

8. A necessidade do poder de polícia para o Exército Brasileiro atuar em garantia da lei e da ordem

2º Sgt Inf nº 022 Rodrigo Ramos de Souza

2º Sgt Inf nº 023 Thiago Gomes de Almeida

2º Sgt Inf nº 029 Thiago Soares Kaltner

2º Sgt Inf nº 030 Wesley Passos Cordeiro Silva

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo foi realizado com o intuito de demonstrar a importância do Poder de Polícia na atuação das Forças Armadas, mais propriamente do Exército Brasileiro, para a garantia da lei e da ordem no país. Assim, o presente se preocupou em mostrar o conceito do Poder de Polícia e explicar a atuação dos militares nestas operações internas, também embasando tais conceitos com legislações e bibliografias pertinentes.

Para isso, a pesquisa será baseada em autores renomados do Direito Administrativo, como por exemplo, Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro no que se refere ao Poder de Polícia. Ao se tratar das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), os estudos foram baseados majori-

tariamente no site do Ministério da Defesa e Manuais do Exército Brasileiro. Também foram utilizadas fontes confiáveis de notícias, sendo que todos os materiais utilizados são pertinentes ao assunto em questão.

A vida em sociedade deve ter regras para a convivência saudável de seus cidadãos. Assim, são necessárias algumas restrições e limitações de direitos individuais para que o interesse coletivo prevaleça, garantindo desta forma, a harmonia da coletividade. No entanto, há que se ter em mente que somente a existência dessas normas não é suficiente para a boa convivência da sociedade de forma geral. Destarte, os poderes administrativos agem para que estes interesses públicos sejam devidamente atendidos, garantindo deste modo, a convivência sadia de seus interessados, sendo o Poder de Polícia a atividade administrativa mais utiliza-

da pela Administração Pública na defesa do bom andamento desses interesses. Em alguns casos específicos e por tempo limitado, esse poder é concedido às Forças Armadas para que estes agentes reestabeleçam a convivência harmoniosa da sociedade. Portanto, quando estas forças são acionadas, agem como um instrumento de defesa estatal, se utilizando de atributos do Poder de Polícia, quais sejam: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Atualmente a população brasileira tem vivido sob constante insegurança em relação à violência. No momento em que os órgãos da Segurança Pública se tornam insuficientes para resguardar os cidadãos, são acionadas excepcionalmente as Forças Armadas para a proteção e auxílio à população, atuando dessa forma nas operações conhecidas como Operações de Garantia da Lei e da Ordem. No entanto, para agir nestas condições, são necessários respaldos jurídicos a essas Forças para que possam atuar sem prejuízos quanto à segurança jurídica necessária à tropa neste tipo de operação. Daí a importância do tema, pois tal instituto influencia diretamente na integridade moral da tropa, visto que o respaldo jurídico nas suas ações leva a um melhor cumprimento da missão por parte dos militares envolvidos nas operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Portanto, o presente trabalho tem por finalidade conceituar o Poder de Polícia, explicando sua importância ao Exército Brasileiro (EB) nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), procurando evidenciar a importância deste instituto neste tipo de missão, uma vez que a ação do Exército Brasileiro - em locais onde a presença dos demais órgãos estatais tem se tornado ineficiente frente a casos extremos - se tornou maior nos últimos anos. Ressalta-se que, apesar destas ações estarem sendo requisitadas com maior frequência, devem ser utilizadas com comedimento, tendo em vista que este tipo de operação pertence normalmente aos órgãos de Segurança Pública, e não às Forças Armadas. Ou seja, a missão do Exército Brasileiro é, em essência, o combate, não as operações de GLO.

2. EXÉRCITO BRASILEIRO

O Exército Brasileiro (EB) forma uma das três Forças Armadas existentes no Brasil (juntamente com Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira), sendo responsável em um plano externo pela defesa do país em operações terrestres; em situações extremas, no plano interno, é responsável pela garantia da lei e da ordem e também dos poderes constitucionais, onde o Comandante Supremo é a figura do Presidente da República. A Força Terrestre tem sido empregada com maior frequência e contingente em relação às duas outras forças, principalmente no que se refere ao combate às atividades criminosas, que nos últimos anos tem aumentado em zonas urbanas e rurais.

Conforme descrito no *site* do Ministério da Defesa (BRASIL, 2019-b), o EB tem como missão e visão de futuro:

- Contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social.
- Para isso, preparar a Força Terrestre, mantendo-a em permanente estado de prontidão.

