

**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**

**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais**

**KLEUBER NASCIMENTO DOS REIS**

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO  
RESTABELECIMENTO DA ORDEM PÚBLICA**

**BRASÍLIA**

**2009**

**KLEUBER NASCIMENTO DOS REIS**

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO  
RESTABELECIMENTO DA ORDEM PÚBLICA**

**Monografia apresentada como requisito para a  
conclusão do curso de bacharelado em Direito do  
Centro Universitário de Brasília.**

**Orientador: Prof. Rodrigo Pereira de Mello**

**BRASÍLIA**

**2009**

## **DEDICATÓRIA**

Ao bondoso Deus que tem direcionado meus passos e me sustentado nos momentos mais difíceis.

Ao meu pai expressão de generosidade, abnegação e dedicação aos filhos.

A minha mãe sinônimo de amor e dedicação.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu professor e orientador Rodrigo Mello, pela sinceridade e competência, imprescindíveis para que este trabalho pudesse ser concluído.

A minha namorada Thaís Feitosa, pela dedicação e paciência demonstrada no decorrer deste trabalho.

Aos amigos que conquistei no decorrer destes cinco anos, sempre presentes e dispostos a ajudar.

Ao meu irmão que me enche orgulho com suas conquistas e simplicidade.

Aos meus familiares que deram o suficiente para que tudo isso pudesse acontecer em minha vida.

Ao Davi, meu filho, simplesmente por sua existência.

Aos amigos do 14º BPM, em especial o SD André Gomes.

A ordem deve assegurar as liberdades. As liberdades devem respeitar a ordem. Só uma ordem que garanta a liberdade dos indivíduos merece o respeito dos mesmos; só o indivíduo que garanta a boa ordem coletiva merecerá gozar da liberdade garantida por esta ordem.

Suzana Albornoz

## RESUMO

As Forças Armadas do Brasil no decorrer de toda história constitucional sempre foram destinadas a atuar na ordem externa e interna. A intensidade do emprego, no âmbito interno, sempre oscilou de acordo com a conjuntura política do país. No interior do país a Constituição estabelece que a segurança pública, garantida pelos órgãos elencados no art. 144 da CF/88, é responsável por preservar a ordem pública, estes órgãos são elencados em rol taxativo e possuem atribuições próprias estabelecidas em lei. A ordem pública é atribuição dos Estados, por meio de suas polícias administrativas, salvo as responsabilidades atribuídas às polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal. Destaca-se, entretanto, o § 5º do art. 144 da CF/88, que estabelece a ordem pública como atribuição das Polícias Militares. As Forças Armadas uma vez atuando internamente para restabelecer a ordem pública, tomam para si todas as prerrogativas constitucionais das Polícias Militares, atuando de forma a garantir a ordem. Ao atuar no restabelecimento da ordem as Forças Armadas só agem legitimamente depois de esgotados os meios disponíveis pelos Estados, ou seja, subsidiariamente.

**Palavras-chave:** direito administrativo – ordem pública – segurança pública – forças armadas - polícia militar.

## SUMÁRIO

|                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                | <b>8</b>  |
| <b>1 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS .....</b>                                 | <b>11</b> |
| <b>1.1 Colônia .....</b>                                                                              | <b>11</b> |
| <b>1.2 Império .....</b>                                                                              | <b>12</b> |
| <b>1.3 República .....</b>                                                                            | <b>14</b> |
| 1.3.1 A constituição de 1891 .....                                                                    | 14        |
| 1.3.2 A constituição de 1934 .....                                                                    | 17        |
| 1.3.3 A constituição de 1937 .....                                                                    | 19        |
| 1.3.4 A constituição de 1946 .....                                                                    | 21        |
| 1.3.5 A constituição de 1967 .....                                                                    | 24        |
| 1.3.6 A constituição de 1969 (emenda nº 1 à carta de 1967) .....                                      | 26        |
| <b>2 ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA EXTERNA, SEGURANÇA INTERNA E SEGURANÇA PÚBLICA .....</b> | <b>29</b> |
| <b>2.1 Da segurança externa .....</b>                                                                 | <b>31</b> |
| <b>2.2 Da segurança interna.....</b>                                                                  | <b>36</b> |
| <b>2.3 Da segurança pública.....</b>                                                                  | <b>37</b> |
| 2.3.1 Ordem pública .....                                                                             | 38        |
| 2.3.2 Polícia militar .....                                                                           | 42        |
| 2.3.3 Poder de polícia .....                                                                          | 45        |
| <b>3 O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO RESTABELECIMENTO DA ORDEM INTERNA.....</b>                       | <b>48</b> |
| <b>3.1 O pacto federativo .....</b>                                                                   | <b>49</b> |
| <b>3.2 Forças armadas na garantia da lei e da ordem.....</b>                                          | <b>50</b> |
| <b>3.3 Intervenção federal.....</b>                                                                   | <b>55</b> |
| <b>3.4 As forças armadas atuando no sistema constitucional de crises .....</b>                        | <b>57</b> |
| 3.4.1 Estado de defesa.....                                                                           | 58        |
| 3.4.2 Estado de sítio.....                                                                            | 61        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                 | <b>64</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                               | <b>68</b> |

## INTRODUÇÃO

A violência urbana tem a capacidade de desestruturar um Estado a ponto de colocar em cheque toda a sua estrutura política? O Brasil vive momentos difíceis com um crescimento geométrico de ondas de violências em diversos Estados, principalmente nas regiões metropolitanas.

A Constituição Federal de 1988 faz referência direta ao tema segurança pública elencando em seu art. 144 os órgãos responsáveis por manter a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. A ordem pública é mantida e restabelecida pelos órgãos constitucionais do art. 144, destacando-se as Polícias Militares que em determinadas situações podem tomar para si as atribuições dos outros órgãos sendo, portanto, responsáveis em *ultima ratio*, no âmbito estadual, por manter e restabelecer a ordem pública.

Diante do quadro de aumento da violência muitas são as soluções apresentadas por especialistas, dentre essas a que tem causado mais polêmica é o emprego das Forças Armadas no âmbito interno para intervir em conflitos urbanos, em greves de policiais, no combate ao tráfico de entorpecentes, etc.

As Forças Armadas sempre participaram ativamente da vida política e social brasileira, o que permite afirmar serem hoje parte das instituições mais respeitadas do país. Ao longo da história sua participação foi de suma importância em diversos eventos de repercussão nacional: destaca-se a participação na invasão holandesa, guerra do Paraguai, cabanagem, sabinada, Balaiada, etc. Com o fim da “Guerra Fria”, e consequentemente com o



fim das ameaças de guerra em escala global, e ainda com o continente sul-americano estável, muitos questionam o papel que as Forças Armadas devem desenvolver no Estado brasileiro, dentro desta nova conjuntura internacional.

Indaga-se, ainda, quanto à juridicidade do emprego das Forças Armadas no âmbito interno para combater o crime organizado, sua atuação no restabelecimento da ordem pública e quais seriam os mecanismos necessários para que elas possam desempenhar, no âmbito interno, a função de polícia.

Os limites de juridicidade devem ser observados para que o emprego das Forças Armadas no âmbito interno não seja apenas de cunho político, favorecendo determinados grupos políticos e desvirtuando, assim, sua essência que é garantir uma situação de “normalidade” nos limites territoriais brasileiros, para que o Estado consiga se desenvolver e buscar seus fins. Márcio Thomaz Bastos assim discorre sobre o assunto: “O problema parece firmar-se em dois marcos distintos, porém correlatos: o legal e o da atuação política.” <sup>1</sup>

O escopo deste trabalho é inicialmente relatar o histórico constitucional do Brasil, no que se refere à forma como a Nação brasileira dispôs, em suas leis fundamentais, sobre a finalidade de suas Forças Armadas.

Em outro momento serão analisados diversos conceitos relevantes para a compreensão do tema, como segurança interna e externa, ordem pública e sua relação com a segurança pública, o uso do poder de polícia e a competência constitucional primária de manter a ordem pública: esta, de acordo com a Constituição pertence aos órgãos do art. 144,

---

<sup>1</sup> BASTOS, Márcio Thomaz. **As forças armadas e a segurança pública**. In: ALMEIDA PINTO, J. R.de; Rocha, A. J. Ramalho da; Silva, R. Doring Pinho da, (Org.). Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. p. 127.

mas será demonstrado que secundariamente cabe às Forças Armadas atuarem na falência destes órgãos.

Por fim serão analisados os requisitos para que o emprego das Forças Armadas seja jurídico, e em quais eventos de conotação interna essas forças poderão atuar como se órgãos policiais fossem, sem entrar em choque de competência com os órgãos constitucionais de preservação da segurança pública.

A metodologia utilizada para elaboração do presente trabalho é a pesquisa exploratória, os procedimentos tomados foram os seguintes: levantamento bibliográfico (livros, artigos de jornais revistas e legislação pertinente), sendo esta, a nosso juízo, suficiente para demonstrar, com a necessária riqueza de detalhes, os aspectos relacionados à segurança pública e suas peculiaridades, bem como, as missões desempenháveis pelas Forças Armadas dentro do texto constitucional, principalmente no que se refere ao restabelecimento da ordem pública.

# **1 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS**

Antes de iniciar a discussão sobre o emprego das Forças Armadas no restabelecimento da ordem pública, se faz necessário compreender o papel das Forças Armadas ao longo da evolução político-constitucional do Brasil. Suas missões ao longo da história das cartas constitucionais serão analisadas neste capítulo, divididas em períodos históricos compreendidos como Colônia, Império e República.

A análise será precedida de um breve resumo dos principais fatos que motivaram a promulgação ou a outorga das nossas cartas constitucionais, seus destaques e os motivos que levaram a sua extinção, para que haja uma melhor compreensão sobre a influência dos fatos políticos do país, nas atribuições das missões Forças Armadas.

Durante toda sua história política o Brasil teve oito constituições, dentre as quais sete foram no período da república e uma no período imperial.

## **1.1 Colônia**

Nesta época o Brasil se subordinava às ordens Portuguesas, politicamente não existia de forma independente. O Exército Brasileiro considera que foi no período colonial, a partir da memorável batalha de Guararapes, que se iniciou o sentimento nacionalista, onde negros, índios e brancos fizeram a união dos diversos segmentos da sociedade em prol da unidade como um todo, e expulsaram o invasor estrangeiro. Mas não foi

nesta época que se deu o princípio das Forças Armadas do Brasil, e sim o início do seu processo evolutivo.<sup>2</sup>

## 1.2 Império

É neste período da história do Brasil, que se inicia o rompimento político entre a colônia e a metrópole. O movimento liberal, que se mostrou forte em Portugal com a Revolução do Porto em 1820, culminou na elaboração da Constituição portuguesa de 1822. Esse movimento chegou ao Brasil e levou o Príncipe Regente, D. Pedro, a convocar a constituinte.<sup>3</sup>

No início do período império, devido a diversos desentendimentos entre a Constituinte e o Imperador, a primeira Carta Magna do Brasil foi outorgada ao invés de promulgada. A Constituição trazia no seu bojo todo autoritarismo de quem dissolveu uma Assembléia Constituinte e concentrou em suas mãos todo poder criando o Poder Moderador, além de alguns mecanismos criados na mesma Carta, de forma que lhe foi permitido controlar os demais poderes Executivo, Legislativo e o Judiciário.<sup>4</sup>

Em 1822, com a proclamação da independência, surge o Estado brasileiro e juntamente com este as Forças Armadas do Brasil.<sup>5</sup> A independência proporcionou grandes mudanças na política, que necessitavam ser instrumentalizadas por meio de uma estruturação administrativa que se concretizaria com a criação da primeira Constituição brasileira.

---

<sup>2</sup> CASTRO, Celso; D'Araújo, Maria Celina. **Militares e política na nova república**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p.268.

<sup>3</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 305.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 69-90.

<sup>5</sup> ALCANTARA, Fernando Cesar Diogo de. **Direito constitucional: defesa do estado: as forças armadas nas constituições brasileiras (1822/2004)**. Rio de Janeiro, 2007. p. 36.

