



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

LUCAS PEDROSO NEVES DIAS

**A (IN)ADEQUAÇÃO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA
LEI E DA ORDEM**

BRASÍLIA
2019

LUCAS PEDROSO NEVES DIAS

**A (IN)ADEQUAÇÃO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA
LEI E DA ORDEM**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

BRASÍLIA

2019

LUCAS PEDROSO NEVES DIAS

**A (IN)ADEQUAÇÃO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA
LEI E DA ORDEM (GLO)**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

BRASÍLIA, 27 DE SETEMBRO DE 2019

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador Dr. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

Professor(a) Avaliador(a)

A (in)adequação do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem

Lucas Pedroso Neves Dias ¹

Resumo: A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 142 acerca das Forças Armadas, destinando-as à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Recentemente esta última atribuição vem sendo exercida corriqueiramente, através das denominadas operações de garantia da lei e da ordem (GLO), gerando um debate acerca da adequação ou inadequação deste uso. Este trabalho tem o objetivo de fazer um retrospecto histórico constitucional sobre a atuação das Forças Armadas, discorrer sobre os motivos que levam a este emprego reiterado nos dias atuais e investigar em que situações e sob quais condições este emprego deve ocorrer, observando o disposto na nossa legislação pátria, tendo como objetivo principal elencar os aspectos desta atuação e concluir acerca da adequabilidade do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Com base em uma pesquisa teórica e bibliográfica, será discutido acerca do treinamento e equipamento utilizados pela tropa, sua instrução jurídica e a cooperação estatal a fim de alcançar uma efetividade social, alcançando uma conclusão que reconheça os aspectos positivos e identifique as necessidades de adequação para que tal emprego ocorra da melhor forma.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Garantia da Lei e da Ordem. Forças Armadas.

Abstract: The Federal Constitution of 1988 provides in its article 142 about the Armed Forces, destining them for the defense of the Fatherland, the guarantee of the constitutional powers, and at the initiative of any of these, the law and the order. Recently this last attribution has been exercised routinely, through the so-called law and order guarantee operations, generating a debate about the appropriateness or inadequacy of this use. This paper aims to make a constitutional historical retrospective on the Armed Forces performance, to discuss the reasons that lead to this reiterated employment today and to investigate in what situations and under

¹ Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. cursando o último período do curso.
E-mail: ten.pedroso@sempreceub.com

what conditions this employment should occur, observing the provisions of our homeland legislation, having as main objective to list the aspects of this action and to conclude about the adequacy of the use of the Armed Forces in the guarantee of the law and the order. Based on a theoretical and bibliographical research, it will be discussed about the training and equipment used by the troop, its legal instruction and state cooperation in order to achieve social effectiveness, reaching a conclusion that recognizes the positive aspects and identifies the needs of adequacy for that such employment occurs in the best way.

Keywords: Constitutional Law. Administrative law. Guarantee of Law and Order. Armed forces.

Sumário: Introdução. 1. - Histórico do uso das Forças Armadas no âmbito interno e a atualidade. 1.1. - Os dispositivos constitucionais acerca do emprego das Forças Armadas. 1.2. - Os fatores sociológicos que levam as Forças Armadas a atuarem. 1.2.1. - O aparente desuso das Forças Armadas. 1.2.2. - A insegurança pública e o clamor popular. 2. - Legislação infraconstitucional, a LC 97/99 e as normas de emprego das Forças Armadas. 3. - A (in)adequação do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. 3.1. - A incompatibilidade funcional, principiológica, estrutural e de equipamentos. 3.2. - A insegurança e os percalços jurídicos. 3.3. - A real efetividade das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

As Forças Armadas brasileiras, por dispositivo constitucional, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, de acordo com a disposição do art. 142, da Constituição Federal. Ocorre que atualmente, assim como na maior parte da história, o Brasil se encontra em situação de pacificidade diplomática, não estando envolvido em guerras e nem mesmo na iminência delas, acarretando uma desvinculação fática e prática das instituições militares com a sua missão constitucional primordial de defesa da Pátria.

Por este motivo, somado com o contexto de insegurança pública do Brasil, que afeta uma grande proporção de indivíduos e coletividades, mais a precariedade de órgãos de segurança estaduais, as Forças Armadas vêm sendo corriqueiramente empregadas nas denominadas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Como exemplos recentes e marcantes dessa atuação temos a força de pacificação no Complexo da Maré e a Intervenção Federal, ambas no estado do Rio de Janeiro, e a atuação a nível nacional perante a paralisação dos caminhoneiros em maio de 2018, ocasião na qual o Exército desobstruiu rodovias e realizou escolta de cargas.

No presente trabalho, analisaremos o histórico do emprego das Forças Armadas nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), os motivos que mais comumente ocasionam esta atuação, relacionados ao aparente desuso das Forças Armadas, à insegurança pública e ao clamor popular.

Ademais, será feita uma análise dos dispositivos legais que autorizam e regulamentam a atuação dos militares no âmbito interno, com enfoque na Lei Complementar 97/99, que dispõe acerca das normas gerais de emprego das Forças Armadas, e no Decreto nº 3897/01, que fixa as diretrizes deste emprego na Garantia da Lei e da Ordem, seguido de um estudo sobre o poder de polícia atribuído às tropas em operação.

Concluindo, trataremos sobre os aspectos positivos e negativos do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, investigando o processo de “policiaização das Forças Armadas” e seus efeitos legais e práticos, além de analisar os aspectos de tal atuação, a fim de responder se tal emprego é adequado ou não. Tal estudo se mostra importante a fim de constatar se a atuação das forças federais em âmbito interno oferecesse benesses que justificam seu uso ou se mostra indevida, buscando critérios objetivos para balizar tal atuação, neste cenário de recorrentes acionamentos das mesmas.

Por fim, temos como objetivo geral deste trabalho discutir a (in)adequação do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, e para isto alcançaremos os seguintes objetivos específicos: compreender o histórico, o contexto e os motivos que levam a esse emprego; compreender a legislação que dispõe e regulamenta a atuação das tropas, identificando a legalidade e legitimidade da mesma; Identificar os limites do poder de polícia atribuído aos militares nestas operações; Discutir o cabimento e capacidade das forças federais em exercer a manutenção da ordem interna; E investigar os pontos positivos e negativos sobre

a utilização de militares das Forças Armadas nas operações de Garantia da Lei e da Ordem. Para obtenção de tais resultados, utilizaremos o método da pesquisa bibliográfica e documental, através de doutrinas que versem sobre os temas de direito constitucional e administrativo, também coletando dados de pesquisa de diversos trabalhos acadêmicos que versem sobre a temática, além de matérias jornalísticas, de modo que tais auxiliem o êxito dos objetivos deste trabalho.

1. HISTÓRICO DO USO DAS FORÇAS ARMADAS NO ÂMBITO INTERNO E A ATUALIDADE

O objetivo deste primeiro tópico é verificar, mesmo que brevemente, o papel que as Forças Armadas exerceram ao longo da história política e constitucional do Brasil, antes de adentrar na questão da sua adequação nas operações de garantia da lei e da ordem. De forma a nos contextualizarmos e compreendermos como se deu a evolução e progresso da legalidade de seu emprego.

1.1. Os dispositivos constitucionais acerca do emprego das Forças Armadas

As Forças Armadas surgem como um efeito da proclamação da independência², muito embora o Exército se considere iniciado ainda no período colonial, mais especificamente na histórica batalha de Guararapes, ainda no século XVII, na qual índios, negros e brancos se uniram para defender o solo brasileiro de invasores estrangeiros³. A Constituição Federal de 1824, que continha um bojo autoritário, concentrava o poder na figura do Imperador, que por conseguinte controlava os poderes através de seu Poder Moderador⁴, tratava sobre as Forças Armadas atribuindo a ela natureza obediente⁵, e dispondo sobre a competência privativa do

² REIS, Kleuber Nascimento dos. *O emprego das Forças Armadas no restabelecimento da Ordem Pública*. 2009. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

³ CASTRO, Celso. *A invenção do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. p.36.

⁴ SOUZA, Braz Florentino Henriques de. *Do Poder Moderador: Ensaio de Direito Constitucional*. Recife: Typographia Universal, 1864. p. 26.