A médio prazo, o Exército visualiza para o futuro, as seguintes possibilidades de acordo com o manual O Exército Brasileiro (BRASIL, 2014-, p.7-2, grifo nosso):

- superação da atual situação econômica do País, permitindo uma maior continuidade e previsibilidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa;
- fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, contribuindo para a redução do hiato tecnológico e para a nacionalização dos materiais de defesa;
- progressivo incremento da expressão internacional do País, trazendo, em contrapartida, o aumento de contenciosos, de pressões internacionais, inclusive para a participação em Forças Combinadas Multinacionais;
- **aperfeiçoamento e desenvolvimento dos instrumentos federais e estaduais de segurança pública, aliviando as solicitações ao Exército e sua participação na manutenção da lei e da ordem;**
- aumento da capacidade dissuasória;

- continuidade da estratégia da presença em áreas prioritárias;
- consolidação e reconhecimento dos níveis de confiança popular; e
- gradual aumento do interesse e crescimento de núcleos de conhecimento em assuntos de defesa, sobretudo em áreas acadêmicas, proporcionando o início de assessoramento e pesquisa civil em apoio ao planejamento estratégico da F Ter.

Reforçando assim a previsão constitucional de sua competência (BRASIL, 1988):

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.

Isto posto, tem sido de suma importância ao cenário nacional a atuação do Exército frente às operações de garantia da lei e da ordem, visto que com o aumento da violência nos grandes centros urbanos e a dificuldade das forças policiais em garantir a proteção da população em geral contra o crime organizado, há a necessidade de fazer uso das Forças Armadas a fim de tentar se restabelecer a paz social tão clamada pela coletividade. Para tanto, iniciaremos fazendo uma breve análise quanto ao poder de polícia para então entender como este é utilizado nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

3. PODER DE POLÍCIA

De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro (2010, p.115), a palavra polícia tem sua origem do grego, conhecida como *politeia*, que designava todas as atividades da polis, incluindo-se a vida religiosa e privada dos cidadãos, mas que não guarda qualquer compatibilidade com o sentido atualmente conhecido. Já no período feudal, o príncipe detinha o "*jus politiae*" que abrangia todas as dimensões necessárias à "boa ordem da sociedade civil". Em contrapartida, os aspectos morais e religiosos ficavam à cargo da Igreja; no final do século XV, entre os germânicos, a polícia voltou

a possuir toda aquela atividade do Estado que lhe era conferida na Grécia Antiga. No entanto, em seguida ocorreu a distinção entre polícia e justiça, onde se entendia que "as normas baixadas pelo príncipe, relativas à Administração, e eram aplicadas sem possibilidade de apelo dos indivíduos aos Tribunais" e que a justiça não permitia a intervenção do príncipe, sendo aplicada então, pelos juízes (DI PIETRO 2010, p.115).

Portanto, segundo Falla (1962, np), o direito de polícia do príncipe foi se restringindo ao longo do tempo, não alcançando em um primeiro momento as atividades eclesiásticas, após as militares e financeiras, até chegar ao momento em que se resumiu à atividade interna da Administração. Ainda, a polícia começou a ser relacionada com a ideia de coação, passando então a se distinguir a atividade de polícia das demais atividades administrativas.

Já no Estado de Direito, um dos princípios básicos é o da Legalidade, onde se tem o próprio Estado se submetendo às leis por ele impostas. Este Estado de Direito primeiramente preceituava a liberdade, onde "a regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados" (DI PIETRO, 2010, p.115), só podendo haver limite estatal para assegurar a ordem pública, sendo a polícia administrativa, uma polícia de segurança; em um segundo momento, o Estado passa de liberal a intervencionista, estendendo-se à ordem econômica e social (DI PIETRO, 2010, p.115).

Atualmente, com a evolução das atividades decorrentes do Poder de Polícia, é possível observar que houve (ARAÚJO, 2010, p.1046):

[...] uma ampliação considerável de atuação, em campos especializados, que não apenas a limitação da liberdade e da propriedade, em função do bem comum e do interesse público, mas também a ingerência da Administração na disciplina de situações que possam envolver confronto entre direitos e liberdades dos membros da coletividade.

A definição legal do Poder de Polícia encontra-se expressa no Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), que preceitua:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O referido artigo define tal poder como uma atividade da administração pública; no entanto, em seu parágrafo único, o poder de polícia também será considerado regular:

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

O texto legal dificulta o entendimento por se tratar de norma extensa. Assim, Hely Lopes Meirelles (2015, p.147) apresenta de forma sucinta sua conceituação: “Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Portanto, cabe ressaltar que não se pode confundir as atividades de polícia administrativa com a prestação de serviços públicos em sentido estrito: ambos se opõem. Enquanto que a polícia administrativa trata de restringir a esfera jurídica do administrado, a prestação de serviço amplia a esfera jurídica individual, oferecendo prestações positivas aos usuários do serviço (ALEXANDRINO & PAULO, 2017, p.292-293).

