

**FELIPE GONÇALVES PINTO**

## **As contribuições do Exército na segurança pública, em tempos de paz.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientadora: Professora Dra. Julia Maurmann Ximenes

**Brasília – DF**

**2008**

**FELIPE GONÇALVES PINTO**

**As contribuições do Exército na segurança pública, em tempos de paz.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Presidente: Prof.

\_\_\_\_\_  
Integrante: Prof.

\_\_\_\_\_  
Integrante: Prof.

## RESUMO

Verificação das formas de atuação do Exército Brasileiro na segurança pública, em momentos de paz, definindo-se as funções institucionais e subsidiárias das Forças Armadas. Analisam-se, também, os órgãos de segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal, delimitando suas competências, funções e formas de atuação. Estudam-se os principais mecanismos de atuação policial na manutenção da ordem pública, quais sejam: o policiamento ostensivo-preventivo e o judiciário-repressivo. Por fim, indicam-se as formas de atuação União Federal no combate à criminalidade, demonstrando-se a possibilidade do emprego do Exército neste mister.

Palavras-chave: Forças Armadas. Exército. segurança pública. ordem. polícia. militar. poder.

# SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i> .....	05
<i>Capítulo 1 - Segurança Pública</i> .....	08
1.1 Administração Pública.....	08
1.2 Poder de polícia.....	10
1.3 Segurança pública e ordem pública.....	11
1.4 Órgãos da segurança pública.....	16
<i>Capítulo 2 - As Forças Armadas</i> .....	23
2.1 Funções institucionais.....	23
2.2 Segurança e função institucional na ótica das Forças Armadas.....	30
2.2.1 Poder Nacional.....	31
2.2.2 Segurança e defesa.....	33
2.2.3 Função institucional.....	34
2.3 Exército Brasileiro.....	36
2.3.1 Funções subsidiárias.....	37
<i>Capítulo 3 - União Federal e Segurança Pública</i> .....	40
3.1 Atribuições da União Federal na segurança pública.....	40
3.2 Exército e segurança pública.....	46
<i>CONCLUSÃO</i> .....	51
<i>REFERÊNCIAS</i> .....	53

## INTRODUÇÃO

A segurança pública é tema recorrente na mídia nacional. As grandes cidades brasileiras, notadamente, Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, apenas para exemplificar, sofrem sérios problemas de violência urbana.

Alguns especialistas na área defendem que o Poder Executivo Federal pode dar maior auxílio aos Estados-Membros, uma vez que, sob o aspecto constitucional, a segurança pública é, eminentemente, da competência estadual.

A União Federal, nos últimos anos, tem procurado de alguma forma auxiliar os Estados da Federação. O exemplo mais visível foi a criação da Força Nacional de Segurança Pública.

Neste trabalho o tema terá outro enfoque. Analisar-se-á a possibilidade de o Exército Brasileiro contribuir de forma direta e perene na segurança pública.

Optou-se pelo Exército Brasileiro, também conhecido como Força Terrestre, por abranger aproximadamente 65% (sessenta e cinco por cento) do contingente das Forças Armadas, que possui cerca de 290.000 homens<sup>1</sup>, embora o raciocínio aqui expandido possa ser aplicado às três Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica).

Além de ser um tema atual, pela primeira vez, a imprensa nacional realizou uma pesquisa junto a soldados e oficiais do Exército, em que foi feita a seguinte pergunta: “O Exército deve participar no combate à criminalidade?”. O resultado foi o seguinte:

A atuação do Exército como força policial, no entanto, é o tema que mais divide a opinião de militares e civis. Entre os civis, 87,9% apóiam a idéia de levar o Exército a subir o morro em busca de bandidos, segundo pesquisa feita pela CNT/Sensus em parceria com a VEJA. Entre os militares, apenas 43,8% aceitam a idéia e outros 20,3% dizem que depende do caso. As objeções levantadas pelos militares contra a presença do Exército nos morros cariocas fazem sentido. Eles dizem que são treinados para a guerra, não para enfrentar o crime. Em combate, são preparados para eliminar o

---

<sup>1</sup> CABRAL, Otávio. O que pensam os militares brasileiros. *VEJA*, edição 2036, ano 40, n. 47, páginas 129 a 142, 28 de novembro de 2007.

inimigo, não para detê-lo. São treinados para atuar em equipe, em pelotões, não individualmente ou em dupla, como costuma acontecer na guerra policial urbana. É tudo verdade.<sup>2</sup>

A grande maioria da população civil brasileira defende o Exército combatendo a criminalidade e quase a metade dos militares também.

A ausência de literatura jurídica, a atualidade do tema e a constatação de que os brasileiros desejam a Força Terrestre combatendo criminosos foram determinantes para a escolha do tema, principalmente, numa democracia como a brasileira, em que há eleições legítimas e sérias, a vontade popular deve ser considerada pelos Governantes, em especial do Poder Executivo Federal.

Mas, é possível atender a vontade do povo? Deve o Exército invadir as ruas, praças, morros e favelas, para combater a criminalidade? Tem o Exército competência, preparo e poder de polícia para tal mister? Qual a finalidade constitucional do Exército, à luz de uma Constituição Federal posterior a um regime ditatorial-militar?

Essas questões e outras serão analisadas neste trabalho.

Por ser um tema é eminentemente constitucional-administrativo, adota-se a pesquisa dogmática, analisando-se a legislação vigente, com indicação de possíveis soluções.

Defende-se a hipótese de o Exército Brasileiro atuar na segurança pública, não de forma ostensiva, no combate à criminalidade nas ruas; mas no apoio logístico às Polícias Estaduais e Federais, bem como no combate direto aos criminosos na área de fronteira.

O trabalho é dividido em três capítulos. O primeiro aborda a temática da segurança pública, analisando os aspectos constitucionais e legais da Administração Pública, poder de polícia até a análise dos órgãos de segurança pública dispostos no rol do art. 144 da Constituição Federal. Neste capítulo, faz-se pequena remissão à Força Nacional de Segurança Pública e à Guarda Municipal, mas somente para complementar o trabalho. O enfoque maior do capítulo refere-se à Polícia Militar

---

<sup>2</sup> CABRAL, Otávio. O que pensam os militares brasileiros. *VEJA*, edição 2036, ano 40, n. 47, página 136, 28 de novembro de 2007.

Estadual, verdadeira polícia de segurança pública, que atua na prevenção dos crimes.

O segundo capítulo compreende a análise das Forças Armadas, analisando-se suas funções institucionais gerais e constitucionais precípuas, bem como suas atribuições subsidiárias. Na seção seguinte, apresentam-se os conceitos dispostos no capítulo anterior, como segurança e poder, porém da visão das Forças Armadas, utilizando-se os conceitos da Escola Superior de Guerra. Finalmente, na seção três, o Exército é o objeto de estudo, pormenorizando-se todas suas competências.

Por último, o capítulo terceiro, que faz uma ligação entre os dois capítulos anteriores, verificando-se em quais atividades de segurança pública deve atuar o Poder Central, qual seja, o ente federativo União Federal, bem como estes reflexos para a força armada Exército.

# Capítulo 1

## SEGURANÇA PÚBLICA

### 1.1 Administração Pública

Uma das funções do Estado, talvez a mais importante, é a garantia da segurança.

O Estado nasceu, em determinado momento da história da humanidade, quando a sociedade aderiu a um contrato abdicando de uma parte da liberdade individual em prol da segurança nas relações sociais.

A humanidade vivia um caos, no qual havia vingança privada. Prevalencia a lei do mais forte

A palavra **segurança** aqui utilizada tem acepção abrangente, na medida em que cabe ao Estado garantir a estabilidade da sociedade.

Para cumprir as funções para as quais foi criado, notadamente a segurança pública, o Estado atua por meio de órgãos, que são objeto de estudo do Direito Administrativo.

Álvaro Lazzarini conceitua Direito Administrativo da seguinte forma:

O Direito Administrativo é, em verdade, um ramo da ciência jurídica que contém abstrações jurídicas, que o diferenciam dos demais ramos que têm os seus códigos ou consolidações que devem ser observadas, pois, como de início anotado, o Direito Administrativo é um conjunto de princípios jurídicos que informam e disciplinam as atividades da Administração Pública e que não se atém obrigatoriamente às normas de direito positivo, embora não se possa desconhecer-las dado o princípio da legalidade, ou à jurisprudência, sujeitas a freqüentes mudanças, como cediço, enquanto que as noções fundamentais, sustentadas pelos princípios jurídicos, como o reconhece Jean Rivero, permanecem ou só lentamente evoluem.<sup>3</sup>

Hely Lopes Meirelles, diferentemente do autor acima citado, assim dispõe:

---

<sup>3</sup> *Estudos de direito administrativo*, página 23.



Nesse campo estrutural e funcional do Estado atua o moderno *Direito Administrativo organizatório*, auxiliado pelas contemporâneas técnicas de administração, aquele estabelecendo o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las, e estas informando sobre o modo mais eficiente e econômico de realizá-las em benefício da coletividade. O *Direito Administrativo* impõe as regras jurídicas de organização e funcionamento do complexo estatal; as *técnicas de administração* indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração. Assim, embora sendo disciplinas diferentes, ambas devem coexistir em toda organização estatal, autárquica, fundacional e paraestatal, a fim de bem ordenar os órgãos, distribuir as funções, fixar as competências e capacitar os agentes para a satisfatória prestação dos serviços públicos ou de interesse coletivo, objetivo final e supremo do Estado em todos os setores do Governo e da Administração.<sup>4</sup>

Como se percebe, no ordenamento jurídico brasileiro, o Direito Administrativo é esparso, composto por vários diplomas legislativos, o que causa dificuldade para interpretação das normas.

A Administração Pública, um dos componentes mais importantes do Direito Administrativo, sucintamente, conceitua-se: como todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas, atuando por meio de seus servidores públicos e dos órgãos legalmente criado por lei, com a finalidade de satisfazer alguma necessidade da sociedade<sup>5</sup>.

Sob o aspecto constitucional, a Administração Pública está adstrita aos seguintes princípios:

*Administração Pública* é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

O art. 37 da Constituição emprega a expressão *Administração Pública* nos dois sentidos. Como conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública *direta e indireta* de qualquer dos Poderes da *União*, dos *Estados*, do *Distrito Federal* e dos *Municípios*. Como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios de *legalidade*, *impessoalidade*, *moralidade*, *publicidade*, *eficiência*, da *licitação* e os de *organização do pessoal administrativo* [...].<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> *Direito administrativo*, página 58. Grifos do autor.

<sup>5</sup> *Ibidem*, página 59. Grifos do autor.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, página 655. Grifos do autor.

