

# **Doutrina**

# ATUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS CONFLITOS INTERNOS EM ÁREAS URBANAS

Gláyhilck Albuquerque e Lacerda<sup>1</sup>

Resumo. É comum a todas as nações a organização para controle da segurança e da manutenção de suas soberanias. 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. O presente trabalho objetivou traçar considerações em relação ao uso das Forças Armadas para controle da ordem e da lei nos conflitos em áreas urbanas. Inicialmente, considerou a forma como o Estado brasileiro encontra-se estruturado em termos de segurança, levando em conta o poder de polícia e suas duas divisões: polícia administrativa e polícia judiciária. Adiante levou em conta a missão das Forças Armadas e como seu uso encontra-se previsto na legislação brasileira. Referiu-se ao Decreto nº 3.897/2001 como o documento que normatiza a possibilidade do Exército agir com intuito da preservação da lei e da ordem nos conflitos internos brasileiros. Por fim, teve o presente estudo, a pretensão de não se restringir apenas aos aspectos legais da atuação da Força Terrestre quando empregada na área da segurança pública, mas também discutir fatores outros, tais como o preparo adequado da tropa e as consequências que possam resultar da sua atuação inadequada.

Palavras-chave: Forças Armadas. Segurança Pública. Intervenção do Exército.

Abstract. It is common to all nations to control the organization of security and maintenance of its sovereignty. The Armed Forces, formed by the Navy, the Army and the Air Force, are permanent and regular national institutions, based on hierarchy and discipline, under the supreme authority of the President, and are intended to defend the homeland, guarantee the constitutional powers and, on the initiative of any of these, law and order. This study aimed to make some considerations regarding the use of armed forces to control law and order in the conflicts in urban areas. Initially it took into consideration the way the Brazilian state is structured in terms of security, taking into account the power of police and its two divisions: administrative police and judicial police. Then it analyzed the mission of the Armed Forces and the way its use is regulated by the Brazilian

<sup>1</sup> 1º Tenente do Quadro Complementar de Oficiais. Bacharel em Direito pela UFCG, Sousa/PB e Pós Graduação em Aplicações Complementares às Ciências Militares. Escola de Administração do Exército (EsAEx), Salvador/BA. glayhilck@hotmail.com

law. It referred to the Decree No. 3897/2001 as the document that controls intervention of the Army to preserve law and order in the Brazilian internal conflicts. Finally, this study had the intention of not only being restricted to the legal aspects of the role of land forces when used in public security, but also discuss other factors, such as adequate the preparation of the troops and the consequences that may result from their inadequate performance.

Keywords: Armed forces. Public security. Intervention of the Army.

## 1 Introdução

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

O emprego das Forças Armadas em operações de segurança pública tem sido objeto de estudo entre os profissionais e doutrinadores das áreas relacionadas às ciências sociais, e de maneira geral por toda a população brasileira, e como consequência natural, diversas são as posições nos mais variados sentidos.

Este trabalho tem a finalidade

de realizar o estudo não só enfocando o aspecto legal da possibilidade do emprego das Forças Armadas, notadamente do Exército, nessas situações, mas também observar a adequabilidade, condições e preparo ideal para realização da missão, e as possíveis consequências para a própria Força e para a Nação.

Para tanto, a metodologia utilizada é a de realização de pesquisa documental indireta, utilizando-se das fontes primárias e secundárias, tais como a legislação nacional pertinente ao assunto, publicações doutrinárias, teses, debates legislativos, decisões judiciais monocráticas, acórdãos e publicações avulsas.

Para o melhor desenrolar do tema, achou-se por bem dividir o trabalho em três capítulos, no qual o primeiro capítulo trata da estrutura do Estado de Defesa

brasileiro. Tal assunto vem tratado na Constituição Federal sob o título Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

Fazem-se breves considerações sobre a diferença entre Defesa do Estado e Estado de Defesa, bem como entre polícia administrativa e polícia judiciária. O capítulo inicial ainda trata da Política de Defesa Nacional (PDN) que tem em seu escopo a congregação de todos os setores para promoção da segurança nacional.

O segundo capítulo dispõe sobre as Forças Armadas, sua missão em território brasileiro bem como a previsão legal para seu uso. O conceito e a grandeza da missão inscrita na Lei Maior e a sua estreita conexão com o princípio da soberania merecem referência especial.

Por conseguinte, o terceiro e último capítulo disserta sobre a atuação do Exército nos conflitos urbanos.