O Poder Executivo exerce o Poder de Polícia por intermédio dos órgãos competentes em duas funções: a de polícia administrativa, incidindo sobre bens, direitos ou atividades, e de polícia de segurança pública, resguardando as liberdades, onde o interesse público se sobrepõe ao particular, visando proteger os interesses gerais da coletividade. Assim, em relação ao poder de polícia do Exército Brasileiro (EB), este se encontra amparado pelos diplomas legais,

quais sejam: a Constituição Federal de 1988 (CF), o Código Penal Militar (CPM) e o Código de Processo Penal Militar (CPPM), onde este poder se subdivide em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, possuindo como atributos a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade (BRASIL, 2018-b, p.2-3 a 2-6).

No que tange à classificação do poder de polícia exercido pelas Forças Armadas, esta deve ter como referência o poder de polícia do Estado, pois cabe a este a distribuição e organização das competências entre os órgãos existentes. Importante também deixar claro que este poder não é absoluto, seja em tempo de paz, seja em tempo de guerra.

3.1 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

A Polícia Administrativa tem por objetivo prevenir a ocorrência de delitos, mantendo a ordem pública. A prática é realizada por meio do policiamento ostensivo, sendo facilmente identificado pelos meios de ação empregados, contemplando ainda a fiscalização e o controle de outras atividades, como o acesso às áreas militares, entre outros. Já em relação à Polícia Judiciária, esta tem a tarefa de auxiliar em fatos já ocorridos, tendo como atividades fundamentais a perícia e investigação, podendo ser exercido este poder em tempos de guerra e paz (BRASIL, 2018-b, p.2-4 e 2-5).

3.1.1 Discricionariedade

Aqui está disposta a livre escolha da Administração Militar em exercer o poder de polícia de acordo com a oportunidade e conveniência. No entanto, encontra limites determinados pela norma jurídica vigente, sempre atentando ao Princípio da Legalidade. Indo ao encontro deste conceito, o Manual de Doutrina Militar Terrestre (BRASIL, 2014-a, p.5-2, grifo nosso) esclarece que o emprego da força terrestre em operações de não guerra, como no caso das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) que veremos mais adiante, deve ser utilizado de forma limitada:

Quando o Poder Nacional, com predominância da Expressão Militar, for empregado sem implicar em ações de efetivo combate, exceto em circunstâncias especiais, onde o poder de combate é usado de forma limitada, em situação de normalidade institucional ou não, na garantia dos poderes constitucionais, **garantia da lei e da ordem**, prevenção de ameaças, gerenciamento de crise e na solução de conflitos.

3.1.2 Autoexecutoriedade

É a Administração Militar quem decide, sem a intervenção judiciária e com seus próprios meios, a execução dos atos sem a necessidade de mandado judicial. Reforçando esta ideia, Alexandrino e Paulo (2017, p.304), explicam que:

É atributo típico do poder de polícia, presente, sobretudo, nos atos repressivos de polícia. A administração pública precisa ter a prerrogativa de impor diretamente, sem necessidade de prévia autorização judicial, as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à repressão de atividades lesivas à coletividade, ou que coloquem em risco a incolumidade pública

Estes autores ainda esclarecem que este atributo somente permite a execução direta pelo poder público. Ou seja, caso o administrado sinta ter extrapolado os limites de prática dos atos pelo agente, tem aquele o direito de provocação da tutela jurisdicional. Caso comprovado o excesso, estes atos serão anulados.

3.1.3 Coercibilidade

A Administração Militar admite o uso da imposição coativa e imperativa da força física sempre que houver resistência por parte do agente perturbador. Para tanto, esta é indissociável do atributo da autoexecutoriedade. Sobre isso, Di Pietro (2010) discorre:

A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutório porque dotado de força coercitiva. Aliás, a autoexecutoriedade, tal como a conceituamos não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles como “a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração”.

Portanto, a Administração Pública, por intermédio dos órgãos competentes, exerce o poder de polícia em duas funções: a de polícia administrativa, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; e de polícia de segurança pública, resguardando as liberdades, onde o interesse público se sobrepõe ao particular, visando proteger os interesses gerais da coletividade. Assim, se fez necessária a criação de respaldo jurídico ao poder de polícia praticado pelo EB para que este possa atuar internamente, realizando as operações de GLO com menor receio de que medidas legais sejam tomadas contra os militares em atividades operacionais. Deste modo, ao longo do tempo, foram criadas legislações que forneceram maior segurança aos militares, o que será observado ao longo do presente estudo.

4 GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Com o crescimento da violência nos centros urbanos e a fragilidade apresentada pelo sistema de segurança pública, surge a necessidade de participação das Forças Armadas (FFAA) em missões de preservação da ordem pública. No que se refere à garantia da lei e da ordem, esta possui respaldo jurídico na Carta Magna de 1988 e em normas infraconstitucionais, estando desta forma, seu emprego em casos extremos, consolidado juridicamente.