Fez-se este resumo dos princípios e conceitos de Direito Administrativo e de Administração Pública, pois a segurança pública, necessidade coletiva, obrigação do Estado, é prestada por meio de órgãos previstos diretamente na Constituição Federal, que são submetidos aos princípios e regras de Administração Pública, em especial, o princípio da **legalidade**.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis e mais:

No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV, da Constituição Federal. Estes dispositivos atribuem ao princípio em causa uma compostura muito estrita e rigorosa, não deixando válvula para que o Executivo se evada de seus grilhões.

[...] Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja.<sup>7</sup>

Portanto, em conformidade ao princípio constitucional administrativo expresso da legalidade, a juridicidade do direito administrativo fica restrita ao da **lei**; ou seja, o administrador público somente está autorizado a agir fundado em dispositivos legais, sendo inconstitucional o ato administrativo baseado em jurisprudência, doutrina, costume ou qualquer outro campo jurídico exceto o legal.

## 1.2 Poder de polícia

O conceito de poder de polícia, de forma praticamente unânime na doutrina, está previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> *Curso de direito administrativo*, páginas 99 e 100.

<sup>8</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966)  
Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Para Hely Lopes Meireles, “*poder de polícia* é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”<sup>9</sup>.

O poder de polícia decorre da supremacia do interesse público sobre o privado. Assim, o Estado obriga que o particular atue de determinada forma; ou se abstenha de agir de outra, sob pena de sanções previstas em lei. Por isso, a ênfase ao princípio da legalidade restrita da Administração Pública, no capítulo anterior.

São características do poder de polícia: provir privativamente de autoridade pública; ser imposto coercitivamente pelo Poder Público e abrange tanto propriedades como atividades dos administrados<sup>10</sup>.

Considera-se poder de polícia um conjunto de atribuições da Administração Pública decorrentes de lei, indelegável aos particulares, que pode incidir sobre direitos, liberdades, bens e atividades das pessoas físicas ou jurídicas, inspirado no bem comum<sup>11</sup>.

Relevante perceber que não possui poder de polícia qualquer autoridade pública; mas somente aquelas que têm competência legal e nos limites desta. É importante perceber este aspecto, pois, quando do estudo das atribuições das Forças Armadas, abordar-se-á a competência das mesmas, o que é essencial para o tema proposto.

### **1.3 Segurança pública e ordem pública**

Uma das principais funções do Estado é garantir segurança, em seus mais variados aspectos, dependendo do adjetivo que a qualifica. Assim, segurança jurídica consiste na estabilidade e certeza dos negócios jurídicos, pois sempre que se estabelece uma relação jurídica, esta se mantém incólume, mesmo que haja modificação nas normas jurídicas base da relação. Segurança social representa os

---

<sup>9</sup> *Direito administrativo*, página 122. Grifo do autor.

<sup>10</sup> LIMA, Cirne, *Princípios de Direito Administrativo*, p. 108 apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de direito administrativo*, página 797.

mecanismos que garantam uma condição de vida digna para os indivíduos e suas famílias, que, na Constituição Federal, são garantidos por meio da seguridade social. Já a **segurança pública é a garantia da manutenção da ordem pública interna**<sup>12</sup>.

Ordem é uma idéia estática, uma situação, que existe graças a uma disposição interna, que viabiliza sua organização. Toda sociedade pressupõe uma ordem mínima, sem a qual não subsiste. O comprometimento da ordem social é o comprometimento da própria sociedade<sup>13</sup>.

Segurança é uma idéia dinâmica, é uma atividade, existe como função da garantia da ordem. Toda sociedade pressupõe uma ordem mínima e uma segurança mínima que preserve a ordem<sup>14</sup>.

O conceito de ordem, sob o aspecto jurídico, possui três acepções. Ordem externa é a garantia da soberania nacional frente aos demais países, é a observância de valores convencionais em escala internacional, sendo mantida pela diplomacia e pelas Forças Armadas. Ordem interna é a garantia da manutenção da integridade nacional sob aspecto interno, evitando que situações de desequilíbrio intestino causem danos à integridade orgânica nacional, sendo mantida pelas Forças Armadas. **Ordem pública é a convivência pacífica e harmoniosa das populações que habitam o território nacional, sendo mantida através de atividades de polícia, preventiva ou repressiva, com ou sem aplicação da coerção individual privativa da justiça criminal**<sup>15</sup>.

Ordem pública, composta de segurança, tranqüilidade e salubridade públicas, é situação de fato oposta à desordem. Cada um dos elementos integrantes do conceito de ordem pública tem a finalidade de assegurar a manutenção da ordem<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> LAZZARINI, Álvaro, *Estudos de direito administrativo*, página 203.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, página 777.

<sup>13</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 28, número 109, jan./mar. 1991, página 139.

<sup>14</sup> *Ibidem*, página 139.

<sup>15</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, *Mutações do direito administrativo*, páginas 380 e 381.

<sup>16</sup> LAZZARINI, Álvaro, *Temas de direito administrativo*, página 97.

A segurança pública tem assento constitucional no Capítulo III do Título V – DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS. Neste mesmo título estão previstas as Forças Armadas (Capítulo II).

De acordo com a cabeça do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública deve preservar a **ordem pública** e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A finalidade da **segurança pública, portanto, é a garantia da manutenção da ordem pública interna, viabilizando uma convivência harmônica entre os indivíduos que habitam o território nacional, bem como restabelecendo a ordem rompida, com ou sem apuração de cometimento de ilícitos penais**, dependendo do fato.

Para Diogo Figueiredo Moreira Neto, a segurança pública é a principal função estatal, como se pode perceber com a seguinte passagem:

Não é preciso ser um estudioso do tema para se reconhecer a prioridade da segurança pública. Indagado, qualquer cidadão comum, sobre o que prefere: ou uma boa rede de escolas e de hospitais, ruas limpas e bem calçadas, serviços públicos de transporte e de saneamento eficientes, previdência social e, até mesmo, uma moeda estável, *ou a garantia de sua integridade pessoal, de sua família e de seu patrimônio*, a resposta é previsível, porque todos põem sua própria pessoa e a dos seus, como absoluta prioridade e, por isso, com JOHN LOCKE, concordam que a *segurança pública* é a principal razão de ser do Estado e, por isso, a sua própria função.<sup>17</sup>

Já para Jorge da Silva, Coronel inativo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, uma das maiores autoridades em segurança pública no Brasil, “[...] em se tratando de segurança pública, não se pode tomar a palavra ‘pública’ no sentido usual, sendo mais acertado tomá-la como se referindo ao direito de todos os cidadãos de serem protegidos contra os riscos a que possam estar expostos no espaço público e em casa, e contra riscos não necessariamente referidos à idéia de espaço [...]”<sup>18</sup>.

Como se percebe dos conceitos acima, vê-se a importância que a segurança pública tem no cotidiano dos brasileiros.

---

<sup>17</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, *Mutações do direito administrativo*, página 377. Grifos do autor.

<sup>18</sup> *Criminologia crítica – segurança pública e polícia*, página 318.

Sucintamente, pode-se assim resumir a interação entre ordem e segurança públicas da seguinte forma:

Depreende-se, portanto, que a *segurança pública* tem o conceito teórico de *atividade estatal*, voltada à preservação da *ordem pública* e da *incolumidade das pessoas e do patrimônio*, tendo a *ordem pública* como seu referencial.

Em síntese, entre *ordem* e *segurança* e, em conseqüência, entre *ordem pública* e *segurança pública*, dá-se uma *relação de finalidade-instrumento*, ou seja: a *ordem pública* é o *objeto* da *segurança pública*, que, por sua vez, se constitui no *instrumento* de Estado, por ele disposto, para manter ou restabelecer a ordem pública, caracterizada pelo emprego da *coerção* que lhe é própria e que vem a ser uma reserva de poder aplicável como *vis absoluta*, por ele legitimamente monopolizado.<sup>19</sup>

Para garantir o bem comum, preservar a ordem pública interna, por meio da segurança pública, o Estado atua, através de órgãos policiais constitucionalmente previstos, de duas formas: preventiva e repressiva.

Os órgãos policiais que atuam de forma preventiva exercem atividade de polícia de segurança pública antes do cometimento de ilícitos criminais. É a **polícia administrativa**, que é exercida, basicamente, pelas Polícias Militares Estaduais e pelos Corpos de Bombeiros Militares.

Já as atividades policiais repressivas são aquelas de polícia judiciária, que buscam a apuração de ilícitos penais. É a **polícia judiciária**, que é exercida, basicamente, pelas Polícias Cíveis Estaduais e pela Polícia Federal.

Álvaro Lazzarini diferencia com maestria as atividades policiais:

[...] a linha de diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária é bem precisa, porque sempre será a ocorrência ou não de um ilícito penal. A atividade de polícia administrativa que tenha por objeto a não ocorrência do ilícito penal, no que exerce atividade preventiva é a polícia administrativa, enquanto a que tenha por objeto auxiliar a Justiça criminal na repressão ao ilícito penal é a polícia judiciária.<sup>20</sup>

Jorge da Silva diferencia as atividades policiais por suas metas. Assegurar a liberdade, a propriedade e a segurança individual e coletiva são metas da polícia administrativa; ou seja, da Polícia Militar Estadual. Apurar o cometimento de crimes, para apontar à Justiça os seus autores e as possíveis provas, é meta da polícia judiciária, ou seja, da Polícia Civil Estadual e da Polícia Federal. De acordo com o

<sup>19</sup> Ibidem, página 381. Grifos do autor.

<sup>20</sup> *Temas de direito administrativo*, página 85.

autor, o marco definidor da função policial relaciona-se com o objetivo da função, o que implica diferentes formas de atuação. Para a polícia administrativa, a ordem pública é mantida com a idéia de prevenção, ou seja, a Polícia Militar Estadual deve atuar, sempre que possível, antes de uma turbação maior da ordem pública, atuando sobre todos os aspectos desta (segurança, tranqüilidade e salubridade públicas). Já a polícia judiciária atua em casos isolados, após uma inquietação tão intensa na ordem pública que gere um ilícito penal<sup>21</sup>.

Tais atividades policiais são exercidas da seguinte forma:

Universalmente, para cumprir as suas múltiplas funções, as polícias são organizadas em dois ramos básicos: um ramo ostensivo (policiamento) e um ramo investigativo (apuração das infrações penais). O policiamento parte da crença de que a visibilidade da polícia inibe a ação dos criminosos, constituindo-se, do ponto de vista policial, no principal elemento da prevenção. A investigação é desenvolvida numa relação de complementaridade com as atividades ostensivas, com a finalidade de: (a) descobrir os autores dos crimes; (b) levantar provas contra os autores conhecidos; e (c) acompanhar o movimento da criminalidade, sobretudo do crime organizado.

Se considerarmos que esses dois ramos básicos (policiamento e investigação) são complementares e dependem um do outro, será importante na análise das duas polícias procurar conhecer os instrumentos e táticas que a Polícias Civil (judiciária, de investigação criminal) e a Polícia Militar (ostensiva, de preservação da ordem) devem empregar para dar conta de suas atribuições.

