

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLOS EDUARDO LUCAS ZIMMERMANN

O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no curso de Ciências Jurídicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Prof Dra Eneida Desiree Salgado

Departamento de Ciências Jurídicas, UFPR

Daniel Wunder Hachem

Doutorando em Direito Público, UFPR e professor, UNIBRASIL

André Peixoto de Souza

Professor do Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba,

de

de

2011

CARLOS EDUARDO LUCAS ZIMMERMANN

O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLOS EDUARDO LUCAS ZIMMERMANN

O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO
Orientadora

Prof. ANDRÉ PEIXOTO DE SOUZA
Professor do Departamento de Direito Público - UFPR

Prof. DANIEL WUNDER HACHEM
Doutorando em Direito Público – UFPR
Professor - Unibrasil

Curitiba, 8 de dezembro de 2011.

Dedico este trabalho à todos aqueles que me ajudaram nesta caminhada, dentre eles meus pais e minha irmã.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por ter me dado força suficiente para a conclusão deste curso.

À professora orientadora Desiree, pela contribuição material, pela sua compreensão e profissionalismo dispensados para a conclusão deste trabalho mas, principalmente, pelo apoio incondicional.

RESUMO

O *caput* do Art. 142 da Constituição Federal de 1988 dispõe que 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 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. Neste sentido, pretende-se demonstrar a evolução histórica da previsão constitucional das Forças Armadas e seu emprego na manutenção da garantia e da ordem, evidenciando que as mesmas estão submetidas mais ao poder político do que ao aspecto isento de ideologias, previsto pelo legislador constituinte.

Palavras-chave: Constituição Federal. Autoridade suprema. Defesa da Pátria. Lei e Ordem.

ABSTRACT

The article number 142 of the 1988 Brazilian Federal Constitution states that “the armed forces, comprised of the Navy, the Army and the Air Force, are permanent and regular national institutions, organized on the basis of hierarchy and discipline, under the supreme authority of the President of the Republic, and are intended to defend the Nation, to guarantee the constitutional powers, and to keep the law and order.” In this sense, this paper intends to demonstrate the historical evolution of the constitutional provision of the Armed Forces and their use in maintaining the law and order, showing that they are subject more to political power than to the aspect of ideology-free.

Keywords: Federal Constitution. Supreme authority. Nation Defense. Law and Order.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A FUNÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS.....	9
2.1 A FUNÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS ANTES DA CF/88.....	10
2.2 DA DEFINIÇÃO, DA DISCIPLINA, DESTINAÇÃO E EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	19
2.3 ABORDAGEM E INTERPRETAÇÕES DO CONCEITO DE LEI E ORDEM DE QUE TRATA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	27
2.4. EXEMPLOS DE EMPREGO INDEVIDO DAS FORÇAS ARMADAS	30
2.5 AS CONSEQUÊNCIAS DO EMPREGO INDISCRIMINADO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	35
3. EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS: O CONFLITO ENTRE O CONCEITO DE LEI E ORDEM E A REALIDADE	36
4. CONCLUSÃO	37
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

1. INTRODUÇÃO

A importância das Forças Armadas para o país e a manutenção do regime político vigente vem sendo concebida com a sua previsão desde a primeira Constituição brasileira – instituída no Império.

Decorrente da necessidade de proteger os valores sedimentados do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1998 não poderia deixar de manter a importância daquelas Forças, motivo pelo qual as inseriu em localização de destaque no texto constitucional, qual seja - a defesa do Estado e as instituições democráticas.¹

Enfatiza-se, assim, a importância das Forças Armadas com a sua previsão na Lei Fundamental, na vida política do país, no sentido de preservar e proteger o Estado Democrático de Direito, um corpo em destaque na organização do Estado, a serviço do direito, da soberania e da paz social.

Nesse sentido, a carta política do país conferiu a possibilidade de se empregar as Forças Armadas para garantir a lei e a ordem, como o último recurso de defesa e após esgotados os instrumentos de que dispõem as autoridades públicas.

Todavia, não se concebe que o emprego dessas importantes Instituições armadas sejam banalizadas no afã de enfrentar problemas policiais desprovidos de fundamentos ou utilizadas interpretações e ilações dissociadas do ideário da ordem concebida pela Constituição da República.

Assim, há que se preservar as Forças Armadas dos constantes empregos voltados exclusivamente para atender a interesses privados e do uso político indevido, evitando-se assim, o conflito do seu emprego com a Lei e a Ordem que a Carta Política as incumbir de garantir.

A importância das Forças Armadas ostentada nas Constituições do país, a sua participação na vida política, a sua ideologia e filosofia sedimentada na sociedade brasileira, as normas jurídicas aplicáveis ao seu emprego, as interpretações concebidas para a lei e a ordem, serão demonstradas no presente

¹ TÍTULO V - Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas. “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.” – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

trabalho, a fim de que se possa entender que o conflito entre o emprego daquelas Forças e à realidade ocorre quando não são esses preceitos observados.

João Rodrigues Arruda, ao discorrer sobre as concepções de Karl von Clausewitz, registra em sua obra interessante abordagem quanto ao uso político dos militares:

Para Karl von Clausewitz, escritor e militar prussiano, a guerra é um instrumento racional de política nacional

(...)

Certamente Clausewitz, apesar de ter vivido numa época em que as guerras ainda não tinham o caráter nacional, aos escrever “Vom Kriege (Da Guerra), ainda no século XIX e sob o impacto das guerras napoleônicas, interpretou a política nacional como os interesses de um estado em relação a outros estados soberanos. Não imaginava que, nas longínquas terras brasileiras, a gente da guerra seria também utilizada no âmbito interno para atender a interesses políticos partidários e de oligarquias, manipulada pela astúcia das elites.²

2. A FUNÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

A importância das Forças Armadas depende da sua inserção no corpo da Constituição Federal, cuja missão consiste em defender a Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, a lei e a ordem.³

A primeira – defesa da Pátria – pode ser entendida como destinada a preservar a independência, a soberania, a unidade, as instituições e a integridade do patrimônio nacional; este último abrangendo o território, os recursos humanos, os recursos minerais e os valores históricos e culturais. A garantia dos poderes refere-se a assegurar, no ordenamento jurídico, a existência e a possibilidade de que os Poderes da República sejam exercidos de forma livre, independente e harmônico. Já com a garantia da lei busca-se, por iniciativa de qualquer dos Poderes Constitucionais, e quando insuficiente ou esgotada a capacidade das demais Expressões do Poder Nacional, o exato cumprimento da lei, dos direitos e deveres estabelecidos no regime jurídico vigente. Por último, tem-se na garantia da ordem pública a missão de assegurar o equilíbrio e a harmonia sociais, que configuram a

² ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares/João Rodrigues Arruda; prefácio Wálter Fanganiello Maiorovitch. Rio de Janeiro: Mauad, 2007, pág. 15.

³ “TÍTULO V - Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas. 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.” – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

ordem interna arbitrada por lei, ou até mesmo assunção do encargo da manutenção da ordem interna, quando insuficientes os meios das Expressões do Poder nacional.⁴

2.1 A FUNÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS ANTES DA CF/88

A legitimidade para as Forças Armadas intervirem internamente no país quando em situações de anormalidade advém desde a época do Império.

Com efeito, a Constituição do Império de 1824 previa a obrigação de todos os brasileiros pegar em armas no afã de sustentar a essência do Império: a sua independência, e integridade, bem como a defendê-lo dos inimigos externos e internos.

Os dispositivos legais daquela carta assim registram:

Art. 145. Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos.

(...)

Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império.

Além disso, prescreveu a permanência da Força militar de mar e terra até então vigente - sistema organizacional militar colonial - enquanto não fosse designada nova Força Militar pela Assembléia Geral. Impôs-se àquela Força a obediência de não se reunir enquanto não fosse ordenado pela Autoridade legítima, e determinou-se a competência privativa do poder executivo de empregar em sua conveniência a Força Armada (de Mar e Terra) à segurança e defesa do império⁵.

No advento da Constituição Federal de 1824 se instalava no país a forma de governo monárquico⁶ que consiste em governo de um país governado somente pelo

⁴ BUTRUS, Ângelo Bello. *Direito Constitucional Militar e Direito Disciplinar Militar*/Ângelo Bello Butrus e João Arruda Rodrigues Arruda. Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2009, pág. 23 e 24..

⁵ MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito Constitucional Militar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 63, 1 mar. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3854>>.

⁶ Monarquia é um sistema de governo em que o monarca (rei) governa um país como chefe de Estado. A transmissão de poder ocorre de forma hereditária (de pai para filho), portanto não há

rei e com atributo de Chefe de Estado. Nesse sistema tramite-se o poder de pai para filho, inexistindo a participação popular na escolha do monarca. O governo se dá de forma permanente e sem interrupção, até que ocorra a morte ou haja abdicação - é um sistema vitalício de poder.

Como se observa nos dispositivos legais a organização das instituições militares nesse sistema tinha basicamente como objetivo a sedimentação da independência do Brasil e o combater ao inimigo estrangeiro.