⁵ Art. 147 da Constituição Imperial de 1824: “A força militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima”.

poder Executivo de empregar as Forças como bem lhe parecer conveniente à segurança e defesa do império⁶.

Em 1889, o Brasil tornou-se uma República, perdurando-se como tal forma de governo até a presente época, e neste período histórico tivemos sete constituições, cada uma destas trazendo dispositivos acerca das Forças Armadas. A Carta Magna de 1891, que abandonou o Poder Moderador e adotou a tripartição dos poderes de Montesquieu⁷ e perdurou durante toda a República da Espada⁸, atribuiu às Forças Armadas o caráter permanente e as destinou à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.⁹ Tal dispositivo não mencionava o termo “ordem”, que viria a aparecer em textos futuros, citando somente a “manutenção das leis no interior”, um conceito quase equivalente, mantendo a atuação militar dentro dos limites da legalidade, inibindo seu emprego por mero interesse, de forma que ultrajasse os princípios da lei.

Em 1934, no governo de Getúlio Vargas, o Brasil teve sua segunda constituição promulgada, na qual, de forma inédita, apareceria a clássica atribuição de garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem¹⁰, diferindo da Constituição anterior, usando pela primeira vez o vocábulo “ordem” nas atribuições de tais instituições. Havendo distinção constitucional entrei “lei” e “ordem”, coube às Forças Armadas interpretar a amplitude do termo ordem, fortalecendo-as no cenário político e ampliando sua capacidade de interferência.¹¹

Por conseguinte, a Constituição Federal de 1937 surgiu em um espectro político conturbado, no qual o presidente Vargas exerce um poder autoritário em reação à Intentona

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁶ Art. 148 da Constituição Imperial de 1824: “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a força armada de mar e terra, como bem lhe parecer conveniente à segurança, e defesa do Império”.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁷ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 203.

⁸ TIFALDI, Thiago. *Ditadura Residual*. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Católica de São Paulo, 2017.

⁹ Art. 14 da Constituição Republicana de 1891: “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior”.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil*, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

¹⁰ Art 162 da Constituição de 1934: “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, e, ordem e a lei”.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

¹¹ AGUIAR, Roberto A. R. de. *Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p. 22.

Comunista, através da “Constituição Polaca”.¹² A regulação da Carta de 1937, relativa às Forças Armadas, se encontra nos artigos 160 a 165, de cuja leitura se percebe uma menor autonomia das mesmas e fiel obediência ao Poder Executivo e suas vontades¹³, refletindo o poder ditatorial do regime da época e a característica subserviente das Forças Armadas.

No ano de 1946 houve a promulgação de uma nova Constituição, que marcava a redemocratização política, fato este influenciado pela 2ª Guerra Mundial, ressaltando-se que o Brasil lutou a guerra ao lado dos “Aliados” contra o nazifascismo, gerando um paradoxo fático-moral com o próprio regime autoritário brasileiro.¹⁴ Tal Carta trouxe novos dispositivos acerca das Forças Armadas, limitando a autoridade do Presidente ao disposto na lei¹⁵, em contraponto ao período ditatorial recém passado. Em contrapartida, as Forças Militares receberam maior autonomia, devido ao resgate do termo “lei e ordem” já usado na Constituição de 1934¹⁶, revivendo a possibilidade de atuação além da lei sob a premissa de guardar a ordem, já que esta não tinha um conceito legal definido, esta finalidade trouxe uma relevância às Forças Armadas no cenário interno, precedendo a ascensão dos militares ao poder.¹⁷

Em 1964 os militares chegaram ao poder, trazendo à tona a necessidade de uma nova Carta Magna, que representasse os anseios do novo governo, resultando na Constituição Federal de 1967. Embora naquela época, as Forças Armadas atuassem ativamente nas segurança interna, tal carta dispôs sobre elas em apenas três artigos, do 92 ao 94, nos quais as caracterizou como nacionais e permanentes, organizadas com base na hierarquia e disciplina, e sob

¹² LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 213-214.

¹³ Art. 2º do Estatuto dos Militares: “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República”.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.864, de 24 de novembro de 1941*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De13864.htm>. Acesso em: 11 set. 2019.

¹⁴ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 219.

¹⁵ Art. 176, da Constituição de 1946. “As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei”.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

¹⁶ Art. 177, da Constituição de 1946. “Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

¹⁷ AGUIAR, Roberto A. R. de. *Os militares e a constituinte: poder civil e poder militar na constituição*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p. 26.

autoridade suprema do Presidente da República, dentro dos limites da lei, texto este similar às Cartas anteriores.¹⁸

A Constituição de 1967 sofreu alterações em 1969, através da Emenda Constitucional nº1, sendo esta norma constitucional objeto de discussão doutrinária acerca de sua verdadeira natureza, sobre se foi de fato uma emenda, como foi formalmente reconhecida, ou uma nova Carta oriunda de um poder constituinte originário¹⁹. De qualquer forma, no que se refere à atuação das Forças Armadas, elas são colocadas como essenciais à execução da política de segurança nacional, algo inédito e que legitimava a seu uso no cenário político, e também trouxe como sua atribuição a garantia dos poderes constituídos, e não mais poderes constitucionais.²⁰

Quanto à Constituição Federal de 1988, vigente atualmente em nosso país, e sua disposição sobre as Forças Armadas, a sua regulamentação institucional se dá no artigo 142:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.²¹

Visualiza-se então a manutenção da característica essencial de subordinação das Forças Armadas, além dos termos “Lei e Ordem”, já utilizados em Cartas anteriores, que servem como embasamento para o posterior emprego nas operações estudadas neste trabalho.

1.2. Os fatores sociológicos que levam as Forças a atuarem

Sob a égide da Carta Magna de 1988 e da legislação infraconstitucional, especificamente a Lei Complementar 97/99 e o Decreto nº 3897/01, e desde então, as Forças

¹⁸ Art. 92, da Constituição de 1967: “As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei”.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

¹⁹ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 229.

²⁰ Art. 91, EC 01/1969. “As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem”.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01, de 1969*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

Armadas vêm sendo empregadas de forma constante no âmbito interno, sob a premissa da garantia da Lei e da Ordem. Como exemplos recentes temos a breve ação no dia 24 de maio de 2017, por ocasião de protestos ocorridos na esplanada dos ministérios em Brasília, a Intervenção Federal decretada no Estado do Rio de Janeiro em fevereiro de 2018, a atuação na desobstrução de vias e escolta de cargas durante a paralisação dos caminhoneiros em maio do mesmo ano. Mais adiante neste trabalho serão abordados os fatores legais que culminam neste uso, porém, tal emprego reiterado também é um reflexo de aspectos sociológicos que podem ser observados.

1.2.1. O aparente desuso das Forças Armadas

A lei nº 13.080/15 dispõe em seu art. 89, §1º, III, sobre o dever dos Comandos das Forças Armadas darem publicidade aos quantitativos de efetivo²². A Marinha do Brasil, conforme informado no anexo I da Portaria nº 5 da Secretaria de Orçamento Federal, expedida em abril de 2019²³, possui um efetivo de 77.975 militares ativos, com soldos que variam de R\$988,53 a R\$13.471,00 mais adicionais, 50.884 reformados ou aposentados, além de 61.974 beneficiários de pensão. Já o Exército Brasileiro, conforme Portaria Conjunta nº 5, de abril de 2019²⁴, com fonte nos dados da 1ª Subchefia do Estado-Maior do Exército e do Centro de Pagamento do Exército, possui um efetivo ativo de 223.104 militares, com soldos idênticos aos da Marinha, contando também com 70.971 militares reformados ou aposentados e 107.834 beneficiários de pensão. Por fim, a Força Aérea Brasileira, em Anexo, de maio de 2019, à Portaria Conjunta nº 5²⁵, informa possuir 70.897 militares ativos, com soldos idênticos ao das outras forças, 40.822 militares reformados ou aposentados e 36.891 beneficiários de pensão.

²² Art. 89, § 1º, inc III da Lei 13.080/15: Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União disponibilizarão e manterão atualizada, nos respectivos sítios na internet, no portal "Transparência" ou similar, tabela, por órgão, autarquia, fundação e empresa estatal dependente, com os quantitativos, por níveis e o total geral, de: § 1º No caso do Poder Executivo, a responsabilidade por disponibilizar e atualizar as informações previstas no *caput*, será: III - de cada Comando das Forças Armadas, no caso de seus militares.