A função de polícia ostensiva, como o próprio nome indica, é marcada por uniformes, símbolos, veículos caracterizados e pelo desenvolvimento de táticas que propiciem a maior visibilidade possível e a demonstração de força [...] A função de investigação criminal, ao contrário, depende em larga medida da discricção, sendo prevaletes nas suas táticas ações demoradas, pacientes, reservadas e mesmo invisíveis, na busca de conhecimentos sobre o fato, o criminoso desconhecido ou, se conhecido, dos dados que possam incriminá-lo.<sup>22</sup>

Na próxima seção, serão vistos com maiores detalhes os órgãos policias previstos na Constituição Federal, com destaque para as Polícias Militares Estaduais, verdadeiros órgãos de manutenção da ordem pública interna.

---

<sup>21</sup> *Criminologia crítica – segurança pública e polícia*, página 321.

<sup>22</sup> *Ibidem*, página 210 e 211.

## 1.4 Órgãos da segurança pública

Na seção anterior, foi visto que a ordem pública possui três elementos: segurança, tranqüilidade e salubridade públicas. Viu-se também que a segurança pública tem o escopo de manter a integridade da ordem pública, atuando de forma preventiva, antes do cometimento de delitos, por meio da polícia administrativa; e de forma repressiva, após o cometimento de crimes, através da polícia judiciária. Indicou-se ainda que a atividade preventiva era de competência da Polícia Militar Estadual e a repressiva das Polícias Cíveis Estaduais e da Polícia Federal.

Nesta seção, serão analisados os órgãos de segurança pública expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, com especial enfoque na Polícia Militar Estadual.

Não serão objeto de análise a Força Nacional de Segurança Pública, criada pelo Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, por não ser um órgão previsto na Constituição, nem as guardas municipais, pois não detém competência constitucional<sup>23</sup>, quer para atividades preventivas, quer para repressivas.

O artigo 144 da Constituição Federal tem a seguinte redação:

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 cíveis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

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

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha

---

<sup>23</sup> Art. 144 [...] § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.



repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

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

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

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

Algumas considerações devem ser feitas antes do estudo específico de cada órgão previsto.

A segurança pública é tratada constitucionalmente segundo os ditames do federalismo, de modo que cada unidade federada possua competência e responsabilidade para manutenção da ordem pública. Assim, “quando a Constituição atribui às *polícias federais* competência na matéria, logo se vê que são atribuições em campo e questões delimitadas e devida e estritamente enumeradas, de maneira que, afastadas essas áreas especificadas, a segurança pública é de competência da organização policial dos Estados [...]”<sup>24</sup>.

A Constituição Federal delegou aos Estados-Membros a maior responsabilidade pela manutenção da ordem pública, que deve ser mantida pela Polícia Civil, pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Os órgãos de segurança pública estão dispostos na Constituição em rol taxativo (*numerus clausus*). Deste modo, qualquer outro órgão diverso daqueles assentados no Texto Maior, criado por quaisquer outros diplomas normativos que não Emenda à Constituição, é flagrantemente inconstitucional<sup>2526</sup>.

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, página 779. Grifos do autor.

<sup>25</sup> “Devemos observar, outrossim, que a previsão constitucional é taxativa, não podendo, portanto, ser criados outros órgãos policiais incumbidos da segurança pública, em quaisquer dos níveis estatais o que impede, por isso mesmo, que órgãos autárquicos ou paraestatais não previstos na norma constitucional exercitem atividades de segurança pública” LAZZARINI, Álvaro, *Estudos de direito administrativo*, página 58.

<sup>26</sup> “Essas *funções de segurança pública* estão todas referidas no art. 144, § 1º incisos, I, II, III e IV, § 2º, 3º, 4º, 5º e 8º. Já os *órgãos de segurança pública* são os investidos, em *numerus clausus*, nos cinco incisos do *caput* do art. 144, a saber: [...]”

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 28, número 109, jan./mar. 1991, página 142.

Os Corpos de Bombeiros Militares desempenham atividade de manutenção da ordem pública, nos elementos tranqüilidade e salubridade públicas, como bem leciona Álvaro Lazzarini:

Observemos, também, que os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de segurança pública, por ser estas as que dizem respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas imediatas. A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no art. 144, § 5º, final. Essa gama de atribuições do Corpo de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à tranqüilidade pública e à salubridade pública, ambas integrantes do conceito da ordem pública [...].<sup>27</sup>

Assim, serão objeto de estudo os seguintes órgãos de segurança pública previstos constitucionalmente: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares.

A **Polícia Federal** possui competência para a dupla função policial (preventiva e repressiva). Atua como polícia administrativa, nos termos do art. 144, § 1º, II e III da Constituição, e como polícia judiciária da União, nos termos do art. 144, § 1º, I e IV da Lei Maior, exercendo com exclusividade esta última atuação.

A **Polícia Rodoviária Federal** e a **Polícia Ferroviária Federal**, cuja destinação constitucional está prevista no artigo 144, §§ 2º<sup>28</sup> e 3º<sup>29</sup>, respectivamente, exercem a função de policiamento ostensivo, atuando como polícia administrativa, com função preventiva. Têm competência para patrulhar as rodovias e ferrovias federais, nos exatos termos da lei federal que as criou. Não possuem competência de polícia judiciária, que é exclusiva da Polícia Federal.

A **Polícia Civil** tem a função de repressão de todos os demais crimes não sujeitos à competência da Polícia Federal, nem sejam crimes militares. Atua eminentemente como polícia judiciária, com o campo de atuação delimitado pelo Código de Processo Penal. Álvaro Lazzarini entende que a Polícia Civil só detém competência de polícia judiciária, não podendo exercer atividade própria de polícia

---

<sup>27</sup> *Estudos de direito administrativo*, página 58.

<sup>28</sup> Art. 144 [...] § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

administrativa, devendo limitar-se à apuração de infrações penais<sup>30</sup>. De acordo com o artigo 144, § 4<sup>o</sup><sup>31</sup> da Constituição Federal, as atividades da polícia judiciária estadual são exercidas exclusivamente por delegados de carreira. Fez bem a Constituição Cidadã com essa previsão, pois tais atividades eram, muitas vezes, exercidas por policiais militares, alguns de baixa patente, que não possuíam o preparo necessário.

Por fim, a **Polícia Militar**, verdadeira polícia de segurança pública, é a mantenedora da ordem pública. Cabe à Polícia Militar o policiamento ostensivo complementar às Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal.

Álvaro Lazzarini, ao comentar o artigo 144, § 5<sup>o</sup><sup>32</sup> da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência da Polícia Militar, assim versa:

*Quanto à polícia de preservação da ordem pública (de manutenção da ordem pública, na semântica constitucional anterior), prevista no artigo 144, § 5º, da Constituição Federal de 1988, podemos aceitar o ensinamento de que a polícia de segurança pública como exteriorização de polícia administrativa dela faz parte na exata medida em que previne a desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas, procurando evitar a prática delituosa em sentido amplo (crimes e contravenções penais), no que exercita a atividade de polícia de segurança pública.<sup>33</sup>*

E continua o citado autor:

De outro lado, e ainda na exemplificação, às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no mesmo art. 144 da Constituição da República vigente.

No tocante à preservação da ordem pública, com efeito, às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, cabendo-lhe também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos.

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública, engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no

---

<sup>29</sup> Art. 144 [...] § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

<sup>30</sup> *Temas de direito administrativo*, página 87.

<sup>31</sup> Art. 144 [...] § 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

<sup>32</sup> Art. 144 [...] § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

<sup>33</sup> *Temas de direito administrativo*, página 88. Grifos do autor.

caso de falência operacional deles, à exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema de ordem pública e, especialmente, da segurança pública. [...].<sup>34</sup>

Lazzarini resume seus ensinamentos sobre a Polícia Militar da seguinte forma:

A proteção às pessoas físicas, ao povo, seus bens e atividades há de ser exercida pela Polícia Militar, como polícia ostensiva, na preservação da ordem pública, entendendo-se por polícia ostensiva a instituição policial que tenha o seu agente identificado de pleno, na sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura. Nota-se que o constituinte de 1988 abandonou a expressão policiamento ostensivo e preferiu a de polícia ostensiva, alargando o conceito, pois é evidente que a polícia ostensiva exerce Poder de Polícia como instituição, sendo que, na amplitude de seus atos, atos de polícia que são, as pessoas podem e devem identificar de realce a autoridade do policial, repita-se, simbolizada na sua farda, equipamentos, armamento ou viatura.<sup>35</sup>

Como se percebe, a Polícia Militar é o órgão mais importante no tocante à função policial de prevenção de polícia administrativa, mantendo a ordem pública ou a restabelecendo prontamente, antes que haja o cometimento de ilícitos penais.

Mas a competência da Polícia Militar transborda a de polícia administrativa, como leciona Lazzarini, a repressão imediata aos crimes é da competência da Polícia Militar, que deve perseguir os criminosos, preservar a cena do delito e proceder às apurações iniciais de oitiva das testemunhas, apenas para exemplificar. Assim dispõe o intitulado jurista:

*A polícia de preservação da ordem pública* está, também, investida de competência de *polícia judiciária*, quando cuida da *repressão imediata à infração penal*, que não conseguiu evitar, restabelecendo, de pronto, a desordem causada pela infração penal. Atua, nessa hipótese, que é própria e exclusiva da atividade da Polícia Militar, como *auxiliar do Poder Judiciário*, sob a regência das normas de Direito Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente. À autoridade judiciária deve fornecer, na *repressão imediata*, um primeiro material de averiguação e exame, o mesmo ocorrendo quando da *falência operacional* de outros órgãos policiais, como nas hipóteses de greves de servidores desses órgãos ou ineficiência no cumprimento de suas atividades.<sup>36</sup>

Entendimento parecido tem Diogo de Figueiredo Moreira Neto, segundo o qual “a competência de *polícia ostensiva* das Polícias Militares só admite exceções

---

<sup>34</sup> *Estudos de direito administrativo*, página 61.

<sup>35</sup> *Ibidem*, página 73.

<sup>36</sup> *Temas de direito administrativo*, página 88. Grifos do autor.

constitucionais expressas: as referentes às polícias rodoviária e ferroviária federais (art. 144, §§ 2º e 3º), que estão autorizadas ao exercício do *patrulhamento ostensivo* [...]”<sup>37</sup>.

