

A LEGALIDADE NO USO DAS FORÇAS ARMADAS EM ATIVIDADES DE POLICIAMENTO NO BRASIL

THE LEGALITY IN THE USE OF ARMED FORCES IN POLICE ACTIVITIES IN BRAZIL

OLIVEIRA, Leandro Aparecido ¹
SILVA, Bruna Daniella de Souza ²

RESUMO

O presente artigo foi elaborado com o objetivo de identificar o embasamento legal para o uso das forças armadas em atividades de policiamento, elencando as principais leis e portarias pertinentes à ao assunto. Inicialmente foi feito uma breve análise do contexto histórico que culminou na formação das polícias, em seguida classificamos forças armadas como forças policiais e finalmente tratamos da legislação pertinente ao seu uso. Foi verificado que embora legalmente válido nem sempre seja a melhor solução, e que projetos de leis em discussão podem mudar o atual quadro para situações que requerem o uso das forças armadas, além disso trouxemos propostas para mudanças na legislação no sentido que possa se ter um melhor controle no uso das forças armadas quando em missões de policiamento. O atual uso das forças armadas em operações de policiamento e sua grande repercussão na mídia trouxeram a necessidade de realizar esse artigo. Foi utilizada a revisão bibliográfica como método de pesquisa, sendo aproveitado como fonte as leis nacionais, artigos já concluídos sobre o assunto e livros que tratam da atividade de policiamento.

Palavras-chaves: Forças armadas. Legalidade. Polícia. Policiamento.

ABSTRACT

This article has been prepared with the objective of identifying the legal basis for the use of the armed forces in policing activities, listing the main laws and ordinances pertinent to the subject. Initially, a brief analysis was made of the historical context that culminated in the formation of the police, then we classified armed forces as police forces and finally we dealt with the legislation pertinent to their use. It was verified that although legally accepted it is not always the best solution and that draft laws under discussion can change the current framework for situations that require the use of the armed forces, we have also brought proposals for changes in legislation in the sense that we can have better control in the use of the armed forces when in policing missions. The current use of the armed forces in policing operations and their great repercussion in the media brought the need to carry out this article. The bibliographical revision was used as research method, being used as source national laws, articles already concluded on the subject and books dealing with the policing activity.

¹ Aluno do curso de formação de Praças do Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás - CAPM, leandro_nba6@hotmail.com; Itumbiara – GO, Maio 2018.

² Professora orientadora: Doutora, professora do Programa de Pós-Graduação e Extensão do Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás CAPM, brunadani.souza@gmail.com, Goiânia – GO, Maio de 2018.

Keywords: Armed forces. Legality. Police. Policing.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente a segurança pública é realizada pelo Estado através de seus órgãos regulares de segurança pública, dando aos cidadãos a garantia de uma convivência harmônica e a paz social. Conforme a constituição federal elenca em seu artigo 144, os órgãos de segurança pública são: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, além disso os municípios poderão constituir suas respectivas guardas municipais com o intuito de proteger seus bens, serviços e instalações.

A segurança da população é uma prerrogativa incipiente a qualquer governo, e sua realização não parte de um desejo de bem estar do Estado para com seus cidadãos e sim, quando analisamos uma visão mais racional, de uma forma de garantir seu domínio soberano. Conforme define Weber, (1919) monopólio legítimo da violência estabelece o Estado como único detentor legítimo da violência física como medida coercitiva e modo de garantir o poder e controle sobre a população. O controle absoluto do chamado monopólio legítimo da violência garante ao Estado um contrato tênue com seu povo, onde o Estado garante a segurança e liberdade aos seus habitantes e se mantém no poder como retorno. Dessa forma podemos concluir que a garantia da segurança da população é parte fundamental para a existência do Estado.

Por vezes o Estado falha em garantir a ordem pública com suas forças regulares de segurança, fazendo-se mister o uso de uma força extra para garantir a paz social e por conseguinte garantir o poder soberano. Nesse contexto, de insuficiência das forças regulares e necessidade de garantir o domínio sobre a população, o Estado é obrigado utilizar uma nova força de coerção para cessar os distúrbios da ordem pública. A questão levantada é, onde encontrar tal força? A resposta pode ser prontamente constatada: o uso das forças armadas (FA) marinha, exército e aeronáutica (Brasil, 1988). Outra questão se levanta: o uso das FA é legal, sabendo que sua criação está intimamente ligada a defesa externa na nação? O presente artigo foi elaborado visando identificar o embasamento legal para as atividades desenvolvidas pelas FA quando em atuação como forças policiais, sendo este o principal foco de análise e estudo. Antes de apreciarmos mais diretamente o foco principal do artigo, faremos uma breve análise da história do uso legítimo da violência Estatal que culminou com a criação das forças

policiais, além disso, conceituaremos FA como forças policiais, sendo este quesito indispensável para a produção do artigo.