Neste tipo de operação, as Forças Armadas poderão atuar em conjunto ou separadamente. No entanto, no presente estudo, foi dado um maior enfoque à Força Terrestre (F Ter), visto que esta tem sido a mais utilizada nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que inclusive, tem recebido grande apoio da população. Um exemplo disso é a atuação do Comando Militar do Norte (CMN) durante a greve dos caminhoneiros. Os militares realizaram serviços de escolta e segurança durante a Operação São Cristóvão, garantindo assim a manutenção de serviços essenciais à sociedade, como saúde, segurança, distribuição de água tratada nas áreas mais atingidas e até na escolta de petróleo. “Todas estas ações foram finalizadas com tran-

quilidade e estabilidade” e contaram com o apoio da população (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2018).

Corroborando com isto, o Datafolha (2019) elaborou uma pesquisa relativa ao grau de confiança dos brasileiros em algumas instituições do país. O estudo revelou que as Forças Armadas aparecem em primeiro lugar na confiança dos brasileiros, com 42% de brasileiros que confiam muito nas Forças Armadas; observou-se um aumento neste percentual em relação a 2017 (ANEXO A).

Todavia, todo este apoio e confiança geram certo ônus aos militares, que acabam sendo cada vez mais solicitados para estes tipos de missão, sobrecarregando assim as Forças, que não tem como primazia as Operações de Garantia da Lei e da Ordem, mas sim a defesa do país.

4.1 Conceito

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) são operações militares conduzidas pelas Forças Armadas (FFAA) de forma episódica, em áreas pré-estabelecidas e por tempo limitado. Ou seja, são utilizadas como *ultima ratio* nos casos em que a segurança pública se esgota ou se torna ineficiente frente a casos graves de perturbação da ordem pública (BRASIL, 2019-a). Estas ações são conhecidas como operações de “não guerra” por “não envolver o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, quando este poder é utilizado de forma limitada” (BRASIL, 2018-a, p.2-3), mas sempre tendo em mente que o poder da Força deve ser empregado com proporcionalidade, legalidade e razoabilidade.

Importante também esclarecer que não há confronto com o “inimigo”, mas sim com “agentes de Perturbação da Ordem Pública” (APOP), ou seja, cidadãos nacionais. Dessa forma, os militares, principalmente as tropas do Exército Brasileiro, se tornam peças importantes na manutenção e/ou preservação da ordem pública no momento em que agentes perturbadores colocam em risco a paz e a harmonia da

sociedade; a Segurança Pública, que é a responsável principal por esta tarefa, em alguns casos, não consegue fornecer esta prestação de forma eficiente aos cidadãos, tendo então que se amparar no poderio das Forças Armadas para o controle das situações de caos.

Estas ações também apresentarão um caráter repressivo ou preventivo, dependendo da situação que se evidenciar. Assim, as ações preventivas são de caráter permanente e geralmente “abrangem atividades de preparo da tropa, de inteligência, de operações psicológicas e de comunicação social” (BRASIL, 2018-a, p.2-4), visando solucionar os problemas de forma pacífica. Já no que se refere às ações repressivas, estas tem caráter episódico e podem ocorrer em situações de normalidade, no trabalho conjunto com governos e/ou segurança pública na cooperação e coordenação de ações, ou também de forma isolada; em situações de não normalidade, a força terrestre atuará na tomada de medidas para a defesa do Estado (BRASIL, 2018-a, p.2-4).

Importante observar que o emprego destas tropas só poderá ser realizado por ordem expressa do Presidente da República, motivado ou não por governadores ou presidentes dos demais poderes constitucionais (BRASIL, 2019-a). Sendo assim, quando o presidente decretar o uso da força terrestre, o Exército atuará de acordo com as diretrizes baixadas por ele, não se restringindo ao combate ou captura, mas também “a conquista e manutenção do apoio da população brasileira” (PROTEÇÃO INTEGRADA, sem data, p.03).

4.2 Histórico

Para um melhor entendimento sobre o assunto, é interessante que se aborde um breve histórico das Operações de GLO.

No ano de 1981 na Bahia, ocorreu a primeira greve da Polícia Militar (PM) que se tem notícia: o então governador Antônio Carlos Magalhães solicitou o emprego dos militares contra os grevistas, resultando na morte de um soldado da PM (CARVALHO, 2002); outro caso de enfrentamento

interno ocorreu em 1988 quando tropas do Exército e policiais militares ocuparam a Companhia Siderúrgica Nacional para enfrentar os funcionários grevistas. Deste embate, 3 (três) grevistas resultaram mortos (FOLHA, 1988). Com tais resultados, surge a necessidade de respaldar juridicamente as Forças Armadas nestas situações, sendo criada a LC nº 69/91 para delimitar a atuação das FA nessas intervenções. Em novembro de 1994, foi realizada a Operação Rio com as FA ocupando ruas e favelas daquela cidade por um período de cerca de 1 (um) ano afim de conter a onda de criminalidade na cidade do Rio de Janeiro (BRASIL, 2019-a). Apesar da sensação de segurança, houve críticas neste sentido a respeito da ausência de um dispositivo na CF/88 que legalizasse este poder de polícia às FFAA, ocasionando inclusive ações contra os militares desta operação. Com a ocorrência de diversos fatos que necessitavam da presença dos militares, foi criada a LC nº 97/99, respaldando as ações das FFAA na segurança pública e revogando a então LC nº 69/91. Mais adiante a LC nº 97/99 foi alterada pela LC nº 117/2004 que entre outras novidades, trouxe o importante artigo 17-A (BRASIL, 2004):

Art. 17A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

I - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II - cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

III - cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e in-

ternacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

IV - atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

- a) patrulhamento;
- b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
- c) prisões em flagrante delito.