## **2 Estrutura de Defesa do Estado Brasileiro**

Nos períodos anormais, de perigo externo ou de alteração da ordem interna, tem lugar o que a doutrina denominou de sistema

constitucional de crises, onde é suspensa a vigência da Constituição, transitoriamente, quanto aos princípios não considerados essenciais à soberania do Estado e à defesa do regime.

No regime constitucional, o império da lei é o da normalidade. O equilíbrio é o elemento que caracteriza a ordem constitucional, e consiste na existência de uma distribuição relativamente igual do poder, de tal maneira que nenhum grupo, ou combinação de grupos, possa dominar sobre os demais, subordinando-se aos procedimentos constitucionais.

Fugindo-se a essa normalidade, os fatos podem gerar uma situação de crise, podendo assumir características de crise constitucional, pondo em grave risco as instituições democráticas. Quando uma situação desta se instaura é que se manifesta a função do chamado sistema constitucional das crises, que se traduzem em normas que visam a estabilização e a defesa da Constituição, essenciais à soberania do Estado e à defesa da lei.

Sobre o tema a Constituição Federal reservou o título V, Da

Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, onde incluiu um capítulo sobre as Forças Armadas e outro sobre a Segurança Pública, certamente pelo fato de estas estarem correlacionadas.

Entretanto, antes de adentrar no mérito do trabalho, que é o uso das Forças Armadas nos conflitos internos em áreas urbanas, é importante fazer uma diferenciação entre Defesa do Estado e Estado de Defesa. Defesa do Estado significa uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território. Na definição de José Afonso da Silva, “[...] é a defesa do território contra invasão estrangeira, é defesa da soberania nacional, é defesa da Pátria, não mais a defesa deste ou daquele regime político ou de uma particular ideologia ou de um grupo detentor do poder.” (SILVA, 2007, p. 761).

Por sua vez, Estado de Defesa segundo o art. 136, consiste na instauração de uma legalidade extraordinária, por certo tempo, em locais restritos e determinados, mediante decreto do Presidente,

para preservar a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

## 2.1 Defesa Nacional

O conceito de defesa nacional tem permanecido praticamente inalterado ao longo dos anos, e traz consigo uma ênfase grande de soberania e agressão externa, tendo por finalidade a conservação da integridade do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas.

A política de defesa deve refletir a real capacidade do país de contar com o apoio e a participação de todos os setores da sociedade, para que os objetivos traçados por esta política se coadunem com as necessidades e anseios da população, e não seja apenas um mero documento sem efeitos práticos.

Para se atingir os objetivos delineados como importantes, surge o poder militar como mais uma ação estratégica a ser adotada em apoio a outros poderes de que dispõe o Governo.

Começa uma fase de transição,

onde foram estabelecidas as novas regras políticas e econômicas de convivência entre nações. Nesta fase, cada país procura determinar suas prioridades na área Defesa Nacional.

A PDN, aprovada pelo Decreto nº 5.484/2005, reconhece que o Brasil não está inteiramente livre de riscos, podendo ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente, que venham a ameaçar o patrimônio e os interesses vitais da Nação. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, particularmente na fronteira Amazônica, e o crime organizado internacional, podem vir a constituir pontos de preocupação estratégica.

Como orientação aos órgãos de execução, a PDN é centrada numa postura de caráter defensivo, baseada entre outras premissas no uso da força somente como recurso de autodefesa, o que não implica em limitar-se estritamente à realização de operações defensivas.

Dentre os objetivos da PDN relacionados pode-se destacar: 1) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; 2) a garantia

do Estado de Direito e das instituições democráticas; e 3) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira.

Deste modo, faz-se necessário manter uma estrutura militar tradicional, com credibilidade e capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.

## **2.2 Segurança Nacional no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação no que tange à responsabilidade pela segurança pública. De acordo com o caput do art. 144 da Carta Magna: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos[...]” (BRASIL, 1988).

Isto significa que todo o cidadão é responsável pela segurança de toda a sociedade. Portanto, mais do que uma atitude cidadã, zelar pela integridade física e moral dos indivíduos, bem como pela manutenção da ordem pública, é um dever constitucional.

Porém, segurança nacional é muito mais do que a segurança física ou da propriedade contra ameaças interna ou externa, é um conceito mais amplo, e os conceitos de defesa nacional e segurança pública encontram-se nele inseridos.