BRASIL. *Lei 13.080, de 02 de janeiro de 2015*. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/159614815/lei-13080-15>>. Acesso em: 10 set. 2019.

²³ MARINHA DO BRASIL. *Servidores*, 2019. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/servidores>>. Acesso em 09 set. 2019.

²⁴ EXÉRCITO BRASILEIRO. *Servidores*, 2019. Disponível em: <<https://www.eb.mil.br/servidores>>. Acesso em 09 set. 2019.

²⁵ FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *Servidores*, 2019. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/servidores>>. Acesso em 09 set. 2019.

Em consequência ao largo efetivo das Forças e a grande quantidade de beneficiários de pensões, resta evidente e assim o é veiculado nas mídias, que as forças militares brasileiras demandam um valor expressivo do orçamento federal, resultando, por exemplo, no maior gasto com pessoal da década, em 2019, somando R\$81,1 bilhões de reais²⁶, sendo que tal informação acaba por chegar ao público, como nos casos das polêmicas pensões a filhas e viúvas de militares²⁷. Ademais, fora os gastos com remuneração de pessoal, existem outros como moradia, alimentação e fundo de saúde. Ocorre que tais custos são segurados pela sociedade civil, que raramente se recorda da necessidade das Forças Armadas, estando distante de seu vislumbre a necessidade de mera dissuasão no espectro internacional.²⁸

Ao citar-se Forças Armadas, a função primordial a qual lhes é atribuída é a do combate, mais especificamente a guerra externa, porém, o Brasil é um país diplomaticamente pacífico, que desde a 2ª Guerra Mundial não emprega suas tropas em conflitos armados transfronteiriços, com exceção das missões de paz da ONU, e que não possui vizinhos que aparentemente ameacem sua soberania ou estabilidade. Este ambiente de quietude externa implica na constatação popular que as Forças Armadas brasileiras vivem em um aparente ócio, haja vista que não há sequer previsão das mesmas serem empregadas na sua missão constitucional de defesa da Pátria. Tal discurso corrobora teses que sustentam a desnecessidade de se possuir Forças Armadas e o conseqüente contingenciamento de gastos na área de Defesa, utilizando da paz inerente ao Brasil para legitimar seu emprego em ações internas e secundárias²⁹, ou seja, esse remanejamento do emprego, de atividades de guerra para atividades civis e de segurança pública, visa justificar os altos custos de manutenção e investimentos na área militar, que saem do bolso do cidadão, que pressupõem talvez erroneamente que os militares são de certa forma inúteis no cenário atual, e pretendem vê-los sendo utilizados de alguma forma.³⁰

As Forças Armadas exercem funções de extrema importância no espectro nacional, como dissuasão frente a outros países, segurança das fronteiras e ações subsidiárias em locais

²⁶ GIELOW, Igor; PATU, Gustavo. *Defesa tem maior gasto com pessoal na década, e investimento militar cai*, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/defesa-tem-maior-gasto-com-pessoal-na-decada-e-investimento-militar-cai.shtml>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

²⁷ SOUZA, André de. *Pensões de filhas de militares superam R\$5 bilhões*, 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/pensoes-de-filhas-de-militares-superam-5-bilhoes-22723549>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

²⁸ FONSECA, José Geraldo da. *A Policialização das Forças Armadas*. 2013. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Departamento de Estudos da Escola de Guerra, Altos Estudos de Política e Estratégia, Rio de Janeiro, 2013. p. 40

²⁹ FONSECA, op. cit., p. 27-28.

³⁰ Ibidem, p. 24.

inócuos, porém tal informação não é adequadamente disseminada, acarretando um sentimento social de que os cidadãos, através de seus impostos, mantém um artefato militar numeroso e dispendioso, que não cumpre sua finalidade principiológica. Somando-se isto a outros fatores, como a insegurança pública, que abordaremos mais a frente, propicia-se o clamor pelo emprego dos militares nas ações internas, as denominadas operações de garantia da Lei e da Ordem, que, em regra, deveriam ser inusuais.

1.2.2. A insegurança pública e o clamor popular

O Brasil é um país violento, onde impera o sentimento de insegurança e medo, a níveis em que se pode considerar uma questão de saúde mental pública³¹, e tal sentimento é causado por fatores como o aumento da criminalidade, o espetáculo midiático acerca da violência e da barbárie e a urbanização desenfreada³². A constatação sobre o Brasil ser um país demasiadamente violento provém de uma mera análise de dados, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018³³, no ano de 2017 ocorreram 55.900 homicídios dolosos, 2.460 latrocínios, 955 lesões corporais seguidas de morte, 61.032 estupros e 199.484 armas de fogo apreendidas, com a média de 175 mortos por dia de maneira violenta de maneira intencional, o que resulta no sentimento supracitado.

Por conseguinte, os brasileiros veem as Forças Armadas como a instituição pública mais confiável, conforme pesquisa realizada pelo instituto Datafolha³⁴, onde 45% das pessoas disseram “confiar muito” no Exército, Marinha e Aeronáutica. Podemos constatar que este fator da confiabilidade elevada da população, somado ao sentimento de insegurança e medo constante, além dos altos custos e aparente ócio dos militares podem ser o gerador do clamor

³¹ SOARES, Gláucio Ary Dillon. O sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados. In: DUARTE, Mário Sérgio de Brito (Coord.); PINTO, Andréia Soares; CAMPAGNAC, Vaanessa. (Orgs.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização - 2007*. 1. ed. Rio de Janeiro: Rio Segurança, 2008, p. 108.

³² CARDOSO, Gabriela Ribeiro; SEIBEL, Erri José; MONTEIRO, Felipe Monteiro; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 7, n. 2, 144-161, ago/set. 2013.

³³ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em: 10 set. 2019.

³⁴ OPINIÃO PÚBLICA. *Brasileiros veem Forças Armadas como instituição mais confiável*, 2019. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/04/1987746-brasileiros-veem-forcas-armadas-como-instituicao-mais-confiavel.shtml>>. Acesso em: 10 set. 2019.

popular acerca do uso das Forças Armadas no combate à criminalidade, através das operações de garantia da lei e da ordem.

2. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL, A LC 97/99 E AS NORMAS DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

O emprego das forças militares federais na garantia da lei e da ordem está primordialmente previsto no art. 142 da Constituição Federal, mas tal dispositivo se trata de uma norma de eficácia reduzida, necessitando norma posterior que lhe conceda aplicabilidade³⁵. Decorrente disto, na data de 9 de junho de 1999 foi sancionada a Lei Complementar nº 97³⁶, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O art. 15 da Lei Complementar 97/99 em seu parágrafo 1º nos traz a competência para a decisão do emprego das Forças Armadas como sendo do Presidente da República, por iniciativa própria ou a pedido dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado ou da Câmara dos Deputados³⁷. Adiante, o parágrafo 2º dispõe que tal atuação, na garantia da lei e da ordem, deverá ocorrer de acordo com diretrizes baixadas em ato do Presidente da República³⁸, após o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e patrimônio, sendo este as polícias federal, rodoviária federal, civis e militares, além dos corpos de bombeiros³⁹.

³⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 41.

³⁶ BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

³⁷ Art. 15, da LC nº 97, de 09 de junho de 1999: O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

³⁸ Art. 15, § 2º, da LC nº 97, de 09 de junho de 1999: A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, 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.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

³⁹ Art. 144, da Constituição Federal de 1988: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Tal esgotamento supracitado será considerado quando o mesmo for formalmente reconhecido pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como: Indisponíveis, por exemplo nos casos de greve das polícias militares; Inexistentes, como em regiões de mata ou fronteira; Insuficientes, quando mesmo em situação de normalidade não seja capaz de promover a ordem necessária, resultando no não desempenho regular de sua missão constitucional, conforme o parágrafo 3º do mesmo artigo.⁴⁰ Por fim, ao se concretizar tais condições e mediante mensagem do Presidente da República, os órgãos operacionais das Forças Armadas serão ativados.