As atuais aplicações do exército em operações policiais (anexo único) e suas repercussões na mídia trouxeram a necessidade da realização do presente artigo, com o objetivo de responder as dúvidas outrora levantadas, além de reunir e comentar sobre as principais leis que tratam do assunto. Não serão levadas em conta as consequências jurídicas posteriores ou durante as operações como, por exemplo, a responsabilidade nos crimes cometidos durante as operações, nem mesmo será feito um estudo de caso de nenhuma das operações já desencadeadas pelas FA, ficando estes como materiais para futuros objetos de estudo.

O presente artigo se trata de uma revisão bibliográfica documental exploratória, de fontes primárias (legislação) e secundárias (concepções de variados autores sobre o tema). Foram feitas pesquisas em livros sobre o tema abordado e em banco de dados eletrônicos contendo trabalhos acadêmicos já concluídos sobre o assunto, além de sites variados. Dentre os principais bancos de dados eletrônicos podemos citar: acervo digital (PMGO), jusbrasil e Scielo. Os resultados conseguidos se traduziram em ideias e conceitos sendo assim uma análise qualitativa.

2 DO USO DA VIOLÊNCIA ESTATAL

A violência é um componente emocional natural da vida conforme conceitua Lorenz (1982), desencadeado por fatores diferentes, desigualdades culturais, sociais, de crenças entre outros, que acabaram por criar uma sociedade de *apartheid*. Nós encontramos na rua desde o luxo extraordinário até a pobreza cruel, disputando os espaços públicos e, aí, tem-se um confronto simbólico entre as classes sociais, que aguçam as contradições e geram conflitos. Eis que o Estado, como uma entidade reguladora e criadora de normas, tem por obrigação que intervir e promover a coesão social, mantendo a ordem pública. A atividade de intervir em meio à desordem social impôs ao Estado que a fizesse através do uso da violência. Conforme Shecaira (2014), a violência legítima do Estado consiste em privar o direito a liberdade, propriedade e demais direitos, sempre respeitando o devido processo legal, daqueles que desrespeitem as normas de convivência coletiva, para que se adéquem aos interesses da coletividade e se alcance uma vida em sociedade harmoniosa.

O Estado tem um acordo com seus cidadãos para manter-se no controle, isto é, compromete-se a fazer aquilo que o cidadão não é capaz ou não se propõe a fazer e em troca

se mantém no poder. Assim entre as inúmeras funções do Estado podemos citar a segurança pública como um de seus deveres e por ele é exercida através de seus órgãos regulares. Assim temos o fim de eras dos circuitos intermináveis da vingança pessoal e de justiça feita com as próprias mãos, ou épocas de domínios de grupos com interesses particulares. Além disso, com o monopólio da violência nas mãos do Estado se fez necessário que o controle das armas (num sentido amplo) esteja nas mãos do Estado sendo ainda um benefício público aos cidadãos, pois diminuiria verdadeiramente a prevalência de agressões e homicídios. Assim, segundo o conceito de Weber (2011) de monopólio da violência somente o Estado tem poderes para coibir e coagir ações contrárias ao desejo coletivo, através do uso da força.

A quem cabe o direito do uso da violência fica evidente no trecho:

[...] o Estado é uma comunidade humana que pretende com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. [...] o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. (Weber. 2011, p. 56).

Sendo assim temos o Estado como único detentor do direito do uso da violência e podendo ele outorga-lo às instituições que lhe for conveniente. Assim surgiram as polícias, como ferramentas garantidoras da lei interna de um Estado, organizações incumbidas de manter a paz social e a ordem pública. Tentar descrever a função da polícia em um artigo científico seria basicamente impossível, para que se tenha uma ideia sua atuação é de tamanha complexidade que foi objeto de estudo de grandes autores como David H. Bayley, Max Weber, Egon Bittner³ dentre outros e ainda assim existem contrapontos entre os autores. Por outro lado existe um consenso entre os autores supracitados de que a atuação da polícia é um meio de o Estado mostrar sua força e garantir-se no poder, e que a existência da polícia está ligada a em três fatores básicos: “uso interno, força física e autorização coletiva” (Bayley, 2002, p. 20). Sendo que a perda de uma dessas premissas levará gradativamente ao fim dessa polícia, por ineficiência ou não aceitação da coletividade, conforme conclui Bayley (2002, p. 21). Com base nessas afirmativas podemos concluir que as forças policiais são órgãos que garantem o fiel cumprimento das leis internas de um determinado local (no caso desse artigo o Estado soberano), e que sua função lhe permite o uso da força física, real ou por ameaça, como forma de garantir a imposição da lei aos que se recusarem a obedecê-las, conforme

³**Karl Emil Maximilian Weber** (1864/1920), foi um intelectual, jurista e economista alemão formado em direito na Universidade (Alemanha) e com doutorado em economia Universidade (Alemanha).