Quando se deu a Proclamação da República, houve, de fato, a inclusão das Forças Armadas – Exército e Marinha - no cenário político do País, sendo o embrião de vários outros movimentos, como o Tenentismo, o Estado Novo e a política intervencionista idealizada pelo General Góes Monteiro durante a era Vargas, que culminou com os acontecimentos do ano de 1964.

Na primeira Constituição da República, em 1891, determinava-se que as forças de terra e mar eram instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior, afirmando que a Força armada deveria ser essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.⁷

Essa Constituição marca o fim de um regime de governo monárquico. Ao contrário deste governo, a República⁸ é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente.

Assim, são características daquele regime a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade.

A primeira apresenta-se como meio pelo qual a coletividade se vê representada pelos partidos político; “o povo decide dar maioria a certos partidos, com isso apoiando seu programa, seus planos e projetos. E os membros dos partidos que são eleitos reputam-se os mais representativos das idéias aprovadas pelo povo”⁹.

eleições para a escolha de um monarca. Este governa de forma vitalícia, ou seja, até morrer ou abdicar.

⁷ Constituição Federal de 1981 “Art 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.”

⁸ A república na concepção de Geraldo Ataliba: República e Constituição, 2ª edição, pág. 14/15.

⁹ Geraldo Ataliba em República e Constituição, 2ª edição, pág. 14/15.

A periodicidade faz incutir aos representantes do povo da responsabilidade de arcar com os compromissos assumidos, sob pena de ser censurado e desaprovado pelo povo em futura reeleição.¹⁰

Por último, a responsabilidade é o penhor da idoneidade da representação popular.¹¹

Por fim, na República todo poder decorre da coletividade e em seu nome é exercido, visto que não se conceberia aquele detentor exercer a função de governo; há a prerrogativa e o direito petrificado na carta política de escolher a quem represente. Os representados devem governar em seu nome, no seu lugar, expressando exatamente a sua vontade.

Iniciada pela conspiração do monarquista Benjamim Constant para a derrubada da monarquia, o país vê proclamada a República por um militar do Exército - Marechal Deodoro da Fonseca¹², embora ostentasse a condição de ser amigo do Imperador do Brasil à época - D. Pedro II. Tem-se, aqui, o início das Forças Armadas na vida política do país com participação ativa do Exército Brasileiro¹³.

Com relação ao envolvimento dos militares em assuntos de interesse nacional cita-se, também, a revolta Tenentista, movimentos de insurreição que explodem no Rio de Janeiro, em 1922; em São Paulo, em 1924; e continuam até 1927 com a luta da Coluna Prestes no interior do Brasil. Esses movimentos traduzem a insatisfação de setores militares com os governos e a República Velha. Referiam-se a interesses da baixa e média oficialidade, nos quais os tenentes tornaram-se importante núcleo de oposição às oligarquias e ao sistema republicano

¹⁰ “Os mandatários (representantes eleitos) que se desviem dos termos do mandato (rumos desejados pelo povo) receberão a censura e desaprovação do povo, mediante sua não reeleição. Daí a importância da periodicidade. Esta funciona como estímulo a que o representante seja fiel aos desejos dos representados. A constante renovação dos mandatos – consequência dos períodos breves para sua duração – é a melhor garantia da fidelidade dos mandatários.” Geraldo Ataliba em República e Constituição, 2ª edição, pág. 14/15.

¹¹ Geraldo Ataliba em República e Constituição, 2ª edição, pág. 14/15.

¹² Na manhã de 15 de novembro de 1889, Deodoro, à frente de um batalhão, marchou para o Ministério da Guerra, e declarou o fim do período imperial, e o início do período republicano. Dom Pedro II, o imperador da época, que estava em Petrópolis, retornou ao Rio. Ele pensava que o objetivo dos revolucionários era apenas substituir o Ministério. No dia seguinte, foi-lhe entregue um comunicado confirmando a proclamação e solicitando sua partida para o exterior. SILVA, Hélio. Poder Militar. Ed. L&PM, Rio Grande do Sul, 1984; pág. 17.

¹³ “A República foi feita pelo Exército, que a adota e a tutela. Só o Exército, porque a Marinha era monarquista. Foi um golpe militar, os contemporâneos o reconheceram, a começar por Rui Barbosa, Foi dos militares e só deles, a ação que os propagandistas republicanos secundaram (...)”. SILVA, Hélio. Poder Militar. Ed. L&PM, Rio Grande do Sul, 1984; pág. 14.

vigente. Pregavam a moralização da política e a volta das liberdades públicas, defendem o capital nacional e exigem a restauração das forças militares.¹⁴

A Constituição de 1934 inovou quanto à missão das Forças Armadas, dando-lhe mais autonomia, atribuindo-lhe a garantia da Lei e da Ordem, como se verifica em seu Art 162:

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, a ordem e a lei.

Além disso, introduziu o conceito de Segurança Nacional e criou a Justiça Militar, compondo parte do Poder Judiciário, importante instituição que vai ao encontro da concepção de fortalecimento das Forças Armadas.

Quanto à garantia da Lei e da Ordem pelas Forças Armadas, mostra-se interessante a seguinte observação¹⁵:

Porém, as funções são bem mais amplas e marcadas pela ambigüidade. Ao separar lei e ordem, o constituinte deixa claro que a ordem não se molda pela lei, mas pode estar aquém ou além desta, até mesmo da Lei que constitui o próprio Estado. Se a ordem não é o que está na Lei, qual seria seu âmbito? E, mais importante, a quem caberia definir o que é ordem, seus contornos, limites e abrangência? Se é de responsabilidade das Forças Armadas a manutenção da ordem, qual a sua real tarefa? Defender o que elas entendem como ordem? Se as Forças Armadas são essencialmente obedientes, quem ditaria a ordem a ser definida? Neste caso, seria a percepção do alto oficialato (generais e almirantes) que determinaria quando a ordem foi suplantada e o que se deveria fazer para retornar à normalidade?

Embora possa parecer uma contradição em termos, quando se contrapõem lei e ordem, ao mesmo tempo em que se atribui aos militares a responsabilidade pela garantia da ordem, sem defini-la, abre-se caminho para o preterimento da lei e a imposição da ordem das Forças Armadas, nesse caso agindo em cumprimento às suas funções constitucionais, conforme mostraram as intervenções militares posteriores.

Quanto à Justiça Militar, apesar de integrar definitivamente o Poder Judiciário somente com o advento da Constituição de 1934, a sua existência como poder incumbido de julgar os crimes militares já tinha sido efetivada desde 1º de abril de 1808, quando da sua criação pelo Príncipe Regente, com o nome de Conselho Supremo Militar e de Justiça - a mais antiga das cortes do país. Com o Decreto Legislativo nº 149, passou a se chamar Supremo Tribunal Militar. No período de 1808/1893, a presidência daquele Conselho foi exercida pelos

¹⁴ <http://www.brasilecola.com/historiab/tenentismo.htm>

¹⁵ Extraída da Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 25 Nº 73.

Governantes D. João, D. Pedro I, D. Pedro II, Marechal Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto, atestando a sua grande importância, tanto consultiva, quanto judiciária. Com a denominação de Supremo Tribunal Militar continuou prestando relevantes serviços até a Constituição de 18 de setembro de 1946, quando recebeu a atual denominação: Superior Tribunal Militar - STM.¹⁶

A criação dessa Justiça no cenário jurídico e político do país veio a fortalecer as Forças Armadas, por ser de sua competência o julgamento dos crimes militares em tempo de paz e de guerra. Está inclusa no âmbito do Direito Militar, cujo objeto se limita à manutenção da disciplina no âmbito das Forças Armadas para a defesa eficaz da sociedade e da coletividade.

Qualquer discurso que se refira à sua existência impõe-se à consideração da existência das Forças Armadas, sua natureza jurídica e suas atribuições.

Nesse sentido, não havendo Forças Armadas, estas consideradas permanentes, não há que se falar em Justiça Militar. De fato, essa Justiça tem como sua principal missão manter a eficiência das Forças Armadas como uma organização de combate. Esse desiderato é efetivado por meio do eficaz julgamento dos crimes militares no afã de preservar os sustentáculos das Forças Armadas: hierarquia e disciplinar; e, por conseguinte, torná-la mais apta à defesa da sociedade e da coletividade.

Além disso, sob título “Da segurança Nacional” a Constituição de 1934 delega a um Conselho Superior de Segurança Nacional as questões referentes à segurança do país, bem como as funções militares¹⁷.

Já na Constituição Federal de 1937, houve uma mudança significativa na função das Forças Armadas – não atribui aos militares, explicitamente, a missão de garantir a lei e a ordem internamente: “Art. 161. As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência ao Presidente da república”.¹⁸

¹⁶ <http://www.stm.jus.br>.

¹⁷ “TÍTULO VI *Da Segurança Nacional* – “Art. 159 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização”. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934.