O parágrafo 4º do art. 15 da Lei Complementar 97/99 nos traz as características do emprego dos militares, devendo possuir caráter episódico e tempo limitado, desenvolvendo ações de caráter preventivo e repressivo necessários para assegurar o resultado efetivo.

Tais ações são exercidas através do poder de polícia concedido às tropas, que é intrínseco e necessário às operações de segurança pública⁴¹, trazendo para si as prerrogativas das polícias militares, inclusive policiamento ostensivo, preventivo e repressivo⁴², conforme art. 3º do Decreto 3.897/01, devendo então exercer funções características às polícias militares na medida em que se fizerem necessárias, de forma emergencial e temporária, observando a legalidade, nos limites que a própria lei impõe aos policiais. Tal decreto viabiliza a determinação dos poderes concedidos às Forças Armadas durante as operações, sendo estes

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

⁴⁰ § 2º do art. 15, da LC nº 97/1999: A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, 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.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁴¹ § 4º do art. 15, da LC nº 97/1999: Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁴² Art. 3º, do Decreto nº 3.897/2001: Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a 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 previstos 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.

BRASIL. *Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

similares aos das polícias militares, assegurando o amparo legal devido para o cumprimento da missão.

Por analogia ao instituído no Decreto-Lei nº 2.010 de 12 de janeiro de 1983, que reorganiza as Polícias Militares dos Estados e Distrito Federal, caberá as Forças Armadas, durante as operações de Garantia da Lei e da Ordem: executar o policiamento ostensivo, fardado e planejado por autoridade competente; atuar preventivamente, como forma de dissuasão, em locais em que se presume possível perturbação da ordem; e atuar repressivamente nos casos em que tal turbacão de fato ocorra.⁴³

Observadas as normas para o emprego das Forças Armadas, percebe-se que a elas se atribui um caráter subsidiário, de forma que seu emprego só é legítimo perante a indisponibilidade, inexistência ou insuficiência dos órgãos de segurança pública, em especial os estaduais. Tal subsidiariedade advém da própria organização político-administrativa do Brasil⁴⁴, prevista na Constituição, que se denomina como uma República Federativa, o pacto federativo que nos rege objetiva a cooperação entre os entes e a integração nacional, descentralizando-se do poder federal⁴⁵, sendo cada ente federado responsável por manter a ordem pública por meio de suas polícias. O uso dos militares federais na segurança pública deve obedecer ao federalismo cooperativo e suas características, cabendo primariamente aos Estados deliberarem sobre sua própria ordem, atuando a União de maneira extraordinária.

Por fim, em situações extraordinárias, é possível o emprego das forças federais, quando solicitadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, para o necessário cumprimento da lei e garantia das votações e apurações⁴⁶, conforme a Lei nº 4.717/65. Também sendo previsto o uso

⁴³ Art. 3º, do Decreto-Lei nº 2.010/1983: 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, ressalvas 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; BRASIL. *Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁴⁴ Art. 18 da Constituição Federal de 1988. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

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

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004. p. 58-59.

⁴⁶ Código Eleitoral: Art. 23: Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,

dos militares na garantia da lei e da ordem em operações de proteção ambiental, regulamentado pelos artigos 7º e 8º do Decreto 7.957/13.

3. A (IN)ADEQUAÇÃO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Tendo sido esclarecidas juridicamente as hipóteses e termos em que se dá o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, há de se discutir a aptidão e adequação das próprias para tal função constitucional, ainda que subsidiária, o que será debatido neste tópico, para isto analisaremos alguns relatos, opiniões e argumentos, tanto favoráveis quanto contrários ao uso das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, a fim de chegar a uma conclusão sobre tal adequabilidade.

No ano de 2017, o então comandante do Exército General Eduardo Dias da Costa Villas Boas, expôs sua insatisfação no que concerne a esse emprego:

(...) internamente esse emprego inclusive causou agora recentemente alguma celeuma de garantia da lei e da ordem. Nos últimos 30 anos nós fomos empregados (em operações GLO) 115 vezes. O único estado onde não houve emprego até hoje, me parece, foi São Paulo. Nós não gostamos desse tipo de emprego. (...) O último grande emprego nosso foi na favela da Maré, comunidade da Maré no Rio de Janeiro, comunidade de 130 mil habitantes. Nós ficamos lá por 14 meses, senador. E eu periodicamente ia até lá e acompanhava o nosso pessoal, nossas patrulhas na rua. E um dia me dei conta, senador Requião, (vendo) nossos soldados atentos e preocupados (nas) vielas, armados, e (nas vielas) passando crianças, passando senhoras. E eu pensei: ‘estamos aqui apontando a arma para a população brasileira?!’, ‘nós somos uma sociedade doente!’. E lá ficamos 14 meses. E no dia que saímos, uma semana depois, tudo havia voltado ao que era antes. Então, temos realmente que repensar esse modelo de emprego porque ele é desgastante, perigoso e inócuo. (TV Senado, 2017).⁴⁷

Tal fala do General Villas Boas explicita alguns aspectos a serem analisados acerca do assunto, o primeiro é a frequência com que as Forças Armadas são utilizadas em GLO, foram 136 operações entre 1992 e 2019, conforme relatório atualizado emitido pelo Ministério da

XIV - requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração;
BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁴⁷ G1. *Temer assina decreto que autoriza uso das Forças Armadas na segurança pública do RJ*, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/temer-assina-decreto-que-autoriza-forcas-armadas-a-atuarem-na-seguranca-publica-do-rio.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2019.

RODRIGUES, Rute Imanishi; ARMSTRONG, Carolina. *A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil*. Relatório de pesquisa: IPEA, 2019, p.14.

Defesa, tendo a violência urbana como motivo em 16,9% das vezes⁴⁸. Este elevado número desafia o caráter subsidiário das operações e levanta o questionamento sobre se houve realmente a necessidade em todas as ocasiões ou apenas um exercício de conveniência da autoridade que determinou tal ação, mas, apesar disto, trata-se de um número elevado frente aos rígidos requisitos impostos pela lei para que tal emprego aconteça, havendo uma banalização do uso das Forças Armadas, nas palavras do ex-ministro da Defesa Raul Jungmann, banalização a qual é oriunda da crise da segurança pública, crise esta que não será resolvida pela Defesa⁴⁹. Ressalta-se que a segurança pública, como serviço público destinado à população e direito de todos, não deve ser compreendida como meio de guerra, destinada ao “combate de inimigos”, o que de fato é função das Forças Armadas,⁵⁰ mas sim como meio de preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Art. 144, CF/88: 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 (...).⁵¹

Evidencia-se, por conseguinte, a fala do então comandante do Exército no momento que diz “nós não gostamos desse tipo de emprego”, representando institucionalmente a opinião do Exército sobre operar em GLO, frase essa motivada pelo sentimento de ver sua tropa “apontando a arma para a população brasileira”, isto advém da ideia que as Forças Armadas são instituições cuja função primordial é proteger os brasileiros das ameaças externas, com o sacrifício da própria vida, e então se veem obrigadas a combater seus próprios conterrâneos.⁵²

⁴⁸ MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem*, 2019. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁴⁹ GARCIA, Gustavo. *Ministro diz que há 'banalização' do uso das Forças Armadas na segurança pública*, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/ministro-diz-que-ha-banalizacao-do-uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-publica.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁵⁰ NETO, Cláudio Pereira de Souza. *A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/Seguranca_Publica_na_Constituicao_Federal_de_1988.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019. p. 39.

⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁵² KARAM, Maria Lúcia. *O uso indevido das Forças Armadas em atividades de segurança pública*, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/maria-lucia-karam-uso-indevido-militares-seguranca-publica>>. Acesso em: 23 set. 2019.

3.1. A incompatibilidade funcional, principiológica, estrutural e de equipamentos

Embora a lei atribua às Forças Armadas a possibilidade de exercer o poder de polícia nos moldes das polícias militares, deve-se cuidar para que o militar federal não se torne um policial de luxo, e tais forças uma espécie de polícia reserva, à serviço dos interesses dos governantes meramente, pois embora os soldados possuam tal competência, suas aptidões sempre foram primariamente voltadas para a guerra, para o combate convencional.