David Bayley, 1934 (Ph.D. Princeton University, 1961) é um especialista em justiça penal internacional, com especial interesse no policiamento. Atualmente é membro do Comitê Consultivo da Polícia Internacional da ONU e do seu grupo de consultoria da Comunidade de Políticas Globais.

Egon Bittner (1921/2011), Ph.D. in sociologia na Universidade da Califórnia em Los Angeles. Foi pioneiro no estudo de relacionamento entre polícia e sociedade.

preceitua Bayley (2002). Assim podemos confirmar que o uso da polícia está diretamente ligado ao âmbito interno de uma nação.

No momento da criação das polícias os Estados já eram dotados de exércitos, porém seu uso era destinado apenas para defesa externa, uma vez que internamente grupos particulares regulavam as normas de convivência interpessoais de uma região. Notoriamente as normas eram muito mais regionalizadas e múltiplas, considerando que cada grupo particular controlava uma região e impunham as normas de convivência social que mais lhes fossem convenientes. De acordo com os conceitos de Weber (2014) reunidos no livro *Crime, justiça e polícia no Brasil*, podemos concluir que com o advento do monopólio legítimo da violência o Estado adotou normas regulamentadoras de convivência com um caráter unificado e a polícia passou a ser a garantidora dessas normas.

Considere-se que quando se falar em força policial ou polícia nesse artigo estaremos tratando especificamente do policiamento ostensivo (realizado pelas polícias militares estaduais, polícia federal e polícia rodoviária federal) uma vez que a função de polícia judiciária ou investigativa (realizada precipuamente pelas polícias civis e federal, em âmbito estadual e federal respectivamente) não são delegadas às FA quando estas são incumbidas de realizarem missões de policiamento. Tal fato fica claro quando a constituição concede apenas a função de garantia da lei e da ordem às FA (Brasil, 1988), as formas de aplicação das FA em atividade de policiamento e suas funções pertinentes serão discorridas ao longo do artigo.

2.1 A LEGALIDADE NO USO DAS FORÇAS ARMADAS E SUA CONCEITUAÇÃO COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA.

Como conceituar as FA como órgão interno de segurança pública se sua criação esta ligada à defesa externa, criadas inicialmente para atacar ou defender uma nação distinta. O uso das FA é retratado por Bayley (2002) da seguinte maneira:

A estipulação de uso interno da força é essencial para excluir exércitos. Ao mesmo tempo, quando formações militares são usadas para a manutenção da ordem dentro da sociedade, estas devem ser vistas como força policial. (Bayley, 2002, p. 20).

Bayley (2002) afirma que o uso do exército se destina a defesa externa, porém define como “forças policiais” os exércitos quando em uso interno. Forças policiais entre aspas representa o fato de que as FA não fazem parte dos órgãos policiais convencionais elencados na constituição federal (CF). O art. 144 da CF, outrora já citado, elenca as instituições participantes da segurança pública e está situado no capítulo que trata da própria

segurança pública, contudo as FA estão em um capítulo a parte, que trata exclusivamente dela. Conforme cita Nobre, 2007 p. 3, “Pela simples leitura do dispositivo constitucional percebemos que as forças armadas não integram o rol das instituições cuja incumbência é zelar pela segurança pública”, assim temos a certeza de que o legislador ao criar a constituição não incluiu as FA como organização pertencente à segurança pública, e que sua atuação nesse sentido requer normatização.

Restando assim saber qual o embasamento legal do seu uso interno? Como a legislação brasileira trata o fato? Pois se as FA não fazem parte do rol de instituições responsáveis pela segurança pública como ela poderia atuar em uma função precípua das polícias ostensivas na segurança pública uma vez que a jurisprudência já classificou a lista como taxativa, assim nenhum outro órgão que não estiver no rol não poderia de forma alguma atuar na segurança pública. O uso das FA como forças internas de segurança pública tem sua garantia constitucional por interpretação (grifo nosso) no mesmo artigo que a define, ou seja, o art. 142 da CF:

As forças armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (Brasil, 1988).

Partindo desta conceituação podemos concluir que a função das FA não está voltada a realização da segurança pública, sendo essa atividade típica das forças policiais elencadas no art. 144 da CF. A atuação das FA como forças internas ocorrem de maneira temporária e sem regularidade, para fins de garantirem a lei e a ordem.

A Garantia da Lei e da Ordem (GLO) é, portanto, o aspecto fundamental para a legalidade do uso das FA como força interna. Segundo a Portaria Normativa Nº 186/MD, GLO é:

Uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas forças armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem. (Brasil, 2014).

De acordo com a constituição brasileira a garantia da lei e da ordem é uma clara necessidade para emprego das FA como agentes de segurança pública. Com certa incoerência a constituinte deixa o termo vago e pode abranger interpretações diversas para GLO, a ordem

em que se trata esse termo é a ordem pública. O ordenamento legal trata da ordem pública da seguinte maneira:

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. (Brasil, 1983).