¹⁸ A submissão das Forças Armadas pode ser identificada na seguinte observação: “Conforme dita o Art. 161, “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência ao Presidente da República”.⁸ Isso, com certeza, sanava a ambigüidade presente na Carta de 1934 em relação ao conceito de ordem; toda força agora estava sob o mando do presidente. Mas quando comparada às anteriores, a Constituição de 1937 representou um recuo no movimento de autonomia militar, pois fez com que as Forças Armadas

A ausência da garantia da ordem como missão das Forças Armadas nessa Constituição faz dirimir a dicotomia que se instalou quando da sua previsão na carta de 1934. Antes, a força estava centrada nas Forças Armadas – ela é quem decidia sobre o que seria a ordem e o momento de sua garantia, e a escolha entre a lei ou a ordem. Com essa carta, estabeleceu-se a força sob as ordens do presidente. Com efeito, a Constituição de 1937 estabeleceu um “retrocesso” quanto à autonomia militar, visto que as Forças Armadas voltaram a uma posição de simples instrumento bélico do Estado, como estatuído no Império

Tal carta política representa a consecução do golpe de Estado liderado pelo então Governo de Getúlio Vargas, que, com o pretexto de por fim às agitações que ocorreram, em 2 de dezembro de 1937 decretou o fechamento do Congresso e a dissolução dos partidos políticos. Caracterizou-se pelo predomínio do Poder Executivo, chegando até a usurpar as prerrogativas do Poder Legislativo. A conduta do presidente buscava consolidar o chefe do Poder Executivo como autoridade suprema do Estado, e que, portanto, deveria coordenar os órgãos representativos de grau superior, dirigir as políticas interna e externa, promover e orientar a política legislativa, de interesse nacional. Para garantir o funcionamento do novo regime, foram instituídos instrumentos de controle e repressão. Entre várias medidas, destaca-se a criação da polícia secreta, que se especializou em práticas violentas, com repressão por meio de torturas e assassinatos, eliminando todo aquele que fosse considerado nocivo à ordem pública. Além disso, no afã de neutralizar e anular a influência política da classe operária, instituiu o controle dos sindicatos.¹⁹

Desta forma, o Estado Novo, regime inspirado no modismo ditatorial de uma época cheia de incongruências, traduzido no Brasil por um autoritarismo populista e sui generis, conseguiu, com anuência dos chefes militares, proporcionar algo de útil à Nação: o despontar de um período de industrialização, essencial a seu desenvolvimento futuro.²⁰

O Exército aparecia, pela gênese do sistema e por sua consciência institucional, como o verdadeiro sustentáculo do Estado Novo. Apoiaria a sua

voltassem a uma posição de simples braço armado do Estado, como fora no Império..” – extraído de: <http://www.scielo.br>: Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais.

¹⁹ KOSHIBA, L.; PEREIRA, DENIZE M.F. História do Brasil, São Paulo: Atual, 1996; Pág. 283 a 288.

²⁰ cadete.aman.ensino.eb.br.

criação, naquele momento histórico em que a deterioração política impunha o fortalecimento do poder legal.²¹

Para que ele fosse possível, foi preciso eliminar as resistências existentes nos meios civis e militares e formar um núcleo coeso em torno da idéia da continuidade de Vargas no poder. Esse processo se desenvolveu, principalmente, ao longo dos anos de 1936 e 1937, impulsionado pelo combate ao comunismo e por uma campanha para a neutralização do então governador gaúcho Flores da Cunha, considerado, por seu poder político e militar, um obstáculo ao continuísmo de Vargas e à consolidação de um Exército forte, unificado e impermeável à política²²

É possível que hoje, revendo tranqüilamente os fatos, sem a pressão inquietante dos acontecimentos, muitos possam julgar que o Exército tivesse perdido a sua sensibilidade ou se deixasse ingenuamente enlear no jogo político a ponto de apoiar uma ditadura incompatível com a formação do povo brasileiro. Tais apreciações pecariam por não considerar todos os fatores em presença naquelas circunstâncias, em que o **interesse nacional tinha de ser colocado acima dos modelos institucionais**. O mundo empenhava-se na mais violenta guerra de todos os tempos e a união nacional era um elemento decisivo. As decisões não admitiam delongas. Não havia lugar nem tempo para discussões doutrinárias. As democracias ou se fortaleceriam ou seriam esmagadas. Medidas autoritárias e centralizadoras foram adotadas em toda parte, inclusive nas democracias mais estáveis - a Inglaterra e os Estados Unidos. **(grifei)**²³

Depois da Constituição Federal de 1988, a de 1946 é considerada a mais democrática do Brasil. Quanto às Forças Armadas, apenas restabelece a autonomia estabelecida na Constituição de 1934.

Art 176 - 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.

Art 177 - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.

A Constituição de 1967, nos termos da técnica da Constituição anterior, manteve o atributo regular dado às Forças Armadas, e inovou incluindo a expressão poderes constituídos, o que não se registrou nas cartas precedentes.

²¹ cadete.aman.ensino.eb.br.

²² <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/GolpeEstadoNovo..>

²³ cadete.aman.ensino.eb.br..

Art 92 - 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.

§ 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.

A Constituição de 1967, bem como a Emenda de 1969, sublinha a Doutrina de Segurança Nacional como um referênciã para o desenvolvimento do país. Por este meio, ocorre a transformação do Estado e da sociedade em instituições militarizadas, ao subordinarem seus interesses às determinações do lema adotado, garantindo às Forças Armadas o papel de guardiãs e tradutoras de uma nacionalidade ameaçada, segundo sua visão. Além disso, destaca-se o preceito estabelecido na Constituição quanto à segurança nacional que passou a ser considerado pensamento da existência coletiva no país. Nos termos do Art 89, todos os cidadãos passaram a ser responsáveis pela segurança nacional sem, no entanto, participar de sua formulação - função restrita ao Conselho de Segurança Nacional.

Quanto à responsabilidade do presidente, verifica-se a sua ampliação, incorporando preceitos legislativos. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 - considerada por muitos como uma nova Carta pela quantidade de mudanças que registrava -, distinguiu ainda mais as Forças Armadas das demais instituições governamentais, atribuindo-lhe papel político fundamental. Se o conceito relativo à corporação não mudou, suas funções se alargaram, já que, conforme o Art. 91, as Forças Armadas passaram a ser "essenciais à execução da política de defesa nacional", aumentando, portanto, seu leque de ação dentro da legalidade²⁴.

A distinção é estendida ao Conselho de Segurança Nacional, que também passa a ser o "órgão de mais alto nível na assessoria direta do Presidente da República", cujas funções expressam a relevância da Doutrina de Segurança Nacional, conforme se pode ler no Art. 89, inciso I: "Estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional". Esse trecho repete literalmente os manuais editados pela Escola Superior de Guerra (ESG)²⁵.

A Constituição de 1967 de fato determinou o destino do Brasil por 21 anos, sendo substituída somente em 5 de outubro de 1988 pela chamada "Constituição Cidadã". Esta nasceu, segundo as palavras de Faoro, "não como ruptura do poder que reclama a constituinte, para legitimá-lo qualquer que seja seu conteúdo. É a

²⁴ <http://www.scielo.br>: Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais.

²⁵ <http://www.scielo.br>: Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais.

legitimidade em decomposição, agravada pela ineficiência, que desperta o poder constituinte de um povo" (1985, p. 55).²⁶

Como se extrai da evolução histórica da Lei Fundamental do Brasil verifica-se que as Forças Armadas sempre foram dotadas de importância e essencialidade, o que fez com que o Poder Constituinte assegurasse preceito destinado a conferir-lhe atributos necessários para a proteção do país contra ameaças externas, bem como para garantir a normalidade interna.

Nesse sentido, infere-se ser fundamental no ordenamento jurídico de um Estado a previsão de uma força constituída, permanente e organizada, dotada de atributo de coerção e com eficaz poder militar, necessários para enfrentar os atos que possam demandar interesses divergentes aos legítimos nacionais.

Extinguir tais atributos representa sério risco de vulnerar o Estado Democrático de Direito que pode ficar sem a última Força do Estado para reprimir e assegurar o país nos momentos de crise.

É nesse contexto que a necessidade de proteger as Forças Armadas contra o seu uso político ilegítimo deve ser preservada pelos Poderes Constituídos, bem como pela sociedade, sob pena de se instalar um conflito entre a Lei e Ordem prevista na Constituição Federal e o real emprego dessas Forças.

Para isso, faz-se necessário que a preservação dos Poderes Constituídos se incline para o interesse geral da coletividade, sob pena de se instalar verdadeiras tiranias democráticas, como registra Geraldo Ataliba:

A experiência histórica – sublinha Balladore – ensina que a tirania das maiorias não é, em nada, mais suave nem mais tolerável do que o despotismo de um só, ou de um grupo. “Esta (tirania da maioria) poderá também governar o Estado segundo os seus interesses particulares, sobretudo acima daqueles gerais, de todos, e poderá buscar somente consolidar o próprio poder, em vez de curar os interesses permanentes e gerais da coletividade, podendo adotar medidas contra os dissidentes e menoscabar, também, seus mais elementares direitos. A prática demonstra que as tiranias democráticas, isto é, aquelas exercitadas por uma intransigente maioria no poder, são as mais ferozes que a história conhece.
(..)

