

O EMPREGO DO EXÉRCITO NAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM: UMA DEMANDA SOCIAL

Capitão Sidney Pedro Ferreira da Silva Moraes

O autor agradece a orientação do Major Andrei Douglas Lauthert Pereira

O Capitão de Infantaria Ferreira é o Comandante da 2ª Companhia de Fuzileiros do 20º Batalhão de Infantaria Blindado. Foi declarado aspirante a oficial pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2011. Realizou os seguintes estágios: o de Comandante de Subunidade, o de Comandante de Pelotão para Missão de Paz, o Tático de Blindados e o de Operações no pantanal. Participou da Operação Arcanjo VII, em 2012, realizada no Complexo do Alemão e no da Penha; e da Operação São Francisco II, em 2014, no Complexo da Maré, no Rio de Janeiro. Foi também Comandante de Pelotão no 22º Contingente Brasileiro da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2015 (ferreira.moraes@eb.mil.br).



O emprego do Exército Brasileiro (EB) nas operações de garantia da lei e da ordem (Op GLO) deve ser realizado com base na Constituição Federal e nas demais leis de regência, atendendo estritamente a todos os aspectos legais que o resguardam.

Atualmente, tem sido cada vez mais frequente a atuação da Força Terrestre (F Ter) nesse tipo de operação. Essa atuação vem crescendo de importância para a população; portanto, necessita de uma regulamentação que assegure o seu caráter de legalidade e que garanta amparo jurídico às tropas empregadas.

As Op GLO geralmente ocorrem em teatros de operações extremamente complexos e com várias vertentes envolvidas. Nesse tipo de operação, o militar encontra-se totalmente exposto, uma vez que atua em um ambiente de combate irregular e assimétrico, no qual uma pequena falha pode causar um grande dano à imagem da Força.

O militar empregado nessas atividades necessita de amparo jurídico para realizar suas atividades com segurança e tranquilidade. Dessa forma, é de suma importância o conhecimento, por parte dos militares, das peculiaridades do tema, tendo em vista o aumento gradativo do emprego do EB nesse tipo de operação.

A utilização das tropas do EB no conjunto das forças de pacificação do Rio de Janeiro e em grandes eventos de repercussão internacional são exemplos recentes desse emprego. Na Copa das Confederações FIFA de 2013, na Copa do Mundo FIFA de 2014 e nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, também houve participação de tropas federais. Um caso recente, que causou diversas reações em todo o país, foi a atuação do EB durante a greve da polícia militar do estado do Espírito Santo.

O emprego das Forças Armadas, principalmente do EB, demonstrou que existe a necessidade de atuação desse tipo de força em situações em que os liames da segurança e da ordem pública sejam ultrapassados. A atuação do EB, como força principal e não apenas como mero ator coadjuvante, vem sendo utilizada para solucionar problemas de segurança nacional.

Assim, todos os militares empregados nas Op GLO devem conhecer detalhadamente todos os aspectos legais que direcionam e limitam a atuação da tropa, além de ter plena ciência da grande relevância dessas atividades para a sociedade.

O EMPREGO DO EXÉRCITO NAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

A Constituição Federal prevê o emprego das Forças Armadas na segurança pública, todavia,

esse emprego deve ocorrer de forma excepcional e exclusivamente nos casos descritos nesse diploma legal.

Tal excepcionalidade é mais uma vez confirmada quando a Carta Magna dispõe que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida pelas forças policiais e pelos corpos de bombeiros militares, com o intuito de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A atuação do Exército nesse tipo de operação ocorrerá somente mediante autorização expressa do Presidente da República e nas condições previstas na Constituição Federal, para a garantia da lei e da ordem pública. A Lei Complementar nº 97/1999 e o decreto nº 3.897/2001 detalham exaustivamente como deverá ocorrer o emprego das Forças Armadas na segurança pública e, por consequência, nas Op GLO.

No mesmo sentido, o Decreto nº 3.897/2001 considera esgotadas as medidas previstas no artigo 144 da Constituição Federal, inclusive no que concerne às Polícias

Militares, quando os meios de segurança existentes nos estados se tornam insuficientes para o desempenho regular de sua função constitucional.

O referido decreto dispõe também que, para o emprego conjunto de uma determinada Polícia Militar com as Forças Armadas, se faz necessária a anuência do Governador do Estado. Essa atuação conjunta deve ocorrer nos casos em que os meios estaduais disponíveis sejam insuficientes para conter as ameaças à segurança pública.

Nesses casos, a força policial atuará parcial ou totalmente sob o controle operacional do Comando Militar responsável pelas operações.

O Decreto nº 3.897/2001 disciplina ainda, em seu artigo 5º, que o emprego das Forças Armadas nas Op GLO deve ocorrer de forma episódica, em área previamente definida, e ter a menor duração possível, abrangendo, além das hipóteses previstas nos artigos 3º e 4º, outras que promovam perturbação da ordem.