A definição de ordem pública trata do relacionamento entre as pessoas e como isso influi em toda a coletividade, dessa forma cada comunidade pode considerar um tipo de relação interpessoal harmoniosa e pacífica, pois não existe uma maneira de se medir tal sensação de maneira nivelada a todas as pessoas. Logo o Estado tem por função atingir o nível de paz social almejado pela população e fiscalizar para que nada perturbe essa paz. A fiscalização é feita através do poder de polícia advindo da administração pública, que pode ser traduzido segundo Meirelles (2003) como a liberdade discricionária que o Estado tem em condicionar e/ou restringir o uso ou desfrute de direitos ou bens de individuais para o benefício da coletividade.

Dessa maneira podemos conceituar GLO da seguinte forma:

Apesar de algumas pequenas distinções vocabulares, porém de mesmo significado, pode-se notar a presença em quase todos os textos constitucionais a expressão 'lei e ordem'. A lei, segundo nos ensina o ilustre professor Miguel Reale, é quando a norma escrita constitui um direito, 'introduz algo de novo' com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (Piñon, 2007, p. 4).

Com base nessas afirmações podemos concluir que operações de GLO podem ser claramente interpretadas como função policial, ou seja, garantir as leis internas da nação com o objetivo de se alcançar a paz social, ou seja, a ordem pública. Logo temos garantido, mesmo que em caráter temporário, o poder de polícia advindo da administração pública para as FA. Logo as operações de GLO concedem aos militares das FA a faculdade de atuarem com o poder de polícia até que estejam findadas as operações e ocorra o restabelecimento da normalidade. Portanto fica evidente que no Brasil as FA têm legalidade para seu uso original, ou seja, de defesa contra ameaças externas e para seu uso interno, como força policial quando requisitada.

Serão elencadas a seguir as leis em seus trechos mais importantes sobre a atuação das FA como forças policiais, isto é atuando em operações de GLO. Serão feitos breves esclarecimentos a seu respeito para uma melhor compreensão das leis e suas aplicabilidades.

2.2 LEIS E DECRETOS ESPECÍFICOS

Existem algumas leis e portarias que regulamentam o uso das FA em operações de GLO, pois o simples caput de um artigo deixaria muito vago as maneiras de atuação, de como aciona-las, de quem comandaria além de outras situações que requerem maiores regulamentações.

Lei complementar nº 97 de 9 de junho de 1999:

Art. 15. 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:

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das forças armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º 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, 1999).

Temos que a autorização para o emprego das FA em operações de garantia da lei e da ordem cabe privativamente ao presidente da república, mesmo quando houver requisição por parte de algum dos outros poderes constituídos (legislativo ou judiciário), a decisão final dependerá do aval do presidente da república. O que gera uma discricionariedade que pode se tornar uma arbitrariedade, considerando que não existem leis que obriguem o congresso nacional a rever e autorizar ou sustar o ato presidencial de convocação das FA. Dessa forma o presidente da república torna-se senhor da decisão final de um fato cuja definição legal é complexa e pode gerar dúvidas (o termo “garantia da lei e da ordem”). Assim podemos concluir que existe uma necessidade de fiscalização e controle por parte do congresso para se evitar possíveis desvios de poder.

Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001:

Art. 2º É de competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem.

Art. 3º 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, 2001).

Conforme cita o decreto do acima o ministro de estado da defesa ficará responsável por ativar as aéreas operacionais necessárias, ou seja, ele quem decidirá de qual setor, batalhão específico ou unidade saíram os militares responsáveis pela execução da missão, bem como o quantitativo do efetivo. Suas decisões envolvem apenas o caráter operacional e logístico da missão não lhe incumbe nenhuma competência para interferir nos objetivos dessa.

Importante ressaltar que um requisito indispensável para se justificar o uso das FA em operações de GLO é que se tenham esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ou seja, as forças descritas no artigo 144 da CF. Nesse caso entende-se “esgotados” como indisponíveis, insuficientes ou inexistentes (Brasil, 2004).

Ao autorizar o emprego das FA o presidente da república deve baixar ato presidencial contendo as diretrizes da missão, com informações sobre a data de início e o fim da missão além do local de atuação, caindo na ilegalidade caso não respeite tais diretrizes (Brasil, 1999).

O artigo 3º da lei 3.897/2001, trás claramente a legalidade para os militares das FA quando em operações de GLO atuarem com as mesmas prerrogativas que a lei da às polícias militares dos Estados e Distrito Federal. Embora seja legal, existe um questionamento quanto ao treinamento que os militares das FA recebem, se são adequados o suficiente para atuarem como “policiais militares”, a resposta para tal questionamento requer um estudo aprofundado, com análises de estudo de caso de operações já realizadas pelas FA e um levantamento detalhado do treinamento que os militares utilizados em missões de GLO recebem em comparação com o treinamento das forças policiais convencionais, portando deixaremos para um futuro trabalho tais levantamentos e análises.