Neste artigo, o EB adquiriu a atribuição de patrulhamento, revista e prisões nas faixas de fronteira, o que de certa forma, aumenta o poder de polícia da tropa, ao mesmo tempo em que aumenta a segurança jurídica destes agentes.

Diversas operações de GLO já foram realizadas de 1992 até 2019 (ANEXOS B e C), totalizando 136 até abril do presente ano (Gráfico 1). Entre alguns destaques em que estas missões foram realizadas pelo EB, estão a Reunião de Cúpula Extraordinária do Mercosul em 2012; a Operação Libra em 2013; Operação Dourados em 2015 e a Operação Potiguar em 2016, onde o EB contribuiu para a segurança pública, a garantia da lei e da ordem e a preservação da ordem pública, entre outras. No entanto, merece ainda maior destaque as operações de GLO realizadas pelo EB durante as greves dos Policiais Militares (PMs) em diversos Estados brasileiros (BRASIL, 2019-a), o que se trata de uma atitude gravíssima, pelo fato desses agentes desrespeitarem o inciso IV do artigo 142 da Carta Magna, que expressamente declara: “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”. Deste modo, coube ao Exército contribuir para a segurança pública onde os policiais militares cruzaram os braços e causaram na população um sentimento de insegurança.

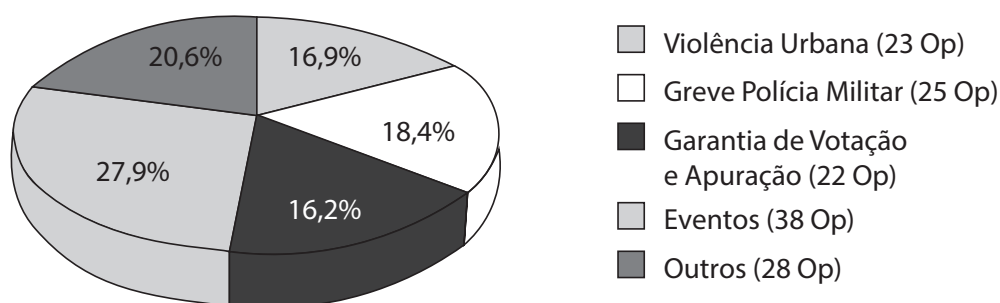


Gráfico 1 - Operações de GLO por tipo
Fonte: Ministério da Defesa (BRASIL, 2019-a).

No presente exercício, este tipo de operação ocorreu em menor número em relação ao aumento que vinha ocorrendo em anos anteriores. Desde o início de seu mandato, o Presidente Jair Bolsonaro decretou uma GLO de Segurança, que tratou de patrulha no entorno dos presídios federais no estado do Rio Grande do Norte e Rondônia. O decreto foi publicado no Diário Oficial da União em fevereiro de 2019 e teve o período de vigência de 13 a 27 de fevereiro, ficando autorizada a proteção do perímetro em um raio de 10 quilômetros dos muros externos das unidades prisionais. Tal medida se deu no momento em que integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC) - entre eles o líder Marcola - foram transferidos para presídios federais de Mossoró e Porto Velho devido à descoberta do Ministério Público de um plano de resgate aos membros desta facção (METRÓPOLES, 2019). Outrossim, o Presidente decretou uma GLO ambiental, para que o Exército Brasileiro atuasse no combate às queimadas na Amazônia por 1 (um) mês, prorrogando posteriormente por igual período o decreto original. “O governo federal admite a possibilidade de manter os militares na Amazônia até novembro, quando, em geral, termina a temporada mais seca” (RODRIGUES, 2019).