A segurança nacional é a garantia que o Estado dá ao povo de manter sua integridade territorial e cultural, seu patrimônio material e imaterial, o regime de governo e as instituições.

Para manter a segurança é que também se pode contar com o instituto do poder de polícia onde o Poder Público pode impor certas limitações ou deveres aos administrados de forma a garantir que o interesse coletivo seja preservado.

Assim, a segurança pública é a garantia dada pelo Estado de uma convivência social isenta de ameaça de violência, permitindo a todos o gozo de seus direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, por meio do exercício do poder de polícia.

### **2.3 Polícia Administrativa e Judiciária**

A polícia administrativa,

atividade estatal exercida por órgãos administrativos de caráter fiscalizador que incide sobre bens, direitos e atividades, está essencialmente voltada à garantia da ordem pública. É uma atividade que impõe restrições à esfera jurídica alheia de modo a preservar a harmônica coexistência do grupamento e a permitir que o Estado execute as atividades que lhe são características.

O poder de polícia tem um princípio predominante que é o da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, dando à Administração a superioridade sobre os administrados. Dessa maneira, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (1999), há o poder de polícia em sentido amplo, que condiciona a liberdade e a propriedade, sendo uma atividade estatal que se ajusta aos interesses coletivos; e o conceito de poder de polícia em sentido restrito, que compreende apenas atos do Poder Executivo, sendo destinados a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de

atividades particulares que contrastam com os interesses sociais, isto através de intervenções, como autorizações, regulamentos, licenças ou injunções.

O poder de polícia pode ser dividido em polícia administrativa e polícia judiciária. A diferença evidente entre a polícia administrativa é o seu caráter preventivo em relação ao caráter repressivo da polícia judiciária. A polícia administrativa tem por objetivo impedir as ações antissociais. Por sua vez, a polícia judiciária possui o intuito de punir os infratores da lei penal. Para exercer estas leis, a Administração não pode deixar de exercer sua autoridade indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império destas leis. A polícia administrativa incide sobre bens, direitos ou atividades, enquanto que a polícia judiciária incide sobre pessoas. Ex: a polícia militar e civil são corporações privativas pertencentes à polícia judiciária.

Dessa maneira, a polícia administrativa não se confunde com a polícia judiciária, atividade voltada à apuração das infrações penais e que busca viabilizar a sua

persecução judicial, atuando como órgão auxiliar do titular da ação penal, o Ministério Público ou, se for o caso, o particular, e, num segundo momento, do órgão jurisdicional competente. Contudo, a polícia administrativa e a polícia judiciária, apesar de exercerem atividades distintas, podem ser realizadas pelos mesmos agentes e estruturas orgânicas.

### **3 As Forças Armadas**

Durante a Monarquia, as Forças Armadas destinavam-se basicamente à consolidação da independência do Brasil e a combater o inimigo estrangeiro. Após a Proclamação da República, passam a assumir também o papel de garantidores da ordem interna.

A Constituição de 1824 dispunha:

Art. 145. Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Imperio, e defende-lo dos seus inimigos externos, ou internos.

[...]

Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império. (BRASIL, 1824)



Já a Constituição de 24 de Fevereiro de 1891 (BRASIL, 1891), concentrou as disposições relativas aos militares no Título V (Disposições gerais). O art.14 da primeira Constituição da República cuidava que “[...] As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior[...]” aduzindo ainda que “[...] A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais[...]”.

Na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), a matéria militar concentrou-se no Título VI (Da segurança nacional). Nela continha a seguinte descrição: “Art. 162. As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei”. Percebe-se que tal artigo já se aproximava do que se tem hoje na Constituição de 1988 sobre as Forças Armadas.

Importante destacar na Constituição de 1934 a inserção

das polícias militares como reservas do Exército, e reservou-se às mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.