O emprego disfuncional dos militares ignora o pretexto inerente aos tais, os quais são doutrinados e adestrados para o combate, para a guerra, carregando o poder e o dever de aniquilar o adversário, devendo conduzir suas ações com pressão constante sobre as forças inimigas, os impedindo de oferecer qualquer resistência⁵³. Ora, o militar das Forças Armadas não tem por princípio o “servir e proteger” das polícias militares, ele não adentrou a carreira para solucionar brigas familiares ou combater seus conterrâneos, mas para exterminar um inimigo, o externo, em defesa de sua Pátria, e não contra ela. Tal emprego inadequado descaracteriza a própria identidade do soldado, aquilo que o torna único.

Em sua missão principiológica, o soldado tem um poder de polícia amplo, restrito apenas às leis e convenções internacionais, porém, em sua missão subsidiária, tal poder é secundário e conexo, limitado e provisório como sua própria intervenção. A partir disso percebe-se que tal atuação indevida desprovê o militar daquilo que essencialmente o ampara, e o expõe às consequências jurídicas e situações muitas vezes acima de sua capacidade, uma vez que não há a opção de insubordinar-se.⁵⁴

Ao atuar em meio ao povo, o soldado não está exposto apenas aos percalços jurídicos, mas à exposição e julgamento da população civil, que à parte do supracitado, exigem que os agentes estatais sejam socialmente adaptados e aptos a exercer a função policial de maneira humanitária, sendo o brasileiro médio moderador e fiscal de tal atuação, o que leva a uma exposição da imagem das instituições federais.

⁵³ EXÉRCITO BRASILEIRO. *Manual de Campanha: A Infantaria nas Operações*. 1 ed. 2018. p.14. Disponível em:

<<http://www.bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2648/1/A%20Infantaria%20nas%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20-%20EB70-MC-10.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁵⁴ FONSECA, José Geraldo da. *A Policialização das Forças Armadas*. 2013. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Departamento de Estudos da Escola de Guerra, Altos Estudos de Política e Estratégia, Rio de Janeiro, 2013. p. 34.

Ademais, tal desvio de função acarreta problemas na atuação dos militares perante à sociedade, agindo muitas vezes de forma inóspita contra o cidadão brasileiro, assim como expõe a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) em seu relatório “Círculo de favelas por direitos”, *verbis*:

Outro ponto sensível presente no conjunto das áreas visitadas diz respeito ao descontrole dos agentes de segurança, relatados por três razões principais: A) por exaustão, como chamou a atenção uma moradora “quanto mais avança a hora mais agressivos ficam”; B) por despreparo, segundo falas locais principalmente soldados do exército pelo fato de não estarem em suas funções habituais; C) por estresse emocional, demonstrado pelo consumo de remédios ou outras substâncias.⁵⁵

O despreparo das tropas federais no que concerne ao trato da população gera rugosidades entre os mesmos e os civis, uma vez que o soldado é adestrado para destruir o invasor e proteger o brasileiro, mas quando se coloca o próprio cidadão como um possível inimigo, e paradoxalmente exige-se um tratamento cordial para com este, os princípios e os deveres do soldado resultam em uma confusão interna que tem por consequências possíveis situações indesejáveis de violações a direitos, como relatados pela DPRJ:

Nos meses iniciais eram mais comuns os relatos de posturas cordiais e educadas por membros das forças armadas. Entretanto, esta fala foi sendo substituída pelo registro de que violações cometidas pelas Forças Armadas têm se intensificado – ao longo da Intervenção -, em repetição e brutalidade.⁵⁶

Tal dificuldade de relacionamento com a população também é percebida entre os militares participantes das operações, como em relatos de agentes colhidos no trabalho de pesquisa da acadêmica Mariana Moreira e Silva em seu trabalho “O papel da AGU na defesa das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem”:

Eu penso que a operação de GLO é sensível em virtude do contato próximo com a população, que exige flexibilidade do militar em certos momentos (...). As FA são treinadas para a guerra, o combate externo, e não para atividades policiais com contato direto com a população (...).⁵⁷

Esta “guerra” que se cria entre os militares e os civis reflete em outros problemas sociais, como a aversão da própria população às tropas, este fato comunica-se com a preocupação do General Villas Boas em sua fala supracitada. O soldado é um brasileiro que se vê em uma situação onde acaba por oprimir seus compatriotas, e em casos como no Rio de

⁵⁵ DEFENSORIA NO MERENDIBA. *Círculo Favelas por Direitos*: Relatório Parcial. 2018. p. 21. Disponível em: <<https://goo.gl/WxyqVV>>. Acesso em: 2 set. 2019.

⁵⁶ DEFENSORIA NO MERENDIBA. *Círculo Favelas por Direitos*: Relatório Parcial. 2018. p. 21. Disponível em: <<https://goo.gl/WxyqVV>>. Acesso em: 2 set. 2019.

⁵⁷ SILVA, Mariana Moreira e. *O papel da AGU na defesa das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem*. 2016. 128 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016. p. 29.

Janeiro, o soldado que opera na favela o faz contra seu próprio “povo”, gerando intempéries sociais, como demonstra o relatório da DPRJ sobre a intervenção federal de 2018:

A atuação das Forças Armadas na Segurança Pública produz ainda um efeito perverso sobre seus quadros, em função de muitos morarem em favelas. Um relato emocionado da mãe de um militar sinaliza para novos tempos: “Meu filho que nasceu e cresceu aqui, fez a prova e conseguiu entrar no exército e agora ele vai ter que sair daqui porque ele corre risco, agora parte da favela entende que quem é do exército é como inimigo”.⁵⁸

Outro fator que contrapõe a destinação originária das Forças Armadas com seu emprego nas operações de GLO são os armamentos e equipamentos utilizados pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, como tropas destinadas para guerra estes dispõem de armamentos de grosso calibre e grande capacidade destrutiva, como por exemplo, o fuzil mais utilizado pelo Exército Brasileiro ainda é o FAL 7,62mm, não sendo o mais recomendado para ações urbanas devido seu grande alcance e poder de perfuração. O General Villas Boas assumiu a capacidade armamentista de sua tropa em entrevista concedida ao UOL, em 2017, quando era comandante do Exército.

Hoje o crime organizado, no Rio de Janeiro, dispõe de armamentos potentes como fuzis automáticos e granadas de mão, que normalmente são empregados por Forças Armadas. O armamento utilizado pelo Exército Brasileiro é vocacionado para o emprego em situações de guerra convencional e fazem frente aos armamentos usados pelos criminosos.⁵⁹

O armamento e equipamento inadequado, adquirido com intuito da guerra, traz consigo diversos riscos quando utilizados nas operações de GLO, pois são dotados de alto grau de letalidade, oriundos de um grosso calibre que visa matar ao invés de incapacitar, assim como alto grau de transfixação e alcance. Tal emprego, além de aumentar a letalidade durante confrontos, pode gerar os chamados “efeitos colaterais” que acabam por gerar mortes acidentais, como por exemplos vítimas de uma “bala perdida” que teve uma trajetória alongada ou perfurou um muro de uma residência ou porta de carro. Tal risco já era de conhecimento do comandante do Exército em 2017, quando na entrevista supracitada o General Villas Boas declarou:

A própria possibilidade de ocorrência de danos colaterais envolvendo civis inocentes, deve ser avaliada atentamente pela sociedade. Vale ressaltar que o Exército é vocacionado para uma situação de conflito armado. A Força é equipada com armas e

⁵⁸ DEFENSORIA NO MERENDIBA. *Circuito Favelas por Direitos: Relatório Parcial*, 2018. p. 21. Disponível em: <<https://goo.gl/WxyqVV>>. Acesso em: 2 set. 2019.

⁵⁹ KAWAGUTI, Luis. *Comandante do Exército diz que insegurança jurídica pode inibir ação de tropas no Rio*, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do-exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm>>. Acesso em: 02 set. 2019.

munições com alto grau de letalidade, alcance e capacidade de transfixação, e vem sendo empregada em áreas civis urbanas, densamente povoadas.

De primeiro plano, constata-se que o primeiro fator que determina a inadequação do uso das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem é oriundo de sua própria razão de ser, doutrina, adestramento e equipamento. Tendo como solução, frente a necessidade latente de seu emprego eventual, uma maior especialização das tropas federais nas doutrinas de combate específicas para tais ações, o que vem sendo observado gradativamente, tendo sido confeccionado em 2013 um Manual doutrinário de Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10) pelo Ministério da Defesa⁶⁰, e criado um Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem⁶¹, que objetiva capacitar os militares a atuarem nestes casos.