4.3 Bases Legais

“A preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988) é exercida originariamente pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias

Civis, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, conforme preceitua o artigo 144 da Carta Magna. Todavia, em situações de garantia da lei e da ordem, as Forças Armadas estão autorizadas a também assim atuar, amparadas pelo artigo 142 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e em seu parágrafo 1º, o artigo assim dispõe (BRASIL, 1988): “§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”. Assim, no que se refere ao critério de utilização e a disciplina do emprego dessas Forças, são utilizadas algumas normas infraconstitucionais como a lei que disciplinou tal previsão: a Lei Complementar Nº 97 de 09 de Junho de 1999 (LC 97/99) que “Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, sendo esta LC alterada posteriormente pelas Leis Complementares nº 117 de 02 de setembro de 2004 e nº 136 de 25 de agosto de 2010; e o Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001, que “fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências.”, que passou então a regulamentar esta forma de emprego (PROTEÇÃO INTEGRADA, sem data, p.01). Diversas normas também serviram como referência para estas ações, como por exemplo a Lei nº 4.737/65 (institui o Código Eleitoral), Lei nº 6.634/79 (dispõe sobre a Faixa de Fronteira) e Lei nº 10.826/03 (dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm), entre muitas outras (BRASIL, 2014-c, p.13/64).

Abaixo, um quadro demonstrativo dos tipos de operações de GLO e suas definições legais:

TIPO	DEFINIÇÕES
Violência Urbana	De acordo com o Art. 15 da Lei Complementar (LC) 97/99.
Greve da Polícia Militar	
Outras*	
Segurança de Eventos	De acordo com o Art. 5 do Decreto nº 3.897/2001
Garantia da Votação e Apuração	De acordo com o Código Eleitoral Brasileiro
*Outras: Operações como ações referentes a questões indígenas, segurança de instalações de interesse nacional, etc.	

*Quadro 1 – Operações GLO e suas definições
Fonte: Ministério da Defesa (BRASIL, 2019-a).*

Apesar de aparente tranquilidade nestas missões, foi necessária a criação de uma nova legislação para que se garantisse maior segurança jurídica aos militares das Forças Armadas, visto que ao atuar em determinadas situações, aos militares podem ser aplicadas sanções da legislação penal comum. Assim, em outubro de 2017, o então presidente Michel Temer, sancionou a Lei nº 13.491/17, dando mais segurança às ações militares na garantia da lei e da ordem, onde os militares que cometam crimes dolosos contra a vida de civis nas Operações de GLO sejam julgados na Justiça Militar Federal, e não mais no Tribunal do Júri (justiça comum).

4.4 Insegurança Jurídica e a Lei 13.491 de 2017

Com o aumento na demanda das operações de GLO no país, surgem preocupações quanto ao amparo dos militares que atuam nestas operações. Por estas ações contarem com o contato direto entre os militares e civis, determinadas ações de GLO praticadas podem se tornar arriscadas juridicamente às Forças Armadas, uma vez que ao apresentarem algum tipo de risco à segurança, mesmo que para a proteção destes civis, os profissionais ficam à mercê do Ministério Público, podendo sofrer processos e serem condenados por juízes

criminais, o que acabaria trazendo dano à carreira do militar condenado, visto que todos estes trâmites seriam realizados na Justiça Comum. Assim, uma vez que ao entrar em confronto com criminosos comuns, por exemplo, os militares seriam julgados pela Justiça Comum, que possui critérios e leis diferenciados em relação à Justiça Militar, resultando em uma grande insegurança jurídica às tropas.

Com a necessidade de provimento à liberdade de ação às tropas atuantes nas GLOs, foi criada a Lei nº 13.491 de 13 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), alterando o Decreto-Lei nº 1.001/69, ou seja, o Código Penal Militar (CPM). Dessa forma, a nova lei trouxe maior segurança jurídica aos militares que atuam em operações de contato direto com os civis; o artigo primeiro desta recente lei altera o artigo nono do CPM que em seu *caput* (não alterado) designa: “Consideram-se crimes militares em tempos de paz”, passando a apresentar a seguinte redação (BRASIL, 2017):

Art. 9º [...]

§ 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto:

I - do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa;

II – de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante; ou

III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal e na forma dos seguintes diplomas legais:

Dessa maneira, a lei atual vem para garantir um maior amparo às ações dos militares frente às Operações de GLO, permitindo com que estes atuem com mais liberdade e menos receio de prejuízos à carreira. Ainda assim, o Presidente Jair Bolsonaro declarou recentemente que tem a intenção de enviar ao Congresso Nacional um novo Projeto de Lei que outorgue maiores garantias jurídicas aos militares que atuam em operações (TRIBUNA DO NORTE, 2019):

Os governadores, mais cedo o mais tarde, espero que não, mas caso venham a pedir GLO [Garantia da Lei e da Ordem], eu vou querer a retaguarda jurídica, a garantia para meus homens. Como chefe supremo das Forças Armadas, eu só posso pagar uma missão para um subordinado se ao término da missão ele puder ser condecorado e não processado.

Visto isso, apesar da Lei de 2017 apresentar uma maior assistência às ações de GLO, é necessário não haver descuidos com o amparo jurídico aos militares que atuam neste tipo de missão, pois apesar de se tratar de ações de exceção, as GLOs tem sido bastante requisitadas, fazendo com que diferentes situações se apresentem nos cenários de atuação dessas forças, acarretando em novas situações e novas necessidades de respaldos legais. Todavia, o ideal não seria a criação de novas leis prevendo novas situações, mas sim o comedimento na utilização dessas forças, que conforme já discutido, deve ser utilizado apenas em situações extremas.