Eventos oficiais ou públicos de grande vulto, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado estrangeiro, bem como os pleitos eleitorais, são algumas das situações passíveis de uma análise à luz do referido decreto.

Nesses casos, as Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais, adotando os procedimentos previstos nesse mesmo diploma legal.

O referido decreto prevê ainda a assistência jurídica, prestada pela Advocacia-Geral da União aos militares empregados nessas operações que, por exemplo, sejam submetidos a processo judicial ou a inquérito policial militar em decorrência de

sua atuação. Tal medida destina-se a proporcionar a segurança jurídica necessária para que esses profissionais possam atuar com liberdade e tranquilidade no cumprimento de sua função.

EMPREGO EMERGENCIAL DA TROPA

O emprego da tropa em operações de GLO deve ser feito mediante decreto do Presidente da República. Por meio de decreto, o Presidente pode instaurar ainda a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio, medidas emergenciais cabíveis nos casos de descontrole intenso da ordem pública ou nas situações críticas oriundas

Todos os militares empregados nas Op GLO devem conhecer detalhadamente todos os aspectos legais que direcionam e limitam a atuação da tropa, além de ter plena ciência da grande relevância dessas atividades para a sociedade.



de conflitos externos. Elas devem sempre atender aos princípios da necessidade e da temporariedade, sendo utilizadas exclusivamente com o objetivo de restabelecer a ordem pública e a normalidade do país.

A Carta Magna prevê a possibilidade de intervenção federal para manter a integridade do território brasileiro, para reorganizar as finanças de uma unidade da federação ou mesmo para repelir uma intervenção estrangeira. Trata-se de permissivo legal a que se deve recorrer em caráter excepcional, para normalizar as situações que coloquem em risco a integridade nacional, o equilíbrio financeiro ou a ordem pública.

O estado de defesa é uma medida constitucional que pode ser decretada pelo Presidente da República em exercício, para sanar situações temporárias. É um estado de exceção em que ocorre a suspensão temporária de alguns direitos individuais com o intuito de preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social.

Essa medida deve ser empregada em locais restritos e definidos, com o objetivo de sanar ameaças graves e iminentes à instabilidade institucional, ou, ainda, em regiões atingidas por calamidades de grandes proporções.

Já o estado de sítio ocorre após constatada a ineficácia do estado de defesa. Assim, enquanto este visa a garantir a restauração ou preservação da ordem pública e da paz social, aquele busca a reestruturação da normalidade constitucional, abaladas por crises graves ou ameaças internas ou externas. O estado de sítio é uma medida emergencial que somente pode ser realizada com a anuência do Congresso Nacional, depois de ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa.

O principal ponto em comum entre todos esses estados emergenciais é que não constituem arbitrariedades. Resultam de legislações extraordinárias e temporárias cuja finalidade específica é devolver a normalidade ao país.

A F Ter, quando empregada nesses contextos, deve ater-se aos limites estabelecidos pelas leis, a fim de evitar ilegalidades e preservar a imagem da instituição.

OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO E DE APOIO A ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

No contexto das Op GLO, outro ponto importante são as diferenças quanto ao emprego da tropa em dois tipos de operações muito semelhantes: as operações de pacificação e as operações de apoio a órgãos governamentais. Vale ressaltar duas diferenças entre elas, pela suscetibilidade de repercussão, no âmbito jurídico, durante a execução de quaisquer delas.

A primeira diferença diz respeito à unidade de comando. O manual de operações de pacificação cita esse fator como um dos principais aspectos diferenciadores desses tipos de operações. Estabelece que, nas operações de apoio a órgãos governamentais, ocorre coordenação e cooperação entre as forças militares e as agências civis. Por outro lado, afirma que, nas operações de pacificação, há total concentração de poderes, embora nesse caso também não se caracterize a unidade de comando.

A concentração de poderes característica das operações de pacificação não implica necessariamente unidade de comando. Indica apenas que existe um responsável pela missão, ou um executor, nos casos dos estados de exceção. Assim, mesmo em casos excepcionais em que inexiste unidade de comando, haverá decisões centralizadas e subordinação das ações: as decisões precisam ser submetidas à apreciação dessa autoridade, ocorrendo uma concentração de poderes decisórios no nível operacional.

A segunda diferença concerne ao processo de implementação dessas operações. A instauração das operações de pacificação somente será possível mediante decreto presidencial,

enquanto as operações de apoio a órgãos governamentais geralmente são estabelecidas por simples diretrizes do Presidente da República.

Cabe ressaltar que, independentemente do tipo da missão imposta à tropa, é extremamente importante que os comandantes compreendam os limites de sua atuação e sanem totalmente as dúvidas de seus subordinados quanto a tais limites.