Do ponto de vista legal, os membros das FA quando em missões de GLO, investidos assim do poder de polícia, podem realizar buscas pessoais, buscas veiculares, deter cidadãos para avaliar situações suspeitas, patrulhar em busca de situações que comprometam ordem pública, enfim toda a vasta de atividades típicas das policias ostensivas garantidoras da ordem pública. Ou seja, o agente atuará de maneira discricionária em defesa da paz pública e do bem comum, atentando-se aos limites constitucionais. (Brasil, 2001).

Podemos ainda citar a portaria normativa 186/MD de 31 de janeiro de 2014, que elenca algumas das principais tarefas executadas pelas FA quando incumbidas de missões de GLO:

- a) assegurar o funcionamento dos serviços essenciais sob a responsabilidade do órgão paralisado;
- b) controlar vias de circulação;

- c) desocupar ou proteger as instalações de infraestrutura crítica, garantindo o seu funcionamento;
- d) garantir a segurança de autoridades e de comboios;
- e) garantir o direito de ir e vir da população;
- f) impedir a ocupação de instalações de serviços essenciais;
- g) impedir o bloqueio de vias vitais para a circulação de pessoas e cargas;
- h) permitir a realização de pleitos eleitorais;
- i) prestar apoio logístico aos OSP ou outras agências;
- j) proteger locais de votação;
- k) realizar a busca e apreensão de armas, explosivos etc.; e
- l) realizar policiamento ostensivo, estabelecendo patrulhamento a pé e motorizado. (Brasil, 2014).

A lista supracitada não é taxativa e sim exemplificativa, visto que as atividades que podem ser realizadas assumem uma enorme variedade de situações, coloca-las de maneira taxativa em um documento formal seria predestinar as operações de GLO à ações de ilegalidade, considerando que as ações policiais, como já foi citado anteriormente, abrange uma vasta gama de possibilidades.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Concorrentemente à elaboração deste artigo científico ocorre uma nova operação de uso das FA como forças de policiamento. O fato desenrola-se no estado do Rio de Janeiro. Porém diferentemente das leis abordadas nesse artigo o uso das forças armadas não ocorreram por simples operações de GLO e sim por intervenção federal, medida prevista na constituição federal em seu artigo 34:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
 [...]

 III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
 (Brasil, 1988).

Resguardado pela lei constitucional que autoriza a União assumir o controle de algum ponto crítico da administração pública nos estados federados, o governo federal emitiu o decreto lei nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018 autorizando a intervenção federal parcial no estado do Rio de Janeiro.

Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.
 [...]

 § 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro.
 Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto.

Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
[...]
(Brasil, 2018).

O decreto deixa claro que a única parte a ser controlada por entidade diversa à do estado do Rio de Janeiro é a segurança pública, que será, no período determinado, comandada pelo então interventor nomeado, que por sua vez é subordinado diretamente ao presidente da república.

O importante de se ressaltar é que na intervenção federal ocorre um controle do legislativo:

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:
[...]
§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.
(Brasil, 1988).

Dessa maneira temos o controle do legislativo sobre os atos presidenciais de convocação das FA, controle este que hoje não existe nas operações de GLO, algo que se faz necessário. Assim um sistema de controle similar ao da intervenção federal para as operações de GLO podem significar o fim da discricionariedade (se não arbitrariedade) do poder executivo, e ainda impedir que o uso das FA em operações de policiamento torne-se rotineiras.

Outro ponto que merece destaque é que independente da forma como foi autorizado o uso das FA, seja por intervenção federal ou por operações de GLO, no fim das contas o objeto de estudo será o mesmo, ou seja, a atividade de policiamento das FA. Considerando que após iniciada a intervenção federal as FA irão às ruas para realizarem as missões que lhes forem incumbidas e que tais missões não podem ser diferentes do objetivo da intervenção. Conforme o decreto lei 9.288/2018 o objetivo é “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro”, o que nos remete a garantia da ordem pública levando precisamente às operações de GLO (objeto de estudo do artigo).

Concluimos que as FA foram criadas inicialmente com o propósito de defesa interna, porém seu uso interno foi garantido pela Constituição Federal (CF) de 1988, e suas atribuições foram aos poucos sendo moldadas para a realidade contemporânea através de lei e decretos, regulamentando seu uso de acordo com as necessidades da época. Logo podemos

afirmar que as FA quando em missão de GLO (Ministério da Defesa, 2014) assumem funções policiais propriamente das policias ostensivas de caráter preventivo e repressivo.