Zimmermann enfatiza nesta Carta a disputa existente entre dois grupos que lutaram juntos em prol da independência, mas após a proclamação se encontravam em lados opostos, o primeiro liderados por José Bonifácio e o segundo, de tendência liberal, era liderado por Gonçalves Ledo. Bonifácio mais conservador pregava a centralização administrativa, já Ledo queria uma descentralização administrativa e a autonomia das províncias.<sup>6</sup>

As idéias de Ledo foram bem recepcionadas na Assembléia Constituinte, que por esse motivo foi dissolvida em 1823, uma vez que seus interesses colidiam com os do monarca que procurava centralizar o poder em suas mãos. As idéias liberais continuaram a ser propagadas durante a vigência da Constituição de 1824, obtendo alguns sucessos como no Ato Adicional (Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834), que estabeleceu Assembléias Legislativas como órgãos de intervenção dos cidadãos, mas logo teve sua vigência retirada por meio da chamada Lei de Interpretação de 1840.<sup>7</sup>

A Carta Constitucional, no que diz respeito às Forças Armadas, lhe reservou cinco artigos, do art. 145 ao 150. O art. 147 preceituava que ao Poder Executivo competia, com exclusividade, o emprego das Forças Armadas. Já o art. 148 trazia a finalidade do emprego das Forças Armadas: segurança, indicando seu uso no plano interno, e defesa do Império, atribuindo às Forças Armadas a defesa do Estado contra inimigos externos.

A segurança e defesa do Império eram feitas por todo corpo armado do Estado, denominado Força Pública. Comandada pelo Poder Executivo era responsável pela segurança interna e externa do Estado, representada por instituições armadas como: a Guarda

---

<sup>6</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p.191.

<sup>7</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 191-195.

Nacional, o Exército de Linha, a Força Policial e a Marinha, cada qual com sua missão delineada. Destaca-se, sobretudo, o papel do Exército e da Marinha: aquele era o garante da segurança externa do Estado, deveria também repelir e desarmar o inimigo, desafrontar a honra nacional, manter seus direitos nas relações internacionais, e atuar como guardião da soberania no exterior; já esta tinha a missão semelhante à do Exército só que atuando nas relações marítimas.<sup>8</sup>

De forma resumida Aguiar traduz a participação das Forças Armadas no Império:

Assim, as Forças Armadas pretendidas pela Constituição de 1824 eram obedientes ao Poder, não eram permanentes, tinham como função a manutenção de uma ordem política emergente da independência, cingiam suas funções à tarefa de defesa externa ou interna.<sup>9</sup>

### 1.3 República

Neste período histórico o Brasil teve um total de sete constituições, sendo três outorgadas (1937, 1967, 1969) e quatro promulgadas (1891, 1934, 1946, 1988). A análise do emprego das Forças Armadas continua nas constituições do período conhecido como República.

#### 1.3.1 A constituição de 1891

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, e teve como principais destaques a adoção da forma de governo como República Federativa, art. 1º, e rompendo com a divisão quadripartida de influência de Benjamin Constant, a igual adoção da doutrina tripartida de Montesquieu, mantendo como

---

<sup>8</sup> ALCANTARA, Fernando Cesar Diogo de. **Direito constitucional: defesa do estado: as forças armadas nas constituições brasileiras (1822/2004)**. Rio de Janeiro, 2007. p. 36.

<sup>9</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.20

órgãos nacionais harmoniosos e independentes entre si o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, art. 15.<sup>10</sup>

Apesar de ter o texto mais curto da história constitucional brasileira, com 91 artigos na parte permanente e 8 artigos nas disposições transitórias, vigorou por 39 anos. Os diversos direitos estabelecidos nesta Carta, pelo art. 72 e parágrafos (a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, a liberdade de culto, a liberdade de pensamento etc.), revelam a influência liberal.<sup>11</sup>

A Constituição de 1891 teve grandes influências das constituições da Argentina, Suíça e principalmente da Norte-Americana. Devido às influências, esta Carta não conseguiu representar os anseios do povo brasileiro, apesar de ter sido a mais concisa de todas as constituições republicanas. Isso fez com que a constituição formal não encontrasse eco nas ruas fazendo com que empiricamente fosse construída outra constituição.<sup>12</sup>

As Forças Armadas passam a ter uma concepção diferente da antiga Carta, não mais como uma força pública apenas, mas sim como uma instituição que tutela e defende a nacionalidade, por serem consideradas instituições nacionais permanentes, conforme o art. 14. Referido artigo também menciona a finalidade das tropas militares: a defesa da Pátria no exterior, e a manutenção das leis no interior.<sup>13</sup>

Aguiar faz uma análise sobre a função de manutenção das leis no interior do país pelas Forças Armadas. Para o autor, a última parte do artigo foi introduzida de forma

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 69-90.

<sup>11</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 53.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 78-80.

<sup>13</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na Constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.20.

correta por não conter a expressão “manutenção da lei e da ordem”, pois assim, permitiria o emprego das tropas militares por mero interesse dos poderes, uma vez que a interpretação do termo, ordem, poderia ir além da legalidade, permitindo seu uso em situações que extrapolem os limites da lei.<sup>14</sup>

Maximiliano comentando o art. 14, afirma que o Brasil perdeu uma grande oportunidade de se igualar aos povos mais cultos, por ter fixado na Constituição matéria referente à permanência das Forças Armadas. Explica ainda que o motivo desta peculiaridade foram as discussões atinentes a questões militares, que surgiram a partir da prisão de um oficial por um Ministro civil. Por este motivo discutia-se a obediência dos oficiais a seus superiores e aos civis, existia ainda, o medo de que o Exército, que teve parte na proclamação da República, fosse dissolvido, uma vez que o governo imperial havia mobilizado a Guarda Nacional. Enfim, foi aqui introduzida uma idéia do governo provisório, apesar das críticas da oposição.<sup>15</sup>

A obediência seria a base da estrutura militar, sem esta não se cumpririam os fins constitucionais das Forças Armadas. Suas armas se tornariam um perigo ao Estado, não devendo, portanto, as ordens serem discutidas, mal executadas ou deixadas de lado. A exceção ao cumprimento de uma ordem seria apenas a ilegalidade, quando esta causar efeitos irreparáveis.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.21.

<sup>15</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira**. Rio de Janeiro: J. Ribeiro dos Santos, 1918. p. 241-242.

<sup>16</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira**. Rio de Janeiro: J. Ribeiro dos Santos, 1918. p. 242.



### 1.3.2 A constituição de 1934

Com a crescente disparidade existente entre a Constituição formal e a Constituição material, abre-se espaço para o surgimento do “coronelismo”, fenômeno que fragmentava o poder e que de fato o detinha em suas regiões, mantendo suas próprias leis, e influenciando diretamente nas eleições de deputados, governadores e para Presidente da República.<sup>17</sup>

Em 1930 Getúlio Vargas liderou a Revolução que coloca a baixo a Primeira República. Assumindo a Presidência, Getúlio logo enfrentou uma Revolução por parte dos derrotados, conhecida como Constitucionalista, que rapidamente fora sufocada. Getúlio convocou a Assembléia Constituinte, que promulgou a nova Constituição em 16 de Julho de 1934.<sup>18</sup>

A Revolução rompeu com a chamada política do Café com Leite, entre Minas e São Paulo, enfraqueceu o coronelismo e trouxe à nova Constituição dispositivos inovadores, como a criação da Justiça Eleitoral, que foi erigida para romper definitivamente com a antiga estrutura eleitoral.<sup>19</sup>

As idéias liberais, introduzidas no ordenamento constitucional brasileiro em 1824, permaneceram nas Cartas de 1891 e 1934. Na Constituição de 1934, as idéias liberais foram mitigadas com o advento de inovações sociais, jamais vistas.<sup>20</sup>

Foram introduzidas no texto Constitucional: a ordem econômica e social, a família, a educação e a cultura. A era dos direitos econômicos e sociais fez com que fosse

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 80-81.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 81.

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 81.

<sup>20</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 53.

criada a justiça do trabalho, e houvesse uma dilatação na competência da União, devido às novas atribuições do Estado.<sup>21</sup>

Surgiu pela primeira vez nesta Carta o termo segurança nacional, que entre os artigos 159 e 167 revela os dizeres constitucionais referentes às Forças Armadas.

A direção política da guerra era de responsabilidade do Presidente da República, conforme o art. 160, sendo-lhe também atribuída a responsabilidade de organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as Forças Armadas, art. 5º, V.

Nesta Carta, no art. 162, aparece a clássica definição de Forças Armadas como instituição nacionais permanentes, e dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.

A ordem antes da Carta de 1934 decorria da lei. Com o advento desta, houve a separação entre a ordem e a lei, atribuindo àquela um significado superior a juridicidade e dando às Forças Armadas a condição de interprete da extensão do termo ordem. Segundo Aguiar esse texto permitiu que as Forças Armadas, já fortalecidas no cenário político brasileiro com a Revolução de 30, interferissem de forma crescente na vida política brasileira.<sup>22</sup>

Foi ainda nesta Constituição que as Polícias Militares passam a exercer a função de força reserva do Exército, podendo ser colocadas a serviço da União, conforme o art. 167, preceito este que jamais desaparecerá das constituições brasileiras.

---

<sup>21</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 53-54.

<sup>22</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.23.

### 1.3.3 A constituição de 1937

Duas grandes forças políticas antagônicas se sobressaíram durante o governo de Vargas, a Ação Integralista Brasileira (AIB), partido de direita e a Aliança Nacional Libertadora (ANL), partido de esquerda. Vargas fechou a ANL, provocando uma reação entre esquerdistas e comunistas, denominada de Intentona Comunista, que visava depor o Presidente.<sup>23</sup>

Vargas, observando a crescente do movimento de esquerda, decreta o Estado de sítio e logo após, com apoio do Congresso, o estado de guerra. Com o auxílio do Exército e a divulgação pela imprensa da descoberta de um suposto golpe de Estado pelos comunistas, Vargas fecha o Congresso Nacional e centraliza o poder, dando assim, o golpe ditatorial.<sup>24</sup>

A Carta de 1937 sofreu forte influência fascistas e assemelhou-se a Constituição polonesa. Os direitos individuais e suas garantias foram afetados, juntamente com os alicerces do federalismo.

Os principais destaques desta Constituição foram: o fortalecimento do Poder Executivo, com a justificativa de que o poder central deveria combater as novas ideologias partidárias, que ofereciam perigo às instituições democráticas; a diminuição do papel do Poder Legislativo na elaboração de leis; e a atribuição, ao Poder Executivo, por via de decreto-lei, de atribuição legislativa.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11. ed. São Paulo: Editora Método, 2007. p. 84.

<sup>24</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11. ed. São Paulo: Editora Método, 2007. p. 85.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 83.

Oliveira retrata essa constituição como “[...] uma Constituição de um regime de Segurança Nacional, em que vigora a sobreposição da ordem sobre as liberdades constitucionais”.<sup>26</sup>

As Forças Armadas são citadas em dois títulos: dos militares de terra e mar no art. 160; e da Segurança Nacional, dos artigos 161 ao 165. As tropas militares são o retrato deste regime ditatorial imposto por Vargas: na Constituição anterior percebe-se uma maior autonomia, já na Polaca suas ações se moldam completamente à vontade do Executivo, traduzindo no texto constitucional os anseios do regime.<sup>27</sup>

O art. 161 retrata as Forças Armadas como instituições hierarquizadas, disciplinadas de caráter nacional e permanentes e, sobretudo, obedientes ao Presidente da República. Este exerce privativamente a chefia suprema das Forças Armadas, administrando-as por meio do alto comando, como retrata o art. 74, alínea “e”, da Constituição de 1937.

Compete também ao Presidente da República: decretar o estado de emergência em caso de ameaça externa, perturbação interna, ou situações que perturbem a paz pública ou coloquem em perigo as instituições ou a segurança do Estado. Caso decida empregar as tropas militares, no estado de emergência, imporá o estado de guerra no território nacional ou em partes determinadas, art. 166.

Cabem às Forças Armadas a defesa da honra, da integridade e soberania da Pátria contra agressões externas, e garantir a ordem e a segurança interna, as leis e o exercício dos poderes constitucionais.

---

<sup>26</sup> OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional: a criação do ministério da defesa na presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005. p. 64.