A Constituição de 1937, prestigiou dispositivos que concentravam poderes nas mãos do Presidente da República, cujo governo se fazia através de decretos-leis. Porém, as principais disposições relativas à matéria militar foram disciplinadas nos tópicos da segurança nacional (artigos 161 e seguintes) e da defesa do Estado (art. 166 e seguintes). “Art. 161. As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República”. (BRASIL, 1937)

Na Constituição de 1946 aparece a instituição da Aeronáutica que passou a integrar as Forças Armadas. Assim dispõe:

Art. 176. As Forças Armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

Art. 177. Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.(BRASIL, 1946)

Em sequência, a Constituição de 1967 também reservou um Título de seu texto para as Forças Armadas (Título VI - artigos 92 e seguintes), quase não houve modificações, repetiu em sua maioria as disposições constitucionais militares que se consolidaram antes de sua outorga, assim segue:

Art. 92. As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

§ 1º Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem. (BRASIL, 1967)

Por fim, na Constituição de 1988 as Forças Armadas têm previsão no Título V, Capítulo II, estando ali definidos os limites do seu emprego e competência. Diz o artigo 142 do referido capítulo:

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. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, analisando a missão dada pelas Constituições às Forças Armadas ao longo da história, percebe-se que a única Carta que não atribuiu aos militares, explicitamente, a missão de garantir a lei e a ordem interna do país, foi a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas.

### **3.1 A Missão das Forças Armadas**

As Forças Armadas existem para defender e manter a Soberania Nacional.

No título I da Constituição Federal, sob a denominação Dos Princípios Fundamentais, no artigo primeiro, inciso também primeiro, a soberania é apontada como um designado fundamento da República, ao lado da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

Nesse ínterim, diante da conceituação da soberania é inconcebível admitir-se a afirmação do ordenamento jurídico interno de um Estado, ou da sua vontade no ambiente internacional, sem o respaldo de uma força de coerção devidamente organizada ou um eficaz poder militar, capaz de dissuadir atos contrários aos legítimos interesses nacionais.

No Brasil, embora desde a Guerra do Paraguai (1865-1870) felizmente não tenha se envolvido em conflitos de fronteira, longe está a ilusão de que a América do Sul representa uma ilha de tranquilidade no mundo. Recordem-se as tensões com os vizinhos argentinos, na questão do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, para a compatibilização da construção das usinas de Itaipu e Corpus, felizmente chegado a um acordo celebrado.

Soberania e defesa da Pátria são conceitos correlatos que se entrelaçam e caminham juntos em razão da mesma essência e, assim, os preceitos que regem a organização e o emprego das Forças Armadas avultam no texto constitucional em razão da elevada missão que lhes é destinada, ou seja, o resguardo do primeiríssimo

fundamento do Estado, presente no artigo 1º da Carta Magna.

Voltando-se ao Título V da Constituição, vê-se que, ao lado da essencial missão de defesa da Pátria, que significa defesa contra agressões estrangeiras em caso de guerras externas, cabe ainda às Forças Armadas a guarda dos poderes constitucionais, porque estes, no Estado Democrático de Direito, emanam da vontade soberana do povo, nos termos do art. 1º, parágrafo único.

De forma subsidiária, mas também de grande importância, lhes cabe, a defesa da lei e da ordem, sempre que convocadas pelos legítimos representantes de qualquer dos poderes federais, quais sejam, o Presidente da República, o presidente da Mesa do Congresso Nacional e o presidente do Supremo Tribunal Federal.

### **3.2 Previsão Legal de Emprego das Forças Armadas (FFAA)**

O Art. 34 da Constituição Brasileira trata da intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal e os Art. 136 e 137, da defesa do Estado e das instituições democráticas, particularmente do

Estado de Defesa e de Sítio, como foi visto anteriormente.

Nesses casos de emprego das FFAA há um quadro de ruptura da normalidade institucional, necessitando segundo a Constituição Federal de 1988 a decretação do Estado de Sítio previamente autorizado pelo Congresso Nacional, ou a decretação do Estado de Defesa, condicionado este à aprovação, também do Congresso Nacional.

No campo da segurança interna, a própria Constituição Brasileira traz explicitamente, em seu Art. 142, que cabe às Forças Armadas “[...] a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. (BRASIL, 1988)

Analisando-se as expressões usadas pelo legislador, nota-se claramente que garantia da lei e da ordem estão relacionadas com o campo da segurança pública. As diretrizes para o emprego das FFAA na garantia da Lei e da Ordem foram fixadas pelo Decreto nº 3897, de 24 de agosto de 2001 e pela Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004.

Ressalte-se que as FFAA destinam-se em primeiro lugar a garantir a segurança externa do Estado. Seguem-lhe no âmbito interno, a garantia dos poderes constitucionais – são mantenedoras do livre e pleno exercício dos três poderes – que, pela Constituição Federal de 1988 são independentes e harmônicos entre si e ainda, a garantia da lei e da ordem.