Jorge da Silva pensa diferente. Para este autor, as atividades da Polícia Militar (polícia administrativa, preventiva) e da Polícia Civil (polícia judiciária, repressiva) interpenetram-se, havendo não exclusividade de ambas; mas preponderância de funções. Merece destaque a seguinte passagem:

[...] O policiamento ostensivo caracteriza-se pela maior visibilidade, pelo imediatismo e pelo aparato; e a apuração das infrações penais, ao contrário, pela pouca visibilidade, pela paciência e pela discricção. É assim em qualquer lugar do mundo. Estamos falando em preponderância, e não de exclusividade. Na atuação da Polícia Civil, haverá situações especiais, certas e determinadas, incluídas situações *ad hoc*, em que a ostensividade será necessária. E na atuação da Polícia Militar, a investigação também será residualmente necessária, não para apurar infrações penais, e sim, associada às atividades de inteligência, para o conhecimento do movimento dos criminosos, particularmente no que se refere ao crime organizado, à falta do que trabalharia sem qualquer direção. Nada disso significa que a Polícia Militar parta para criar, unilateralmente, unidades pertinentes à atividade investigativa, e que a Polícia Civil crie unidades de polícia ostensiva, como ainda ocorre em todo o País.<sup>38</sup>

Pelo visto, é inegável que a Polícia Militar é o órgão precípua da manutenção da ordem, da sensação de segurança ao andar nas ruas das cidades brasileiras. Portanto, os Estados-Membros têm a maior parcela de competência para solução do problema da insegurança pública.

Outra característica das instituições militares estaduais é serem reserva do Exército Brasileiro, nos termos do artigo 144, § 6º da Lei Maior, que dispõe:

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

O fato de serem reservas do Exército, embora não integrem as Forças Armadas, faz com que a União Federal tenha interesse em regular as atividades gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, daí a razão da existência do inciso XXI do artigo 22 da Constituição<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 28, número 109, jan./mar. 1991, página 147.

<sup>38</sup> *Criminologia crítica – segurança pública e polícia*, página 218 e 219.

<sup>39</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

Miguel Seabra Fagundes comenta esta característica das forças militares estaduais:

As Polícias Militares, cujo fim precípua é a defesa da segurança e da ordem internas nos respectivos âmbitos territoriais (Estados, Territórios, Distrito Federal), não integram as Forças Armadas do País. São, porém, reservas do Exército em uma categoria especial, isto é, como forças auxiliares, e, quando mobilizadas, podem atuar, incorporadas ao Exército, nas operações militares, ou receber missões especiais na frente e na zona do interior.

Por isto mesmo a legislação que as rege emana da União. É o Congresso que dispõe sobre a sua organização (inclusive garantias do pessoal), instrução e justiça, bem como sobre as condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal em caso de mobilização.<sup>40</sup>

Como o dispositivo constitucional previsto no art. 144, *caput* dispõe que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, no próximo capítulo, discorrer-se-ão sobre as Forças Armadas, com enfoque especial no Exército Brasileiro.

---

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

## Capítulo 2

# AS FORÇAS ARMADAS

### 2.1 Funções institucionais

Miguel Seabra Fagundes, em obra consagrada, situa as Forças Armadas sob o aspecto político da seguinte forma:

As Fôrças Armadas constituem, em todos os Estados, o elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito.

Nelas, na eficiência da sua estrutura e na respeitabilidade que as envolva, repousa a paz social pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização dos seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranquilidade interna pela estabilidade das instituições. É em função do seu poderio que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania.<sup>41</sup>

Na seção 1.3 do capítulo anterior, foi visto que as Forças Armadas são responsáveis pela manutenção da ordem externa e da ordem interna. Como bem assinalado por Seabra Fagundes, a tranqüilidade interna e a estabilidade das instituições dependem do preparo das Forçar Armadas, no desempenho de suas funções.

Constitucionalmente, as Forças Armadas estão previstas no Capítulo II do Título V – Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas, no qual também está prevista a Segurança Pública (Capítulo III).

A previsão constitucional dos órgãos de segurança pública no mesmo Título V, ou seja, sob os mesmos normativos das Forças Armadas não foi ocasional.

A Constituição Federal previu dois níveis de segurança para a manutenção da ordem: o **nível policial** e o **nível político**.

---

<sup>40</sup> *As fôrças armadas na constituição*, páginas 71 e 72.

<sup>41</sup> *As fôrças armadas na constituição*, página 11.

O nível policial, analisado no capítulo anterior, cinge-se à preservação da ordem pública, a fim de que os habitantes do território nacional possam conviver em harmonia.

O nível político é mais profundo que somente a manutenção da ordem pública, pois seu objetivo é a manutenção da ordem política do Brasil, que exige medidas mais enérgicas por parte do Estado.

Essa divisão em níveis de segurança pode ser explicada da seguinte maneira:

Os dois níveis – o policial e o político – estão definidos, portanto, na própria Constituição. O Capítulo III, do Título V, está dedicado *específica mas não exclusivamente* à ordem pública. Os demais Capítulos I e II, do mesmo Título V, a absorvem dentro do conceito de *ordem pública*.

Com efeito, ao tratar do estado de defesa (ordem política) a menção à ordem pública, nela incluída, é explícita (art. 136, *caput*); ao tratar do estado de sítio, é implícita (art. 137, I); e por fim, ao tratar da missão das Forças Armadas, a menção à ordem pública também vem incluída no gênero “ordem” (art. 142), no caso, obviamente referida a todo o “Estado e suas instituições” e, em consequência, a toda organização juspolítica.<sup>42</sup>

Deste modo, a depender da intensidade da turbação à ordem, a volta ao equilíbrio poderá necessitar de mais ou menos força por parte do Estado. Caso haja uma turbação, uma desordem cuja intensidade abale a geopolítica nacional, as Forças Armadas serão prontamente chamadas a atuar.

O artigo 142 da Constituição Federal assim dispõe sobre as Forças Armadas:

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.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º - Não caberá "habeas-corpus" em relação a punições disciplinares militares.

---

<sup>42</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 28, número 109, jan./mar. 1991, página 143 e 144. Destaques do autor.



Institucional e constitucionalmente, portanto, as Forças Armadas atuam do seguinte modo:

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 sua missão essencial é a da 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 a garantia dos poderes constitucionais, que, nos termos da Constituição, emanam do povo (art. 1º, parágrafo único). Só subsidiária 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 legítimos representantes de qualquer dos poderes federais: Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Presidente da República ou Presidente do Supremo Tribunal Federal.<sup>43</sup>

Como se percebe, as funções institucionais das Forças Armadas são a defesa da Pátria, ou seja, do Estado Brasileiro, contra invasões estrangeiras ou em face de movimentos internos que possam causar um desequilíbrio orgânico no Estado, como movimentos separatistas, e a garantia dos poderes constitucionais, ou seja, a manutenção do Estado Democrático de Direito. Somente subsidiariamente, as Forças Armadas atuam na garantia da lei e da ordem, com função de polícia administrativa.

As Forças Armadas, inicialmente compostas apenas de forças de mar e terra, eram organizadas em Armada e Exército, com a evolução da aviação, a arma aérea ganhou autonomia, constituindo-se na Aeronáutica<sup>44</sup>.

Segundo os ditames constitucionais, as Forças Armadas são instituições permanentes e regulares.

O caráter permanente significa que as Forças Armadas estão adstritas à vida do próprio Estado Brasileiro; ou seja, enquanto houver o Estado, haverá as Forças Armadas<sup>45</sup>.

A regularidade denota a idéia de que as Forças deverão ter efetivo compatível com suas funções institucionais<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, página 772. Grifos do autor

<sup>44</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra, *As forças armadas na constituição*, página 17.

<sup>45</sup> *Ibidem*, página 14.

<sup>46</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, página 773.

Outras duas características constitucionais das Forças Armadas, quais sejam sua organização com base na hierarquia e na disciplina, podem ser assim resumidas:

A hierarquia tem por escopo fazer atuar várias vontades no sentido da realização prática do que uma só (ou um limitado grupo delas, no caso de órgãos coletivos deliberantes), considerada “superior, melhor, mais eficaz”, conceba e determine. A vontade do superior condiciona, então, a do inferior. Se esta ainda se não manifestou, traça o sentido a que deve obedecer; quando já expressa faz que se modifique para a ela se amoldar.

Onde há hierarquia, como superposição de vontades, há, correlatamente, uma relação de sujeição objetiva, que se traduz na disciplina, isto é, no rigoroso acatamento pelos elementos dos graus inferiores da pirâmide hierárquica, às ordens, normativas ou individuais, emanadas dos órgãos superiores. A disciplina é, assim, um corolário de toda organização hierárquica.<sup>47</sup>

O sistema disciplinar castrense, diversamente do que ocorre no sistema civil, tende a influir sobre toda a estrutura militar. A existência de meios eficazes e prontos para reprimir a indisciplina é essencial para que haja obediência às ordens superiores, em face da certeza infundida, em cada militar, da punição por mérito de imposição de sanções aos que infrinjam a disciplina<sup>48</sup>.

Deste modo, a preservação dogmática da hierarquia e da disciplina militar é o mecanismo garantidor da eficiência das Forças Armadas no cumprimento de suas funções, quer institucionais, quer subsidiárias.

Por mais absurdo que possa parecer, as instituições que garantem a estabilidade dos Poderes Constitucionais, a manutenção do Estado Democrático de Direito, necessitam de mecanismos autoritários para sua maior eficiência.

A higidez do sistema disciplinar militar é tão importante que, nos termos do art. 142, § 2º da Constituição Federal, ocorrendo transgressão disciplinar militar, na qual ocorra cerceamento de liberdade de locomoção, ou seja, prisão disciplinar, prevista em lei, não será cabível o *habeas corpus*.

Outra característica constitucional é a submissão das Forças Armadas à autoridade suprema do Presidente da República.

---

<sup>47</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra, *As forças armadas na constituição*, página 23.

<sup>48</sup> *Ibidem*, página 24.

Sabe-se que o Presidente é o Chefe do Poder Executivo Federal, mas, no caso das Forças Armadas, o Presidente é o comandante supremo.

Esse comando supremo do Presidente da República deve ser entendido como poder de supervisão e supergestão das Forças Armadas, como ensina Seabra Fagundes:

Mas o Presidente da República, ainda que o único titular político do Poder Executivo, não o pode exercer pessoal e exclusivamente. Exerce-o, diretamente, em atividades e supergestão (determinação da execução ou complemento dela em fase final). Exerce-o, indiretamente, pelos múltiplos agentes que integram a aparelhagem administrativa, praticando as demais operações em que se desenvolve o complexo processo de realização do direito (inquéritos, estudos, planos, atos administrativos com efeito jurídico e fatos administrativo).

Entre êsses agentes estão, em um plano cujo relêvo não é preciso destacar, as Forças Armadas. É nelas que, em potencial ou ativamente, estão os elementos decisivos da realização do direito pelo Presidente da República, seja na ordem internacional fazendo respeitar a soberania do Estado Brasileiro, seja na ordem interna permitindo-lhe assegurar um clima de acatamento às instituições e aos direitos essenciais do homem.