<sup>27</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.24-25.

Importante destacar a criação do Conselho de Segurança Nacional, formado pelo Presidente da República e seus ministros, pelos chefes do Estado Maior do Exército e da Marinha, que tratavam das questões relacionadas à segurança nacional, art. 162. Também foi criada a Justiça Militar, art. 111, que inicialmente abordava os casos relacionados à segurança externa e com o tempo foi direcionada a resolver questões de segurança interna.<sup>28</sup>

#### 1.3.4 A constituição de 1946

Esta foi a Constituição da redemocratização do Brasil, com uma Constituinte pluralista como nunca se viu antes: houve representantes inclusive dos afro-descendentes, dos comunistas e dos operários, algo inédito em nosso cenário político.<sup>29</sup>

Diversos estudiosos são uníssonos em afirmar que existia no Brasil uma situação antagônica, encontrávamos aqui um governo autoritário liderado por Vargas que, na 2ª Guerra Mundial, lutou ao lado dos países “Aliados” (União Soviética e Estados Unidos da América) contra os denominados países do “Eixo” (Alemanha, Japão e Itália), ditaduras nazi-fascistas.

Zimmermann relata que: “Com a derrota da aliança nazi-fascista na Segunda Guerra Mundial, as pressões para a reconquista das liberdades democráticas criaram um clima inteiramente hostil ao regime ditatorial de Vargas”.<sup>30</sup> De maneira similar Lenza se reporta a referida época: “[...] parecia natural que o fascismo fosse “varrido” da realidade brasileira, não se sustentando, internamente, a contradição de manter um Estado arbitrário

---

<sup>28</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.24.

<sup>29</sup> ALCANTARA, Fernando Cesar Diogo de. **Direito constitucional: defesa do estado: as forças armadas nas constituições brasileiras (1822/2004)**. Rio de Janeiro, 2007. p. 45.

<sup>30</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 210.

com base em uma Constituição inspirada no modelo fascista e externamente lutar contra esse regime.”<sup>31</sup>

Essas mudanças ocorreram em todo mundo pós-guerra. Com a derrota das ditaduras nazi-fascistas, diversos países reformularam ou promulgaram novas constituições, influenciando assim o Brasil, a se adequar à nova ordem mundial.<sup>32</sup>

Em 18 de setembro de 1946, com forte influência das Cartas de 1891 e 1934, foi promulgada a nova Carta Magna, que vigorou por vinte anos com muitas críticas, principalmente pelo apego às constituições passadas, que não conseguiram expressar por completo a realidade social em seus textos constitucionais. Apesar das críticas suportou as diversas crises políticas até 1964, cumprindo seu papel de redemocratização do país.<sup>33</sup>

No que se refere à organização das tropas militares esta Constituição balizou a ação do Presidente aos limites da lei, art. 176, servindo para limitar mais as ações do Presidente do que as dos militares. Isso permitiu com que Forças Armadas tivessem maior autonomia institucional, apesar de continuar sob o comando do Executivo. As Forças Armadas foram destinadas a defender a lei e a ordem, art. 177, como na Carta de 1934, correspondendo o enunciado no art. 162.

Tal destinação deixou a cargo das Forças Armadas interpretarem o significado de ordem, permitindo ações que ultrapassassem os limites legais, agindo até contra os poderes constituídos, usando como justificativa a manutenção da ordem que lhes cabia preservar. Aguiar comenta sobre o assunto, comparando os textos de 1934 e o de 1946:

---

<sup>31</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11. ed. São Paulo: Editora Método, 2007. p. 89.

<sup>32</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 83-84.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 83-84.

Voltamos para o entendimento de 1934, onde o texto legal, prevendo a manutenção da ordem como tarefa das Forças Armadas, remete-as para o translegal, para até mesmo a negação da lei, pois a ordem precede a lei; logo, a lei que não tutela a ordem não tem valor.<sup>34</sup>

Essa destinação fortaleceu consideravelmente as Forças Armadas no âmbito interno, abrindo espaço para intervenções armadas que desaguaram na tomada do poder pelos militares.<sup>35</sup>

As Forças Armadas foram citadas em título próprio juntamente com o Conselho de Segurança, nos artigos 176 a 183. No art. 176 estão as suas características (nacionais e permanentes), seus princípios de organização (disciplina e hierarquia), e o comando supremo ou a autoridade suprema, incumbida ao Presidente da República.

O art. 177 estabelece a destinação constitucional das Forças Federais: defesa da Pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem; já o art. 178 declarava que cabia ao Presidente da República a direção política da guerra e a escolha dos comandantes-chefes.

Pontes de Miranda comentando os artigos 176 a 179 esclarece que o conteúdo do art. 176, tem cunho histórico e esteve presente inicialmente na Constituição de 1891, devido à prisão de um militar pelo Ministro Visconde de Ouro Preto, e o medo do governo imperial precipitar o reinado da Princesa Isabel, mobilizando a Guarda Nacional, e em momento oportuno, dissolver o Exército, por esse fato introduzido na Carta de 1891 no seu art. 14, que as Forças Armadas seriam instituições permanentes, e obedientes somente aos seus superiores hierárquicos.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.27.

<sup>35</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.26-27.

<sup>36</sup> MIRANDA, pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947. p. 121-122.

Comentando sobre o art. 177, o autor se atém a dizer que este, apesar de ter palavras diversas, tem significado idêntico ao art. 14 da Constituição de 1891, “defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei é o mesmo que ser destinado à defesa da Pátria, no exterior, e a manutenção das leis, no interior, e ser obrigado a sustentar as instituições constitucionais”.<sup>37</sup>

O art. 178 faz a distinção entre as duas formas de se dirigir uma guerra, para Miranda ou ela será política ou militar, e estabelece o critério de exclusão; todas as questões que não forem militares são políticas, mas lembra que, nenhuma legislação tem condição de prever todos os acontecimentos em uma guerra, e isso permite ao Presidente, influenciar nas decisões militares.<sup>38</sup>

### *1.3.5 A constituição de 1967*

Diversas crises eclodiram no início dos anos sessenta. Jânio Quadros era o Presidente da República e governou por apenas sete meses, devido à falta de experiência e insegurança perdeu o controle sobre sua administração e logo renunciou, tendo início um grande período de crises.<sup>39</sup>

Do período da renúncia de Jango até abril de 1964, o país enfrentou diversas crises políticas. Com os militares no poder, representados por Humberto de Alencar Castello Branco, e para que o fosse sustentado às idéias revolucionárias, diversos oposicionistas foram presos e o país passou a ser governado por diversos Atos Institucionais que deturparam a antiga Constituição, deformando-a. Com o tempo se fez necessária outra Carta que buscasse refletir a nova situação política do Brasil. Sendo assim, em janeiro de 1967 surge a Carta

---

<sup>37</sup> MIRANDA, pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947. p. 122.

<sup>38</sup> MIRANDA, pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947. p. 122.

<sup>39</sup> ALCANTARA, Fernando Cesar Diogo de. **Direito constitucional: defesa do estado: as forças armadas nas constituições brasileiras (1822/2004)**. Rio de Janeiro, 2007. p. 46.



Magna que passou a vigorar em março de 1967, e que buscou inspiração na Constituição de 1937.<sup>40</sup>

O Presidente Costa e Silva, segundo presidente militar, adoeceu e a crise se tornou insuportável, fazendo com que o Ato Institucional de nº 5 fosse editado, desconstituindo o Presidente de suas funções, logo após fora editado o AI nº 12, atribuindo a Presidência aos Ministros das Forças Armadas.<sup>41</sup>

O federalismo é mantido, porém, mitigado pela diminuição das autonomias estaduais. Cresce o poder do Presidente, que por meio de algumas manobras legislava interferia acintosamente no Poder Legislativo. A Justiça Militar passou a tem autonomia para julgar civis nos crimes contra segurança nacional ou instituições militares.<sup>42</sup>

A Carta de 1967 foi apreciada pelo Congresso Nacional em um período curto que se deu de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967. Esse acanhado período de votação, aliado ao fato de ter sido o Projeto de Constituição enviado pela Presidência e ainda não existir uma Assembléia Constituinte respaldada pela vontade do povo, e sim uma ordem do Executivo, fez com que fosse suscitada a sua ilegitimidade. No que se refere à declaração de direitos encontram-se estabelecidos nesta Carta: os Direitos Políticos, os Direitos e as Garantias Individuais; a Ordem Econômica e Social; a Família, a Educação e a Cultura.<sup>43</sup>

A Constituição de 1967 teve como valor maior a segurança nacional em detrimento dos cidadãos. Instaura-se a chamada doutrina da segurança nacional, onde as

---

<sup>40</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 69-90.

<sup>41</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 312.

<sup>42</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 312.

<sup>43</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 58-59.

Forças Armadas se prendem a atividades essencialmente internas, colocando os cidadãos brasileiros, que se opõem ao regime, como inimigos do Estado. Fora votada num prazo de quarenta e dois dias, em meio a um Congresso que não possuía condições de legitimar a vontade do povo devido a diversas rupturas de garantias mínimas ao longo dos anos.<sup>44</sup>

Em apenas três artigos esta Constituição trata do tema Forças Armadas. O artigo que se direciona ao objeto desta pesquisa é o 92, fazendo referência às características das Forças Armadas como sendo: nacionais permanentes. Sua organização se encontra fundada na hierarquia e na disciplina, tendo como autoridade suprema o Presidente da Republica, dentro dos limites da lei.

Magalhães afirma serem as Forças Armadas indispensáveis para se manter a ordem constitucional, como já têm feito a muito tempo de forma inquestionável, e relata:

As Forças Armadas armam o Poder na sustentação da ordem e do acatamento às leis. Sua presença é indispensável na organização política de uma nação como elemento mantenedor do *status quo*. Se este *status* é subvertido pelo poder civil, assisti-lhe, por dever institucional, intervir para restaurá-lo.<sup>45</sup>

### 1.3.6 A constituição de 1969 (emenda nº 1 à carta de 1967)

Uma grande polêmica entre doutrinadores e estudiosos do direito constitucional está relacionada ao reconhecimento da Emenda Constitucional nº1, de 1969, como Constituição ou como simplesmente uma emenda à Constituição de 1967.

---

<sup>44</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.29-37.

<sup>45</sup> MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. **A constituição federal de 1967 comentada**: Rio de Janeiro: J. Konfino, 1967. p. 266.

Augusto Zimmermann diz ser uma Constituição Militar.<sup>46</sup> José Afonso da Silva possui o entendimento similar e afirma: “Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição.”<sup>47</sup> A emenda foi simplesmente o mecanismo utilizado para outorgar a nova Carta Constitucional. Já Carvalho a considera uma Emenda Constitucional.<sup>48</sup> As divergências ocorrem apesar de existir um reconhecimento de que formalmente ela foi uma emenda constitucional.

No seu capítulo 7, a seção de número IV trás a destinação das Forças Armadas, seus princípios estão nos artigos 90 e 91. O art. 90 enumera suas características como nacionais, permanentes e regulares; e seus princípios de organização com base na hierarquia e disciplina; sob a autoridade suprema do Presidente da República dentro dos limites da lei.

O art. 91 trouxe uma inovação na destinação das Forças Armadas, consagrando-as como essenciais à execução da política de segurança nacional, formalizando a atuação política das Forças Armadas. A parte final do texto repete a consagrada destinação: defesa da Pátria e garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem. Diferentemente das anteriores onde a garantia era dos poderes constitucionais, e garantia da lei e da ordem.<sup>49</sup>

Maluf, em seus comentários sobre a Constituição de 1969, especificamente no art. 90, relata que não se admite a constituição de Forças Armadas pelos Estados, por ser

---

<sup>46</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 213.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p.87.

<sup>48</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 264.