A despeito de qualquer prioridade que se queira instituir para o preparo e para o emprego das FFAA brasileiras como instrumento de garantia da lei e da ordem, é fato que essa é uma tarefa imposta pela Constituição Federal de 1988 e, quando as FFAA forem chamadas a atuar, não haverá justificativa para que não estejam prontas.

Objetivando a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, depois de esgotados os instrumentos para isto previstos na atual Constituição Federal, caberá às FFAA, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência constitucional e legal das Polícias Militares, observados

os termos e limites impostos a estas últimas.

Como esgotados os meios previstos, no que concerne as Polícias Militares, entende-se em determinado momento serem essas indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

### 3.3 Garantia da Lei e da Ordem

A parte final do texto constitucional que define a missão das Forças Armadas lhes confere, em última instância, e nos termos já anteriormente apontados, a garantia da lei e da ordem. Assim, uma vez esgotados os meios específicos postos à disposição das autoridades públicas, para a garantia da ordem interna, pode o Poder Público convocar as Forças Militares Singulares (e no entendimento do autor deve fazê-lo) para o restabelecimento da paz social.

Não é obrigatório que o país ou parte dele, esteja vivendo uma situação de anormalidade institucional para que a tropa federal possa ser empregada em OpGLO. O Decreto nº 3.897 aborda esta questão em seu Art 5º:

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado. (BRASIL, 2001)

Desse exposto, extraem-se duas conclusões: a primeira é que o papel das Forças Armadas, segundo o art. 142 do texto constitucional vigente, é o de proteger os direitos inseridos no nosso ordenamento jurídico, do qual as leis são parte integrante e essencial.

A segunda conclusão, ainda analisando os ensinamentos de Miguel Reale, é que a lei também se presta a disciplinar o comportamento dos indivíduos em sociedade e as atividades da Administração Pública, ou seja, às Forças Armadas, como parte integrante da Administração Pública, cabe a fiel observância às leis. Sua atuação como garantidora da legalidade deve dar-se

conforme o que a lei determina e estritamente dentro dos seus limites, sob pena de colocar-se em risco a eficácia do próprio ordenamento jurídico do qual devem ser as guardiãs.

Os militares devem encontrar na lei a sua fonte de legalidade no que diz respeito ao respaldo necessário às ações a serem empreendidas na garantia da própria eficácia normativa. Também devem ter nela os limites de sua atuação e, com isso, agregar às suas atividades o elemento de legitimidade necessário a qualquer ação estatal que se processe dentro de um regime democrático.

De acordo com a visão histórica e política do país, as Forças Armadas, como entidades estatais de maior poder bélico, isto é, com uma maior capacidade repressora, são vistas como adequadas à imposição dessa ordem desejada. Essa herança positivista vem firmando-se no texto constitucional brasileiro ao longo do tempo, mais especificamente ao longo de todo o período republicano. É essa a ordem que o texto constitucional vigente determina que seja mantida, inclusive, e em última

instância, com o emprego do poderio bélico das Forças Armadas.

#### **4 Atuação do Exército Brasileiro**

No Brasil as Forças Armadas constituem-se pela Aeronáutica, Marinha e o Exército. O Exército Brasileiro (EB) é responsável, no plano externo, pela defesa do Brasil em operações eminentemente terrestres.

A História do Exército Brasileiro teve início em 1548 quando D. João III resolveu criar um governo-geral com sede na Bahia. As primeiras intervenções de vulto ocorridas foram a expulsão dos franceses do Rio de Janeiro, no século do descobrimento, e do Maranhão, em 1615.

A guerra contra os holandeses, no século XVII, pela primeira vez mobilizou grandes efetivos no país, e particularmente começou a haver um sentimento de defesa nacional, independentemente da influência da coroa.

A primeira Batalha de Guararapes em 19 de abril de 1648 marcou o início da organização do Exército como força genuinamente brasileira formada por brancos

locais, liderados por André Vidal de Negreiros, índios, liderados por Felipe Camarão e negros/mulatos, liderados por Henrique Dias. Esta data é comemorada como o aniversário do Exército Brasileiro.

#### **4.1 O Emprego da Força Terrestre (FT)**

As Forças Armadas são consideradas elementos fundamentais da organização coercitiva do Estado a serviço do Direito e da Paz Social. Nelas encontram-se a sustentação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na comunidade internacional. São, portanto, as garantias materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização de seus fins.