É no desempenho dos poderes de supervisão e supergestão que êle exerce o comando supremo do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.<sup>49</sup>

De acordo com o artigo 142, § 1º da Constituição Federal, lei complementar estabelecerá as normas a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. Este dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, que foi bastante modificada pela Lei Complementar 117, de 2 de setembro de 2004.

O artigo 15 da Lei Complementar 97/1999 dispõe sobre o emprego das Forças Armadas. Assim versa o dispositivo:

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:

I - diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;

II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações combinadas, ou quando da participação brasileira em operações de paz;

---

<sup>49</sup> Ibidem, páginas 39 e 40.

III - diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

§ 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.

O emprego das Forças Armadas na garantia dos poderes constitucionais e na defesa da Pátria, em princípio, nem precisaria de lei complementar para regulamentar; pois decorrem diretamente do texto constitucional. Nesses casos, somente do Presidente da República, por iniciativa própria, pode autorizar a atuação das Tropas Militares Federais. Em caso de declaração de guerra, o emprego fica condicionado à autorização, prévia ou referendada, do Congresso Nacional, nos termos dos artigos 49, II e 84, XIX da Constituição<sup>50</sup>.

O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem continua na competência exclusiva do Presidente da República. Porém, os representantes máximos dos outros poderes, quais sejam, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal podem solicitar auxílio das Forças Armadas.

Percebe-se, pois, que, Governador de Estado ou do Distrito Federal, Desembargador ou Juiz, Deputado Federal ou Estadual não são autoridades competentes para solicitar o emprego das Forças Armadas.

---

<sup>50</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

O decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, regulamentou a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e, no artigo 3º assim dispôs:

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.

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Assim, quando as Tropas Militares Federais são chamadas para atuar na manutenção da ordem pública, todas as demais forças locais falharam em tal tentativa. Percebe-se, também, que a atuação é na área de competência de polícia administrativa, não possuindo as Forças Armadas competência de polícia judiciária. Também se verifica que não é caso de intervenção federal.

Acontece que, em 2 de setembro de 2004, ao artigo 15 citado, foram incluídos os parágrafos 3º ao 7º pela Lei Complementar 117/2004. Tais acréscimos tiveram a nítida intenção de conferir aos Governadores Estaduais ou ao do Distrito Federal a iniciativa de solicitar ao Presidente da República o emprego das Forças Armadas. Os parágrafos citados têm a seguinte redação:

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 7º O emprego e o preparo das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar para fins de aplicação do art. 9º, inciso II, alínea c, do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar.

Percebe-se pela leitura do parágrafo terceiro que, uma vez reconhecida a falência dos mecanismos previstos no artigo 144 da Constituição, recai-se na hipótese do parágrafo segundo, em que se autoriza o Presidente da República empregar as Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. A constitucionalidade deste dispositivo é duvidosa, pois a Lei Maior é clara ao dispor que tal aplicação das Tropas Militares Federais deve ser requerida pelos poderes constituídos.

Outro ponto que merece destaque é a previsão, ainda no parágrafo terceiro, do reconhecimento da insuficiência dos mecanismos do artigo 144 da Constituição pelo Chefe do Poder Executivo Federal, ou seja, pelo Presidente da República. Numa interpretação literal, seria um caso de intervenção federal não previsto na Constituição. Assim, deve-se interpretar este dispositivo de forma restritiva, cabendo ao Chefe do Poder Executivo Federal declarar a falência dos órgãos constitucionais de segurança pública nos Territórios Federais.

O parágrafo quinto também possui constitucionalidade duvidosa, uma vez que prevê a transferência do controle dos órgãos de segurança pública para a autoridade federal, sem que haja intervenção federal constitucionalmente prevista, ferindo o princípio federativo.

As inovações trazidas pela Lei Complementar 117/2004 que mais importam para a temática do Exército na segurança pública serão vistas no item 2.3.1, adiante.

## **2.2 Segurança e função institucional na ótica das Forças Armadas**

No capítulo 1, analisaram-se os conceitos de segurança e ordem, bem como os órgãos de segurança pública constitucionalmente previstos. Em resumo, verificou-se que ordem é uma idéia estática, de disposição interna, que é mantida pelos mecanismos de segurança. Essa tem noção de dinamicidade, cuja função é a manutenção da ordem. Deste modo, conceituou-se segurança pública como a

garantia da manutenção da ordem pública, viabilizando a convivência harmoniosa entre os habitantes de determinado território. Foi visto que o Estado atua, para preservação da ordem pública, por meio dos órgãos constitucionais de segurança pública de duas formas: preventiva, através da polícia administrativa, notadamente a Polícia Militar, e repressiva, pelos órgãos de polícia judiciária, cujos principais são a Polícia Civil e a Polícia Federal.

O embasamento doutrinário do capítulo precedente foi de renomados juristas nos ramos dos Direitos Administrativo e Constitucional, tais como Álvaro Lazzarini, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Afonso da Silva.

Nesta seção, serão revistos alguns conceitos anteriormente dispostos; porém, sob a visão das Forças Armadas, uma vez que o embasamento doutrinário aqui utilizado é o Manual Básico da Escola Superior de Guerra (ESG), que foi criada pela Lei 785, de 20 de agosto de 1949<sup>51</sup>, sendo “um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa, integrante da estrutura do Ministério da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento”<sup>52</sup>.

### **2.2.1 Poder Nacional**

De acordo com a ESG, o Poder apresenta-se como uma relação de vontades e meios, buscando algum fim. A dimensão do Poder de um grupo social pode ser medido pela conjugação dos meios disponíveis à vontade coletiva, ou seja,

---

<sup>51</sup> Art 1º É criada a Escola Superior de Guerra, instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Chefe do Estado Maior das Fôrças Armadas e destinado a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional.

Art 2º A Escola Superior de Guerra funcionará como centro permanente de estudos e pesquisas e ministrará os cursos que, nos têrmos do artigo 4º, forem instituídos pelo Poder Executivo. BRASIL. Lei 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. *Diário Oficial da República federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 ago. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1930-1949/L785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L785.htm)>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

da vontade comum aos subgrupos e aos indivíduos. O Poder Nacional reflete as possibilidades e as limitações dos habitantes de um território com os meios nele disponíveis, ambas nas suas características globais e nos efeitos de seus empregos<sup>53</sup>.

Assim, feita a conceituação de Poder e dos seus reflexos para o grupo social, conceitua-se:

O conceito de Poder Nacional destaca o papel do Homem em sua composição, para que ele não figure apenas como mais um daqueles meios de que o Poder dispõe, valorizando, assim, sua tríplice condição de origem do Poder Nacional, de agente de seu emprego e de destinatário final dos resultados assim obtidos.

**Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto de Homens e Meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional.**

Neste conceito estão contidos os elementos do Poder Nacional: o Homem, a Vontade e os Meios, sendo a Vontade Nacional entendida como a interpretação pelas Elites, dos anseios da sociedade nacional.<sup>54</sup>

Portanto, o Poder Nacional é o conjunto de todos os indivíduos de determinado território dispostos a lutar pelos objetivos da Nação, juntamente com todos os meios disponíveis para alcançar este objetivo.

Do conceito acima, vê-se que é indiferente o fato de um indivíduo ser ou não nacional para fins de Poder Nacional, mas sim o fato de ele estar disposto a atingir o objetivo da Nação, bem como não interessa se os meios estão no território nacional ou não, mas sim o fato de estarem disponíveis para serem utilizados pelo conjunto de Homens.

---

<sup>52</sup> ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. A ESG. *ESG – Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.esg.br/esg.html>>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

<sup>53</sup> ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Fundamentos da Escola Superior de Guerra. *ESG – Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.esg.br/pdf/MB%20VOL%201.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

<sup>54</sup> Ibidem. Grifos do autor.



## 2.2.2 Segurança e defesa

Segurança é uma necessidade do ser humano. O entendimento de segurança permite identificar uma noção de proteção em face dos obstáculos contra pessoas, instituições ou bens essenciais<sup>55</sup>.

Sucintamente, a ESG traz a definição sobre o tema:

Assim, o conceito de **Segurança, em sentido amplo**, abrange a garantia contra todas as formas de ameaça em relação ao indivíduo ou aos grupos sociais, podendo assumir diferentes matizes.

**Segurança é a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza.**<sup>56</sup>

Conceituar segurança como uma sensação, uma abstração, denota a impossibilidade objetiva de aferição, em face da subjetividade. Portanto, numa mesma localidade, determinados indivíduos podem ter maior ou menor sensação de segurança que outros.

A sensação de se sentir seguro está diretamente relacionada à ausência de fatores capazes de alterar este sentimento. Esses fatores são as ameaças, que devem ser conhecidas e combatidas, para que se possa manter uma sensação de segurança adequada. É no tratamento das ameaças que se destina a defesa<sup>57</sup>.

Resumidamente, a ESG conceitua: **“defesa é um conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança”**<sup>58</sup>.

Para as Forças Armadas, então, segurança e defesa são dois aspectos do mesmo problema, qual seja, manutenção da ordem. Porém, houve divisão entre a sensação de sentir-se seguro dos mecanismos que asseguram essa sensação.

Assim, o conceito de segurança aqui exposto divorcia-se completamente daquele trazido no capítulo 1.

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem. Grifos do autor.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem. Grifos do autor.

Entretanto, o pensamento civil e militar voltam a convergir no tocante aos conceitos de ordem pública e segurança pública.

A garantia dos direitos individuais, a manutenção da estabilidade das instituições e o bom funcionamento dos serviços públicos são características da ordem pública, que pode ser conceituada como a situação de tranqüilidade e normalidade, cuja preservação pertence ao Estado, às Instituições e à Sociedade como um todo, nos termos da legislação em vigor<sup>59</sup>.

As Forças Armadas conceituam segurança pública como “**a garantia da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado**”<sup>60</sup>. Este conceito é praticamente o mesmo daquele exposto no capítulo 1, notadamente quanto à aplicação do poder de polícia do Estado.

### ***2.2.3 Função institucional***

Segundo os ditames da ESG, o Poder Nacional, visto no item 2.2.1 acima, expressa-se de cinco formas: política, econômica, psicossocial, militar e científico e tecnológica.

Nesta subseção, analisar-se-á a expressão militar do Poder Nacional, que é, basicamente, a função institucional das Forças Armadas.

A expressão militar do Poder Nacional tem no emprego da força ou na possibilidade de usá-la uma de suas características mais marcantes, manifestando-se para desestimular possíveis ameaças ou para neutralizá-las, por meio da atuação violenta do Poder Nacional, contribuindo para alcançar e manter os Objetivos Nacionais<sup>61</sup>.

Os fundamentos da expressão militar do Poder Nacional são: recursos humanos, território e instituições militares.

---

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem. Grifos do autor.