<sup>49</sup> AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p.39.

esta competência exclusiva da União, como também seria a segurança das fronteiras, a defesa externa e a direção da guerra.<sup>50</sup>

Relata ainda, o jurista, que a paz estava cada dia mais distante, e apesar dos gastos elevados que o Estado teria com os militares, não se podia vislumbrar um país sem suas Forças Armadas, devido à conjuntura internacional da época.<sup>51</sup>

A disciplina e hierarquia eram os alicerces das instituições, indispensáveis para que alcançassem seus fins. A Hierarquia se faz presente nos círculos concêntricos em que se estruturam as Forças Armadas, já a disciplina seria a obediência a ordem. Por fim, acrescenta Maluf ser o Presidente o superior hierárquico mais graduado de todas as Forças, devendo seus comandantes, obediência ao Chefe de Estado.<sup>52</sup>

A finalidade das Forças Armadas na Constituição de 1988 será estudada em capítulo próprio, juntamente com as demais legislações infraconstitucionais que fazem referência ao tema, onde será esmiuçado todo acervo jurídico, buscando visualizar todo processo evolutivo do emprego das Forças Armadas no restabelecimento da ordem pública.

---

<sup>50</sup> MALUF, Sahid. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Sugestão Literária S/A, 1979. p. 281.

<sup>51</sup> MALUF, Sahid. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Sugestão Literária S/A, 1979. p. 281.

<sup>52</sup> MALUF, Sahid. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Sugestão Literária S/A, 1979. p. 282.

## 2 ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA EXTERNA, SEGURANÇA INTERNA E SEGURANÇA PÚBLICA

Os diversos significados existentes para se empregar o vocábulo segurança devem ser objeto de estudo deste trabalho, por ter vertentes bem distintas no Estado moderno. As Forças Armadas possuem, por determinação legal, participação definida em cada modalidade de segurança, atuando como *ultima ratio*, após o emprego de outras forças do Estado ou como força repressiva inicial como, por exemplo, em situações de ataque militar externo.

Antes de abordar os diversos significados do termo segurança, se faz necessário entender o significado da palavra ordem. Moreira Neto assim conceitua: “Considerada em seu sentido pleno é uma situação de harmonia desejável e necessária à vida das sociedades, sendo, por isso, objeto do direito que para garanti-la, institui a sua correspondente ordem jurídica.”<sup>53</sup>

A ordem jurídica é o mecanismo utilizado pelo direito para conseguir atingir os objetivos da ordem. A expressão ordem jurídica pode ser entendida de duas formas, a primeira como o conjunto da ordenação jurídica aplicada a uma determinada sociedade, já a segunda como a observação da imposição deste ordenamento jurídico.<sup>54</sup>

O vocábulo segurança trás à mente diversos significados que mudam de acordo com o prisma analisado, existindo a segurança política, segurança jurídica, segurança

---

<sup>53</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 400.

<sup>54</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 400.

econômica, etc. Fazendo uma análise sobre seu sentido genérico, a segurança existe quando basicamente se observa que o fundamental, em uma determinada atividade humana, está funcionando, regularmente, sem perturbações.

Para De Plácido e Silva, argumenta da seguinte forma sobre o tema estudado: “deriva de segurar, assegurar e garantir alguma coisa, tornando-a livre de perigos e incertezas”.<sup>55</sup> Já Moreira Neto estabelece as seguintes observações:

A segurança é, portanto, uma garantia, e, por extensão, vem a ser um conjunto de atividades que a salvaguardam em favor de indivíduos, grupos, nações, Estados e grupos de Estados, contra tudo que lhes possa oferecer perigo à sua existência e a seu progresso.<sup>56</sup>

Carlos Almeida Baptista, no livro política de defesa para o século XXI, estabelece um conceito moderno considerando: “A segurança é um estado, no qual a sociedade não está submetida a ameaças, sejam elas de origem política, econômica, militar ou social, não existindo, desta forma, obstáculos ao progresso e ao bem estar.”<sup>57</sup>

Para que fosse possível a vida em sociedade, seus membros acordaram maneiras de se comportarem socialmente, e este comportamento foi denominado de ordem social espontânea. Com o tempo as sociedades complexas surgem e começam as diversas variações nas modalidades de ordem, como a ordem política, econômica, etc. Essas diversificações foram acompanhadas por novas formas de segurança como a segurança política, econômica, etc. Uma vez que a segurança é condição indispensável para a

---

<sup>55</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 739.

<sup>56</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 400.

<sup>57</sup> BAPTISTA, CARLOS ALMEIDA. **Estrutura militar e imperativos de segurança nacional**. In: REBELO, Aldo; Fernandes, Luiz (org). política de defesa para o século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. P.155.

consecução dos objetivos da ordem, portanto, a segurança é um instrumento para se alcançar os objetivos da ordem.<sup>58</sup>

A ordem espontânea tem se mostrado insuficiente ao longo dos tempos, para manter a segurança ideal. Isso fez com que o Estado agisse norteando a ordem por meio do ordenamento jurídico institucionalizado e a mantendo com a atuação de seus vários órgãos.<sup>59</sup>

O termo segurança se divide em diversos ramos na sociedade atual. Neste trabalho será objeto de estudo a segurança externa, a interna e a pública. Existe muita confusão a respeito da extensão de cada modalidade de segurança, por isso se faz necessário impor limites a estes termos. Delimitando a abrangência especificaremos a atuação dos órgãos responsáveis pela manutenção de cada espécie de segurança, para que possam utilizar de forma adequada suas estratégias, táticas e instrumentos, uma vez que são diferentes os objetos que cada uma abrange, apesar de existirem afinidades entre todos.

## 2.1 Da segurança externa

Antes de abordar aspectos relacionados à segurança externa é imperioso entender o que vem a ser o Estado, sua criação e seus elementos constitutivos, enquanto objeto primário de atuação das forças de segurança externa.

O Estado nasceu da necessidade do homem de viver em sociedade. Para que os ideais comuns pudessem ser realizados, o homem viu a necessidade de se organizar sob

---

<sup>58</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 400-4001.

<sup>59</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 401.

uma autoridade reconhecida e superior a todos, que os direcionasse e permitisse a vida em sociedade.<sup>60</sup>

A evolução do Estado se deu naturalmente, assim como as demais instituições como a família e a igreja. Hodiernamente seu conceito extrapola fenômenos sociais, econômicos e educacionais. Ribeiro Junior o descreve como: “um sistema político de organização da sociedade, um processo de hierarquia dos valores sociais, porque os relaciona e coordena num todo orgânico”.<sup>61</sup>

Na Grécia, o termo Estado era designado como *polis* (cidade), seu alcance era limitado aos muros das cidades. Já em Roma, era conhecido como *status* (Estado), *civitas* ou *urbs*. Com a expansão de Roma surge um novo termo *imperium*, que indicava o Estado Romano. Na idade média, sua denominação passou a ser república e por fim com o advento da obra O Príncipe, de Maquiavel, recebeu a denominação conhecida atualmente, Estado.<sup>62</sup>

Entre a Idade Média e a Moderna, o homem percebeu que deveria existir um poder soberano respeitado por todos. Essa percepção se deu devido a lutas religiosas e políticas, entre grupos que se mantinham em estado constante de tensão e lutas. Inicialmente o Estado moderno surge com o intuito de fortalecer o poder monárquico sendo, portanto, absolutista.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> RIBEIRO Junior, João. **Teoria geral do estado & ciência política**. 2. ed. Bauru - SP: Edipro, 2001. p. 154.

<sup>61</sup> RIBEIRO Junior, João. **Teoria geral do estado & ciência política**. 2. ed. Bauru –SP: Edipro, 201. p. 153.

<sup>62</sup> RIBEIRO Junior, João. **Teoria geral do estado & ciência política**. 2. ed. Bauru –SP: Edipro, 201. p. 155-157.

<sup>63</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 29.



O Estado Moderno procurou consolidar o poder interno fragmentado na Idade Média, com o aval dos burgueses, que tinham interesse na unificação das leis devido às barreiras existentes no interior.<sup>64</sup>

Zimmermann assim define essa nova formação política:

Caracteriza-se, portanto, pelo estabelecimento de um novo tipo de poder político, supremo internamente e não sobrepujado por nenhum outro externamente que é exercido sobre um determinado povo, e que, sob o prisma democrático, é o próprio povo quem governa indiretamente através dos seus representantes.<sup>65</sup>

Os Estados são constituídos por quatro elementos, segundo Zimmermann: povo, território, governo e soberania. Estes elementos possibilitam a existência de Estados diferentes com características próprias.<sup>66</sup>

O povo é um aglomerado de pessoas que de várias formas se identificam com o Estado, enquanto destinatários de suas normas só existem quando inseridos no seu contexto. Assim, Carvalho estabelece o conceito de povo: [...] “povo identifica-se com o conjunto de indivíduos que estão sujeitos à ordem jurídica do Estado, tendo um vínculo permanente com o poder político”.<sup>67</sup>

O outro elemento agregador é o território, extensão do alcance do poder do Estado sobre o povo que ali se insere. Hodiernamente, este alcance ultrapassa as porções de terra, incluindo no seu conceito os elementos do território real: solo, subsolo, águas (internas -

---

<sup>64</sup> BESTER, Gisela Maria. **Direito constitucional**. São Paulo: Manole, 2005. p. 16-18.

<sup>65</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 29.

<sup>66</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 33.

<sup>67</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 55.

rios, lagos), mar territorial, o espaço aéreo, e as plataformas continentais. Também constituem parte do território os elementos denominados fictos: embaixadas, navios e aviões.<sup>68</sup>

Ensina Zimmermann que “[...] cada Estado possui a impenetrabilidade da ordem jurídica, de modo que nenhum outro Estado estrangeiro nele possa praticar atos de coerção”.<sup>69</sup>

O governo deve se submeter à vontade popular, que se apresenta nos governos democráticos por meio das constituições nacionais, que limitam os poderes dos governantes e protegem os cidadãos de abusos.

O conceito de governo vem de Zimmermann: “[...] representa o conjunto de órgãos estatais realizadores das funções por intermédio das quais o Estado objetiva atingir as suas finalidades normativas e constitucionais”.<sup>70</sup>

Por último, mas não menos importante, encontra-se a soberania, a qual Meirelles afirma ser “[...] um poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário”.<sup>71</sup>

A soberania que foi inicialmente adotada na formação do Estado Moderno é bem diferente do conceito que temos atualmente. Inicialmente seu conceito se adequava ao período histórico de grandes lutas religiosas, onde existia uma profunda desorganização

---

<sup>68</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 61.

<sup>69</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 34.

<sup>70</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 34.

<sup>71</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 60.

política, justificando a centralização total do poder nas mãos do monarca, para que este restabelecesse a ordem.<sup>72</sup>

Atualmente a soberania pertence ao povo, seu conceito não se presta como antigamente. O Estado não se insere em uma concepção de mundo que lhe permita atuar no cenário internacional como outrora. A criação dos diversos blocos econômicos estende as fronteiras territoriais e juntamente com a interdependência econômica, política e tecnológica faz com que os Estados Modernos redefinam seu conceito de soberania que fica cada dia mais mitigado.<sup>73</sup>

Apreende-se, pois, o seguinte entendimento sobre o Estado, de forma resumida e conforme Ribeiro Júnior: “Estado é um povo organizado sobre um território, sob um governo soberano, para arranjo do fim próprio da coletividade”.<sup>74</sup>

Após este breve relato do que vem a ser o Estado, fica mais fácil entender que a este cabe o desempenho de três funções que se complementam: segurança externa, segurança interna e segurança pública.

A segurança externa defende o Estado, sua integridade territorial, sua soberania nacional e as instituições políticas, especialmente no caso de agressões estrangeiras. Compete à União, por força da Constituição, representar o Estado nas políticas externas com outros Estados, dentre outras competências. No que se refere à prevenção, ou seja, a atuação estatal para evitar rompimento da ordem jurídica, da incolumidade do Estado, das instituições

---

<sup>72</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 35-36.

<sup>73</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 36-40.