O parágrafo primeiro do artigo 142 da Constituição Federal determina que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, preparo e emprego das Forças Armadas, fornecendo, desse modo, o respaldo legal para que outras normas complementem o previsto na Constituição.

Do preceito constitucional pode-se inferir que a destinação básica e essencial do Exército

Brasileiro é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais.

No que se refere a maneira como o Exército atua para cumprir sua missão, tem-se que no âmbito externo a Força Terrestre será empregada como instrumento eficaz de combate para: prevenir e dissuadir atividades hostis e ameaças externas aos interesses vitais da Nação; atuará contra o inimigo externo, impedindo ou repelindo qualquer forma de ameaça ou agressão aos interesses vitais da Nação; garantirá a inviolabilidade do território nacional, em especial da fronteira terrestre; participará de forças, sob a égide de organismos internacionais, como decorrência de compromissos assumidos, no quadro da defesa coletiva do continente americano ou para a manutenção da paz mundial.

Juridicamente, as relações entre os Estados são realizadas à base de igualdade e reciprocidade, entretanto a realidade política expressa uma situação bem diferente. Assim, para uma nação, é essencial a existência de uma expressão militar à altura de sua estatura político-estratégica, capacitada para, mesmo em tempo

de paz, desempenhar papel de relevância, seja como instrumento de dissuasão, seja como instrumento de pressão política, em benefício dos interesses nacionais.

Nesse contexto, as Forças Armadas não podem ser transformadas em forças policiais ou extintas, como querem alguns, nem a defesa da nação pode ser entregue a outros Estados mais poderosos ou a organismos internacionais, pois, dessa forma, os princípios basilares da soberania e da autodeterminação, fundamentos do Direito Internacional, da Declaração dos Direitos do Homem e da Carta das Nações Unidas, ficariam definitivamente comprometidos.

Na defesa externa de um país, o Poder Nacional deve ser aplicado como um todo e não somente a sua expressão militar. O respeito à legislação interna do país, o cumprimento às leis da convivência internacional, o atendimento aos interesses e às posturas nas relações entre os Estados, bem como às normas para o emprego das forças militares constituem as preocupações e as condicionantes que devem estar sempre presentes na doutrina de

preparo e emprego das Forças Armadas.

O artigo 142 da Constituição define claramente que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, não se referindo a qualquer atitude belicosa ou emprego do Poder Militar em intervenções externas.

Essa missão constitucional está orientada para a proteção do território, da segurança nacional e da soberania do Estado, empregando como estratégias básicas os princípios da dissuasão e da presença.

Todas as leis brasileiras, referentes ao emprego da Força Terrestre, deixam clara a vocação pacífica da Nação e direcionam a atuação do seu Poder Militar para a defesa do País dentro do seu território e não para servir de instrumentos de coação em suas relações internacionais.

A legislação também não autoriza o envio de contingentes militares para fora do país em missões de cunho intervencionista, ressalvando as missões de manutenção e imposição da paz, sob a direção e orientação de organismos internacionais, a exemplo da ONU.



## **4.2 Plano Nacional de Segurança Pública**

O Plano Nacional de Segurança Pública vigente tem como objetivo aperfeiçoar o Sistema Nacional de Segurança Pública, através de propostas que visam integrar políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, visando reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade.

Em seu Segundo Capítulo, estabelecem-se medidas que terão apoio do Governo Federal às ações dos Governos Estaduais e da Sociedade Civil no que tange, primeiramente, na Redução da Violência Urbana, enfatizando a necessidade de uma cidadania ativa e vigorosa, não só sob o enfoque crítico e reivindicatório, mas também pela vertente pró-ativa de propostas, sugestões e apoio ao Plano proposto.

Em seu 12º Compromisso, o Plano Federal aborda especificamente o tema Capacitação Profissional e Reparelhamento das Polícias, assumindo que a qualificação e a valorização do profissional de Segurança Pública é fundamental à redução da criminalidade.

Nas ações propostas, destaca-se o Apoio à Capacitação das Polícias Estaduais e Incentivo às Polícias Comunitárias.

Em sua conclusão, o Plano Nacional de Segurança Pública afirma a necessidade de esforços conjuntos entre todos os segmentos governamentais – Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público – e a sociedade em geral.

