratória tendo como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses com o aprimoramento de ideias e descoberta de intuições.

Em relação aos procedimentos técnicos a pesquisa será bibliográfica, pois na visão de Lakatos e Marconi (2009), abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde as publicações avulsas, jornais, revistas, livros.

Esta pesquisa marca bibliograficamente as visões de autores ligados ao Direito Constitucional, Direito Humanos e a Segurança Pública, os quais procuram mostrar de que forma podemos discutir a utilização das Forças Armadas no caso de decretação das operações de garantia da lei e da ordem e mostrar a evolução legislativa que permitiu o emprego dos militares na segurança pública dos Estados Membros.

## **3. Resultados e Discussão**

Dentro de sua forma de desempenhar suas funções, às Forças Armadas utiliza o Exército para combate terrestre; a Marinha para defesa marítima; e a Aeronáutica na segurança e proteção do espaço aéreo em prol da garantia da soberania nacional e do estado democrático de direito.

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso (2008), subsidiária e eventualmente às Forças Armadas podem ser convocadas para atuarem nos centros urbanos, caso algum dos legitimados na Constituição Federal (BRASIL, 1988) venham a solicitar, para a defesa do Estado Brasileiro e das instituições democráticas, tendo como hipótese excepcional a

utilização dos militares na segurança públicas dos Estados Membros no policiamento ostensivo e de choque, por solicitação de governador de Estado membro. (FERREIRA FILHO, 2012)

Nas ocasiões de extrema e insustentável necessidade da decretação da Garantia da Lei e da Ordem serão empregadas para substituir a missão primária a ser desempenhada pelos integrantes dos órgãos de segurança pública, conforme Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia Federal;

II - Polícia Rodoviária Federal;

III - Polícia Ferroviária Federal;

IV - Polícias Civis;

V - Polícias Militares e corpos de Bombeiros Militares.

Para efetivamente ter a atuação das Forças Armadas na segurança pública, deve-se considerar a permissão constitucional do artigo 142 (BRASIL, 1988), que diz:

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. (FREITAS, 2014)

Pode-se observar que o papel primordial e essencial das Forças Armadas não é cuidar de segurança pública, atribuição está destinada e de competência primária das forças de segurança pública.

A situação de esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública; de perigo as pessoas; e de danos ao patrimônio configuraram situações alarmante, tendo que utilizar subsidiariamente o emprego das Forças Armadas, em caráter excepcional, episódico e temporário, nas atividades básicas dos órgãos da segurança públicas nos Estados.

Para Carlos Henrique Reinninger (2014), A missão típica das forças armadas é a defesa da pátria, soberania nacional, a lei e a ordem, cooperação com a defesa civil, desenvolvimento nacional e participar de operações internacionais, como a missão de paz da ONU, quando determinado pelo Presidente da República.

A missão atípica das Forças Armadas é voltada ao auxílio no combate de epidemias, no conserto de rodovias, como também, missões preconizadas no Decreto nº 3.897/2017:

Art.16. 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 as ações de:

I – Patrulhamento;

II - Revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - Prisões em flagrante delito. (REINNINGER, 2014)

O poder de polícia a ser exercido pelos militares das Forças Armadas é uma faculdade de que a administração pública dispõe para condicionar e restringir a disposição, a atividades, o gozo dos bens e direitos individuais coletivos ou do Estado. Hely Lopes Meirelles (2003, p. 2014), define o que seria o poder de polícia:

O poder de polícia é a faculdade discricionária de que dispõe a Administração Pública em geral, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens ou direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. (MEIRELLES, 2003).

Como também salienta Álvaro Lazzarini (2014, p. 39), da distinção de polícia e poder de polícia para garantia da lei e da ordem na segurança pública:

Polícia é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social, o poder de polícia é

uma faculdade, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, que é uma força organizada, limitar as atividades nefastas dos cidadãos, sendo ainda que a atuação do órgão policial é adstrita à sua competência legal porque a primeira condição de legalidade da atuação de um organismo é a competência legal dos seus agentes (LAZZARINI, 2014)

Porém, deve-se considerar que a falência dos órgãos de segurança pública nos estados está fadada ao fracasso e o cidadão de bem não pode ficar à mercê da criminalidade que a cada dia vem exponencialmente aumentando, por isso governos estaduais se socorrem do emprego das Forças Armadas, como uma última instância para retomada da estabilidade na segurança pública, pelo princípio da supremacia do interesse público em benefício da coletividade.

#### **4. Considerações Finais**

O Brasil está entre os países que lideram o ranking de mais violentos do mundo, fator responsável por proliferar a cultura do medo e dos riscos, principalmente nas capitais com maior crescimento urbano anual. Tal realidade traz perplexidade social quanto aos meios eficazes de se solucionar problemas persistentes na lógica da Segurança Pública, desempenhando o Poder Público de manobras pouco eficientes para resolver essa questão a curto e médio prazo.

Muitos atribuem ao Poder Executivo culpa pela ausência de governança, pela situação caótica na qual encontra-se a segurança pública no país. Outros atribuem a responsabilidade à forma do Estado brasileiro, já que a autonomia dos entes federados dificulta a integração de ações regionais ou nacionais sem que haja um pacto de todos os entes e ainda há críticas ao Poder Legislativo, atribuindo uma ineficiência e incapacidade de cumprir o ordenamento jurídico.