<sup>74</sup> RIBEIRO Junior, João. **Teoria geral do estado & ciência política**. 2. ed. Bauru –SP: Edipro, 201. p. 157.

e dos indivíduos, é feita com atuação da Diplomacia e das Forças Armadas, sob a batuta da União.<sup>75</sup>

Quanto à repressão, que é a atuação contra comportamentos que geraram anormalidade à ordem jurídica, à incolumidade nacional e à individual, prevalecerá à atuação da política, inicialmente, até que ocorram riscos ao Estado, neste caso, entram em cena as Forças Armadas, que eventualmente podem ser empregadas antes da diplomacia, em caso de ataque externo inesperado.<sup>76</sup>

## 2.2 Da segurança interna

Segundo ensinamentos de Moreira Neto, a segurança interna deve ser prestada pelo Estado “através de atividades políticas de defesa interna, deflagrando em, *ultima ratio*, atividades operativas de defesa interna cometida as Forças Armadas”.<sup>77</sup> Cabe aqui explicar o termo defesa interna como:

O conjunto de medidas e ações, planejadas e coordenadas sob responsabilidade governamental, aplicadas, na conformidade do Estado de direito, para superar ameaça específicas, de origens ou efeitos internos, que possam atentar contra os objetivos nacionais permanentes.<sup>78</sup>

A competência de manter a segurança interna é do Estado, na pessoa dos seus entes: a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios. Pode ser deflagrado no âmbito da segurança interna o denominado Sistema Constitucional de Crises, quando o emprego ordinário das forças dos Estados membros não forem suficientes para manter a

---

<sup>75</sup> MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 402-406.

<sup>76</sup> MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 402-406.

<sup>77</sup> MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 402.

<sup>78</sup> ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico** – Escola superior de guerra. Rio de Janeiro, 1993, p. 208.

ordem. A Constituição prevê que de forma temporária e em necessidade extrema, podem ser decretados: o Estado de Defesa, o Estado de Sítio e a Intervenção Federal.

Uma segurança pública eficiente é fundamental para que as ameaças internas não possam comprometer o Estado e suas Instituições Democráticas, não necessitando assim, do implemento da deflagração do estado de defesa, do estado de sitio ou da intervenção federal.

### 2.3 Da segurança pública

O direito a segurança pública acompanha o homem desde as organizações humanas mais remotas como as tribos, cidades, impérios e sociedades como no Estado moderno. No Brasil o art. 144 da Constituição Federal faz referência ao tema e elenca os órgãos responsáveis por mantê-la e restabelecê-la. A segurança pública tem como objetivo a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, permitindo assim, uma convivência social pacífica e harmoniosa.

A segurança pública, ao lado da salubridade e da tranquilidade pública, compõe o todo denominado ordem pública. Assim, podemos afirmar que o conceito de segurança pública é mais restrito que o de ordem pública, mas nem por isso menos complexo.<sup>79</sup>

A segurança pública é indispensável à manutenção da segurança interna, por estar voltada a manutenção da ordem pública, como preleciona Moreira Neto:

[...] a ordem pública é o objeto da segurança pública, e, esta o instrumento do Estado, disposto para manter ou restabelecer a ordem pública,

---

<sup>79</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**/ Álvaro Lazzarini; sistematização Rui Stoco. 2. ed.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 76-77.

caracterizando-se pelo emprego da coerção, no desempenho da *vis absoluta*, por ele legitimamente monopolizado.<sup>80</sup>

A Constituição Federal elenca os órgãos do art. 144 de forma taxativa, não permitindo que outras forças sejam criadas em quaisquer esferas da administração. Cada órgão possui seu âmbito de atuação constitucionalmente definido, devendo exercer seu poder de polícia exclusivamente na sua área de atuação, caso contrário agirá com excesso ou desvio de poder, ou seja, com abuso de autoridade.<sup>81</sup>

A relação entre ordem pública e segurança pública como ensina Moreira Neto “não é do todo para parte, mas de efeito para causa”<sup>82</sup>, sendo assim, se torna imperioso entender o que vem a ser o todo denominado ordem pública.

### 2.3.1 Ordem pública

Dizer que alguém está seguro é algo relativo, não se pode afirmar com certeza essa possibilidade. O tema tem sido tratado por muitos autores, que basicamente tem relacionado à idéia de segurança com a manutenção de valores, dentre os quais estão a vida, a incolumidade física das pessoas, o exercício de seus direitos e liberdades, bem como o funcionamento das instituições do Estado.<sup>83</sup>

Quem tem o dever de garantir a manutenção destes valores é o Estado, por ter tomado para si esta responsabilidade. Devendo observar o que fere os objetivos traçados pela Nação no âmbito da segurança internacional e nacional, sendo que, naquela se garante os

---

<sup>80</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 404.

<sup>81</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**/ Álvaro Lazzarini; sistematização Rui Stoco. 2. ed.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 71-77.

<sup>82</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública, revista de informação legislativa**, n.107, Senado Federal, 1987, p. 152.

<sup>83</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.74-82.

objetivos traçados através da diplomacia e do uso das Forças Armadas e nesta os meios são diversos para se alcançar as diretrizes planejadas, como as ações do Poder Judiciário e as ações do Poder Executivo.<sup>84</sup>

O valor a ser alcançado na esfera interna é a convivência pacífica e harmoniosa, dentro de parâmetros aceitáveis, definida como ordem da coisa pública, ou segurança pública, garantida pelo Estado através do monopólio da força.<sup>85</sup>

A noção de ordem pública é apenas nacional. Sendo por demais incerta, variando no tempo e no espaço, de um país para outro, e por certo ocorrem transformações no seu conceito dentro de um mesmo país.<sup>86</sup>

A idéia de ordem pública é antiga e sempre esteve atrelada aos costumes e a moral. Seu conceito se transformou ao longo dos tempos devido a influências políticas e jurídicas, hoje é visto como um conceito jurídico, sendo pouco explorado pelos doutrinadores por ser amplo e de difícil conceituação.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.74-82.

<sup>85</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.74-82.

<sup>86</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Ação de investigação de paternidade. Filho adulterino. Ineficácia no Brasil do art. 22 da lei de portuguesa de proteção dos filhos (Dec. N.2 de 1910), por contrário ao preceito de ordem pública do art. 358 do Código Civil Brasileiro. É de ser atendido o art. 61 do Código Bustamante. Embora Portugal não haja ratificado esse Código, ele foi aprovado por lei no Brasil e assim um critério por ele fixado, quanto ao conceito de lei de ordem pública há de ser obedecido no Brasil, mesmo estando em causa cidadão de um país que não ratificou o Código Bustamante. A noção de ordem pública é nacional, não obstante a imprópria denominação que lhe deram de ordem pública internacional. O conceito de ordem pública pode variar, no espaço e no tempo: de um país para outro e, no mesmo país, de uma época para outra. Mas seria inconcebível que, num dado país e ao mesmo tempo uma lei se pudesse considerar como sendo e não sendo de ordem pública conforme a nacionalidade das pessoas interessadas. O dec. Lei 4737 de 24-9-1942 prevê a superveniência do desquite e assim não se aplica aos casos de morte do cônjuge. RE 14.658. Primeira Turma. Recorrente Henrique Pereira. Recorrida Maria Amália Braga. Relator: Min. Luiz Gallotti. , 03 de julho de 1950. Disponível em [www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp). Acesso em: 20 de outubro de 2009. 15:08.

<sup>87</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.74-82.

Para Lazzarini, seu significado estende-se por diversos ramos e expressa a vida moral e jurídica de um povo, engloba-se neste conceito aspectos morais, políticos, religiosos e econômicos pilares para a organização de um Estado eficiente e equilibrados, são como princípios jurídicos valorizados por cada povo.<sup>88</sup>

O conceito de ordem pública se relaciona diretamente com o de ordem jurídica, aquela é a observação prática desta. A ordem jurídica enumera diversos valores sociais e por meio da ordem pública podem ser observados seus efeitos, um conceito complementa o outro.<sup>89</sup>

O Estado brasileiro por meio de Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, no seu art. 2º, 21 assim definiu ordem pública:

Conjunto de regras formais que emanam de ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizada pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduz ao bem comum.

Dentre as várias impropriedades, observa-se que a ordem pública não é um conjunto de regras, e sim o resultado de sua observação. A fiscalização do poder de polícia referido no conceito é um dos três modos de atuação do referido poder, podendo gerar uma interpretação errônea quanto à atuação dos outros modos. A menção do termo bem comum pode gerar interpretações equivocadas dos agentes públicos no que diz respeito ao seu âmbito de atuação.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de manutenção da ordem pública**. In: FAGUNDES, Miguel Seabra (org). Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P. 1-16.

<sup>89</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.74-82.

<sup>90</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.74-82.



A Polícia Militar do Rio de Janeiro também se aventurou neste caminho obscuro e produziu um conceito melhor, mais aceitável (BOLETIM RES. PM nº 68, de 15 de abril de 1982):

Ordem pública é o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva propiciando pelo poder público, que envolve, além das garantias de segurança, tranqüilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independente de manifestações visíveis de desordem.

Ainda assim esta sujeita a críticas. Neto sugere então uma definição com base em tudo o que já foi exposto aqui: “ordem pública, objeto de segurança pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes a ser mantida ou recuperada”.<sup>91</sup>

A preservação da ordem pública é objeto dos órgãos elencados na Constituição Federal no seu art. 144.<sup>92</sup> A Constituição elenca seis órgãos e estabelece a cada

---

<sup>91</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.74-82.

<sup>92</sup> 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:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se:

I- apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha interesse interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II- prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III- exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV- exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreiras, destina-se na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, excetos as militares.

um sua porção de responsabilidade referente à manutenção da ordem pública. Chama a atenção que apesar de todos os órgãos terem parte no alcance dos objetivos da segurança pública, a Constituição no art. 144 § 5º, preceitua que cabe às polícias militares, além do policiamento ostensivo, a preservação da ordem pública, o que sugere ser residual sua competência. Ou seja, cabem às polícias militares todas as demais atribuições de preservação da ordem pública que não sejam objeto de nenhum outro órgão que compõe o sistema de segurança. Devido a esta importância serão feitas ponderações sobre a polícia militar e o instrumento que legitima suas ações, o poder de polícia.

### 2.3.2 *Polícia militar*

A importância deste tópico se reflete nesta frase: “Os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna”<sup>93</sup>. O Estado se mantém organizado graças à ação das polícias, que são indispensáveis para alcançar os objetivos traçados por cada Nação, e para que haja um bom desenvolvimento humano.<sup>94</sup>

As Polícias Militares são responsáveis pelas medidas policiais de constrição, ou seja, aquelas ações diretas e imediatas contra o indivíduo. Para que sejam implementadas as medidas de constrição se faz necessário o uso da força pública, para preservar ou restabelecer a ordem violada.<sup>95</sup>

A Constituição Federal no art. 144, § 5º, estabelece que cabem às Polícias Militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Cumpre salientar a

---

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incube a execução de atividade de defesa civil.

<sup>93</sup> **SUPER INTERESSANTE**, São Paulo. Ano 2, n. 5, p. 82, maio. 1988.

<sup>94</sup> CRETILLA JUNIOR, José. **Lições de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: J. Bushatsky Editor, 1972. p. 227.

<sup>95</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 408.

mudança de termo, pois na antiga Carta utilizava-se o vocábulo manutenção, enquanto na Constituição Cidadã de 1988, o termo empregado foi preservação.

A extensão do vocábulo preservar, engloba também a palavra restabelecimento. O alcance do § 5º do art. 144 invade momentaneamente as atribuições da polícia judiciária, uma vez que a repressão imediata se dá no âmbito de sua competência, e concomitantemente a esta, o restabelecimento da ordem pública.<sup>96</sup> Cabe aqui expor o entendimento da Advocacia Geral da União:

Com efeito, não obstante o sentido marcadamente preventivo da palavra preservação, enquanto o problema se contiver a nível policial, a repressão deve caber aos mesmos órgãos encarregados da preservação e sob sua inteira responsabilidade.<sup>97</sup>

As Polícias Militares são organizações previstas na Constituição, que se estabelecem por meio da disciplina e hierarquia e que foram criadas, segundo o Decreto-Lei nº 2.010, de 1983, ainda em vigor, para:

Art. 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna, nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

Desta legislação, tem a Advocacia Geral da União o seguinte entendimento quanto às competências das Polícias Militares:

---

<sup>96</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**; sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 104-105.

<sup>97</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer nº GM 025. 10 2001. Diário Oficial nº 154-E, de 13 de agosto de 2001. p. 6.