## **4.3 A Intervenção do Exército nos Conflitos Urbanos**

O Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001 fincou as diretrizes para o emprego das Forças Armadas em OpGLO. Tal dispositivo conferiu ao Exército, pela primeira vez, o poder de polícia em ações urbanas em operações de garantia da lei e da ordem, antes conferidas apenas as Polícias Militares. Segundo Jorge Zaverucha (2005, p. 150):

Esta foi uma medida tomada para garantir juridicamente a atuação dos militares federais quando vierem a ser empregados em áreas urbanas, como no Rio de Janeiro. O presidente da República ao conceder, via decreto, o poder de polícia atuou como se

exercesse, o Poder Constituinte. E o Congresso Nacional foi conivente com esta situação inconstitucional.

Com base no decreto presidencial, foi editada a Portaria nº 072-EME, de 8 de julho de 2005, que aprovou o Plano Padrão de Instrução e adestramento em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (PPA/GLO). É um assunto controverso desde a forma como foi concebido: através de decreto presidencial.

A controvérsia se segue quanto a possibilidade de não haver limites para a atuação das Forças Armadas ou até mesmo uma banalização dessa importante instituição quando passa a agir tal qual as outras polícias.

Apesar da possibilidade de utilizar-se as Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, ou seja, em operações internas relativas à segurança pública, entende-se, com base no artigo 144 da Constituição Federal, que esse emprego deve dar-se como último recurso de defesa dessas instituições. O já citado artigo do texto constitucional lista os órgãos que possuem a tarefa precípua de preservar a ordem pública:

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. (BRASIL, 1988)

Constata-se que as Forças Armadas não estão incluídas em nenhum de seus incisos. Tal constatação demonstra o caráter subsidiário com que os militares federais devem ser empregados em operações dessa natureza. Esta ideia é reiterada pelo artigo 15, § 2º, da Lei Complementar 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

A atuação das Forças Armadas, a partir dessa lei, depende de decisão do Presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, através do presidente do Supremo Tribunal Federal ou do presidente do Congresso Nacional.

João Rodrigues Arruda (2007) defende veementemente que a

atuação do Exército nos conflitos urbanos fere, além de outros, o princípio da federação, onde cada um dos Estados Membros se auto-organizam. Refere-se ao fato de que ao adentrar nesses conflitos internos de Segurança Pública a União configura-se como interventora.

Outro ponto questionado por João Rodrigues é o Decreto 3.897/2001 onde o Presidente conferiu poder de polícia às Forças Armadas em seu § 3º.

João Rodrigues Arruda (2007) fala de inconstitucionalidade, por aquele criar uma nova forma de intervenção federal e atribuir poder de polícia às Forças Armadas, atribuição esta pertinente anteriormente às polícias militares, ou seja, o Decreto regulou além do que a Constituição permite. Em seguida sugere a solução para o fato do Decreto ter invadido a autonomia estadual:

Diante do abuso do poder de regulamentar praticado pelo Poder Executivo, o Congresso pode resolver o problema, socorrendo-se da Constituição. Ela é bem clara: 'É da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder

regulamentar ou dos limites de delegação legislativa'. (ARRUDA, 2007, p. 100)

O parecer da AGU Nº GM – 025 (AGU, 2001) também versa sobre a atuação das Forças Armadas em caráter emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Frisa-se nele o fato de que, ao serem deslocadas para a responsabilidade de guardiãs da segurança pública, as Forças Armadas assumem a competência da Polícia Militar do Estado em que atuarão, com suas prerrogativas e as limitações que a lei define à força estadual.

Outro fato que tem contribuído para o uso das Forças Armadas, são as constantes reivindicações por parte da população para que estas sejam empregadas no policiamento das grandes cidades brasileiras.

Sabe-se que essa possibilidade não é desejada e nem apropriada. De acordo com Márcio Thomaz Bastos (2004, p. 134):

Em primeiro lugar, porque não é essa sua função constitucional elementar; em segundo, porque seus efetivos não estão preparados para esse tipo de ação; em terceiro, há que se levar em conta a temerária possibilidade de que o

contato direto e constante com o crime hodierno desvirtue a estrutura e a conduta de seus efetivos e, por último, paira o argumento sociológico de estudos de caso quantitativos e qualitativos que comprovam que a presença das Forças Armadas nas ruas acarreta em consequências negativas não antecipadas: torna-se responsável por um deslocamento do tipo de criminalidade, de crimes contra o patrimônio para crimes contra a vida.

De qualquer maneira a legislação brasileira ao permitir o uso do Exército nos conflitos internos intencionou que os Estados quando em situação de risco e com dificuldades extremas para manter a segurança tivessem a quem socorrer.