Isso, além de possibilitar a atuação da Força dentro do estrito cumprimento do dever legal, diminui a possibilidade de extração das responsabilidades e dos limites definidos na lei. Dessa forma, quanto mais precisos forem os termos do decreto presidencial, mais específicos e conhecidos serão os limites de atuação da tropa.

O PREPARO DA TROPA PARA ATUAR NAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

As características do ambiente operacional moderno impõem novas demandas legais e morais às operações que recaem sobre os comandantes militares em todos os níveis. Dessa forma, o emprego exclusivo de operações ofensivas e defensivas já não é suficiente para assegurar o êxito nas Op GLO. Essas demandas obrigam os comandantes a conduzir as ações de forma mais abrangente, contemplando outros mecanismos e aspectos associados às operações clássicas que até então eram julgados menos relevantes.

A preparação da tropa para atuação em Op GLO exige dos militares bem mais que os simples adestramentos relacionados às técnicas, às táticas, e aos procedimentos militares padrão. Exige também conhecimento jurídico. Essa nova demanda faz-se necessária para adestrar a tropa para lidar com os envolvidos nos conflitos e com a população em geral.

A preparação dos militares se inicia com criação das regras de engajamento previstas para a missão, as quais deverão nortear todas as atividades da tropa.

Tais regras devem ser consolidadas em documento, essencial para a operação. Este deve ser conhecido por todos os integrantes da tropa envolvida e tem a finalidade precípua de proporcionar amparo jurídico para as ações.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, cria regras de engajamento para todas as suas missões. Trata-se de um documento formal, que é elaborado pelo *DPKO (Department of Peacekeeping Operations, em inglês)*, sendo específico para cada uma das operações em curso.

Esse documento, denominado Regras de Engajamento (*Rules of Engagement, ou ROE, na sigla em inglês*), consiste em um conjunto de diretrizes que informa aos comandantes militares as circunstâncias e as limitações do uso da força, além de conter as orientações legais e as políticas aplicáveis na condução da missão. Contém normas criteriosamente confeccionadas e distribuídas a todos os países contribuintes da missão, sendo específicas para cada mandato e de abrangência geral, aplicadas a todos os contingentes participantes.

As *ROE*, por serem um conjunto de normas que devem ser taxativamente seguidas, caracterizam-se como limitações impostas à tropa. Possuem a finalidade básica de equilibrar a necessidade de uso da força durante a missão, evitando abusos e/ou excessos nas atividades.

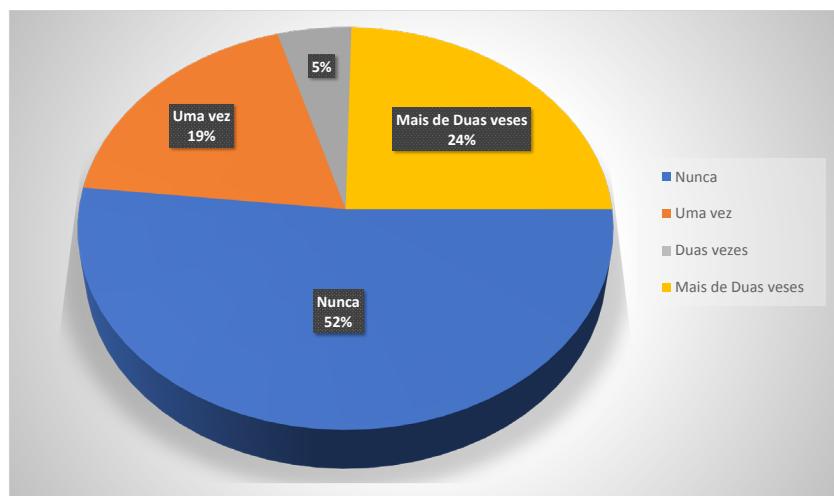
A ATUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

O emprego da F Ter em Op GLO é uma nova realidade que se apresenta ao EB. Como operações constantes e com demandas excessivas, impõem aos militares preparação e adaptação.

Apesar de serem consideradas exceções às atividades e às operações rotineiras do Exército, o cenário atual tem mostrado o contrário, dada a quantidade das que têm sido desencadeadas pelo EB nos últimos tempos. Assim, os militares devem estar, a qualquer momento, prontos para a atuação em Op GLO.

Contudo, atualmente o EB possui em seus quadros um número limitado de militares aptos ao emprego em Op GLO. Uma pesquisa realizada com 81 militares do efetivo profissional do 20º Batalhão de Infantaria Blindado (20º BIB) apontou que um pouco menos da metade dos entrevistados já havia participado de alguma Op GLO e, portanto, possuía os conhecimentos jurídicos básicos necessários para atuar nelas.