Compete à manutenção da ordem pública e segurança interna, ao asseguramento ou à garantia do cumprimento da lei, da manutenção da ordem pública e do exercício dos poderes constituídos, e, em caso de perturbação da ordem sua competência de restabelecê-la, restaurá-la. Isso frise-se, atuando mediante o policiamento ostensivo, como de modo preventivo e repressivo, consoante a situação sobre a qual devam exercer a função policial-militar, a atividade policial-militar.<sup>98</sup>

Ainda que não exista previsão normativa positivada neste sentido, Lazzarini chega mesmo a sustentar, a partir de uma interpretação sistêmica do art. 144 da Constituição, que no que se refere à atuação das Polícias Militares, no âmbito da preservação e no restabelecimento da ordem pública, tudo que não estiver previsto como competência dos demais órgãos que compõem o sistema de segurança pública será atribuído as Polícias Militares, é a chamada competência residual. Ainda poderá atuar, no âmbito da competência dos outros órgãos, quando os mesmos sucumbirem operacionalmente, de tal forma que se tornem inoperantes, não conseguindo desempenhar a contento suas funções.<sup>99</sup>

A Advocacia Geral da União tem interpretação similar :

[...] instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1998. [...] A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves, ou outras causas, que tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade.<sup>100</sup>

A ostensividade é característica primordial da prevenção. Uma vez desempenhando a função de policiamento ostensivo, age de maneira a dissuadir, agir

---

<sup>98</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer nº GM 025. 10 2001. Diário Oficial nº 154-E, de 13 de agosto de 2001. p. 6.

<sup>99</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**; sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 104.

<sup>100</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer nº GM 025. 10 2001. Diário Oficial nº 154-E, de 13 de agosto de 2001. p. 6.

preventivamente, fator que se observa com o policial fardado e equipado nas ruas, agindo isoladamente ou em fração de tropa.<sup>101</sup>

As medidas policiais de constrição são legítimas em função do denominado poder de polícia, que originalmente se encontra com as Polícias Militares e demais órgãos responsáveis pela segurança pública, dando respaldo jurídico para que estas atuem restringindo direitos, sempre em benefício da coletividade.

### *2.3.3 Poder de polícia*

O poder de polícia é distribuído entre os diversos órgãos do Estado, em efeito cascata, ou seja, esse poder emana dos escalões superiores até os escalões mais baixos. No exemplo da Polícia Militar, é transmitido para a Secretária de Segurança Pública e desta vai diretamente a Polícia Militar, o recebendo originariamente, e ficando incumbida da manutenção da ordem pública.<sup>102</sup>

Para alcançar o objetivo da segurança pública, ou seja, a garantia da ordem pública, se faz necessário que os órgãos responsáveis por preservá-la estejam dotados do denominado poder de polícia e do poder da polícia, imprescindíveis para legitimar sua ação na manutenção da referida ordem, da moralidade e do bem estar coletivo, garantindo a propriedade e outros direitos individuais.

O poder de polícia é algo abstrato, é uma possibilidade que pertence ao Estado de interferir nos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico, sempre em benefício da sociedade: esse poder dá legitimidade à ação da polícia. Já o poder da polícia seria a ação

---

<sup>101</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**; sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 103-104.

<sup>102</sup> ASSIS, Jorge Cesar de. **Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 32.

da polícia em concreto, com base no poder que o Estado tem de limitar os direitos individuais: um não existe, legitimamente, sem o outro.<sup>103</sup>

O poder de polícia se torna possível graças à soberania exercida pelo Estado no seu território, o que lhe permite restringir direitos e garantias individuais em benefício da sociedade, nos limites da lei. Meirelles conceitua o poder de polícia da seguinte forma: “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.”<sup>104</sup>

O Código Tributário Nacional define poder de polícia no seu 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 interesses públicos concernentes à segurança, à higiene, à ordem aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômica dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

De forma clara e sucinta Assis conceitua poder de polícia: “O poder de polícia nada mais é que aquele poder coercitivo que possui o Estado, de intervir na conduta das pessoas que vivem em sociedade, de modo a fazer que se amoldem a regras pré fixadas que possibilitem a coexistência.”<sup>105</sup>

A Polícia Militar é uma polícia administrativa, mas cabe aqui diferenciá-la das demais. Meirelles a chama de polícia administrativa de manutenção da ordem pública que, juntamente com as polícias judiciárias, agem sobre as pessoas, individualmente ou

---

<sup>103</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de manutenção da ordem pública**. In: FAGUNDES, Miguel seabra (Org.) Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.1-16.

<sup>104</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 131.

<sup>105</sup> ASSIS, Jorge Cesar de. **Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas**. 6. ed. Curitiba: Jurua, 2005. p. 32.

indiscriminadamente, já as demais polícias administrativas, como a vigilância sanitária e a polícia de edificações, agem sobre bens, direitos e atividades.<sup>106</sup>

Qualquer força pública, que atue, ou queira atuar na segurança pública, como por exemplo, as Forças Armadas, e não tenha sido agraciado com o poder de polícia, age de forma ilegítima, por ser este um poder imprescindível para atuar limitando e restringindo garantias constitucionais.

---

<sup>106</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 131.

### **3 O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO RESTABELECIMENTO DA ORDEM INTERNA**

O “Poder paralelo” tem se fortalecido nos diversos entes da federação, o que tem provocado o aparecimento de tantas facções criminosas, como: o Comando Vermelho, o Primeiro Comando da Capital, os barões do “jogo de bicho”, e as “milícias” do Rio de Janeiro. Estes grupos armados medem forças com o Estado legitimamente constituído, como nos ataques a postos policiais em São Paulo e a onda de violência que ocorre constantemente no Rio de Janeiro.

Devido à crescente onda de violência e à falência de muitos órgãos que compõem o sistema de segurança em diversos Estados brasileiros, parte da sociedade, com não rara freqüência, tem aclamado que as Forças Armadas sejam empregadas na preservação e, principalmente, no restabelecimento da ordem pública.

Em que momento deve o Estado fazer uso das tropas militares federais para conter os avanços da criminalidade na segurança pública? Qual o respaldo jurídico para que esta possa ser empregada no restabelecimento da ordem pública? Este capítulo é dedicado à análise jurídica do emprego das Forças Armadas no restabelecimento da ordem pública.

É imperioso que a análise se inicie com o entendimento sobre a forma de Estado que o Brasil adotou e suas peculiaridades, para que se compreenda melhor o contexto de atuação das Forças Armadas no restabelecimento da ordem pública.



### 3.1 O pacto federativo

A Constituição de 1988, no seu art. 1º, declarou ser o Brasil uma República Federativa, ou seja, uma aliança feita entre diversos Estados autônomos, com o intuito de formar um Estado único, o Brasil. As repartições de competências fazem surgir uma estrutura administrativa complexa, distribuindo as atribuições de cada ente nos diversos graus federativos.<sup>107</sup>

Foi adotado no Brasil o federalismo cooperativo. Nesse modelo se admite uma série de distribuição de competências privativas e comuns entre os entes federados. Seu grande objetivo é buscar a cooperação entre os entes, equilibrando a descentralização federal, e buscando a integração nacional, uma vez que os entes são responsáveis, conjuntamente, pela realização das políticas públicas comuns.<sup>108</sup>

Silva pressupõe a existência da autonomia federativa com base em dois elementos: existência de órgãos governamentais estaduais independentes dos federais e a existência de um mínimo de competência exclusiva.<sup>109</sup>

No pacto federativo, conforme os artigos 1º, caput, e 18 da CF/88, está implícita a distribuição de competência entre os diversos entes federados. O termo competência tem o seguinte significado para Silva: “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 266-267.

<sup>108</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004. p. 58-59.

<sup>109</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100.

<sup>110</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 477.

A distribuição de competência entre os entes federados, feita pela Constituição, engloba, dentre outras situações, a preservação da ordem pública. Cabe, primariamente, aos Estados membros e ao Distrito Federal, por meio das polícias administrativas de ordem pública, a manutenção da ordem, conforme o art. 144, §§ 4º, 5º e 6º, com exceção das atribuições conferidas às polícias federais, art. 144, §§ 1º, 2º e 3º.

A atuação das Forças Armadas na segurança pública deve observar o pacto federativo e as prerrogativas a ele inerentes, pressupondo autonomia dos Estados para deliberar sobre a preservação da ordem pública, atuando a União somente em casos extraordinários.

### 3.2 Forças armadas na garantia da lei e da ordem

A Constituição Federal estabelece as missões das Forças Armadas no art. 142 da CF/88:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, 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 e a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.** (grifo nosso).

Soares define as Forças Armadas como sendo:

[...] conjunto de instituições militares permanentes, técnica e hierarquicamente organizadas, instruídas, equipadas e disciplinadas, que se destinam a defender, na ordem interna, os princípios da legalidade, a integridade do território nacional e as instituições fundamentais do Estado, bem como a garantir a execução da sua Constituição; e, na ordem externa, a repelir ou revidar pelas armas o ataque do inimigo ou o ultraje à honra e à soberania da pátria.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> SOARES, Orlando. **Comentários à constituição da república federativa do brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 528.

Atuando na ordem interna, as Forças Armadas, agem na defesa das instituições democráticas, como garantes dos poderes constitucionais. Entende o ex-Comandante do Exército, Glauber Vieira que a garantia dos poderes constitucionais se interpreta como a defesa do regime democrático representativo.<sup>112</sup> Por ser a Constituição expressão da vontade popular, Ferreira Filho assegura que às Forças Armadas cabem não só a proteção contra as agressões estrangeiras “mas também que sufoquem as insurreições ameaçadoras para os poderes constituídos”.<sup>113</sup>

Sobre a garantia da lei e da ordem, Oliveira interpreta da seguinte forma:

Assegurar, por determinação do Presidente da República e quando insuficiente ou esgotada a capacidade das demais Expressões do Poder Nacional, o cumprimento da lei e os direitos e deveres estabelecidos no ordenamento jurídico vigente. Garantir a ordem: significa assumir, por determinação do Presidente da República e contexto das demais expressões do Poder Nacional, juntamente com as demais Forças Armadas, o encargo principal da manutenção da ordem interna, quando esgotados ou insuficientes os meios daquelas Expressões, tudo com base na legislação vigente.<sup>114</sup>

Importante retratar, neste momento, o entendimento dos termos instituições nacionais, permanentes e regulares, que será analisado sob a ótica de Ferreira Filho. O termo instituições nacionais significa que, embora pertencentes ao Poder Executivo, estas forças devem servir primeiramente à Nação, e afirma: “Constituem não um instrumento do governo e sim uma garantia da Pátria”.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> ARTHOU, Alan Paes Leme. **Ordem mundial, relações externas e poder militar**. In: REBELO, Aldo; Fernandes, Luiz (org). política de defesa para o século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p.134.

<sup>113</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 142.

<sup>114</sup> OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional: a criação do ministério da defesa na presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005. p. 354.

<sup>115</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 142

A atribuição de forças permanentes está presente desde 1891 e veda que sejam suprimidas ou convocadas apenas transitoriamente. Essa atribuição tem referências históricas datadas da época do positivismo de Augusto Comte. Seus ideais pregavam que as Forças Armadas não fossem permanentes. Com a crescente das idéias positivistas no Brasil e temendo a dissolução das Forças Armadas, foi introduzido na Constituição República seu caráter permanente, que perdura até hoje. Já o vocábulo regulares teve a finalidade de impedir que outras forças irregulares fossem assemelhadas às Forças Armadas.<sup>116</sup>

O art. 142, caput e § 1º, da CF/ 88, se refere ao emprego das tropas militares federais na garantia da lei e da ordem. Todavia a matéria carecia de complementação, por ser uma norma de eficácia limitada, que no entender de Alexandre de Moraes são normas que possuem sua eficácia reduzida, por necessitar de norma posterior que lhe dê aplicabilidade.<sup>117</sup>

Em 1991 foi editada a Lei Complementar nº 69, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 97/2004 que no ano de 2004 sofreu importantes modificações em seu texto com o advento da Lei Complementar nº 117, a partir desta última disposição, dentre outras modificações, dispôs que os militares das Forças Armadas, em operação de garantia da lei e da ordem, estarão em atividades militares, aplicando, portanto, o Código Penal Militar, quando existirem crimes praticados ou sofridos nas operações.<sup>118</sup>

A análise doravante será pontual, apenas no que se refere aos assuntos pertinentes ao tema do trabalho, não adentrando nos outros aspectos da legislação estudada.