3.2. A insegurança e os percalços jurídicos

Um policial militar durante sua formação costuma aprender noções básicas de direito, além de serem egressos de concurso público, já os soldados das Forças Armadas, especificamente do Exército, ingressaram na instituição pelo serviço militar obrigatório e em grande parte são de origem humilde e carentes de instrução, também não tendo acesso a instruções voltadas para a área jurídica dentro da caserna. Tal déficit informativo resulta em um sentimento no qual o soldado por vezes se vê inibido de exercer sua função, perante a sensação de insegurança jurídica, como retratado por militares:

Eu acho que a tropa carecia de conhecimento jurídico relacionado à missão e de assessoramento nessa área. (...) Por isso, a tropa sentia que não havia amparo legal para a operação e que o acordo interministerial firmado constituiu um falso amparo, uma vez que esse acordo restringia as possibilidades de atuação da tropa à realização de patrulhamento ostensivo, revista e prisão em flagrante delito, o que dificultava a atuação. Além disso, para mim, as regras de engajamento não eram claras e ensejavam indefinição jurídica sobre as possibilidades de uso da força. Por outro lado, o desconhecimento da população e da tropa sobre os direitos, deveres e garantias fundamentais gerava interpretações erradas e dificultava o entendimento e aplicação durante a operação. Os militares não tinham conhecimento adequado sobre as possibilidades de uso da força e, por isso, estava disseminada entre eles a ideia de que as restrições jurídicas inviabilizavam a operação. Eu creio que havia amparo jurídico

⁶⁰ MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem*. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁶¹ Art. 1º, inc. XXV, da Portaria nº 1.718/2017: “Reconhecer e credenciar, como Instituições de Educação Superior, de Extensão e de Pesquisa (IESEP), as escolas, os centros e os institutos descritos a seguir: XXV - Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem”; BRASIL. *Portaria nº 1.718, de 13 de dezembro de 2017*. Disponível em: <[file:///C:/Users/samsung/Downloads/be52-17%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/samsung/Downloads/be52-17%20(2).pdf)>. Acesso em: 10 set. 2019.

para a ação dos militares, mas que nós militares é que não sabíamos fazer uso desse amparo. No entanto, as regras de engajamento, especialmente as empregadas no início da Operação São Francisco, foram de difícil cumprimento, uma vez que eram as mesmas da Copa do Mundo, em que há uma situação de normalidade, diferente do complexo da Maré. Por tudo isso, penso que seria necessário o maior preparo dos militares que atuam nas missões de GLO, especialmente sobre os aspectos jurídicos, uma vez que em muitos casos o militar tem que tomar sozinho decisões que impactarão os níveis operacional e tático. Ademais, a preparação deve levar em conta o nível intelectual do militar e sua capacidade de apreensão dos conceitos.⁶²

Há um consenso interior entre os militares que suas atuações dentro de uma operação de GLO carece de amparo jurídico, resultado da difícil compreensão e aplicação das regras de engajamento e hipóteses do uso legal da força, mas principalmente por uma defasagem no conhecimento jurídico dos agentes. Tal sentimento se correlaciona com a preocupação das consequências jurídicas advindas de tais ações, preocupação esta que a longo prazo também cabia ao General Villas Boas, quando ainda comandava o Exército, conforme dito por ele:⁶³

Os militares precisam ter garantia para não enfrentar daqui a 30 anos uma nova Comissão da Verdade pelo que vamos enfrentar no Rio durante a intervenção. Um soldado, por exemplo, que presta o serviço militar obrigatório, ao dar baixa das fileiras do Exército, pode ver-se preso a um processo judicial, arcando com os custos advocatícios e sendo submetido a diversos inconvenientes e constrangimentos de ordem pessoal. Esta situação pode perdurar por um extenso lapso temporal, até que o processo transite em julgado, mesmo se a ação motivadora tiver sido em legítima defesa e ele vier a ser inocentado.⁶⁴

É de se registrar que a legislação permite o uso dos órgãos da Advocacia-Geral da União na defesa de atos praticados pelos militares, na forma do artigo 22 da Lei Federal nº 9.028/1995.⁶⁵

Até meados de outubro de 2017, a grande preocupação dos militares era acerca da competência do crime de homicídio praticado contra civil em uma operação de GLO,

⁶² SILVA, Mariana Moreira e. *O papel da AGU na defesa das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem*. 2016. 128 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016. p. 29-30.

⁶³ ALENCASTRO, Catarina; GAMBA, Karla. *Comandante do Exército fala em evitar 'nova Comissão da Verdade'*, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do-exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm>>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁶⁴ ALENCASTRO, Catarina; GAMBA, Karla. *Comandante do Exército fala em evitar 'nova Comissão da Verdade'*, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do-exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm>>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁶⁵ BRASIL. *Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9028.htm>. Acesso em: 23 set. 2019.

preferindo-se que este seja julgado pela Justiça Militar Federal ao invés do Tribunal do Júri da justiça comum, conforme relatado por militar no trabalho já citado de Mariana:⁶⁶

Penso que a controvérsia acerca da competência para julgamento dos militares que, em razão de sua atuação em GLO, forem processados por crime doloso contra a vida de civis causa grande insegurança jurídica e, também, pressão sobre a tropa e seus comandantes, podendo comprometer o sucesso das operações. Essa situação precisa mudar urgentemente para que se evite que militares sejam julgados pela justiça comum, quando em uma operação de GLO, durante um confronto, venham a atentar contra a vida de um civil. A Justiça competente deve ser a militar que entende melhor os riscos e peculiaridades das operações militares, que um juiz comum.

O General Villas Boas, então comandante do Exército, seguiu a mesma linha em entrevista concedida ao UOL:

As inúmeras peculiaridades das atividades militares exigem um conhecimento mais apurado do julgador quanto às normas e princípios militares, quanto ao preparo e emprego de tropa das Forças Armadas durante operações de GLO, quanto a questões de hierarquia e de disciplina, dentre outras especificidades, proporcionando um julgamento mais preciso em relação aos atos praticados pelos militares. Aqui ressalta-se que a Justiça Militar é vista também como mais um mecanismo de garantia da tutela do Estado sobre suas forças militares, um fator a mais a garantir que as diretrizes do comando das forças sejam aplicado na íntegra; contribuindo para a eficácia da operação.

O uso do escabinato, um colegiado composto também por militares, permite à justiça militar aliar a experiência de militares, com longa trajetória na carreira, ao conhecimento técnico dos juízes civis, em todas as instâncias, permitindo um julgamento mais justo e isento. Pacificar esse entendimento é importante para trazer a segurança jurídica adequada. Não se deseja impunidade para possíveis desvios de conduta, muito longe disso. O que se quer é um julgamento justo e célere, aspecto fundamental para o enfrentamento da situação imposta pelas demandas da sociedade.⁶⁷

Conclui-se que até o fim de 2017 os militares se viam inibidos em agir durante as operações, receosos de possíveis percalços jurídicos consequentes, e também de serem julgados pela Justiça Comum em casos de eventual morte causada, buscando serem julgados pela Justiça Militar, não por esta ser mais branda mas por confiarem que tal justiça é mais capaz de analisar os fatos e julgá-los tendo conhecimento e noção da perspectiva militar.

Em 13 de outubro de 2017 foi sancionada a Lei nº 13.491, que trouxe algumas alterações ao Código Penal Militar, a mais substancial atribui à competência da Justiça Militar da União os crimes dolosos contra a vida cometidas por militar das Forças Armadas contra civil

⁶⁶ SILVA, Mariana Moreira e. *O papel da AGU na defesa das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem*. 2016. 128 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016. p. 28.