Se a maioria souber que – por obstáculo constitucional – não pode prevalecer-se da força, nem ser arbitrária, nem prepotente, mas deve respeitar a minoria, então os compromissos passam a ser meios de convivência política.

²⁶ <http://www.scielo.br>: Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais.

2.2 DA DEFINIÇÃO, DA DISCIPLINA, DESTINAÇÃO E EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Diferente das demais, a qual sucede um regime de governo autoritário de quase vinte anos, a Constituição Federal de 1988 apresenta-se com uma representação da ordem já existente e a construção de uma nova ordem. Luta-se, assim, de modo geral, pelas mudanças na ordem, com fundamento nas idéias iluministas: liberdade, igualdade e (em substituição à antiga fraternidade) solidariedade. Com efeito, como toda carta política do país, traduz a realidade que marcou o momento em que foi escrita, de recente regime autoritário. A última característica - a solidariedade – é que vai ao encontro das funções militares. Todavia, não se concebe que tal característica seja buscada a qualquer custo, utilizando-se do uso político daquelas Forças Armadas.

Em consonância com a tradição histórica das Constituições do país em ostentar às Forças Armadas o status de instituição fundamental ao regime vigente, a Constituição Federal de 1988, não poderia deixar de assegurar, em um Estado Democrático de Direito, os atributos dessas Forças, como se observa no dispositivo transcrito:

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.

As Forças Armadas são fundamentais para garantir ao país uma estabilidade para desenvolver suas atividades e a garantia aos Poderes Constituintes, utilizando-se de coerção aos atos dissociados do Estado Democrático de Direito. São instituições que não podem ser dissolvidas, necessitando estar sempre regulares e sob os fundamentos da hierarquia e disciplina e da autoridade suprema do Presidente da República.

O constitucionalista Orlando Soares²⁷ define Forças Armadas como sendo o conjunto de instituições militares permanentes, técnica e hierarquicamente

²⁷ SOARES, Orlando. Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1996 – 1997.

organizadas, instruídas, equipadas e disciplinadas, que se destinam a defender, na ordem interna, os princípios da legalidade, a integridade do território nacional e as instituições fundamentais do Estado, bem como a garantir a execução da sua Constituição; e, na ordem externa, a repelir ou revidar pelas armas o ataque do inimigo ou o ultraje à honra e a soberania da pátria.

Ainda, José Afonso da Silva²⁸, neste sentido:

A Constituição vigente abre a elas um capítulo do Título V sobre a *defesa do Estado e das instituições democráticas* com a destinação acima referida, de tal sorte que a sua missão essencial é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, o que vale dizer defesa, por um lado, contra agressões estrangeiras em caso de guerra externa e, por outro lado, defesa das instituições democráticas, pois a isso corresponde à garantia dos poderes constitucionais, que, nos termos da Constituição, emanam do povo (art. 1.º parágrafo único).(...)

São os alicerces do Estado que, por meio de seu poderio bélico, assegura e protege o regular desenvolvimento das atividades do Estado contra possíveis agressões estrangeiras e a estabilidade do Regime Democrático. Conforme a natureza desses problemas utilizar-se-á uma das três Forças – no espaço marítimo pela Marinha de Guerra, no espaço aéreo, pela Força Aérea Brasileira e, na área terrestre, pelo Exército Brasileiro.

Além disso, essas Forças vêm sendo empregadas cada vez mais em freqüente combate às atividades criminosas, tanto em Operações-Presença em via pública, como em repressão a aquelas atividades.

Como de verificar no artigo 142, parte final, da Constituição Federal, a destinação das Forças Armadas²⁹ - instituições permanentes e regulares – está voltada à missão de defender a Pátria, a garantia os poderes constituídos, e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A carta política vigente não deixa dúvida quanto à missão das Forças Armadas. Inicialmente, como destinação típica,³⁰ tem a missão de defender a pátria,

²⁸ Curso de Direito Constitucional Positivo. 12ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

²⁹ Miguel Reale Júnior, em entrevista à Folha de São Paulo, em 1988, já ressaltava a destinação e importância das Forças Armadas aos Poderes democraticamente constituídos: “ É preferível, todavia, falar-se em defesa do Estado Democrático, limitando-se a declarar a Constituição que as Forças Armadas são instituições permanentes, às quais cabe defender a democracia, garantir o regular funcionamento das instituições democráticas, como também, evidentemente, proteger a integridade e a soberania da Nação. “ O Estado de S. Paulo, 3 de julho de 1987 – Idéias em debate, fl 26.

³⁰ Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz a seguinte observação quanto as Forças Armadas: “ Destinam-se as Forças Armadas em primeiro lugar a garantir a segurança Externa do Estado. Essa é a sua finalidade precípua, a razão por que em suas mãos se concentram armas e artifícios cujo emprego só se justifica contra quem possa contar semelhantes, de ordinário forças

ou seja, na atuação quando a soberania do país possa estar sendo ameaçada contra as invasões estrangeiras garantindo a integridade do território e a soberania nacional. Além disso, deve assegurar a estabilidade das instituições democráticas e, de forma subsidiária, a garantia da lei e da ordem quando um dos poderes constitucionalmente estabelecidos tomar a iniciativa da necessidade do emprego das Forças Armadas, com a autorização do Presidente da República.

Assim, a defesa externa não é a única missão das Forças Armadas. Subsidiariamente, destinam-se a assegurar a ordem interna. Inicialmente cabe à garantia desta às polícias federal, civil e militar. Somente nas situações excepcionais de crise, como por exemplo, a ineficácia dos meios utilizados por essas policiais não forem insuficientes ou ineficazes para restabelecer a ordem, aí sim devem as Forças Armadas assegurá-la: daí o seu caráter subsidiário de intervir para assegurar a ordem interna.

Para essa garantia - da lei e da ordem-, pelas Forças Armadas, a própria Constituição Federal fez questão de limitar o uso de tropa prevendo a competência de iniciativa somente para os chefes dos poderes legalmente constituídos. Enquanto os poderes constituídos permanecerem inertes e o Presidente da República não emanar a ordem para atuar para garantir da ordem interna, nada podem fazer as Forças Armadas no sentido de restabelecer a paz social e exercer a vontade do Estado, para a garantia da segurança do cidadão comum.

Não se concebe qualquer atuação das Forças Armadas, bem como dos poderes constituídos, que não esteja amparada pelos preceitos da legalidade estatuídos na Constituição da República.

A Carta Maior estabelece no § 1º do artigo 142 que a lei complementar irá estabelecer as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego da Forças Armadas.

Trata-se da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, que posteriormente foi alterada pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004, que dispõe no capítulo V, mais especificamente no artigo 15, sobre o emprego das tropas federais com ênfase nas operações de garantia da lei e da

ordem e os artigos seguintes tratam das missões subsidiárias na área de segurança pública sob a forma de cooperação aos outros órgãos.

Vejamos os dispositivos legais desse diploma legal:

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

§ 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.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 4º 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 6º Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

De fato, essa norma jurídica veio fundamentar o chamado poder de polícia das Forças Armadas quando empregadas na garantia da lei e da ordem. A responsabilidade é do Chefe do Poder Executivo Federal - o Presidente da República-, competindo-lhe por iniciativa própria ou atendendo ao pedido de qualquer dos chefes dos demais poderes constituídos, a decisão de empregar as tropas federais.

Nesse sentido, a atuação das Forças Armadas, a partir daquela Lei Complementar, fica condicionada à decisão do presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, quais sejam: do presidente do Supremo Tribunal Federal ou dos presidentes das casas do Congresso Nacional. Essa condição impede que qualquer dos integrantes dos poderes constituídos, como por exemplo, um senador ou juiz estadual ou federal, tenha competência para decidir a respeito.

Novamente, José Afonso da Silva assim registra:

(...) Só subsidiariamente e eventualmente lhes incumbe a defesa da lei e da ordem, porque essa defesa é de competência primária das forças de segurança pública, que compreendem a polícia federal e as polícias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal. Sua interferência na defesa da lei e da ordem depende, além do mais, de convocação dos legitimados representantes de qualquer dos poderes federais: Presidente da Mesa do Congresso Nacional, República da República ou Presidente do Supremo Tribunal Federal. Ministro não é poder constitucional. Juiz de Direito não é poder constitucional. Juiz Federal não é poder constitucional. Deputado não é poder constitucional. Senador não é poder constitucional. São simples membros dos poderes e não os representam. Portanto, a atuação das Forças Armadas convocada por Juiz de direito ou por Juiz Federal, ou mesmo por algum Ministro do Superior tribunal de Justiça ou até mesmo do Ministro do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional e arbitrária, porque estas autoridades, por mais importantes que sejam, não representam qualquer dos poderes constitucionais federais.