4.5 Problemas internos em outros países

A respeito desta situação, basicamente não há, na bibliografia brasileira pesquisada, enfoque sobre o assunto, visto que a maioria dos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) não envolvem as suas forças armadas nos problemas

internos de seus países, realizando assim as operações de GLO em países sob intervenção militar, denominando-as de Operações de contrainsurgência e que recebem o consentimento do Conselho de Segurança da ONU (WOLOSZYN, 2018).

No entanto, se tem conhecimento de atuações do Exército mexicano e colombiano em operações que não obtiveram o êxito esperado, como no caso da guerra contra a violência praticada pelos cartéis mexicanos do ano de 2006 até os dias atuais; já o Exército colombiano atuou contra a guerrilha e milícias ligadas ao narcotráfico, que com o apoio do Plano Colômbia, deflagrado pelo *Drug Enforcement Administration* (DEA) nos anos de 1994 até 2000, teve seus impactos minimizados, mas que acabou por ser encerrado bruscamente com os atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos (WOLOSZYN, 2018).

5 METODOLOGIA

Quanto ao método de abordagem do presente estudo, utilizou-se o método descritivo, visto que a compreensão sobre o assunto é formado a partir do que foi observado nas proposições gerais baseadas em leituras. Para subsidiar esta pesquisa, foram realizadas leituras bibliográficas amparadas por legislações, doutrinas e documentos eletrônicos.

O presente trabalho foi realizado na cidade de Cruz Alta, Rio Grande do Sul, durante os meses de outubro e novembro do ano de 2019. No entanto, pela abrangência que a pesquisa demonstra, há que se ter em mente se tratar de um assunto de grande relevância e importância na atualidade brasileira, principalmente pelo fato de ainda se ter um alto índice de criminalidade no país.

6 CONCLUSÃO

O presente tema foi escolhido com o propósito de demonstrar a importância do Poder de Polícia na atuação das Forças Armadas, em especial ao Exército Brasileiro, para a garantia da lei e da ordem em solo pátrio. Desta maneira, a pesquisa se pre-

ocupou em mostrar o conceito do Poder de Polícia e explicar a atuação dos militares nestas operações, procurando embasar tais conceitos com legislações e bibliografias pertinentes. Cabe ressaltar que não se procurou esgotar o assunto, visto ser um tema de grande relevância e informações, podendo inclusive, ser futuramente desenvolvido em uma maior amplitude.

Por conseguinte, percebe-se a grande importância da instituição Exército Brasileiro, tanto no que tange à defesa externa de nossa soberania, quanto à manutenção da paz e bom convívio social em situações internas extremas. O bom papel em ambas as missões torna, de longe, a Força Terrestre a entidade mais respeitada de nosso país há décadas, fato comprovado por sucessivas pesquisas de opinião perante a população. Em consequência disso, a Força Terrestre gera grande expectativa ante a nação brasileira, pois se espera daquela uma resposta sempre de alto padrão de desempenho, o que leva a cumprir missões que, em um primeiro momento, nem caberiam à Força. Certamente esse grau de confiabilidade é um dos motivos do aumento do emprego do Exército em operações de Garantia da Lei e da Ordem, diante do aumento da violência no Brasil nos últimos tempos, especialmente nos grandes centros urbanos.

Outrossim, cabe ressaltar a importância do instituto do Poder de Polícia para que a Força desempenhe com maior respaldo jurídico sua missão nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Como restou demonstrado ao longo do texto, a ausência de legislação específica trouxe insegurança jurídica à tropa no cumprimento das diversas missões de GLO, fato que veio a diminuir ao longo do tempo com o surgimento de algumas legislações específicas, em especial a Lei nº 13.491 de 2017, que ampliou a competência da Justiça Militar da União, especialmente no tocante às operações de GLO, passando-se os julgamentos a uma Justiça mais célere e eficiente em que os processos não se arrastam por muitos anos, prejudicando a carreira dos militares que por ventura venham a ser julgados, além de se tratar de Juízo especializado, fato que leva a maior segurança às partes envolvidas.

Deste modo, constata-se, dentro do que foi objeto de estudo da presente pesquisa, a grande importância e necessidade do Poder de Polícia para que o Exército Brasileiro possa exercer em melhores condições suas atividades nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, em especial no que concerne à integridade moral da tropa no cumprimento desse tipo de operação, posto que tal instituto fornece maior respaldo e segurança jurídica aos militares envolvidos nesta espécie de missão, sendo dessa forma, bastante necessário ao bom andamento das ações de GLO no âmbito da Força Terrestre.

Por fim, conclui-se no presente estudo que o uso da Força Terrestre deve se dar com parcimônia, uma vez que as operações de Garantia da Lei e da Ordem não são a sua missão fim - pelo contrário -, a missão fim é o combate.