---

<sup>116</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 142

<sup>117</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 41.

<sup>118</sup> ASSIS, Jorge Cesar de. **Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas**. 6. ed. Curitiba: Jurua, 2005. p. 161.

Partimos do art. 15 da Lei Complementar nº 97/ 99, alterada pela Lei Complementar nº 117/ 2004.

O referido art. 15, nos §§ 1º e 2º e 3º, trás a competência para o emprego das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem, atribuindo ao Presidente da República a exclusividade de determiná-lo, por iniciativa própria ou em atendimento ao pedido dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, desde que estejam esgotados ou indisponíveis os instrumentos relacionados no art. 144 da CF/88, assim, devidamente reconhecido pelos Chefes do Poder Executivo federal ou estadual.

O recurso dos órgãos constitucionais ordinários de segurança pública será considerado esgotado quando, conforme o § 3º do mesmo art. 15 forem: considerados indisponíveis, ou seja, estiverem fora do controle do Poder Executivo estadual, como ocorrem nos movimentos paredistas dos policiais, dentre outros; quando forem insuficientes, mesmo quando suas atividades ordinárias estiverem sendo desenvolvidas normalmente, e não forem suficientes para manter ou restabelecer a ordem; e por último, quando forem inexistentes, como eventualmente ocorre em regiões de fronteira com acesso difícil, necessitando de logística específica que geralmente está indisponível àqueles órgãos ordinários de segurança pública. O reconhecimento da insuficiência deve ser ato formal do Chefe do Executivo federal ou estadual, mas, repita-se, a decisão final será sempre do Presidente da República.<sup>119</sup>

Dos parágrafos seguintes, ainda no art. 15 da Lei Complementar nº 97, temos que somente após Mensagem do Presidente os órgãos operacionais das Forças Armadas

---

<sup>119</sup> ASSIS, Jorge Cesar de. **Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas**. 6. ed. Curitiba: Jurua, 2005. p. 161.

serão acionados e receberão o controle operacional dos órgãos de segurança pública. Resta claro, porém, que as ações serão de caráter episódico, em área previamente estabelecida e por tempo determinado, devendo desempenhar atividades preventivas e repressivas, indispensáveis ao cumprimento das atribuições.

Neste ponto, entra a análise do Decreto nº 3.897/2001, que dirimiu qualquer dúvida quanto à atribuição do poder de polícia às Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Diz o referido Decreto no seu art. 3º:

Na hipótese de emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previsto no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, 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, pelo ordenamento jurídico.

O poder de polícia é inerente aos órgãos que atuam na segurança pública, limitando ou restringindo garantias constitucionais, nos limites da lei, sendo indispensável para se alcançar os objetivos da segurança pública, ou seja, preservar a ordem pública. Observados os requisitos legais e determinadas, pelo Presidente da República, a atuarem na garantia da lei e da ordem, as Forças Armadas tomam para si todas as prerrogativas constitucional das Polícias Militares, elencadas no art. 3º do Decreto-Lei nº 2.010 de 1983, dentre elas atuar ostensivamente, preventiva e repressivamente.

Importante a conclusão do parecer GM nº 25, de 10 de agosto de 2001, da Advocacia Geral da União, publicado no Diário Oficial Nº 154-E, de 13 de agosto de 2001. p. 6, em cumprimento a determinação do Presidente da República:

O emprego, emergencial e temporário, das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, viu-se ocorrer após esgotados os instrumentos destinados à

preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal- (cf. Lei Complementar nº 97, de 1999, art. 15, § 2º). Em outras palavras: o aludido emprego das Forças Armadas tem por finalidade a preservação (ou o restabelecimento) da ordem pública, inclusive pelo asseguramento da incolumidade das pessoas e do patrimônio (público, e privado). E a realçada preservação (ou restabelecimento) é da competência das Polícias Militares, nos termos da Lei Maior. Em tais situações, portanto, as Forças Armadas, porque incumbidas (emergencial e temporariamente) a preservação, ou restabelecimento, da ordem pública, devem desempenhar o papel de Polícia Militar, têm o dever de exercer- a cada passo, como se fizer necessário a competência da Polícia Militar. Decerto, nos termos e limites que a Constituição e as leis impõem à própria Polícia Militar.<sup>120</sup>

Neste próximo tópico, será analisado o emprego das Forças Armadas na intervenção federal e no Sistema Constitucional de Crises, entendido como o estado de defesa e o estado de sítio, onde se pressupõe que a devida ordem fora aviltada ou está em iminência.

### 3.3 Intervenção federal

Nos Estados federados prevalece o princípio da autonomia, conforme prescreve o art. 18 da CF/88. A regra é a não intervenção do Poder Central nos Estados federados. Os casos elencados pela Constituição, para que haja intervenção são taxativos, devido à excepcionalidade da medida, que afasta momentaneamente a autonomia dos entes federados.<sup>121</sup>

O renomado constitucionalista Alexandre de Moraes assim estabelece o conceito de intervenção:

A intervenção Consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e prevenção da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer nº GM 025. 10 2001. Diário Oficial nº 154-E, de 13 de agosto de 2001. p. 6.

<sup>121</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 303-304.

<sup>122</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 304.

A Constituição deixa clara a existência de duas formas de intervenção: a da União nos Estados e dos Estados nos Municípios. A que se relaciona com o objeto deste trabalho é a primeira, por serem as Forças Armadas o braço armado da União.

A intervenção Federal não servirá como meio de satisfazer anseios políticos- partidários, sem a devida necessidade pública, sua finalidade se presta para: a defesa do Estado, quando ocorrer o previsto no art. 34, I e II; a defesa do princípio federativo, constante no art. 34, II, III, IV; a defesa das finanças estaduais, ocorrendo às hipóteses do art. 34, V e defender a ordem constitucional, art. 34, VI e VII.<sup>123</sup> Apenas serão objeto desta pesquisa as regras de intervenção do art. 34, deixando de lado as constantes nos artigos 35 e 36 da CF/88.

A intervenção é um direito-dever da União, por existirem situações em que a intervenção se dá *ex officio*, art. 84, X da CF/88, presentes nos artigos 34, I, II, III e V da CF/88, e em outras hipóteses necessitar de requisição por parte do Poder Legislativo ou do Poder Executivo impedido, conforme o art. 34, IV CF/88, ou de requisição do Supremo Tribunal de Federal, Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral, conforme art. 36, I da CF/88.<sup>124</sup>

Para consecução do ato interventivo é necessário um decreto do Presidente da República especificando a amplitude, o prazo, as condições de execução e dependendo da situação o nome do interventor. Este decreto será submetido ao crivo do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas (art. 36, §1º, da CF/88).

---

<sup>123</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 483.

<sup>124</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 433-436.



Silva assim sintetiza os pressupostos de fundo da intervenção federal: “nos Estados constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional”.<sup>125</sup>

Tem-se que o art. 34, exceto inciso V e alíneas “d” e “e” do inciso VII, legitima *per se* a convocação de tropas federais para atuarem no âmbito interno, particularmente os incisos I, II, III e IV. Deve-se ressaltar que as Forças Armadas não serão empregadas obrigatoriamente, nesta exceção constitucional, sua utilização só será legítima se esgotados os meios dos entes federados na garantia da ordem.

Moreira Neto prevê a atuação das Forças Armadas na intervenção federal como instrumentais, em casos de invasão de um Estado-membro em outro e de grave comprometimento da ordem pública, conforme art. 34, incisos II e III.<sup>126</sup>

### 3.4 As forças armadas atuando no sistema constitucional de crises

O equilíbrio das instituições democráticas é de fundamental importância para a proteção do Estado de Direito. As discussões entre os diversos grupos que visam o poder devem ser implementadas dentro dos procedimentos constitucionais vigentes. Caso ocorram disputas pelo poder fora dos procedimentos estipulados pela Constituição a ordem será enfraquecida, colocando em risco o equilíbrio legal vigente no país e, por conseguinte, as instituições democráticas.<sup>127</sup>

A Constituição Federal, antevendo um eventual futuro onde o Estado passaria por momentos de grandes agitações ou desordem, e que o emprego ordinário das

---

<sup>125</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 483.

<sup>126</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001. p. 411.

<sup>127</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 736-745.

forças do Estado não seriam suficientes para conter a desordem, permitiu que o Presidente da República agisse além daquilo que se considera normal, colocando à disposição deste, medidas excepcionais com o objetivo de se obter a estabilidade e a defesa da Constituição contra mudanças bruscas que não se insiram na previsibilidade constitucional e para proteger o Estado contra ameaças externas.

Aricê Moacyr Santos assim define o chamado sistema constitucional de crises:

Conjunto ordenado de normas constitucionais, que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, tem por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional.<sup>128</sup>

O implemento destas medidas de exceção devem ser acompanhadas de dois princípios: o da necessidade extrema e o da temporariedade, para que não se dê margem a golpes de estado, muito comuns no passado recente da América Latina.<sup>129</sup>

### 3.4.1 Estado de defesa

O estado de defesa é uma das medidas de exceção de uso extraordinário. É decretado pelo Presidente da República para preservar ou restabelecer, em determinados locais, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza, conforme o art. 136 da Constituição Federal de 1988.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O mandato de injunção**. São Paulo, ed. RT, 1989. p. 32.

<sup>129</sup> SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O mandato de injunção**. São Paulo, ed. RT, 1989. p. 33.

<sup>130</sup> Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

O decreto do estado de defesa objetiva a proteção do Estado e das instituições democráticas. Os Conselhos da República e de Defesa Nacional devem ser ouvidos obrigatoriamente, mas suas decisões serão acolhidas apenas como um conselho ao Presidente que assume toda responsabilidade pelo ato.<sup>131</sup>

O estado de defesa sofre dois tipos de controle: um político e outro jurisdicional. O controle político é feito pelo Congresso Nacional, mas posteriormente ao decreto presidencial. Uma vez elaborado o decreto, o ato deve ser apreciado em vinte e quatro horas pelo Poder Legislativo, que decidirá sobre sua instauração ou prorrogação.

Sendo aprovado pelo Congresso, conforme atribuição dada pela CF/88 no art. 49, inciso IV, o decreto com suas restrições de direito, delimitação territorial e o tempo em que estará em vigor, seguirá com seus efeitos, lembrando que não será superior a trinta dias podendo ser prorrogado pelo Congresso por igual período. Se de maneira diversa for

---

I - restrições aos direitos de:

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;
- b) sigilo de correspondência;
- c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 2º - O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

§ 3º - Na vigência do estado de defesa:

I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;

II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;

IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 4º - Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º - O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º - Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.

<sup>131</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 740.

rejeitado, seus efeitos cessam de imediato, art. 136, § 7º da CF/88, podendo o Presidente ser responsabilizado pelos atos de seus comandados.<sup>132</sup>

O art. 141da CF/88 ainda permite que, após a cessação do estado de defesa e de seus efeitos, um novo controle seja exercido por uma comissão fiscalizadora do Congresso Nacional, cuja finalidade reside na apuração de ilícitos, abusos ou excessos por ventura cometidos, pelas autoridades executoras ou pelo agente da medida. Neste sentido, há previsão de cometimento de crime de responsabilidade do Presidente conexo com o dos Comandantes das Forças Armadas, com a previsão no art. 52, inciso I da CF/88. O Congresso de maneira diversa ao que ocorre no estado de sítio decide somente depois da existência do decreto.

Outro controle existente é o jurisdicional, que tem a função de evitar abusos durante a vigência do estado de defesa. Toda prisão por crime contra o Estado deve ser imediatamente comunicada ao juiz competente, que analisará sua legalidade, e caso observe algo contrário a legislação deve imediatamente relaxá-la.

Apesar da importância dada pela Carta Magna ao estado de exceção, não se pode inferir de imediato o emprego das Forças Armadas no restabelecimento da ordem pública, no estado de defesa, apesar de ser legítima sua utilização, caso seja solicitada, só deverá ser garantidora da ordem pública quando esgotados os meios dos órgãos estaduais. As exceções de direitos serão utilizadas como forma de facilitar o controle da ordem pelas polícias elencadas no art. 144 da CF/88, especialmente as Polícias Militares, verdadeiras garantidoras constitucionais da ordem pública.