Por conseguinte, mister que a decisão do comandante supremo das Forças Armadas deva estar embasada em requisitos e preceitos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Complementar pertinente, não podendo tal decisão ser destituída de fundamentação para atuação na garantia da lei e da ordem.

Um dos dispositivos legais essencial para a legitimidade do emprego das tropas federais para a garantia da lei e da ordem, encontra-se no § 2º do artigo 15, da lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, que estabelece serem necessários o esgotamentos dos instrumentos relacionados no artigo 144 da Constituição Federal, destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, no qual afirma que àquelas garantias faz necessário a devida iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, e sob a égide das diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, desde que esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

Tal esgotamento dos instrumentos é analisado por meio de critério pessoal do Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual. Assim, ao afirmar que os instrumentos destinados na manutenção da paz social são indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional, aciona-se os mecanismos de utilização das Tropas Federais no combate interno.

Outra questão a ser ressaltada quanto ao emprego das Forças Armadas é o comando das operações, bem como a temporalidade do seu emprego na garantia da lei e da ordem. Nos termos dos diplomas legais vigentes, as operações passam ao comando do Chefe do Poder Executivo Federal que, através de comunicação, autoriza o emprego de tropa de forma episódica, em área anteriormente delimitada, não podendo ser permanente - deve-se observar a temporalidade. As ações devem ter o caráter preventivo e repressivo necessário para assegurar a consolidação das operações. Portanto, o Chefe do Poder Executivo Estadual - os governadores dos Estados - tem o dever de transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade federal encarregada das operações.

De mais a mais, não se pode esquecer que a competência direta de garantir a segurança pública na esfera estadual é das polícias civis e militares, por isso, deve-se observar se estas ou outros órgãos com essa atribuição são capazes para garantir ao cidadão o direito de ir e vir e a manutenção da paz social, pois, uma vez observado que esses meios são indisponíveis, inexistentes ou insuficientes passarão eles ao comando da autoridade federal que comandará as operações para restabelecer a ordem pública.

Ao tomar uma decisão que envolva a máquina estatal, o agente político deve-se atentar para a legislação e os princípios atinentes aos seus atos, pois, estão expressando a vontade do povo que o elegeu.

Além disso, é necessário que o emprego das Forças Armadas esteja em consonância com a legalidade a fim de que possa respaldar a atuação de uma Força e verificar se, de fato, a norma jurídica que norteia a situação confere respaldo jurídico para o seu emprego. Somada à legalidade, a observância da eficácia mostra-se imperativa, ou seja, se realmente o emprego da Força irá resolver o problema ou se será em meio de amenizar momentaneamente as pressões sociais, visto que não se concebe a eficácia na atuação de uma instituição se ela não possui o poder para agir; por conseguinte, seria ineficaz a sua utilização.

O princípio da subsidiariedade de que trata as normas jurídicas que disciplinam o emprego das Forças Armadas para garantir a lei e a ordem está atrelado à noção de que um ente superior, no caso a União Federal - somente pode intervir em outro inferior – os Estados-membros - quando os meios de segurança Pública que este possui não são suficientes para sanar os seus problemas.

Nesse sentido, a legitimidade das Forças Armadas para atuar na garantia da lei e da ordem ocorre quando esgotados os instrumentos de que dispõe o ente político, destinados a preservar a segurança pública.

Quando envolver segurança pública da competência dos Estados, faz-se necessário que o seu Chefe do Poder Executivo reconheça o esgotamento dos instrumentos ou órgãos, por meio de solicitação formal ao Presidente da República.

Nas situações de falência dos instrumentos ou órgãos estaduais destinados a preservar e assegurar a segurança pública e não reconhecida pelo Estado-Membro, ocorrerá a intervenção federal, podendo atuar na garantia da lei e da ordem utilizando-se das Forças Armadas.

A fim de aclarar a função secundária das Forças Armadas passemos aos dispositivos legais que fundamentam a atribuição dessas Forças, em última instância, para garantir a lei e a ordem.

O emprego da Marinha do Brasil, de forma subsidiária, está previsto no art. 17 da referida lei, na forma de cooperação aos órgãos federais, nos delitos de grande repercussão, seja nacional, seja internacional. Observa-se que essa Força não detém o poder de polícia, pois auxilia com os apoios necessários para desempenho das atividades daqueles que possuem competência para exercer aquele poder, ou seja, a Marinha poderá apoiar os órgãos federais na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução conforme o disposto em lei.

Qualquer forma de atuação fora dessa legalidade caracterizará atuação ilegal de seus agentes, devendo ser responsabilizada a autoridade que autorizou e da qual emanou a ordem de atuação sem respaldo jurídico.

Assim, o artigo em questão estabelece:

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

(...)

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio

logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. A Marinha do Brasil, além de sua atividade peculiar, pode cooperar com os órgãos federais quando há crime de grande repercussão nacional ou internacional com apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução que compreendam as atividades navais.

Das ações subsidiárias do Exército Brasileiro, vale destacar a atuação dessa instituição nas faixas de fronteira. Além dos apoios previstos aos órgãos federais nos crimes de grande repercussão também, agora com poder de polícia, pois assim a lei lhe confere, poderá agir nas faixas limdeiras reprimindo de modo preventivo ou repressivo os crimes transfronteiriços e ambientais, como a Lei Complementar nº 97/99 menciona:

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

(...)

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

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

a) patrulhamento;

b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

c) prisões em flagrante delito.

Há quem afirme ser inconstitucional a forma como a atuação secundária do Exército foi criada, visto que a Constituição Federal traz no § 1º do artigo 142, que a Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas, portanto, não autoriza a criação de atribuições, mesmo que subsidiária. A segurança pública em áreas fronteiriças foi conferida à Polícia Federal, nos termos do inciso III, do § 1º, do artigo 144.

A Força Aérea Brasileira, assim como as outras Forças Singulares, tem como missão subsidiária à cooperação com as instituições federais nos delitos de grande repercussão nacional ou internacional na forma de Apoio Logístico, de Inteligência, de Comunicações e de Instrução como previsto no artigo 18 da lei complementar nº 97/99.

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

(...)

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

Também, de forma subsidiária, tem sua destinação contra o tráfego aéreo ilegal, visando combater os delitos que envolvam o tráfico de drogas e armas, munições e passageiros ilegais enquanto a aeronave permanecer no espaço aéreo, pois, após o pouso a atuação passa aos órgãos de fiscalização competente, como previsto no inciso VII do artigo anteriormente citado:

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

(...)VII – atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito.

Para completar esse emprego subsidiário, observa-se que a lei 9.614/98, conhecida vulgarmente como a “lei do abate”, autoriza a derrubada de aeronaves que venham a invadir o espaço aéreo brasileiro. Nesse caso, foi a Força Aérea Brasileira utilizada para combater o narcotráfico.

2.3 ABORDAGEM E INTERPRETAÇÕES DO CONCEITO DE LEI E ORDEM DE QUE TRATA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Como se observa nos textos das Constituições, a expressão “Lei e Ordem” esteve presente na maioria dos textos constitucionais. Estas se preocuparam tão somente em citá-las, sem definir os seus contornos. Essa imprecisão foi identificada quando da elaboração da Constituição Federal pela Comissão de Estudos Constitucionais presidida pelo Senador Afonso Arinos:

De fato, ao facultar, ao Exército, à Marinha e à Aeronáutica o papel de defensores da “lei e da ordem”, a Constituição deixa de fixar com o necessário rigor os limites da atuação militar, permitindo uma indesejável margem de dubiedade a respeito de suas atribuições no tocante aos conflitos políticos, sociais e institucionais. A noção de “ordem” é, neste caso, demasiadamente vaga.

(...)

Inegavelmente o texto proposto pela Comissão de Estudos Constitucionais, presidida pelo senador Afonso Arinos, mostrava-se mais adequado e preciso, ao restringir o papel interno das Forças Armadas à defesa da "ordem constitucional". Infelizmente o Congresso constituinte optou por um texto insuficiente e mal-elaborado, incapaz de eliminar, com a necessária limpidez, a perspectiva de instabilidades indesejáveis ao desenvolvimento institucional brasileiro.³¹

O princípio da legalidade tem sua gênese no Estado de Direito, como oposição a toda forma de poder autoritário, antidemocrático.

Do art. 142³² da Constituição Federal extrai a interpretação de que as Forças Armadas têm a missão de proteger os direitos consubstanciados no ordenamento jurídico, no qual as leis são parte integrante e fundamental, bem como exercer a sua atividade nos exatos termos da legalidade. Nesse sentido, tanto a sua fonte para atuar a fim de proteger o ordenamento jurídico, como os limites de sua atuação, devem estar atrelados aos ditames legais, sobe pena de colocar em risco o ordenamento jurídico incumbido de proteger, bem como o Estado Democrático de Direito³³.