Os recursos humanos são todo o potencial humano de uma Nação. Por isso que, em caso de guerra, todos os indivíduos são mobilizados para compor as Forças Armadas e lutar contra o inimigo.

O território é a base física de uma Nação. A manutenção da inviolabilidade das fronteiras, do mar patrimonial e do espaço aéreo constitui encargo específico das Forças Armadas<sup>62</sup>.

As instituições militares são os veículos próprios mediante os quais as Nações empregam o Poder Nacional, conforme os princípios que as norteiam e, desse modo, imprimem características próprias às suas instituições<sup>63</sup>.

Percebe-se, como exposto pela ESG, que a destinação das instituições militares não é estanque, podendo variar de acordo com a vontade nacional. Portanto, nada impede, que o Poder Nacional decida usar suas instituições militares no combate à criminalidade.

Quanto às Forças Armadas, a ESG dispõe:

As Forças Armadas são o componente essencial da Expressão Militar do Poder Nacional. São constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, sob a autoridade suprema do Presidente da República através do Ministério da Defesa, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, bem como à cooperação com o Desenvolvimento Nacional e a Defesa Civil, e à participação nas Operações Internacionais.<sup>64</sup>

Em relação à função das instituições militares, a ESG divide-as em: atividade-fim, que são as funções de preparo e emprego voltados para a realização de combate e de atividades subsidiárias; e atividade-meio, que são as funções de apoio às operações de instrução e adestramento<sup>65</sup>.

Por fim, a ESG elenca a principal função da expressão militar do Poder Nacional:

---

<sup>61</sup> ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico da Escola Superior de Guerra. *ESG – Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.esg.br/pdf/MB%20VOL%202.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

A principal função das organizações da Expressão Militar está relacionada com a Defesa Nacional, sempre e quando for necessário o emprego violento do Poder Nacional, que deverá ser exercido em defesa da Nação. O primado da Defesa / Segurança não exclui, de nenhum modo, funções relacionadas com o Desenvolvimento, antes as complementa.

## 2.3 Exército Brasileiro

O Exército Brasileiro, também denominado de Força Terrestre (FTer), o componente das Forças Armadas que possui o maior contingente, pode atuar no âmbito interno e no externo.

Internamente, o Exército pode: atuar de modo preventivo ou repressivo contra ameaças ou agressões, provenientes ou não do exterior, que comprometam a lei, a ordem e os fundamentos do Estado Democrático de Direito; e cooperar com os esforços do Governo Federal no combate aos ilícitos e crimes transnacionais. No âmbito externo, cabe à Força Terrestre: prevenir e repelir atitudes e ameaças externas hostis aos interesses Nacionais; atuar contra o inimigo externo; garantir a inviolabilidade do Território Nacional, em especial a fronteira terrestre; e participar de forças, sob a égide de Organismos Internacionais, em decorrência do compromisso assumido pelo Estado Brasileiro, para manutenção da paz mundial. Além das missões institucionais descritas, o Exército deve desenvolver ações subsidiárias de Defesa Civil e de desenvolvimento socioeconômico<sup>66</sup>.

Sucintamente, a ESG resume a função institucional do Exército:

Em resumo, o Exército deve preparar-se, de modo ajustado à estatura político-estratégica do País e ao contexto do desenvolvimento harmônico das Expressões do Poder Nacional, para respaldar decisões soberanas da Nação no âmbito internacional e para dar efetividade às concepções estratégicas de emprego da Força Terrestre, decorrentes das imposições da Defesa Nacional.

As destinações do Exército Brasileiro, elencadas pela Escola Superior de Guerra no parágrafo anterior, são bastante abrangentes e imbuídas de conceitos

---

<sup>66</sup> ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico da Escola Superior de Guerra. *ESG – Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.esg.br/pdf/MB%20VOL%202.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

indeterminados. Percebe-se também que não há menção a atividades de segurança pública, dentre as atividades subsidiárias.

### **2.3.1 Funções subsidiárias**

O emprego das Forças Armadas, em suas destinações constitucionais precípuas foi visto na seção 2.1 acima, quando do comentário do art. 15 da Lei Complementar 97/1999. Nesta subseção, serão analisadas as funções subsidiárias do Exército Brasileiro.

Logo no parágrafo único do artigo 1º da Lei Complementar 97/1999, há indicação de que as Forças Armadas poderão ser empregadas com destinação diversa, subsidiária, daquela prevista constitucionalmente. Assim dispõe o artigo citado:

Art. 1º 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.

Parágrafo único. Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.

O art. 16 da referida Lei Complementar versa sobre atividades subsidiárias gerais de todas as Forças Armadas, da seguinte maneira:

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social.

Portanto, ao Exército, à Marinha e à Aeronáutica cabem, sem prejuízo das missões institucionais previstas na Constituição Federal e reguladas pelo artigo 15 da Lei Complementar 97/1999, atividades de cooperação com o desenvolvimento nacional e de defesa civil, essas últimas em conjunto com os Corpos de Bombeiros Militares, nos termos do artigo 144, § 5º da Lei Maior.

Especificamente ao Exército, cabem as seguintes atividades subsidiárias, nos termos do artigo 17A da Lei Complementar 97/1999, *in verbis*:

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

I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

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.

Esse artigo foi incluído pela Lei Complementar 117/2004, representando um grande avanço na doutrina militar de não atuação direta na segurança pública, de forma regular e permanente.

Um dos maiores entresos para a atuação do Exército na segurança pública era a ausência de Poder de Polícia para tanto. Era voz corrente entre militares e juristas que o Exército não poderia participar de atividades de manutenção de ordem pública, tendo em vista o preparo militar de combate ao inimigo, em detrimento de sua detenção, e que não possuía competência legal.

Como se percebe dos incisos III e IV acima, este dogma, em relação ao Exército não mais existe.

Com o advento da Lei Complementar 117, de 2 de setembro de 2004, a Força Terrestre tem competência de polícia administrativa, Poder de Polícia, para patrulhamento, revista de pessoas e prisões em flagrante, combatendo de forma direta os crimes nas áreas de fronteiras.

Esta lei veio conferir ao Exército atribuição de Guarda Nacional de Fronteira, uma verdadeira “Polícia Militar Ambiental e Fronteiriça da União”.

Outra atribuição inovadora conferida à Força Terrestre foi a possibilidade de cooperação, com outros órgãos federais, na repressão aos crimes de repercussão

nacional ou internacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Esta atribuição deve ser interpretada de forma restrita.

A função de repressão a crimes é atividade de polícia judiciária. Segundo os ditames do art. 144, § 1º, IV da Constituição, cabe à Polícia Federal competência exclusiva para as atividades de polícia judiciária da União. Quanto aos crimes não sujeitos à jurisdição federal, a competência de polícia judiciária cabe às Polícias Civas, nos termos do art. 144, § 4º da Lei Maior.

Deste modo, a cooperação do Exército na repressão aos crimes deve ser entendida como apoio à Polícia Federal nas suas operações de combate à criminalidade, cuja repercussão seja sentida em todo o território nacional. Atente-se que a lei não previu a mesma atividade em relação à Polícia Civil, o que é lamentável, já que há crimes estaduais de repercussão nacional.

Por fim, outra inovação importante para a segurança pública é o inciso I, que diz respeito ao papel do Exército no Poder Militar Terrestre. Essa inovação nada mais é que uma explicitação do artigo 144, § 6º da Constituição, que prevê as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares como reserva do Exército. Nada mais natural, portanto, que a Força Terrestre contribua e conduza a política nacional de Poder Militar Terrestre.

## **Capítulo 3**

### **UNIÃO FEDERAL E SEGURANÇA PÚBLICA**

No capítulo 1, foi visto que o Estado tem o poder-dever de manter a ordem pública, utilizando-se do poder de polícia, por meio de órgãos de segurança pública. Tais órgãos são assentados diretamente na Constituição Federal, em rol taxativo, e atuam de forma preventiva ou repressiva, sempre com a finalidade de manter a ordem interna.

O capítulo 2 teve como objeto de estudo as Forças Armadas. Analisaram-se suas funções institucionais e subsidiárias, sob o aspecto da doutrina civil e militar. Comprovou-se que as atividades precípuas das Forças Armadas são de manutenção da ordem externa e interna, e subsidiariamente, na defesa civil e no desenvolvimento nacional. Foi visto também que lei complementar federal poderá atribuir funções diversas às Forças Armadas.

Este capítulo tem o escopo de analisar as atribuições do ente federativo central, a União Federal, no tocante à segurança pública, com destaque para as possibilidades de atuação da força armada Exército neste mister.

#### **3.1 Atribuições da União Federal na segurança pública**

Constitucionalmente, a União atua na segurança pública diretamente por meio de três polícias, que são: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal.

O âmbito de atuação destes órgãos já foi devidamente analisado na seção 1.4, cuja repetição seria desnecessária. Faz-se aqui uma crítica à atuação daqueles órgãos.

Constata-se que a Polícia Federal tem suas funções constitucionais demasiadamente hipertrofiadas. Para se ter uma noção do descalabro, toda a repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes, sob o aspecto constitucional, conforme artigo 144, § 1º, II, está sob a competência da Polícia Federal.



Outra crítica pertinente, que pode ser estendida às Polícias Cíveis, é a ingerência do Poder Executivo nas atividades da polícia judiciária, como bem resumido por Jorge da Silva:

A Polícia Federal, polícia judiciária da União, só responde perante o Executivo em questões administrativas. Suas atividades de natureza judiciária, a parte essencial do seu trabalho, desenvolvem-se referidas à legislação penal e processual penal, e o seu controle é exercido, ao menos teoricamente, pelo Poder Judiciário e o Ministério Público. Daí restarem ao Executivo apenas as providências as providências discricionárias e coercitivas (discricionário e coercitivo como atributos do poder de polícia estatal), acarretando a tendência de o Executivo pretender utilizar a Polícia Federal exclusivamente como instrumento de força. Neste caso, o “discricionário” ganha outra conotação. Sem que essa instituição seja controlada de forma efetiva pelo Judiciário e o Ministério Público, o Governo é tentado a atribuir-se autonomia para selecionar, discricionariamente, quem deva e quem não deva ser indiciado em inquéritos que, por sua vez, também passam a depender da decisão, discricionária, das autoridades da Polícia Federal. Sem mecanismos externos de controle, não há limites entre a discricionariedade e o arbítrio.<sup>67</sup>

Esta estrutura deixa margens para que membros do Poder Executivo empreendam mecanismos de pressão junto aos delegados de polícia, com a finalidade de que alguns dos investigados não sejam citados nos relatórios finais de inquéritos, principalmente em investigações de maior importância, quando há envolvimento de autoridades nacionalmente reconhecidas

Neste ponto, a autonomia institucional e financeira das polícias judiciárias, bem como a independência funcional dos delegados de polícia, da mesma forma que acontece em relação aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, é uma medida urgente, a fim de que se acabem estes expedientes maléficos às atividades de repressão aos crimes.