Conforme Piñon (2007), o uso das FA não pode ser por mero ato discricionário do presidente da república, sua atuação na função de policiamento requer que seja garantida ou reestabelecida a lei e a ordem, quando houver um verdadeiro colapso na segurança pública, estágio superior ao mero combate à criminalidade. Assim apenas nessas situações extremadas é que as FA serão chamadas a atuar em missões de GLO (Ministério da Defesa, 2014). Devemos nos atentar à necessidade de complementação da lei para que exista uma fiscalização e controle por parte do legislativo, para garantir que o uso das FA em não se torne ato discricionário tendencioso ou com desvio de poder por parte do chefe do executivo.

Em alguns casos o uso das FA é totalmente necessário e imprescindível, pois pode conseguir retomar ou impedir que uma situação saia do controle da segurança pública e se torne um caos. A comissão de relações exteriores e de defesa nacional (CREDN) foi a favor do uso das FA como órgão de segurança pública (senado nacional, 30 de outubro de 2017) em situações em que não seja possível atuar apenas com as forças regulares, ou seja, na insuficiência, inexistência ou indisponibilidade destes. Dessa forma o uso das FA não pode se deixar levar pelos momentos de clamor da população ou por pressões impostas pela mídia para atuarem como órgão de segurança pública, seu uso deve ser em casos de extrema necessidade para que não torne uma atividade rotineira e sua utilização torne-se obsoleta, no sentido de que a criminalidade passe a se adequar às táticas, técnicas e equipamentos por elas (FA) utilizados, assim como ocorre com as polícias convencionais, conforme analisa Cerqueira (2005, p.23).

O presente artigo tem o objetivo de deixar clara a existência da legalidade constitucional no uso da FA em operações de policiamento, trazendo nesse sentido relevante valor para o cenário atual onde as constantes aplicações das operações de GLO (Ministério da Defesa, 2014) são vividas pela sociedade e divulgadas na mídia. Mesmo não se tratando de órgão de segurança pública as FA tem a garantia legal de atuar nesse sentido, porém a conveniência continua sendo questionada. O preparo dos militares, o desvio da função básica das FA, a falta de experiência de seus militares nesse tipo de operação, são apenas exemplos de questionamentos que especialistas fazem com relação ao tema.

As discussões no âmbito político voltaram à tona, após tantas intervenções federais com o uso das FA em operações de policiamento, inúmeros parlamentares trabalham com a possibilidade de criarem uma força nacional permanente e que passe a integrar o rol de órgãos de segurança pública, elencados no art. 144 da CF, com o objetivo de atuarem em situações onde hoje são utilizadas as FA. Uma situação semelhante ocorreu em 2012 quando a

PEC 195/2012 propunha a mesma mudança, porém sem o apoio da maioria no congresso foi negada e arquivada em 2015. Podemos concluir que essa força nacional atuaria como uma reserva, ficando aquartelada e em constante treinamento, sendo acionada nos casos de extrema necessidade. Contariam com a vantagem de seus membros serem de carreira e com isso ganhariam experiência a cada incursão, assim teriam mais facilidade de perceber e retificar os próprios erros, tornando-se cada vez mais eficientes. Dessa forma haveria o fim de questionamentos a respeito do preparo dos militares para atuarem nesse tipo de missão, além de não ser necessário desfalcas o efetivo das FA, pois mesmo que legalmente embasada as operações de GLO (Ministério da Defesa, 2014) não deixam de ser um desvio em sua função básica, uma vez que se trata de uma excepcionalidade somente autorizada por ato presidencial.

As operações de uso da FA em operações de policiamento devem ser repensadas no quesito quantitativo, ou seja, o quão rotineiras vem se tornando. Com a crescente aplicação das FA nesse tipo de operação (anexo único), o Estado deveria ver com outros olhos as FA, ao invés de cada vez mais reduzir o seu uso em operações de policiamento, deveria criar uma divisão especial dentro das próprias FA encarregadas desse tipo de missão. Assim teríamos um esquadrão treinado, devidamente capacitado e com equipamentos de primeira linha para combater o caos na segurança pública que se instalasse em alguma localidade nacional. A vantagem dessa nova abordagem seria que não haveria a necessidade de se criar uma nova lei, como no caso da PEC 195/2012, uma vez que é totalmente legal o uso das FA nesse tipo de missão.

Devemos ressaltar que a falta de um controle eficiente sob as operações de GLO (Ministério da Defesa, 2014) deixam o ato presidencial muito discricionário com possibilidade de se tornar arbitrário, e o uso da FA se tornar jogada política. O presente artigo defende a criação de normas fiscalizadoras para o uso das FA em todos os casos. Assim a ideia da criação de uma divisão especial nas FA, conforme citado anteriormente, não ameaçaria o poder das polícias e demais órgãos de segurança pública existente. Com o controle legislativo haveria um uso equilibrado e somente nas situações que realmente se fizessem necessário a intervenção.