Além disso, concordamos que a expressão "Lei" está absorvida pela acepção de ordem pública que num sentido amplo alcança não só aquele estado de fato imprescindível à preservação da paz social (v.g.: garantia da segurança pública), como aquelas situações que aumentem a comodidade ou a qualidade de vida do grupamento, fins a serem sempre perseguidos pelo Estado (v.g.: proibição de comércio ambulante na via pública). Em alguns casos, pode alcançar medidas que busquem proteger o indivíduo contra si próprio (v.g.: a obrigação do uso do cinto de segurança), evitando resultados que mediatemente poderiam afetar a

³¹ O Papel das forças armadas. Folha de São Paulo, São Paulo, p. a2, Publicação: 14/04/ de 1988-
<http://www.senado.gov.br/biblioteca/pesquisa/pesquisa.asp>.

³² Art. 142 da Constituição Federal de 1988: "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."

³³ "São princípios do Estado Democrático de Direito: (...) G. Legalidade que aparece como medida do direito, isto, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescrito, de regras, formas e procedimentos que excluem mo arbítrio e a prepotência;" - MORAIS, José Luis Bolzan de. Do Direito Social aos interesses transindividuais: O Estado e o Direito na ordem contemporânea. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 1996; pág. 75.

coletividade (v.g.: despesas financeiras para o atendimento de acidentados e manutenção de hospitais) ³⁴.

Aclarando, do ponto de vista formal, ordem pública³⁵ é o conjunto de valores, princípios e normas que se pretende sejam observados em uma sociedade. Do ponto de vista material, ordem pública é a situação de fato ocorrente em uma sociedade, resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir um funcionamento regular e estável, que garanta a liberdade de todos.³⁶ A ordem pública seria, assim, conseqüência da ordem jurídica ou do conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da nação. Dessa forma, o conceito de ordem pública reflete os valores dominantes e a cultura jurídica vigente em determinada época - a Constituição, a noção de interesse social e dos direitos basilares de uma coletividade. ³⁷

Como se extrai da parte final do preceito constitucional que define a missão das Forças Armadas, além da garantia da lei, há ainda a garantia da ordem.

A palavra ordem foi invocada pela primeira Constituição da República quando os militares eram influenciados pelo ideário positivista, tendo em Benjamin Constant seu principal incentivador. Este personagem histórico, acreditando em uma República³⁸ seguindo a filosofia de Augusto Comte³⁹, veio a influenciar os militares e

³⁴ Nos termos do posicionamento de Emerso Garcia - As forças armadas e a garantia da lei e da ordem – Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 92, 2008 a janeiro de 2009 - www.presidencia.gov.br/revistajuridica.

³⁵ O regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, aprovado pelo Decreto n. 88.777, de 30 de setem, bro de 1983, no item 21 do ser Art. 2º. conceitua ordem pública como sendo: “Conjunto de regras formais, que emanam do 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, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.”

³⁶ ↑ Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça, por Álvaro Lazzarini; Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas atribuições, por Hely Lopes Meirelles. In *Direito Administrativo da Ordem Pública*, Forense, Rio de Janeiro, p. 13 e p. 156/157.

³⁷ <http://www.conjur.com.br/2009-jun-11/conceito-ordem-publica-complexo-situacoes-culturais-distintas>: A complexidade da Ordem Pública entre outras culturas, por Brunela Vieira De Vincenzi e César Rossi Machado

³⁸ “No Exército não havia muitos republicanos. Deodoro, que proclamou e Floriano, que consolidou a República, era monarquista. Benjamin Constant, também monarquista, sonhava uma República nos moldes cientistas de Augusto Comte, para quando o Imperador não mais governasse - “- SILVA, Hélio. Poder Militar. Ed. L&PM, Rio Grande do Sul, 1984; pág. 14.

³⁹ Aspecto fundamental da sociologia comteana é a distinção entre a estática e a dinâmica sociais. A primeira estudaria as condições constantes da sociedade; a segunda investigaria as leis de seu progressivo desenvolvimento. A idéia fundamental da estática é a ordem; a da dinâmica, o progresso. Para Comte, a dinâmica social subordina-se à estática, pois o progresso provém da ordem e aperfeiçoa os elementos permanentes de qualquer sociedade: religião, família, propriedade, linguagem, acordo entre poder espiritual e temporal, etc. (<http://www.culturabrasil.pro.br/comte.htm>)

disseminar na vida pública brasileira o lema “Ordem e Progresso”, que foi consignado no Pavilhão Nacional.

Assim, a ordem fundamentada na filosofia positivista fez com que a sociedade estivesse em permanente e rigor controle, desde o período colonial⁴⁰.

Como se verifica nos contextos históricos e políticos do país a única Instituição capaz de manter essa ordem, definida como àquela necessária para o progresso e arraigada nas Constituições Federais desde o início da República e concebida em todos os textos, são as Forças Armadas.

Por conseguinte, é essa ordem de raiz positivista sedimentada em todas as constituições do país e sempre voltada ao progresso que deve ser sustentada e servir de fundamento para que os poderes constituídos possam empregar, em última instância, as Forças Armada para garanti-la.

Todavia, não foi o que se viu na história política do país: a ordem sendo interpretada para favorecer interesses de alguns grupos políticos e privados, violando as Constituições Federais.

O emprego das Forças Armadas a seguir demonstra o jogo político e a banalização das mesmas para dirimir problemas da competência das Polícias.

2.4. EXEMPLOS DE EMPREGO INDEVIDO DAS FORÇAS ARMADAS

Centros urbanos do país vêm sendo assolados por uma crescente intervenção de uma poder paralelo movido por violência e criminalidade ameaçando os instrumentos utilizados pelos Estados para preservar e assegurar a segurança pública, bem como garantir a lei e a ordem.

No afã de enfrentar essa criminalidade vem sendo freqüente o uso das Forças Armadas para assegurar atribuições típicas das Policias, o que, às vezes, fazem-nas ser utilizadas indevidamente e para atender interesses pessoais e políticos de determinados grupos, sem o respaldo da Constituição Federal.

⁴⁰ “Os colonizadores europeus, quando aqui chegavam, deparavam-se com uma grande massa de escravos e outras etnias que deviam ser subjugadas. Essa elite passa então a impor um violento processo de ordenação do comportamento das outras etnias que aqui viviam ou que para cá eram trazidas, desta forma, adequavam o comportamento da maioria aos seus objetivos mercantis que, em última análise, caracterizavam o progresso da colônia.” As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem sob uma perspectiva histórica e social (<http://jus.uol.com.br/revista>)

O uso político indevido das Forças Armadas em confronto com os preceitos da Constituição Federal vindo sendo utilizado de longa data. João Rodrigues de Arruda registra em sua obra⁴¹:

O Presidente da República tinha o dever de justificar a sua atuação em um Decreto.(...) Verdade seja que não é esta a primeira intervenção sem decreto....”

A observação não é recente. Feita por Ernesto Leme, há mais de 70 anos, não saiu de moda. As intervenções sem decreto foram usadas sem parcimônia na Nova República, seguindo exemplo dos presidentes Floriano Peixoto, em 1892, no Rio Grande do Sul, Arthur Bernardes, em 1924, em São Paulo, e Washington Luis, na Paraíba, em 1930.

Intervenção federal é ato eminentemente político carregado de forte excepcionalidade, já que, no Estado Federal, a regra é a posse de competências exclusivas conferidas às partes componentes do pacto federativo; o princípio constitucional é o da não intervenção, o que se extrai da redação do caput do artigo 34 da Constituição Federal que determina que, salve exceções, a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal. Nesse caso, impõe-se a edição de decreto para legitimar essa intervenção.

Ainda, em passado recente e na atual conjuntura, comumente vem sendo o emprego das Forças Armadas realizado em flagrante conflito com a lei e a ordem, visto que inexistentes os motivos formais e materiais para a atuação da tropa. Os noticiários transcritos abaixo demonstram situações em que a interpretação de ordem foi utilizada de forma a burlar a lei fundamental e atender interesses privados – os grifos são nossos:

Em outubro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso autorizou o envio de mais de mil soldados do Exército para ocupar a sede da Companhia Vale do Rio Doce, no sul do Pará. Foram presos 12 líderes de garimpeiros do chamado Movimento Pela Libertação de Serra Pelada.

O fato ganha mais significado se considerado que, desde agosto, dois meses antes, a medida já era cogitada pelo governo e a requisição de tropas federais **partiu do juiz de Curionópolis**, pequeno município próximo ao garimpo, atropelando literalmente a exigência de iniciativa por parte do chefe de um dos três Poderes da República⁴²

Em julho de 2000, foi a vez do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) servir como pretexto para a atuação dos militares, quando seus integrantes ameaçaram ocupar uma **fazenda, de familiares do presidente Fernando Henrique Cardoso, na cidade de Buritis** (MG).

⁴¹ ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. 1ª Ed. Mauad Ltda; Rio de Janeiro: 2007; pág. 89.

⁴² ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. 1ª Ed. Mauad Ltda; Rio de Janeiro: 2007; pág. 92.