## **5 Conclusão**

As Forças Armadas sempre estiveram presentes nos momentos decisórios do Brasil. O Exército Brasileiro tem sua definição e sua destinação previstas no artigo 142 da Constituição Federal, sendo essa destinação o guia que orienta toda sua atuação, tanto no âmbito externo quanto no âmbito interno.

Na defesa da Pátria, a Força Terrestre continua mantendo uma posição de destaque como instrumento de defesa e de dissuasão, preservando e garantindo os princípios adotados pelo Estado Brasileiro, contra qualquer tipo de ameaça externa.

O trabalho tratou da possibilidade oferecida pelo Decreto Nº 3.897 de 24 de agosto de 2001 de que as forças militares assumam a função de garantir a ordem interna responsabilizando-se sempre que necessário pelas ações de policiamento ostensivo, preventivo e repressivo, de responsabilidade originária das polícias militares. Vale frisar que, uma vez assumida tal responsabilidade, devem ater-se sempre aos termos e limites impostos às polícias pelo ordenamento jurídico.

A avocação da prerrogativa de garantir a segurança interna deve também responder a uma solicitação emergencial e, por isso, ser sempre temporalmente limitada e territorialmente especificada. O Decreto Nº 3.897 determina que só se consideram esgotados os meios previstos no art. 144 – a garantia da ordem pública interna pelas polícias estaduais e pela

Polícia Federal – quando, em determinado momento, os efetivos das instituições de segurança pública estiverem indisponíveis, inexistentes ou forem insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. É dentro dessa perspectiva que se encontram respaldadas as operações conjuntas desenvolvidas pela Polícia Federal e pelas Forças Armadas na Região Amazônica.

Este trata-se de tema controverso no qual alguns doutrinadores defendem a sua inconstitucionalidade, já que o decreto editado pelo Presidente da República criou sobremaneira uma norma que deveria estar presente apenas na Constituição. Há quem diga também que o fato das Forças Armadas terem respaldo legal para adentrar o território do Estado implica em afronta ao princípio da Federação Nacional no qual os Estados são soberanos entre si.

Entretanto, analisando pelo contexto da funcionalidade e da Segurança Nacional o decreto visou apenas criar uma solução para que nos casos de afronta à lei e à ordem, onde o Estado não possua instrumentos necessários de coerção, tenha a quem pedir socorro.

O que não pode acontecer é a exorbitância do preceito legislativo que permite o uso das Forças Armadas nos conflitos internos para manutenção da lei e da ordem. Assim, criar critérios capazes de identificar a iminência de risco à segurança pública é uma solução.

Não podem também as Forças Armadas ocuparem continuamente o espaço cabível ao uso das polícias militares, para não haver afronta aos princípios constitucionais nem a banalização daquelas. O que pode acontecer é um auxílio-cooperação entre as Forças Armadas e as outras polícias provendo-lhes o apoio necessário em áreas como inteligência, logística, treinamento em algumas táticas especiais, fornecimento de equipamentos de uso restrito, etc. Com isso, não seria necessário retirar as Forças Armadas de sua atribuição constitucional principal toda vez que o Governo Central necessitar-se socorrer ou intervir em alguma Unidade da Federação.

Por fim, é importante que a legislação brasileira crie mecanismos eficazes de repressão ao crime, simultaneamente à implementação de políticas

públicas que visem a diminuir as desigualdades sociais. Enquanto isso não acontece, a legitimidade e a legalidade de atuação da Força Terrestre constituem fatores de máxima relevância para manter a confiança do povo brasileiro em suas forças militares e o respeito das demais nações da comunidade internacional, por isso o perfeito entendimento dos aspectos jurídicos que envolvem o emprego do Exército é essencial para todos, civis e militares, responsáveis pela segurança e defesa da Nação Brasileira.

## Referências

- ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do Estado e Ciência Política. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm)>.
- Acesso em: 01 abr. 2009. Não paginado.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1824. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2009. Não paginado.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1891. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2009. Não paginado.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1934. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2009. Não paginado.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1937. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2009. Não paginado.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1946. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2009. Não paginado.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1967. Brasília, DF.

Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2009. Não paginado.

BRASIL. Decreto nº 3 897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, DF.

Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html>>. Acesso em: 01 abr. 2009. Não paginado.

MELLO, Celso Antônio  
Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da Silva.  
Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.