Este artigo tem o objetivo de mostrar a legalidade no uso das FA. Podemos trazer valor de maneira mais específica a polícia militar de Goiás, basta analisarmos alguns dados.

Segundo os estudos do atlas da violência o número de homicídios em um determinado local determina o grau de violência. O estado de Goiás registrou um aumento de 51,44% no período de 2010 a 2015 nesse quesito, saltando de 1979 homicídios em 2005 para 2997 em 2015 (Atlas da violência, 2017). Percebemos um claro aumento na violência, por

outro lado o efetivo da polícia militar do estado de Goiás em situação de ativo passou 12.081 em 2010 para 12.083 em 2015 (ambas as datas referentes ao efetivo no mês de janeiro), (portal da transparência, 2018). Isso demonstra a clara dificuldade que o Estado tem em manter o efetivo policial equiparado com a crescente criminalidade. Dado esse déficit de efetivo surgem escalas extraordinárias para suprir a falta de pessoal, consequentemente o policial trabalhará mais cansado colocando em risco a própria saúde e a qualidade do serviço prestado.

Devemos citar ainda no estado de Goiás a questão do armamento, que via de regra eram utilizadas pistolas calibre .40 pelos policiais militares de patrulha convencional (viaturas de área), porem por um defeito de fabricação nas pistolas marca Taurus modelo 24/7 PRO D 2500 unidades foram retiradas da corporação após uma intervenção do ministério do trabalho (Tribunal de Justiça de Goiás). Como a Taurus não havia estoque para reposição imediata muitos policiais estão nas ruas armados com revolveres calibre .38 (uma arma considerada obsoleta para a segurança pública).

Diante desse cenário desfavorável pode ser que se justifique o uso das FA no estado de Goiás para reforçar a segurança pública, impedindo que situações mais graves ocorram. Tal ação com as FA poderia se dar em parceria com policia militar do estado de Goiás (PMGO) atuando em pontos mais críticos do estado, suprimindo o atual déficit de efetivo da PMGO. O presente artigo resalta seu valor tendo em vista esse possível quadro de necessidade do uso das FA no estado de Goiás em operações de GLO, ressaltando a legalidade no uso desta.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto podemos concluir que as FA podem sim assumir funções policiais precípuas das policias ostensivas, tal qual a policia militar, ao atuarem em missão de GLO. Sua atuação na função de policiamento garante o reestabelecimento da lei e da ordem quando houver um verdadeiro colapso na segurança pública, sendo esta uma instancia superior à de simples combate e prevenção da criminalidade.

Uma das soluções apresentadas foi a criação de uma força nacional de segurança pública permanente, que esteja sob controle federal, cuja atuação dependesse de aprovação do presidente da república e aval do poder legislativo. Outra solução exposta tratou da criação de uma divisão especializada dentro das próprias FA, que seriam responsáveis por missões de policiamento, o que dispensaria a criação de nova lei e emenda constitucional. E sempre que

utilizadas as FA ocorra um controle por parte do legislativo, para que estas incursões não se tornem rotineiras e percam sua legalidade e/ou efetividade. E que sejam acionadas apenas nos casos de extrema necessidade definidos em lei e não por clamor público, ou mero jogo político.

Assim podemos afirmar que embora as leis atuais careçam de algumas modificações no sentido de adequar o controle sobre o uso das FA, hoje existe inegável autorização constitucional para o emprego das FA em operações de policiamento.

REFERÊNCIAS

ATLAS DA VIOLÊNCIA. Disponível em:

<<https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo/bitstream/123456789/135/16/Atlas%20da%20Viol%C3%Aancia%20201pdf>>. Acesso: 21 abril 2018, às 19h06min.

BARLEY, D. H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional**. Editora: Edusp. 2º Edição 2002.

BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 26 dez. 2017, às 07h20min.

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: 26 dez. 2017, às 11h50min.

BRASIL. **Decreto nº 7.276**, de 25 de agosto de 2010. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7276.htm>. Acesso em: 26 dez. 2017, às 21h30min.

BRASIL. **Decreto nº 9.288**, de 16 de fevereiro de 2018. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018, às 22h20min.

BRASIL. **Lei complementar nº 97**, de 9 de julho de 1999. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 26 dez. 2017, às 09h20min.

BRASIL. **Lei complementar nº117**, de 02 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp117.htm#art1>. Acesso em: 26 dez. 2017, às 20h20min.

BRASIL. **Portaria Normativa Nº 186/MD**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/483786/mod_resource/content/1/Portaria%20MD_2%20Ed_%20Garantia%20da%20Lei%20e%20da%20Ordem_Jan%202014.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017, às 10h00min.

CERQUEIRA, D. LOBÃO, W. CARVALHO, A. X. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1778/1/TD_1144.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018, às 01h30min.