Os argumentos utilizados pelo governo para justificar o acionamento dos militares foram muitos. ***Mas a operação não foi pedida nem aceita pelo governador mineiro.*** Itamar Franco discordou.

Protestou contra o que considerou – e de fato era – uma ofensa à autonomia dos estados e deixou claro em fax enviado ao presidente da República que “a ordem pública em Minas Gerais é competência das polícias Militar, Civil e do Ministério Público”.⁴³

Nesses casos, violou-se o caráter subsidiário que deve nortear o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem. Extrai-se do art. 144 da Constituição Federal e do §2 do Art 15 da Lei Complementar Nr 1997/1999⁴⁴, que o emprego dessas Forças deve ocorrer quando os recursos de Segurança Pública do ente forem insuficientes para dirimir e restabelecer à garantia da ordem e a da lei. Além disso, no primeiro caso, o seu emprego deve ser precedido de requisição de autoridade competente, não pode ser atendida quando realizada por Juiz de Direito visto não ser ele Chefe de Poder da República. No segundo caso, explicitamente verifica-se que antes não tinham sido esgotados os instrumentos de Segurança Pública, tanto que o Governo não aceitara.

O uso de um contingente formado por policiais militares subordinados a autoridade federal, para atuação em crises de maior gravidade em qualquer estado da Federação, já havia sido cogitado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em meados de 2001, após as greves dos policiais militares da Bahia e do Tocantins e diante do risco de que o movimento se alastrasse, o governo federal se reuniu em Brasília com governadores estaduais.

Não houve consenso sobre como seria o modelo de organização da força que pretendiam criar.

Certamente o ***uso político das Forças Armadas não se restringe em mandar que os militares atuem para solucionar crises na segurança pública dos estados.*** Diante de qualquer agravamento nesse campo ***as Forças Armadas são lembradas como curinga num jogo de cartas.*** No caso, o jogo político.⁴⁵

⁴³ ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. 1ª Ed. Mauad Ltda; Rio de Janeiro: 2007; pág. 97.

⁴⁴ Constituição Federal de 1988, art. 144 “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal;II - polícia rodoviária federal;III - polícia ferroviária federal;IV - polícias civis;V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; e Lei Complementar Nr 1997/1999, §2º, Art. 15: .” § 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.

⁴⁵ ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. 1ª Ed. Mauad Ltda; Rio de Janeiro: 2007; pág. 97.

Outra vez, deveria ser observado o caráter subsidiário do emprego da tropa federal.

No Rio de Janeiro, em 2004, se havia necessidade da atuação do Exército **o presidente da República errou, pois não determinou o emprego da tropa**. Em Minas e no Piauí errou novamente, mesmo tendo determinado o envio da tropa para aqueles estados, pois **não cumpriu a formalidade essencial de assinatura do decreto interventivo** e a comunicação em vinte e quatro horas ao Congresso Nacional.⁴⁶

Com efeito, as situações descritas acima demandavam intervenção federal, o que deveria ser feito por meio de decreto, e que de fato não ocorreu, bem como a comunicação ao parlamento, como prevê a Constituição Federal, em vinte e quatro horas.

As Forças Armadas vão ajudar a polícia do estado no combate à violência no Rio por até um ano e em áreas previamente definidas. As operações especiais terão comando único, que ficará a cargo das Forças Armadas, e terão início antes do Pan. A parceria foi anunciada após reunião realizada ontem, no Palácio Laranjeiras, entre o governador Sergio Cabral, os ministros Tarso Genro, da Justiça, e Waldir Pires, da Defesa, os comandantes das três Forças e secretários de Segurança. Até o fim da semana, Cabral encaminhará documento com a proposta da equipe de segurança, que será analisada pelo governo federal, para que um acordo seja selado em 15 dias, com a assinatura do presidente Lula. O encontro de ontem serviu para aparar arestas. Na semana passada, quando Cabral - **indignado com o assassinato do segurança de seus filhos, Guaraci de Oliveira Costa - anunciou que queria as Forças Armadas no patrulhamento da cidade**, Tarso Genro, por exemplo, foi contra. Segundo ele, as tropas militares não são treinadas para o combate à criminalidade comum. Ontem, depois de uma hora de conversa, o discurso do ministro da Justiça estava afinado ao do governador:⁴⁷

Após morte de segurança de filhos, governador cobra de Lula ajuda das Forças Armadas. Indignado e demonstrando irritação com a 39ª morte de policial durante seu governo - desta vez, do soldado da Polícia Militar Guaraci de Oliveira Costa, de 28 anos, segurança de seus filhos - o governador Sérgio Cabral cobrou das Forças Armadas uma participação efetiva no combate à violência na cidade. Durante o velório do PM, que morreu no Hospital Salgado Filho após ser atingido por seis tiros, ao reagir a um assalto no Engenho de Dentro, no domingo, Cabral disse que quer o Exército, a Marinha e a Aeronáutica ajudando no policiamento ostensivo nas linhas Vermelha, Amarela e na Avenida Brasil. Ele pedirá amanhã ao presidente, que vem ao Rio, a presença das Forças Armadas nas ruas e o aumento do efetivo da Força Nacional de Segurança. O governador disse que não entende a recusa do ministro Waldir Pires ao seu pedido.

- **Não quero as Forças Armadas trabalhando apenas no PAN** - afirmou Cabral. - Se temos uma Polícia do Exército forte, fuzileiros navais preparados, por que esse contingente não está ajudando? A Força Nacional de Segurança ainda tem que se deslocar de outros estados, mas o contingente das três forças está no Rio.

⁴⁶ ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. 1ª Ed. Mauad Ltda; Rio de Janeiro: 2007; pág. 98.

⁴⁷ Título: Forças Armadas vão atuar nas ruas do Rio Autor: Costa, Célia e Schmidt, Selma. Fonte: O Globo, 17/04/2007, Rio, p. 11.

- A segurança pública no Rio é gravíssima e não se resolve com iniciativas isoladas como essa. **Depois que os militares retornam aos quartéis, os índices de criminalidade voltam a aumentar - disse.**⁴⁸

De fato, os interesses envolvidos dissociavam do público, eram particulares, o que é vedado pelo ordenamento jurídico vigente. Além disso, a normalidade alegada cabe aos órgãos de Segurança Pública, nos termos da Carta Política.

Os comandos do Exército e da Marinha estão insatisfeitos com a falta de definição do papel exato das Forças Armadas nas operações no Rio. O chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, general José Carlos de Nardi, tem se reunido com os chefes dos estados-maiores das duas forças e com os comandantes militares. Os oficiais elaboram uma diretriz, que será encaminhada ao ministro da Defesa, Nelson Jobim, e que estabelece normas para a ação dos militares, fixando o tempo de atuação das tropas na área da Vila Cruzeiro e no Complexo do Alemão.

Entre os comandantes, há a preocupação com o risco de que, **se os militares ficarem muito tempo nessa operação**, possam ser "contaminados" por maus policiais, que achacam moradores e colaboram com o tráfico, repassando informações em troca de dinheiro. Um dos oficiais lembrou, numa das reuniões da cúpula militar, que boa parte dos 800 homens do Exército empregados nas ações também mora na cidade, em regiões e comunidades pobres. Os militares consideraram essa uma exposição perigosa, que poderia gerar retaliação dos traficantes contra os soldados.

As declarações do governador Sérgio Cabral de que os homens do Exército e da Marinha devem ficar até sete meses no Complexo do Alemão, esperando a implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), desagradaram aos oficiais. Eles consideraram uma intromissão indevida de Cabral. Por avaliarem que a hierarquia de comando não deve ser quebrada, os militares acreditam que **as ações das Forças Armadas não podem ficar subordinadas a um comando estadual**. Exército e Marinha entendem que atuar em parceria para conter o tráfico não significa que delegados de polícia tenham voz de comando sobre o oficialato.

Outro ponto que incomoda os comandantes é a coordenação das ações. Até agora, para eles, não ficou claro quem tem o comando e qual o papel de cada uma das forças utilizadas. Os militares não querem fazer papel de polícia nos morros do Rio e descartam ações como entrar em casas e fazer buscas. **Eles argumentam não ser função das Forças Armadas ir a favelas e prender suspeitos de tráfico**⁴⁹.

A função das Forças Armadas está claramente definida na constituição Federal, o que não inclui, preliminarmente, o de polícia ostensiva urbana.

O Exército instalou-se no morro da Providência em 20 de dezembro de 2007, para **garantir a segurança do projeto Cimento Social**, patrocinado pelo Ministério das Cidades, que promovera acordo com o Ministério da Defesa intermediado pelo senador Marcelo Crivela, conhecido político local. Reconhece-se que os diferentes morros (favelas) desta cidade são controlados por grupos de traficantes. No caso do morro da Providência,

⁴⁸ Título: Cabral quer tropas na rua. Autor: Goulart, Gustavo; Fonte: O Globo, 10/04/2007, R.io, p. 9.