Quanto à atuação da Polícia Rodoviária Federal, algumas autoridades tendem a restringir sua finalidade às atividades de fiscalização das normas de trânsito e à prevenção de acidentes nas rodovias federais. Porém, como salientado por Jorge da Silva “[...] Se considerarmos que há muito o crime se motorizou e ganhou as estradas, e que estas tornaram-se essenciais às atividades de traficantes, ladrões de automóveis, de carga [...] fica evidente que a Polícia Rodoviária Federal tem grande responsabilidade na luta contra o crime [...]”<sup>68</sup>. Portanto, já é tempo de o

---

<sup>67</sup> *Criminologia crítica – segurança pública e polícia*, páginas 188 e 189.

<sup>68</sup> *Ibidem*, página 189.

Poder Executivo Federal tomar as providências para dotar a Polícia Rodoviária Federal de meios para atuação também no combate à criminalidade.

Já a Polícia Ferroviária Federal “[...] como órgão com *status* constitucional, não saiu do papel, devido principalmente às modificações na natureza jurídica da administração das ferrovias”<sup>69</sup>. Portanto, é uma instituição cuja participação na segurança pública resta bastante limitada, em razão das modificações jurídicas pelas quais passou o setor de ferrovias.

Uma das atribuições exclusivas da União Federal é a regulamentação do artigo 144, § 7º da Constituição Federal que tem a seguinte redação: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

O dispositivo citado prevê que a lei criará um sistema, cujas atribuições de cada órgão estejam delimitadas, com vistas à eficiência na prestação do serviço público de segurança.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto assim comenta a referida norma constitucional:

Para que exista um *sistema*, é necessário dispor sobre os *institutos de interação* entre os respectivos *órgãos* e articulá-los por uma *doutrina de emprego* comum e pela previsão de normas de *coordenação de ações* entre eles.

Ora, tanto a instituição de uma *doutrina* de emprego comum, que viria a ser uma *doutrina nacional de segurança pública*, como o estabelecimento de institutos de *coordenação* de ações, que conformariam o sistema, pode ser objeto da lei federal prevista no art. 144, § 7º da Constituição.

As linhas básicas de uma *doutrina nacional de segurança pública* nela deverão ser expostas de modo simples, com sentido prático e com vistas à eficiência do sistema concebido, abrangendo todos os níveis operativos, desde o policial individualmente considerado, às operações de polícia combinadas e conjuntas, e desde o simples policiamento ostensivo, às complexas ações geralmente exigidas na segurança interna.

As linhas básicas de *coordenação* deverão ser expressas, por sua vez, prevendo *ações de articulação*, tanto as de *cooperação*, que se dão apenas entre entes e órgãos públicos, quanto de *colaboração*, que podem envolver indivíduos ou entes privados, e, para adotá-las, a criação de *órgãos colegiados de coordenação*, nos níveis nacional, regional, estadual, distrital-federal e municipal, para disciplinar acompanhar e avaliar o seu funcionamento.

---

<sup>69</sup> Ibidem, página 189.

A *coordenação* pode ser *necessária* ou *facultativa*, mas, enquanto não vier a ser instituído por lei um sistema de articulação, como o previsto no art. 144, § 7º, só existe a modalidade *facultativa*, cuja disponibilidade e lassitude não se coadunam com ações de segurança pública, como, aliás, já o demonstra, a sua própria situação, reconhecidamente crítica.<sup>70</sup>

A norma prevista no dispositivo constitucional comentado não foi editada pelo Congresso Nacional.

Esse vácuo legislativo é duramente combatido pelos estudiosos no assunto. O próprio Diogo Neto assim versa:

A lei prevista para instituir o sistema de coordenação da organização e do funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, no art. 144, § 7º, da Constituição, aguarda, há mais de dez anos, a sua promulgação, a despeito de toda a premência, tantas vezes anunciada, em dar eficiência às ações de segurança pública, e de, afinal, ser este, um tema crucial na vida nacional [...]<sup>71</sup>

Álvaro Lazzarini reputa imperiosa e urgente a regulamentação do artigo 144, § 7º da Lei Maior, notadamente, para que evitar conflitos de atribuições entre as Polícias Cíveis e Militares. O autor expõe seu pensamento:

A necessidade imperiosa e urgente de regulamentar-se o citado art. 144, § 7º, torna-se evidente quando se verifica a propositura dissociada de leis orgânicas das duas Polícias, quer a nível federal, quer a nível estadual, como vem sendo tentado. Para ter-se uma idéia do problema basta compulsar projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. Neles é possível verificar que enquanto a Polícia Militar, que é polícia ostensiva, previa atribuições de “rádio-patrolhamento”, a Polícia Civil, que tem atividade de polícia judiciária, quer as atribuições para atendimento de “emergências policiais”. Ora, “rádio-patrolhamento” e “emergências policiais” são duas locuções que qualificam a mesma atividade policial.<sup>72</sup>

Em que pese a envergadura dos doutrinadores citados, cujas opiniões devem ser devidamente pesadas, entende-se que a regulamentação daquele dispositivo não trará tantos avanços para melhoria das ações em segurança pública.

O legislador constitucional foi bastante sábio ao elencar em rol taxativo no artigo 144 os órgãos de segurança pública, e nos parágrafos seguintes disciplinou satisfatoriamente as atribuições de cada um deles. Assim, a lei ordinária, se e quanto promulgada, não inovará no âmbito da competência daqueles órgãos.

---

<sup>70</sup> *Mutações do direito administrativo*, páginas 391 e 392. Grifos do autor.

<sup>71</sup> *Ibidem*, página 393.

<sup>72</sup> *Estudos de direito administrativo*, páginas 131 e 132.

Embora critique a mora legislativa, Diogo Neto também comunga deste entendimento:

A lei que se prevê, não é de privativa, mas exclusiva da União; embora de assento constitucional, não é lei complementar e, tampouco, dispõe sobre normas gerais, restringindo-se, por isso, à produção de *eficácia coordenadora*, ou seja, admitindo apenas imposições voltadas à integração da organização e do funcionamento dos órgãos de segurança pública já instituídos; portanto, tudo sempre sob a premissa da inalterabilidade das competências constitucionalmente estabelecidas.

[...]

Entretanto, é certo que a *mora legislatoris*, que foi apontada, enquanto perdurar, acarreta várias conseqüências *funcionais* indiretas de todo indesejáveis, não obstante de fácil solução, tais como: 1º. a carência de uma doutrina nacional de segurança pública; 2º. a ausência de um sistema nacional de coordenação de ações de segurança pública e, 3º. a conseqüente impossibilidade de se saber, afinal, se a sistemática constitucional originalmente estruturada poderia ter funcionado eficientemente, mesmo com os órgãos existentes.<sup>73</sup>

Portanto, as conseqüências da ausência da lei regulamentadora do artigo 144, § 7º da Constituição Federal são apenas indiretas, uma vez que toda a matéria está prevista na própria Constituição, não necessitando de maiores clarificações.

O decreto nº 2.169, de 4 de março de 1997, que criou o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), teve a finalidade de instituir um órgão para estimular a cooperação entre União, Estados e Distrito Federal, no combate à criminalidade. A constitucionalidade deste decreto é duvidosa, em face do artigo 144, § 7º da Lei Maior, que requer lei em sentido estrito para sua regulamentação; não legislação em sentido amplo, categoria na qual se enquadram os decretos. A inexistência de previsão dos Municípios no CONASP decorre da ausência de competência constitucional em matéria de segurança pública, como explicitado no capítulo 1.

A União Federal, diferentemente do que muitas autoridades federais vêm afirmando, ao longo de vários e vários Governos, tem muito para contribuir na melhoria da segurança pública. Em vez de se esconder no manto das competências constitucionais, afirmando que segurança pública é competência dos Estados

---

<sup>73</sup> *Mutações do direito administrativo*, páginas 393 e 394. Grifos do autor.

Membros, o que não vai resolver o problema da insegurança no cotidiano dos brasileiros, deve o ente Federativo Central assumir suas funções.

Além da competência exclusiva para regular o sistema nacional de segurança pública e de atuar de forma direta no combate à criminalidade por meio de suas três polícias, a União deve atuar, com todos os meios disponíveis, inclusive com as Forças Armadas nas atuações subsidiárias, no combate à macrocriminalidade com: direcionamento dos órgãos de inteligência federais para desbaratamento das organizações criminosas que traficam armas potentes, de grosso calibre, do exterior para o Brasil; intensificação da fiscalização de portos, aeroportos e postos de fronteira, para diminuir a entrada das armas contrabandeadas ou descaminhadas, bem como a intensificação no combate ao narcotráfico, verdadeiro “banco financiador” das organizações criminosas nacionais.

Essas ações teriam impacto direto no combate à criminalidade pelas Forças Estaduais, pois o poder de fogo dos bandidos seria diminuído drasticamente, já que não contariam com metralhadoras, fuzis e artefatos de guerra, como granadas.

Além do mais, de forma indireta, deve a União agir como agência de fomento dos órgãos estaduais, apoiando ações de treinamento de policiais, de compra de armamentos, de viaturas, bem como de estímulo à pesquisa sobre o tema. A atividade federal de fomento pode ser disposta da seguinte forma:

Na estruturação da política pública federal para a segurança pública, caberá à União enfrentar esses problemas, ocupando-se da centralização e compartilhamento das informações criminais, da coordenação de programas de interesse dos Estados e solicitados por estes, e do financiamento de estudos sobre o assunto. O apoio aos Estados tem-se resumido à destinação de viaturas, equipamentos e armas, em detrimento de campanhas de esclarecimento, da edição de literatura sobre os assunto, da promoção de simpósios e cursos, e do apoio e incentivo às universidades para que desenvolvam pesquisas sobre segurança pública e polícia com a seriedade acadêmica com que são estudados outros temas. [...].<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> SILVA, Jorge da, *Criminologia crítica – segurança pública e polícia*, páginas 190 e 191.

### 3.2 Exército e segurança pública

As contribuições do Exército na segurança pública foram analisadas por todo o trabalho. Nesta seção, serão explicitadas e melhor explicadas tais contribuições.

O Exército é um dos componentes das Forças Armadas, a Força Terrestre, uma verdadeira “Polícia Militar Federal”. É um órgão integrante do Ministério da Defesa, que faz parte da Administração Direta Federal. O poder de polícia da Força Terrestre é delimitado pela Constituição Federal e pela Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

Portanto, a participação do Exército em atividades de segurança pública envolve todos os conceitos estudados ao longo desta monografia.