⁶⁷ KAWAGUTI, Luis. *Comandante do Exército diz que insegurança jurídica pode inibir ação de tropas no Rio*, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do-exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm>>. Acesso em: 02 set. 2019.

se praticados no contexto de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária.⁶⁸ Tal dispositivo trouxe maiores garantias jurídicas e confiança aos militares em suas operações, porém ainda é objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita no Supremo Tribunal Federal.⁶⁹

Por fim, percebe-se que o Exército logrou êxito em seus anseios, externados na figura de seu então comandante General Villas Boas, de aprovar lei que imputasse a competência à Justiça Militar da União os crimes contra a vida praticados contra civis nas operações de GLO, o que em parte encerrou um sentimento de insegurança que pairava sobre os militares. Porém, ainda resta necessário que as Forças Armadas se apliquem em instruir seus soldados acerca dos conhecimentos jurídicos necessários antes de utilizá-los em operações, principalmente no que tange às regras de engajamento e uso da força, uma vez que no âmbito interno o militar se vê desprovido da letalidade quase impiedosa natural de sua função.

3.3. A real efetividade das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem

A intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018 foi o exemplo recente de maior vulto e envolvimento das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, tendo bons números de efetividade na área de segurança pública, reduzindo os índices de letalidade violenta, homicídios dolosos, roubos de veículos e crimes contra o patrimônio⁷⁰. A intervenção federal foi decretada em 16 de fevereiro de 2018, com duração até 31 de dezembro do mesmo ano, sendo que até a data de 12 de novembro, limite dos últimos dados pormenorizados disponibilizados, já haviam sido executadas 168 ações policiais, em 105 bairros/comunidades, sido realizadas 329.464 revistas, 607 veículos roubados ou furtados apreendidos, 217

⁶⁸ Código Penal Militar: Art. 9º. Consideram-se crimes militares, em tempo de paz: § 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto: III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal (...).

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001Compilado.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁶⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI questiona competência da Justiça Militar para julgar integrantes das Forças Armadas no caso de morte de civis*, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370651>>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁷⁰ GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO. *Resultados*, 2018. Disponível em <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/resultados>>. Acesso em: 10 set. 2019.

armamentos apreendidos, 50 óbitos em decorrência de confrontos e o valor de R\$30.594.612,90 reais equivalentes à apreensões, além do óbito de 46 civis e apenas 4 militares.⁷¹

Já na operação Operação São Francisco, a força de pacificação no Complexo da Maré, onde as Forças Armadas passaram 14 meses atuando em conjunto com os demais órgãos de segurança pública para desarticular facções criminosas e alavancar as condições de cidadania para a população⁷², as tropas federais com o efetivo de 2.500 militares conseguiram reduzir a taxa anual de homicídios de 21,29 para 5,33 entre 100 mil habitantes, além de 807 prisões, apreensão de 149 veículos e 58 armas, e cerca de 13 mil atendimentos realizados em 12 ações sociais promovidas, sendo considerada um sucesso por seus comandantes.⁷³ Os números existentes demonstram a grandeza das operações e também a efetividade que as Forças Armadas obtiveram, à parte de todas as complicações já citadas neste trabalho.

Ocorre que tal efetividade se dá na esfera operacional de combate ao crime, enquanto as tropas exercem o domínio da área alvo de atuação, momento este em que as forças das milícias e tráfico são suprimidas e o restante do aparato estatal deveria aproveitar para executar políticas públicas diversas em prol da população.

O General Villas Boas, ex-comandante do Exército já demonstrou sua insatisfação com a falta de assistência estatal em conjunto com a atuação militar:

Nos últimos anos, o Exército tem participado de inúmeras Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), ocupando comunidades na cidade do Rio de Janeiro. A experiência tem demonstrado que após a saída das tropas, o crime organizado retorna às suas atividades e recupera o controle tácito dessas áreas. A própria população deixa de cooperar mais ativamente com as Forças de Segurança, pois tem ciência que, após a saída das tropas, volta a imperar o terror imposto pelos criminosos, que se sentem à vontade para atuar sem a presença do Estado. O combate ao crime organizado demanda uma ação de governo efetiva nas esferas econômica e psicossocial, de forma a diminuir a capacidade de atração do tráfico de drogas, em regiões onde grande parcela da população vive em um ambiente marcado pelo desemprego, e pela ausência das instituições do Estado.⁷⁴

⁷¹ GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO. *Comando Conjunto apresenta indicadores da Intervenção até novembro*, 2018. Disponível em <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/imprensa/releases/comando-conjunto-apresenta-indicadores-da-intervencao-ate-novembro>>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁷² GONZAGA, Alexandre. *Ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré acaba hoje*, 2015. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁷³ GONZAGA, Alexandre. *Ocupação das Formas Armadas no Complexo da Maré acaba hoje*, 2015. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁷⁴ KAWAGUTI, Luis. *Comandante do Exército diz que insegurança jurídica pode inibir ação de tropas no Rio*, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do->

Esta displicência estatal com o cidadão, principalmente moradores de comunidades, é percebida pelos próprios, como relatado no relatório da intervenção federal da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPRJ):

Os relatos reforçam o desejo da presença do Estado, inclusive das forças policiais, “desde que não esculache o morador”, mas destacam a necessidade do poder público estar “representado” por outros segmentos também, como mencionado por um morador “Aqui falta tudo, falta luz, falta água, falta professor e médico; só não falta polícia”.⁷⁵

A pesquisadora Eliana Sousa Silva, Pós-Doutora em Segurança Pública e Diretora da ONG Redes da Maré, alcançou conclusão similar à do General em seu trabalho “A Ocupação da Maré pelo Exército Brasileiro – Percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré”, no qual dispôs:

Não há solução fácil, simples, imediata ou de baixo custo para a garantia do direito à Segurança pública nas favelas e nos outros territórios de periferias dominados por Grupos Criminosos Armados. A ocupação da Maré foi cara, porém, simplista e de curto prazo. Nessas condições, ela não tinha nenhuma chance de ser sustentável. Da mesma forma, a experiência das UPPs, com mais investimentos, apoio popular e mais duradoura, perdeu sua força inicial por não trabalhar com a ideia de que a questão da Segurança pública nas favelas é complexa. Ela demanda, necessariamente: (...). O aumento de investimentos em políticas sociais e na estrutura econômica, o que exige maior presença estatal e de empresas.⁷⁶

O que o General e a diretora da ONG conjuntamente perceberam, embora em posições substancialmente distintas, foi que apenas a utilização dos militares no combate ao crime não solucionará os problemas sociais existentes nas comunidades se não estiver acompanhada de uma ação econômica e social por outras áreas do serviço público.

Conclui-se que deve-se aproveitar enquanto os militares suprimem as forças paralelas e adentrar as comunidades com políticas públicas que tragam melhor educação, saúde, saneamento e qualidade de vida, além de implementar delegacias e unidades de polícia pacificadoras que mantenham a segurança após a saída das tropas federais, para que não ocorra como nas palavras do General Villas Boas, onde após a operação a área pacificada retorna ao seu *status* anterior e não há a manutenção ou proveito continuado do trabalho realizado pelas Forças Armadas.

exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

⁷⁵ DEFENSORIA NO MERENDIBA. *Circuito Favelas por Direitos*: Relatório Parcial. 2018. p. 20. Disponível em: <<https://goo.gl/WxyqVV>>. Acesso em: 2 set. 2019.

⁷⁶ SILVA, Eliana Sousa. *A ocupação da Maré pelo Exército Brasileiro*: Percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017. p. 97.

Considerações Finais

Nos últimos anos, as Forças Armadas vêm sendo corriqueiramente utilizadas na Garantia da Lei e da Ordem, totalizando 136 operações nos últimos 27 anos, sendo tal emprego previsto no art. 142 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Complementar nº 97/99 e pelo Decreto 3.897/01 e Decreto 7.957/13. Tal emprego deve ser determinado pelo Presidente da República por iniciativa própria ou a pedido dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado ou da Câmara dos Deputados, ou ainda a pedido de autoridades estaduais, após o esgotamento no uso dos órgãos de segurança pública dispostos no artigo 144 da Constituição, e deve possuir caráter episódico e tempo limitado, munidos do mesmo poder de polícia atribuído às polícias militares, observados os limites que a lei impõe aos próprios policiais.