DE LIMA, R. S. RATTON, J. L. GHIRINGHELLI, R. **Crime, justiça e polícia no Brasil**. Editora: Contexto. Ano: 2014. Disponível em: <<https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo>>. Acesso em: 19 jan. 2018, às 13h40min.

EXÉRCITO. **Site oficial do exército**. Disponível em: <<http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/ultimas-noticias/386-exercito-atua-na-garantia-da-lei-e-da-ordem-em-operacoes-pelo-brasil>>. Acesso em: 12 jan. 2018, às 01h45min.

LORENZ, K. **On Aggression**. Nova York: Haurcourt, 1982.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NOBRE, T. L. **A falência da segurança pública nos estados e a atuação das FA na garantia da lei e da ordem**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/9794/a-falencia-da-seguranca-publica-nos-estados-e-a-atuacao-das-forcas-armadas-na-garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso: 11 jan. 2018, às 23h50min.

PEC 195/2012. **Projeto de Emenda Constitucional**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/424163-PEC-TRANSFORMA-FORCA-NACIONAL-DE-SEGURANCA-PUBLICA-EM-ORGAO-PERMANENTE.html>>. Acesso em: 12 jan. 2018, às 12h15min.

PIÑON, C. P. **As forças armadas e a garantia da lei e da ordem sob uma perspectiva histórica e social**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9392>>. Acesso em: 29 dez. 2017, às 19h50min.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Efetivo atual da PMGO**. Disponível em: <<http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/pessoal/folha-de-pagamento>>. Acesso em: 21 abril 2018, às 18h26min.

SENADO. **Comissão de relações exteriores e defesa nacional**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/30/uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-publica-e-defendido-na-cre>>. Acesso: 20 jan. 2018, às 00h30min.

SHECAIRA, S. **Criminologia**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIAS. Disponível em: <<https://altairtavares.com.br/justica-manda-taurus-trocar-armas-defeituosas-da-pmgo/>>. Acesso: 21 abril 2018, às 18h46min.

WEBER, M. **Ciência e Política: Duas Vocações**. Editora Cultrix. 18ª edição 2011.

ANEXO ÚNICO

Na Região Metropolitana do Recife, o Exército realizou a Operação Leão do Norte, iniciada em 9 de dezembro de 2016 e encerrada em 3 de janeiro de 2017. Foram realizadas em torno de 3.900 ações durante esse período, incluindo patrulhamento ostensivo de áreas terrestres, revista de pessoal e veículos, reconhecimento aéreo, escoltas e controle de pontos estáticos. O Exército assumiu o controle operacional das ações e manteve a coordenação dos efetivos pertencentes aos órgãos de segurança pública, trabalhando de forma integrada.

Já no Rio Grande do Norte, de 20 de janeiro a 4 de fevereiro, o Exército coordenou a Operação Potiguar II. A ação foi levada a cabo em virtude do clima de insegurança instalado após ações de vandalismo contra os meios de transportes coletivos e as instalações públicas, bem como ameaças contra a segurança e o bem-estar dos cidadãos. Cerca de 1.860 militares, sendo 140 da Marinha, 1.650 do Exército e 70 da Força Aérea, além de integrantes dos órgãos de segurança pública, atuaram na Região Metropolitana de Natal, realizando ações de garantia do livre trânsito, segurança dos corredores bancários, turísticos e patrimonial e patrulhamento e revista de pessoal.

No Espírito Santo, o Exército participou da Operação Capixaba, entre os dias 6 de fevereiro e 8 de março. Deflagrada em razão da paralisação dos serviços da Polícia Militar do

Estado, a operação empregou 3.169 homens das FA, sendo 2.637 do Exército, 382 da Marinha e 150 da Força Aérea, além de outros 287 da Força Nacional. Foram usadas 227 viaturas, sete blindados e quatro helicópteros. Somente de combustível, foram gastos 67 toneladas de óleo diesel e, aproximadamente, a mesma quantidade de querosene de aviação. Entre outras missões, foram realizados patrulhamentos, postos de bloqueio, reconhecimento e outras ações pontuais para a garantia da segurança da população.

Ainda no mês de fevereiro, o Exército participou da Operação Carioca, ocorrida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Sob o comando da 1ª Divisão de Exército, a operação ocorreu em um ambiente conjunto e interagências, com as tropas do Exército sendo empregadas de forma integrada aos efetivos do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais e do Batalhão de Infantaria da Força Aérea. Foram mais de 9.000 homens operando de forma ininterrupta. A 9ª Brigada de Infantaria Motorizada atuou no entorno da Vila Militar e na Avenida Brasil; a Brigada de Infantaria Paraquedista patrulhou e realizou bloqueios na Via Transolímpica; enquanto a Artilharia Divisionária da 1ª Divisão de Exército foi empregada em Niterói e São Gonçalo.

Trecho da reportagem “Exército atua na garantia da lei e da ordem em operações pelo Brasil”. Fonte: Comando Logístico do exército.