A pesquisa apontou que um número considerável de militares (cerca de 48%) possuía experiência em Op GLO, haja vista tratar-se de uma única organização militar do EB, confirmado a tendência atual de emprego da Força.



Militares do 20º BIB que participaram de operações de GLO no ano de 2017

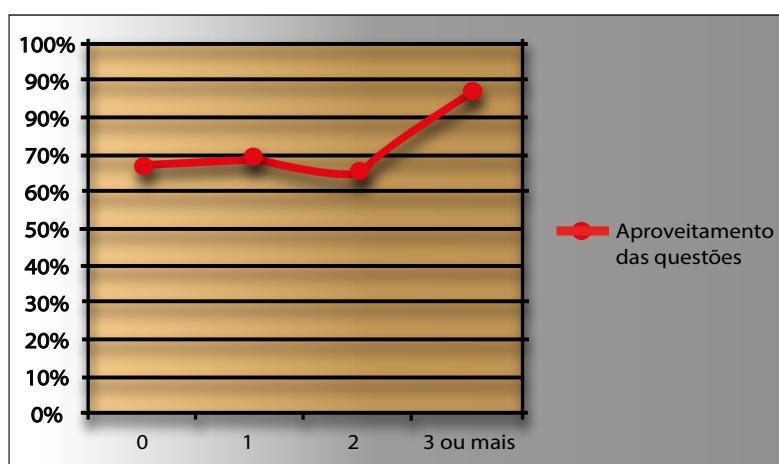
Esse fato reforça a preocupação da F Ter com o preparo da tropa para atuar nesse tipo de missão, atualmente uma das principais formas de utilização de pessoal em operações.

A pesquisa apontou ainda que o conhecimento relacionado ao emprego do Exército nesse tipo de atividade é cumulativo. O melhor rendimento foi constatado no grupo de entrevistados que participou de uma maior quantidade de missões, ou seja, ocorre uma maior retenção de conhecimento à medida que os militares são empregados mais vezes nas Op GLO.

Outro fator de destaque na pesquisa foi o grau de aproveitamento apresentado, sobre tudo nas questões teóricas sobre os conhecimentos jurídicos aplicados nas Op GLO. Ficou evidente que, de modo geral, o conhecimento está nivelado dentro do universo de militares do efetivo profissional. Nesse contexto, os militares que já haviam participado de duas, de uma, ou até mesmo aqueles que nunca haviam participado de operações de GLO, apresentaram um nível de adestramento satisfatório (cerca de 68% de acertos).

Dessa forma, pode-se afirmar que o conhecimento jurídico relacionado às Op GLO não está necessariamente ligado à aplicação prática em operações, traduzido em missões realizadas. A pesquisa constatou que os militares com três ou mais participações práticas obtiveram aproveitamento de cerca de 88%, enquanto os que nunca haviam sido empregados alcançaram rendimento de cerca de 51,9%. Em qualquer caso, configura-se um resultado satisfatório que demonstra o bom nível de preparação da tropa.

Os números acima evidenciam, no entanto, que os militares com mais experiência em Op GLO assimilam uma maior quantidade de conhecimento teórico, o que deixa inequívoco o fato de que a aplicação prática da tropa é essencial para melhorar o desempenho do pessoal empregado nesse tipo de atividade.



Quantidade de participação em operações de GLO x aproveitamento das questões jurídicas

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O recente aumento do emprego do EB nas Op GLO destacou a importância do conhecimento jurídico sobre o tema e evidenciou a necessidade de realização de adestramento constante, uma vez que, apesar de grande parte do efetivo profissional já ter participado de ações dessa natureza, e de a grande maioria do efetivo apresentar conhecimentos razoáveis sobre o tema, existe a necessidade de aprofundamento, para que a tropa possa atuar com tranquilidade e segurança no complexo ambiente operacional típico das Op GLO.

Para atingir o nível de excelência demandado pelas Op GLO, faz-se necessário que o EB aumente a quantidade de instruções, além de adquirir equipamentos tecnologicamente mais avançados. O adestramento eficiente, além de impactar positivamente a atuação da tropa, melhorará a imagem da força, uma vez que o EB passará a utilizar militares mais capacitados e com maior conhecimento técnico das atividades.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 3.897, *Diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem*. Brasília, 2001.
- BRASIL. Estado-Maior do Exército. *Manual de Campanha EB20-MC-10.217. Operações de Pacificação*. 1.ed., 2015. p. 95 -106.
- BRASIL. Lei Complementar nº 97. *Normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Brasília, 1999.
- BRASIL. Portaria normativa nº 2.090/MD. *Manual de Operações de Paz*. Brasília, 2013.
- BRASIL. Estado-Maior do Exército. *Manual de Campanha EB20-MC-10.217. Operações de Pacificação*. 1.ed. Brasília, 2015.