Frente a esse constante uso das Forças Armadas no âmbito interno, surgiu a necessidade de se discutir a adequabilidade de tal emprego, uma vez que os militares federais têm por missão primária a defesa da Pátria frente ao inimigo externo. Constatou-se que embora a “guerra interna” seja uma finalidade legal e existam iniciativas de aperfeiçoamento nesta atividade, como a criação do Manual de Garantia da Lei e da Ordem e do Centro de Instrução de Garantia da Lei e da Ordem, os militares ainda carecem de maior investimento, doutrinação e adestramento nesta área, de forma que seu treinamento e ensino voltado para o aniquilamento não comprometa e confunda as operações, gerando violações de direitos e nem gere danos colaterais, assim como a necessidade de reestruturação dos armamentos e equipamentos existentes. Uma proposta possível de análise futura, que poderia ser parte solucionadora dos problemas supracitados, é a criação de uma tropa especificamente treinada para estes tipos de operação, com um tamanho, efetivo e localização a ser estudado, mas que seus soldados possuíssem instruções teóricas e práticas que os capacitassem de maneira especializada para as operações internas, também possuindo armamentos e equipamentos seletos e adequados, buscando o maior profissionalismo e capacidade.

Ademais, observou-se a desinformação de parte dos militares acerca da legalidade e dos aspectos jurídicos que subsidiam sua atuação GLO, devendo as Forças Armadas investir na formação básica jurídica de seus soldados para que estes tenham domínio das regras e engajamento e iniba o descumprimento legal do seu devido exercício. Também restou clara a necessidade de se proporcionar uma segurança jurídica ao soldado que cumpre sua missão, para que este não se encontre inibido de atuar por receio de possíveis desdobramentos judiciais que lhe venham a prejudicar, como um possível julgamento pelo júri civil, em resposta a isso

tivemos em 2017 a sanção da Lei nº 13.491, que atribui à competência da Justiça Militar da União os crimes dolosos contra a vida cometidos por militar das Forças Armadas contra civil se praticados no contexto de garantia da lei e da ordem, mas tal segurança ainda não se encontra consolidada, pois resta permeada de discussão e objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Apesar dos entraves supracitados, as Forças Armadas quando solicitadas realizaram trabalhos efetivos na esfera operacional, apresentando bons números principalmente no combate ao crime, ocorre que tal efetividade operativa não alcança efeitos duradouros pós-ação, uma vez que o Estado não se aproveita deste emprego militar para executar políticas públicas em prol das áreas alvo, gerando apenas uma estabilidade temporária enquanto as tropas estiverem presentes, e após sua retirada volta-se ao *status* anterior de alta criminalidade e abandono estatal.

Por fim, resta concluso que o emprego das Forças Armadas nas operações de Garantia da Lei e da Ordem é previsto no nosso ordenamento jurídico, sendo legal tal atuação se obedecidos os requisitos e características impostos pela lei. Acerca da adequabilidade de tal uso, constatou-se a efetividade e sucesso operacional das tropas, mas existem pontos a serem melhorados dentro das Forças Armadas para melhor desempenharem seu papel, como melhor adequação de sua doutrina, adestramento e equipamento, instrução jurídica, além da necessidade de cooperação do aparato estatal para que as operações alcancem também maior efetividade social - duradoura e construtiva de uma nova realidade.

REFERÊNCIAS

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

ALENCASTRO, Catarina; GAMBA, Karla. *Comandante do Exército fala em evitar 'nova Comissão da Verdade'*, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do-exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm>>. Acesso em: 02 set. 2019.

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

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil*, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

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

BRASIL. *Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001Compilado.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.864, de 24 de novembro de 1941*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3864.htm>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01, de 1969*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9028.htm>. Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL. *Lei 13.080, de 02 de janeiro de 2015*. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/159614815/lei-13080-15>>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Portaria nº 1.718, de 13 de dezembro de 2017*. Disponível em: <[file:///C:/Users/samsung/Downloads/be52-17%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/samsung/Downloads/be52-17%20(2).pdf)>. Acesso em: 10 set. 2019.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro; SEIBEL, Erri José; MONTEIRO, Felipe Monteiro; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 7, n. 2, 144-161, ago/set. 2013.

CASTRO, Celso. *A invenção do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. p.36.

DEFENSORIA NO MERENDIBA. *Circuito Favelas por Direitos: Relatório Parcial*. 2018. p. 21. Disponível em: <<https://goo.gl/WxyqVV>>. Acesso em: 2 set. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *Servidores*, 2019. Disponível em: <<https://www.eb.mil.br/servidores>>. Acesso em 09 set. 2019.

FONSECA, José Geraldo da. *A Policialização das Forças Armadas*. 2013. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Departamento de Estudos da Escola de Guerra, Altos Estudos de Política e Estratégia, Rio de Janeiro, 2013.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *Servidores*, 2019. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/servidores>>. Acesso em 09 set. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em: 10 set. 2019.

GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO. *Comando Conjunto apresenta indicadores da Intervenção até novembro*, 2018. Disponível em <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/imprensa/releases/comando-conjunto-apresenta-indicadores-da-intervencao-ate-novembro>>. Acesso em: 10 set. 2019.

GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO. *Resultados*, 2018. Disponível em <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/resultados>>. Acesso em: 10 set. 2019.

GARCIA, Gustavo. *Ministro diz que há 'banalização' do uso das Forças Armadas na segurança pública*, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/ministro-diz-que-ha-banalizacao-do-uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-publica.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2019.

GIELOW, Igor; PATU, Gustavo. *Defesa tem maior gasto com pessoal na década, e investimento militar cai*, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/defesa-tem-maior-gasto-com-pessoal-na-decada-e-investimento-militar-cai.shtml>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

GONZAGA, Alexandre. *Ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré acaba hoje*, 2015. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>>. Acesso em: 10 set. 2019.

G1. *Temer assina decreto que autoriza uso das Forças Armadas na segurança pública do RJ*, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/temer-assina-decreto-que-autoriza-forcas-armadas-a-atuarem-na-seguranca-publica-do-rio.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2019.

KARAM, Maria Lúcia. *O uso indevido das Forças Armadas em atividades de segurança pública*, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/maria-lucia-karam-uso-indevido-militares-seguranca-publica>>. Acesso em: 23 set. 2019.

KAWAGUTI, Luis. *Comandante do Exército diz que insegurança jurídica pode inibir ação de tropas no Rio*, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do-exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm>>. Acesso em: 02 set. 2019.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 203.

MARINHA DO BRASIL. *Servidores*, 2019. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/servidores>>. Acesso em 09 set. 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem*. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem*, 2019. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 10 set. 2019.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 41.

NETO, Cláudio Pereira de Souza. *A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/Seguranca_Publica_na_Constituicao_Federal_de_1988.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019. p. 39.

OPINIÃO PÚBLICA. *Brasileiros veem Forças Armadas como instituição mais confiável*, 2019. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/04/1987746-brasileiros-veem-forcas-armadas-como-instituicao-mais-confiavel.shtml>>. Acesso em: 10 set. 2019.

REIS, Kleuber Nascimento dos. *O emprego das Forças Armadas no restabelecimento da Ordem Pública*. 2009. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, Rute Imanishi; ARMSTRONG, Carolina. *A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil*. Relatório de pesquisa: IPEA, 2019, p.14.

SILVA, Eliana Sousa. *A ocupação da Maré pelo Exército Brasileiro: Percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré*. Rio de Janeiro: Redes da Mare, 2017. p. 97.

SILVA, Mariana Moreira e. *O papel da AGU na defesa das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem*. 2016. 128 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016. p. 29-30.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. O sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados. In: DUARTE, Mário Sérgio de Brito (Coord.); PINTO, Andréia Soares; CAMPAGNAC, Vaanessa. (Orgs.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização - 2007*. 1. ed. Rio de Janeiro: Rio Segurança, 2008, p. 108.

SOUZA, André de. *Pensões de filhas de militares superam R\$5 bilhões*, 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/pensoes-de-filhas-de-militares-superam-5-bilhoes-22723549>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

SOUZA, Braz Florentino Henriques de. *Do Poder Moderador: Ensaio de Direito Constitucional*. Recife: Typographia Universal, 1864. p. 26.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI questiona competência da Justiça Militar para julgar integrantes das Forças Armadas no caso de morte de civis*, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370651>>. Acesso em: 10 set. 2019.

TIFALDI, Thiago. *Ditadura Residual*. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Católica de São Paulo, 2017.