---

<sup>132</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 29-42.

Após o restabelecimento da ordem que vigorava anteriormente, cessam os motivos que determinaram a imposição do estado de defesa, de igual forma cessam os efeitos, devendo ser reconduzidos àqueles órgãos constitucionais incumbidos de preservar a ordem pública no comando das operações de segurança pública.

### 3.4.2 Estado de sítio

Completa o chamado sistema constitucional de crises, o estado de sítio, por ser medida excepcional que visa garantir em *ultima ratio*, a defesa do Estado e das instituições democráticas.

É implementado extraordinariamente, por tempo e área determinada, e seu objetivo será preservar ou restaurar a normalidade constitucional, perturbada por motivo de comoção grave de repercussão nacional, ineficácia do estado de defesa ou por situação de beligerância com Estado alienígena, segundo prescreve o art. 137 da CF/88.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

§ 1º - O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

§ 2º - Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;

III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

Somente o Presidente da República pode decretar o referido estado de exceção, após ouvir, obrigatoriamente, os Conselhos da República e de Defesa Nacional. A obrigação de ouvir referidos Conselhos não vincula a decisão do Presidente, que age livremente para decretar ou não a medida de exceção, que produzirá efeitos no âmbito nacional.

Após a consulta obrigatória aos Conselhos o Presidente deve submeter o decreto ao Congresso Nacional, para que este autorize, por maioria absoluta, as medidas excepcionais. Diferentemente do que ocorre no estado de defesa, o decreto não poderá ser elaborado sem o aval do Congresso Nacional.<sup>134</sup>

Haverá também, neste estado de exceção o controle político e o controle jurisdicional. O político é realizado pelo Congresso Nacional em três etapas; a primeira, com a autorização para a decretação do estado de sítio, conforme art. 137 da CF/88; a segunda, de acordo com o art. 140, acontece no momento da extraordinariedade; a terceira e última etapa acontece com o fim da extraordinariedade e de seus efeitos, com avaliação dos relatórios do Poder Executivo.

O controle jurisdicional abrangerá todos os atos nos quais se aplicam as medidas de exceção, e sendo julgados eivados de vício, seus executores responderão judicialmente por suas condutas.

---

IV - suspensão da liberdade de reunião;

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

<sup>134</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p.736-745.

Não se pode compreender o estado de sítio, sem que se vislumbre a atuação das Forças Armadas, uma vez que antes de sua decretação os órgãos incumbidos de manter a segurança interna falharam, mesmo com a decretação do estado de defesa, que impôs diversas medidas coercitivas que facilitariam a atuação dos órgãos de segurança pública, estes não foram capazes de restabelecer a ordem.

O estado de sítio é decretado para a defesa do Estado e das instituições democráticas, sendo a mais ríspida medida de segurança do ordenamento pátrio. Entende-se que as medidas devem ser compatíveis com a gravidade do momento, portanto, tendo as Forças Armadas o maior poder coercitivo do Estado brasileiro devem estas, apesar de não existir nenhuma lei que imponha seu emprego, serem utilizadas para restabelecer o *status quo ante*.

Quando o estado de sítio for motivado pela declaração de guerra ou resposta armada, a competência inicial para agir será das Forças Armadas, que devem zelar pela ordem constitucional vigente e a própria existência do Estado Brasileiro .

## CONCLUSÃO

O Brasil, hodiernamente, se encontra em um processo de degradação cultural, fomentado pelo medo, pela desigualdade social, pela fome, pelo tráfico de entorpecentes, pela corrupção e pelos altos índices de criminalidade, principalmente nos grandes centros urbanos.

O Estado tem perdido a capacidade de gerenciar as crises existentes, principalmente aquelas que resultam do sistema de segurança pública, criando uma clara anomalia que vem sendo combatida de maneira paliativa, com incursões policiais desprovidas de planejamento técnico etc.

A forma que o Estado brasileiro foi concebido administrativamente influi diretamente nos resultados obtidos no combate a violência. O Brasil adotou como forma de Estado a federação. Este modelo implica em peculiaridades importantes principalmente nas atribuições de responsabilidade entre os entes federados. No modelo brasileiro as competências são privativas ou comuns. Se comuns as responsabilidades são distribuídas entre os entes.

A ordem pública se insere no âmbito das competências comuns principalmente a dois entes, a União e os Estados. A CF/88 no art. 144 distribui competências a órgãos que por meio da segurança pública irão preservar parte do todo ordem pública.

A ordem pública é reflexo dos mais variados aspectos sociais como a moral, a economia, a religião, a política, etc. Todos esses valores são expressos no ordenamento



jurídico do Estado por meio de suas leis. As leis são a expressão dos principais valores sociais que devem ser preservados ou alcançados por uma sociedade. O conjunto de leis é denominado ordem jurídica, e seus efeitos podem ser observados por meio da ordem pública.

A finalidade da ordem pública é possibilitar que a vida em sociedade seja harmoniosa, que as instituições estatais incumbidas de viabilizar a vontade do Estado consigam desempenhar naturalmente suas funções sem grandes obstáculos.

A ordem pública se insere no âmbito das competências comuns principalmente aos dois entes, União e Estados. A CF/88 no art. 144 distribui competências a órgãos que por meio da segurança pública irão preservar cada um, parte do todo ordem pública. Os órgãos responsáveis pela segurança pública são: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiro militar. Cada órgão tem suas atribuições delimitadas por lei, onde serão exercidas todas as suas prerrogativas funcionais.

Destaca-se do art. 144 o conteúdo do § 5º, que prescreve caberem às polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Infere-se que nos Estados a preservação e o restabelecimento da ordem pública são de responsabilidade dos órgãos de segurança elencados no art. 144, destacando-se em especial as Polícias Militares, por conferir a esta a guarda não só da parte que lhe cabe no todo ordem pública, ou seja, todas as demais prerrogativas que não sejam atribuídas aos demais órgãos, como também deixa claro que a esta cabe substituir os demais organismos elencados no art. 144, quando estes não forem capazes de cumprir com suas funções, conforme interpretação do § 5º.

Uma vez que a segurança pública objetiva preservar a ordem pública e a CF/88 após elencar todos os órgãos que compõem o sistema, mantém no § 5º do art. 144, a

responsabilidade às Polícias Militares em restabelecer a ordem, resta clara a intenção de colocá-las como guardiã do todo ordem pública agindo no âmbito dos Estados como *ultima ratio* nas questões relativas à ordem pública interna, dentre todos os órgãos elencados no art. 144 da CF/88.

As Forças Armadas se inserem neste contexto por terem, no decorrer da história constitucional brasileira, desempenhado funções no âmbito externo e interno, neste último, seu emprego variava de intensidade conforme o momento político vivenciado pelo país. As Forças Armadas compõem o sistema de defesa do Estado e de suas instituições democráticas, que se inicia com a atuação preventiva e deságua em última análise com o emprego operacional das Forças Armadas no âmbito interno, conforme estudado e demonstrado com apoio da legislação pertinente.

Uma vez reconhecida como parte do Estado Democrático de Direito, sendo uma instituição que detém prerrogativas legais para atuarem legitimamente no cenário interno e externo, foi interpretado seu papel constitucional quanto à atuação no restabelecimento da ordem pública, seus limites legais e suas prerrogativas.

Da análise do emprego das Forças Armadas no restabelecimento da ordem pública conclui-se que deve ser subsidiária. Para atuar na garantia da lei e da ordem, na intervenção federal e nos sistema constitucional de crises (estado de defesa e de sítio), as forças dos Estados devem sucumbir frente à adversidade encontrada, para que haja legitimidade no emprego das Forças Armadas, principalmente às Polícias Militares que conforme demonstrado no art. 144 § 5º, da CF/88, cabe a preservação da ordem pública e dentro do inter-relacionamento, entre segurança pública e segurança interna, cabe inicialmente também a defesa da ordem interna.

As Forças Armadas atuando no restabelecimento da ordem pública age de forma emergencial e temporariamente. Serão concedidas todas as prerrogativas constitucionais inerentes as Polícias Militares descritas no Decreto-Lei 2.010 de 1983. Cessado o motivo que determinou sua ação, devem as forças de segurança elencadas no art. 144 da CF/88 serem restabelecidas em suas funções.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

ALCANTARA, Fernando Cesar Diogo de. **Direito constitucional: defesa do estado: as forças armadas nas constituições brasileiras (1822/2004)**. Rio de Janeiro, 2007.

ARTHOU, Alan Paes Leme. **Ordem mundial, relações externas e poder militar**. In: REBELO, Aldo; Fernandes, Luiz (org). *Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

ASSIS, Jorge Cesar de. **Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas**. 6. ed. Curitiba: Jurua, 2005.

BAPTISTA, Carlos Almeida. **Estrutura militar e imperativos de segurança nacional**. In: REBELO, Aldo; Fernandes, Luiz (org). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

BASTOS, Márcio Thomaz. **As forças armadas e a segurança pública**. In: ALMEIDA PINTO, J. R. de; Rocha, A. J. Ramalho da; Silva, R. Doring Pinho da, (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004.

BESTER, Gisela Maria. **Direito constitucional**. São Paulo: Manole, 2005.

CANHACI, Ricardo. **O exército brasileiro nas operações de garantia da lei e da ordem**. Rio de Janeiro: ECEME, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CASTRO, Celso; D'Araújo, Maria Celina. **Militares e política na nova república**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CAMPANHOLE, Adriano; Campanhole Adriano. **Constituições do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CRETELLA JUNIOR, José. **Lições de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: J. Bushatsky Editor, 1972.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico** – Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1999.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**/ Álvaro Lazzarini; sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

\_\_\_\_\_. **Polícia de manutenção da ordem pública**. In: FAGUNDES, Miguel Seabra (org). **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11. ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. **A constituição federal de 1967 comentada**: Rio de Janeiro: J. Konfino, 1967.

MALUF, Sahid. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Sugestão Literária S/A, 1979.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira**. Rio de Janeiro: J. Ribeiro dos Santos, 1918.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: 2001.

\_\_\_\_\_. **Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública**, *Revista de Informação Legislativa*, n.107, Senado Federal, 1987.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Fagundes Miguel (Org.) *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

\_\_\_\_\_. **Mutações de direito administrativo**. 3. ed. Rio e Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional**: a criação do ministério da defesa na presidência de FHC. Barueri, SP: Manole, 2005.

RIBEIRO JÚNIOR, João. **Teoria geral do estado & ciência política**. 2. ed. Bauru, SP: Edipro, 2001.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O mandato de injunção**. São Paulo: RT, 1989.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Orlando. **Comentários à constituição da república federativa do brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

**SUPER INTERESSANTE**, São Paulo. Ano 2, n. 5, p. 82, maio. 1988.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de 05 out. 88.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de 17 de outubro de 1969.

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, de 24 de janeiro de 1967.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 18 de setembro de 1946.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 10 de novembro de 1937.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 16 de julho de 1934.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 24 de fevereiro de 1891.

CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL, de 25 de março de 1824.

BOLETIM RESERVADO. PMRJ nº 68, de 15 de abril de 1982.

DECRETO LEI Nº 2.010, de 12 de jan. 83. Altera o Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, que reorganiza as polícia militares e os corpos de bombeiros militares dos estados, dos territórios e do distrito federal e dá outras providências. DOU. de 13.1.1983

DECRETO LEI Nº 88.777, de 30 de set. de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares. DOU. de 4.10.1983.

LEI COMPLEMENTAR Nº 69, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. DOU 27.7.91.

LEI COMPLEMENTAR Nº 97, de 09 jun. 99. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. DOU de 10.6.1999.

LEI COMPLEMENTAR Nº117, de 02 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. DOU. de 3.9.2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1º Turma. Re 14.658. Ementa [...] Relator: Min. Luiz Gallotti. 03 de jul. de 1950.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer nº GM 025. 10 2001. Diário Oficial nº 154-E, de 13 de agosto de 2001. p. 6.