Diante de um cenário de tantas discussões em torno da real situação da segurança pública, podemos destacar a importância de debates como forma de se buscar melhoria para uma construção de uma política de segurança pública sólida, capaz de solucionar os graves problemas existentes na área de segurança. Trazendo assim, um efeito positivo e o fortalecimento das instituições através de ações concretas, voltadas a implementações de uma Política Nacional de Segurança Pública.

A Constituição Federal de 1988 discorre em seu artigo 144 que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, estabelece a importância da união de forças na busca de alternativas que tragam benefícios coletivos a todos e possibilitem um combate à grave crise existente na segurança pública.

O sistema policial necessita de adequação e preparo para o enfrentamento das novas modalidades criminais, como as organizações criminosas, sem falar no sistema penitenciário completamente falido e das grandes críticas ao sistema judiciário brasileiro. A organização da sociedade civil torna-se fundamental para a melhoria dos sistemas de defesa dos direitos humanos e um maior controle social das ações destinadas às áreas de segurança pública.

Podemos destacar que uma concreta e efetiva política de segurança pública, tornou-se desejo, verdadeira necessidade da população nas últimas décadas, bem como por todos os atores que compõe a segurança pública do país. Os índices de violência são cada vez mais alarmantes, a inércia do Estado e a sua incapacidade de gestão meio a uma grande crise enfrentada pela segurança pública, tem levado a diversas discussões, inclusive ao emprego das Forças Armadas, como forma de garantia da lei e da ordem.

O emprego das Forças Armadas em missões de segurança do país encontra-se respaldado nas Constituições Federais promulgadas ao longo de nossa história. Esse tipo de aplicação de tropas federais em ações de Garantia da Lei e da Ordem constitui-se em um instrumento que o Estado Brasileiro possui para utilizá-lo quando os órgãos de segurança pública federais, estaduais ou municipais se encontrarem incapacitados para solucionar os problemas surgidos.

As operações de garantia da lei e da ordem, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a ser normatizadas por leis complementares que tratam da organização, preparação e emprego das Forças Armadas. Naturalmente, em razão dos diversificados tipos de emprego dos militares nesses tipos de ações, houve a necessidade de aperfeiçoamento do respaldo legal, a fim de se evitar problemas subsequentes de ações judiciais contra seus integrantes.

Nos momentos da vida nacional que houve a necessidade de se aumentar a segurança pública em importantes eventos no Brasil ou por motivo de grave perturbação da ordem pública as Forças Armadas sempre foram convocadas pela Presidência da República, para participar dessas ações e estabelecer garantias constitucionais aos brasileiros, como também, aos visitantes estrangeiros.

Portanto, o emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem deve ser o último instrumento a ser adotado, depois de esgotadas todas as possibilidades de

emprego dos órgãos de segurança pública, que são por vocação e competência, destinados à preservação da segurança em nosso país.

Cabendo às Forças Armadas somente restabelecer a ordem e as condições para a volta da atuação de tais órgãos. Por fim, o poder militar é capaz de neutralizar, temporariamente, os efeitos de uma determinada situação que afete os poderes constitucionais, a lei e a ordem, mas só a atuação integrada de todas as expressões do poder da segurança nacional será capaz de eliminar as reais causas do problema.

#### Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Luiz Alberto David; Júnior, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional**. 17 ed. São Paulo. Editora Verbatim, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Segurança pública: atuação das forças armadas tem de ser excepcional**. Consultor Jurídico, 2008;

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Brasília, DF: Câmara dos deputados**. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências;

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2012;

FREITAS. Franklimberg Ribeiro de. **Operação na Faixa de Fronteira Intensificação da Presença do Estado e seu Respaldo Legal**. 2014;

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014;

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003;

REINNINGER, Carlos Henrique. **Aspectos Jurídicos do emprego das Forças Armadas nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem**. Rio de Janeiro, 2014.

ROCHA, Claudionor; SILVA, Eduardo Pinheiro Granzotto da...[et al]. **Segurança pública: prioridade nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/seguranca-publica-prioridade-nacional>. Acesso em jun. de 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed., rev. e atual até a Emenda constitucional n. 76. São Paulo, Malheiros, 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

Autores:

**Jaasiel Gipson da Silva Campos**

Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Estadual de Roraima. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Estácio da Amazônia. Pós-graduado em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio da Amazônia.

**Séfora Gomes Figueiredo Nentwig**

Mestranda em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Roraima. Bacharel em Direito pela Faculdade Cathedral de Boa Vista-RR.

**Lianne Dantas de Melo**

Mestranda em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Roraima. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Estadual de Roraima. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Roraima.

**Edgard Vinícius Cacho Zanetti**

Pós-doutor pela Universidade Federal de Uberlândia com pesquisa filosófica no Instituto Católico de Toulouse, na França. Pós-doutor pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná com pesquisa filosófica na Universidade do Salento/ Lecce, na Itália. Doutor em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas. Bacharel e mestre em Filosofia pela Universidade

Estadual do Oeste do Paraná. Coordenador do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania. Professor efetivo da Universidade Estadual de Roraima.