⁴⁹ Título: Insatisfação nas Forças Armadas Autor: ÉBOLI, Evandro. Fonte: O Globo, 03/12/2010, Rio, p. 14

sabe-se que está sob a égide da organização criminosa Comando Vermelho; o vizinho, morro da Mineira está sob o controle do grupo “Amigo dos Amigos”, reconhecido rival do primeiro. Segundo denúncias, em 14 de junho de 2008, onze militares faziam a segurança no morro da Providência sob comando de um tenente, que levou presos ao comando do Exército três jovens, liberados mais tarde. Não satisfeito com uma simples descompostura, o tenente ordenou que levassem os três jovens para o morro da Mineira, uma espécie de acordo com o grupo criminoso lá estabelecido. O resultado foi a tortura e a morte dos três rapazes. Para detalhes, ver Folha de S. Paulo, reportagens de 17 a 30 de junho de 2008⁵⁰.

Mais uma vez, deveria ser observado o caráter subsidiário do emprego da tropa federal. Mesmo se fosse cabível o seu emprego nesse caso, uma vez mantidas a lei e a ordem pública, impunha-se a devolução do controle da segurança pública aos órgãos competentes daqueles entes, não se concebendo o caráter permanente das Forças Armadas, como se cogitara.

2.5 AS CONSEQUÊNCIAS DO EMPREGO INDISCRIMINADO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

É indiscutível que é dever do Estado assegurar as garantias individuais e coletivas, o regime político, bem como o ordenamento constitucional contra instabilidade institucional, garantindo a lei e a ordem.

O emprego das Forças Armadas na solução dos problemas que afligem os centros urbanos estaduais não deve servir para aliviar momentaneamente tais problemas, como uma forma de responder às reclamações da sociedade.

O emprego dessas Forças de forma indevida e contrária aos preceitos constitucionais e a legalidade, utilizando-as sem fundamento ou para atender interesses de poucos, pode colocar em risco o fortalecimento da única reserva da força do Estado para a garantia da lei e da ordem, bem como o regime democrático vigente.

⁵⁰ Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 25 N° 73.

3. EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS: O CONFLITO ENTRE O CONCEITO DE LEI E ORDEM E A REALIDADE

A gênese para a explicação das formas de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem vem do fato de estarem atreladas ao regime vigente à época em que essas Forças estão inseridas.

Com efeito, o uso das mesmas, por exemplo, na aristocracia apresenta-se diferente quando instaladas no regime democrático⁵¹. Nesse último, há de certa forma, um afastamento das Forças Armadas dos poderes decisórios em virtude que nesse Regime prepondera o Poder Civil; o militar⁵² apresenta-se como coadjuvante. Assim, veda-se o emprego dessas Forças, de ofício exigindo que estejam subordinadas a agentes democraticamente legitimados. Para serem subordinadas ao regime faz-se necessário que as Forças Armadas sejam fortalecidas, no sentido de preservar a paz social.

A participação na vida política do país, desde o início do Império, fez com que os conjuntos de idéias instituídos por elas ficassem arraigados na sociedade brasileira, cujo fundamentado encontra-se no pensamento positivista – a filosofia em que seria impossível alcançar o progresso sem ordem. Nesse caso, o emprego da força seria o único meio de controle social.

Optando pelo uso da Força para garantir a lei e ordem como forma de restabelecer, em última instância, a paz social, deve-se preservar a ideologia e filosofia das Forças Armadas, inseridas no corpo social durante a história do país, e evitar a sua manipulação política, interpretações dissociadas da realidade e interesses políticos privados, e, ainda, o seu emprego sem obediência à legalidade.

Qualquer interpretação que não se coadune com esses preceitos configurará conflitos existentes entre o emprego das Forças para a garantia da lei e da ordem e a realidade.

⁵¹ “Nos regimes democráticos, ao contrário, ficam as FAs limitadas à sua destinação legal e influenciadas pela opinião pública, de modo que se condicionam a um equilíbrio entre as políticas nacionais de desenvolvimento e de segurança”. – GURGEL, José Alfredo Amaral, 1929. Segurança e Democracia: uma reflexão política; 2ª Ed. Rio de Janeiro: 1976.

⁵² “O Poder Militar, expressão militar do Poder Nacional, é a integração de todos os elementos que participam do Poder Nacional e que se manifestam por efeitos predominantemente militares. Nos regimes democráticos, a instituição militar é eminentemente nacional e apartidária, dependente das instituições políticas, com subordinação funcional, não pessoal, ao Chefe do Estado.” – GURGEL, José Alfredo Amaral, 1929. Segurança e Democracia: uma reflexão política; 2ª Ed. Rio de Janeiro: 1976.

4. CONCLUSÃO

Foi demonstrada ao longo da história do país a participação das Forças Armadas como meio de controle social e instrumento para garantir o regime e a ordem vigente, motivo pelo qual instalou na sociedade brasileira a filosofia do uso da força como última instância de restabelecer a paz social.

Nesse sentido, apesar da garantia da lei e da ordem não ser incumbência típica das Forças Armadas, o Estado não pode prescindir dessas forças para a consecução dos seus propósitos estabelecidos pela Constituição da República, quais sejam, a defesa da própria ordem democrática e a preservação da ordem pública.

Não obstante, considerando a existência de instrumentos e órgãos a serviços dos Estados previamente definidos na Constituição Federal, o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem só pode ser concebido de forma temporária e em situações determinadas, vedado o de caráter permanente. Somente quando os meios dos órgãos de segurança pública estão indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para preservar e assegurar aqueles preceitos, se justifica empregar aquelas Forças.

Com efeito, seu emprego de forma subsidiária deve estar em consonância com o lastro e normas constitucionais e infraconstitucionais já instituídos, as quais devem obediência às autoridades públicas responsáveis pela sua utilização.

Assim, por ser a última reserva de Força do Estado não podem ser as Forças Armadas desprestigiadas; a sua imagem deve ser preservada, e o seu emprego político indevido evitado. Faz-se necessária prudência quando do seu emprego e que a interpretação da lei e da ordem estejam em consonância com a ordem jurídica vigente, evitando o conflito com a realidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL Júnior, José Levi Mello do. Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. **Revista de informação legislativa**, v. 45, nº 180, p. 7-15, out./dez. de 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/biblioteca/pesquisa/pesquisa.asp>; Acesso em: 12/11/2011.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Temas de Filosofia**. 3 ed. São Paulo: Moderna, 2005.

ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares**. 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad Ltda; 2007

ASSIS, Jorge Cesar; NEVES, Cícero Robson Coimbra; CUNHA, Fernando. **Lições de Direito para a Atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6 Ed. Curitiba: Juruá, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 3 ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Serv. Publicações, 1972.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Constituição Federal

BRASIL. Senado Federal. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983 - **Aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil**.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999.

BUTRUS, Ângelo Bello. **Direito Constitucional Militar e Direito Disciplinar Militar**. Ângelo Bello Butrus e João Arruda Rodrigues Arruda. Rio de Janeiro: Fundação Trmpowsky, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2007

GARCIA, Emerson. As forças armadas e a garantia da lei e da ordem. **Revista Jurídica**, Brasília, v.10, nr 92, Out/2008 e Jan 2009. Disponível em: www.pressidencia.gov/revistajuridica; Acesso em 13/11/2011.

GURGEL, José Alfredo Amaral. **Segurança e democracia: uma reflexão política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Livraria J. Olympio, 1976.

KOSHIBA, L.; PEREIRA, DENIZE M.F. **História do Brasil**. São Paulo: Atual, 1996

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Vladimir Azevedo de. Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e nas hipóteses do sistema constitucional de crises. Limites e implicações. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 791, 2 set. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto>; Acesso em 20/11/2011.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAIS, José Luís Bolzan de. **Do Direito Social aos interesses transindividuais: O Estado e o Direito na ordem contemporânea**. Livraria do advogado; Porto Alegre: 1996.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M.. **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2009.

PIÑON, Charles Pacheco. As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem sob uma perspectiva histórica e social. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1293, 15 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto>; Acesso em 25/11/2011.

Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 25 N° 73.

SILVA, Hélio. **O Poder Militar**. Porto Alegre: L&PM Ltda, 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1996 – 1997.

WEBGRAFIA:

<http://www.stm.jus.br/institucional/historico>

<http://www.historiabrazilweb.com>

<http://www.senado.gov.br/biblioteca/pesquisa/pesquisa.asp>

<http://www.senado.gov.br/biblioteca/pesquisa/pesquisa.asp>

<http://www.conjur.com.br/2009-jun-11/conceito-ordem-publica-complexo-situacoes-culturais-distintas>: A complexidade da Ordem Pública entre outras culturas, por Brunela Vieira De Vincenzi e César Rossi Machado

http://pt.wikipedia.org/wiki/Ordem_p%C3%BAblica

<http://www.brasilecola.com/historiab/tenentismo.htm>

<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/estado-novo/exercito-e-o-estado-novo.php>

<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/GolpeEstadoNovo>

<http://republicasim.blogspot.com/search/label/Autor%20Geraldo%20Ataliba>