A utilização excessiva do Exército Brasileiro em operações de GLO ainda vai de encontro com a visão de futuro da Instituição que tem como objetivo, entre outros, o aperfeiçoamento e o desenvolvimento dos instrumentos dos órgãos de Segurança Pública, procurando dessa forma, aliviar as solicitações à Força Terrestre neste tipo de operação, sendo este ponto, inclusive, uma oportunidade de melhoria quanto ao momento atual da Segurança Pública em nosso país, uma vez que polícias bem equipadas, adestradas e interligadas podem vir reduzir a necessidade de se recorrer à Força Terrestre para as operações de Garantia da Lei e da Ordem, fato que faz com que o Exército Brasileiro e as demais Forças Armadas reservem seu foco para a defesa externa da nação.

7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp117.htm>. Acesso em 17 out. 2019.

_____. **Lei n. 5.172 de 25 de Outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. **Lei n. 13.491 de 13 de Outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113491.htm>. Acesso em: 06 nov. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **EXÉRCITO BRASILEIRO: GARANTIA DA LEI E DA ORDEM-a**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **EXÉRCITO BRASILEIRO: MISSÃO E VISÃO DE FUTURO-b**. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/missao-e-visao-de-futuro>>. Acesso em: 08 out. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **GARANTIA DA LEI E DA ORDEM-c. MD33-M-10**. 1.ed. 2014. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Manual de Campanha. OPERAÇÕES. EB-70-MC-10.223**. 5.ed.2017.

_____. Ministério da Defesa. **Manual de Campanha. OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM-a. EB-70-MC-10.242**. 1.ed. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Manual de Campanha. POLÍCIA DO EXÉRCITO-b. EB70-MC-10.239**. 1.ed. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **O EXÉRCITO BRASILEIRO-b. EB20-MF-10.101**. 1.ed. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **PROTEÇÃO INTEGRADA**. Apostila EASA/SEAD/CAS - PROTEÇÃO INTEGRADA. Sem mais informações.

_____. Ministério da Defesa. **PROTEÇÃO INTEGRADA**. Apostila EASA/SEAD/CAS - PROTEÇÃO INTEGRADA. Sem mais informações.

CARVALHO, Antonio Carlos Passos de. Acervo. Chamem os pqds e os fuzileiros. **Jornal do Brasil**. Publicado em julho de 2002. Disponível em: <https://www.jb.com.br/index.php?id=/acervo/materia.php&cd_matia=596290&dinamico=1&preview=1>. Acesso em: 09 out. 2019.

DATAFOLHA. Instituto de Pesquisas. Opinião pública. Forças Armadas têm maior grau de confiança entre instituições. **Datafolha**. Publicado em: 10 de julho de 2019. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>>. Acesso em: 15 out. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Direito Administrativo**. 29.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Ministério do Exército. Exército Brasileiro atuou para garantia e manutenção de serviços essenciais à sociedade no norte do país. **Noticiário do Exército**. Publicado em 05 de junho de 2018. Disponível em: <eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8925285>. Acesso em: 01 nov. 2019.

FALLA, Fernando Garrido. **Las transformaciones del regimen administrativo**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

FOLHA DE SÃO PAULO. Acervo on line. Choque com Exército deixa 3 grevistas mortos na CSN. **Almanaque Folha**. Publicado em: 10 de novembro de 1988. Disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano_10nov1988.htm>. Acesso em: 09 out. 2019.

METRÓPOLES. Brasil. Bolsonaro autoriza Exército onde membros do PCC ficarão presos. Decreto autoriza que Forças Armadas reforcem segurança em presídios de segurança máxima em Rondônia e Rio Grande do Norte até 27/2. **Agência Estado**. Publicado em: 13 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/bolsonaro-autoriza-exercito-onde-membros-do-pcc-ficaroo-presos>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TRIBUNA DO NORTE. Política. Projeto amplia segurança jurídica a militares. **Tribuna do Norte**. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/projeto-amplia-segurana-a-jura-dica-a-militares/451780>>. Acesso em: 20 out. 2019.

RODRIGUES, Mateus. Política. Bolsonaro prorroga por mais 30 dias uso de militares no combate a queimadas na Amazônia. Publicado em: 20 de setembro de 2019. **G1.com**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/20/bolso>

naro-prorroga-uso-de-forcas-armadas-no-combate-a-queimadas-na-amazonia-por-mais-30-dias.ghtml>. Acesso em: 03 nov. 2019.

WOLOSZYN, André Luís. Cobertura Especial. As Forças Armadas e as Operações de GLO x Facções Criminosas. **Defesanet**. Publicado em 07 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/28383/WOLOSZYN---As-Forcas-Armadas-e-as-Operacoes-de-GLO-x-Faccoes-Criminosas/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