Em resumo, o Exército somente pode atuar nas ações de macrocriminalidade, que são de competência da União, e desde que tenha poder de polícia devidamente previsto em lei complementar, que disponha sobre o emprego das Forças Armadas. Além do mais, deve sempre participar de ações de polícia administrativa, preventiva ou de repressão imediata; pois a Constituição previu que todas as ações de policiamento judiciário da União são de competência da Polícia Federal.

Deve-se atentar, ainda, que a participação da Força Terrestre no combate à macrocriminalidade é ação subsidiária, uma vez que as funções institucionais são a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, em último caso, quando os demais órgãos constitucionais de segurança pública falharem, na garantia da lei e da ordem.

No decorrer dos capítulos e seções antecedentes, apresentaram-se todos os embasamentos: teóricos sob os aspectos civil e militar; constitucionais e legislativos. Deve-se deixar clarividente é que o emprego do Exército em ações de segurança pública, de forma permanente e sistemática, não episódica, é ação complementar, subsidiária, devendo estar devidamente prevista em lei complementar.

Assim, reponde-se de forma negativa à pergunta: Pode o Exército atuar nas ruas combatendo o crime nas grandes cidades?

A resposta é negativa pelo fato de não ser de competência da União combater crimes nas ruas, prevenindo ou reprimindo os delitos locais, ordinários, o que se denomina de microcriminalidade, cuja repressão cabe aos Estados Membros. Neste caso, nem com previsão em lei complementar poderia o Exército ocupar ruas, favelas e becos combatendo o crime de forma ostensiva.

Diogo Neto compartilha do mesmo entendimento:

Qualquer que seja o rumo político por que enverede o tratamento da segurança pública no País, é fundamental manter distintas e imiscíveis as missões das Forças Armadas e as das polícias.

Muitas são as razões para assim fazê-lo, não só pela própria *diferença das missões constitucionais*, o que por si só justifica a assertiva, como razão da *diferença do tipo de preparo e de emprego* que devem ter.

De modo particular, é necessário ter em mente que o preparo do contingente humano das Forças Armadas, que utiliza recrutas, para formação de reservas, não se coaduna com o emprego em missões de polícia. Seria, até mesmo, uma temeridade expor jovens, com pouca experiência, que acodem para servir à Pátria, ao combate da criminalidade.

Finalmente, com detalhe relevante com relação à natureza das missões, é preciso atentar eu o emprego (sic) das Forças Armadas é dirigido, em *ultima ratio*, à destruição do inimigo, enquanto que o emprego da força policial deve limitar-se apenas a neutralizar o agressor da ordem pública, só se justificando, excepcionalmente, a retorsão destrutiva, em legítima defesa ou em estado de necessidade.<sup>75</sup>

Respondida negativamente a questão fundamental no tocante ao emprego do Exército na segurança pública, na qual se frustra a vontade do povo, que gostaria de ver sua Força Terrestre atuando no combate ao crime, como exposto na reportagem colacionada na introdução desta obra, reformula-se a primeira indagação: Quais são as possíveis contribuições do Exército Brasileiro na segurança pública?

A principal atuação da Força Terrestre no combate à macrocriminalidade é o Policiamento de Fronteira, numa espécie de Guarda Nacional, combatendo o tráfico de armas e drogas, que financiam o crime organizado.

Aliás, esta idéia não é inovadora, como se percebe:

Não se discute: a segurança pública é, em primeira instância, responsabilidade do Estado-membro; mas isso não significa que as demais esferas e os diferentes setores da sociedade entendam que a sua

---

<sup>75</sup> *Mutações do direito administrativo*, páginas 398 e 399. Grifos do autor.

responsabilidade esgota-se na cobrança de providências aos governos locais. Não basta escandalizar-se com as armas potentes nas mãos dos traficantes, e mandar a polícia estadual para o combate localizado. Cumpre, de igual sorte, tapar os buracos pelos quais as toneladas de cocaína e de armas de guerra entram no Brasil; e desbaratar os esquemas nacionais que financiam o tráfico de drogas e o contrabando de armas, e as redes de lavagem de dólares provenientes do tráfico e do contrabando; e desfazer a rede de crime organizado no Brasil. Esta é, em primeiríssima instância, responsabilidade da União, que não pode ater-se ao empenho da Polícia Federal e à crença de que basta aumentar os seus efetivos.

[...]

É neste contexto que se deve conceber a eventual participação das Forças Armadas na luta contra a macrocriminalidade organizada e a violência. Antes do emprego episódico do Exército no policiamento, por exemplo, releva aventar a hipótese do seu emprego sistemático contra a entrada de drogas e armas no Brasil; e no emprego da Marinha e da Aeronáutica com a mesma finalidade nas nossas costas e no espaço aéreo. Ainda, na ajuda dos serviços de inteligência dessas Forças para conhecer as teias criminosas internacionais responsáveis pelo contrabando de armas, pelo narcotráfico e pela lavagem de dinheiro.<sup>76</sup>

A União deve combater a macrocriminalidade, notadamente aquela organizada, não se descabendo a utilização das Forças Armadas, em especial o Exército, para combatê-la, sem que isso signifique que o Exército seja transformado em polícia.

Essa atuação do Exército, inclusive, é defendida por militares de alta patente, como o coronel do Exército George Luiz Coelho Côrtes, que afirma:

Quando empregadas na GLO [garantia da lei e da ordem], as FA [Forças Armadas] não devem, por opção tática, “subir morros” sob controle do crime organizado. O foco do problema é o comércio ilícito cujas “mercadorias” podem ser bloqueadas na origem, isto é, nas entradas no País. Com isso, o “comércio” define-se. É nessas entradas terrestres que o Exército deveria apoiar os OSP [órgãos de segurança pública] com maior intensidade.<sup>77</sup>

A proteção do território nacional é atribuição precípua das Forças Armadas, uma de suas finalidades mais importantes. A atuação subsidiária é a atribuição de poder de polícia de fronteiras, conferindo aos militares do Exército competência para efetuar prisões e revistas, dentre outras ações de segurança pública.

Entenda-se, quando um membro da Força Terrestre mata um estrangeiro que tenta invadir o território nacional desrespeitando a fronteira, ele atua na função precípua de defesa da Pátria; na atuação de prisão de traficantes de armas e drogas

---

<sup>76</sup> SILVA, Jorge da, *Criminologia crítica – segurança pública e polícia*, páginas 484 e 485.



na área de fronteira, o Exército atua como órgão de segurança pública, portanto, em função subsidiária.

Essa distinção é importante, pois, segundo a Constituição, o policiamento de fronteiras é atribuição da Polícia Federal. Porém, conforme o artigo 17A da Lei Complementar 97/1999, analisado na subseção 2.3.1, tais atribuições são concorrentes com o Exército.

Deste modo, ainda que em âmbitos normativo-hierárquicos diversos, Polícia Federal e Exército tem poder de polícia para combater a criminalidade nas fronteiras.

Por isso se diz que, a partir da Lei Complementar 117, de 2 de setembro de 2004, a Força Terrestre passou a ter atribuições de Guarda Nacional, até então inexistente no Brasil, como se pode perceber:

No que tange ao policiamento de fronteiras, aeroportuário, costeiro e marítimo, por exemplo, tem-se passado ao largo do fato de que esta é uma incumbência do Governo Federal. Diz a Constituição que cabe à Polícia Federal: “exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras”, mas algumas autoridades da corporação entendem que a disposição se refere apenas à questão da imigração. Sucede que, na maioria dos países, independentemente da existência das polícias e das Forças Armadas, existe uma força específica para cuidar do interior e policiar as fronteiras (terrestres, aeroportuárias e marítimas). É o caso da Guarda Costeira da federação norte-americana, da Gendarmerie francesa, dos Carabinieri da Itália, da Guarda Civil espanhola, da Guarda Nacional Republicana de Portugal e, aqui bem perto de nós, da Gendarmería da federação argentina. Aliás, na Argentina, além das polícias provinciais e da Polícia Federal (esta responsável também pelo policiamento ostensivo de Buenos Aires), existem a Gendarmería e a Prefeitura Naval Argentina, ligadas ao Ministério do Interior. Indiscutivelmente, este é um dos pontos em que o sistema policial e de defesa brasileiro apresenta uma de suas grandes lacunas, sendo assunto que não pode ficar de fora de qualquer discussão quando se está falando de crime organizado, de tráfico de drogas e armas entre nós.<sup>78</sup>

A inovação trazida pela Lei Complementar 117/2004 com o artigo 17A ainda não foi bem entendida pelos administrativistas e nem pelos militares, em relação a estes últimos, como se percebeu na seção 2.2, não houve qualquer menção a essa nova legislação, bem como à atuação do Exército como órgão de segurança pública de forma permanente.

---

<sup>77</sup> *As forças armadas na constituição As forças armadas e a segurança pública*, Brasília, 2007. CD-ROM.

<sup>78</sup> SILVA, Jorge da, *Criminologia crítica – segurança pública e polícia*, página 190.

Embora as mudanças sejam bem-vindas, alguns dispositivos do artigo citado merecem regulamentação. É o caso do conceito de “delito de repercussão nacional e internacional”, previsto no inciso III, bem como a forma como deve ser efetuado o patrulhamento e a revista, nos termos do inciso IV.

A letargia na assimilação destes dispositivos é compreensível, em se tratando dos militares do Exército, visto que o preparo das tropas para este novo emprego poderá levar mais alguns anos.

Em relação à cooperação prevista no inciso II, infelizmente, a Lei Complementar 117/2004 olvidou-se de prevê-la, também, com órgãos estaduais, já que há crimes de âmbito estadual com repercussões em todo o País.

Atuando no combate da macrocriminalidade, bem como no policiamento ostensivo, prevenindo e reprimindo os delitos fronteiriços, em face da novel legislação, essas são as maiores contribuições que o Exército Brasileiro pode oferecer ao País.

## CONCLUSÃO

Procurou-se abordar a tormentosa temática das Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, como ator na grande peça da segurança pública, de forma científica, analisando os aspectos constitucionais e legais, sempre buscando fundamentação em avalizada doutrina.

A criminalidade nas grandes cidades brasileiras está chegando a um ponto de calamidade pública. Sempre que o povo está à beira de uma crise, são discutidas as soluções e tomadas decisões as mais diversas.

Demonstrou-se que, à luz da legislação vigente, respeitando-se os princípios constitucionais regedores das Forças Armadas, é possível a utilização do Exército em atividades de segurança pública, notadamente, no patrulhamento de fronteira, procedendo-se a prisões em flagrante delito e revistas em veículos automotores. Deste modo, o Exército contribuiria de forma indireta, auxiliando o trabalho das Polícias Militares e Civis estaduais, pois impediriam a entrada de armamento pesado no território brasileiro.

Outra contribuição importante do Exército é a cooperação, no território nacional, com órgãos federais, para repressão dos delitos de repercussão nacional ou internacional. Esta contribuição dá-se por meio de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Deste modo, as Polícias da União, principalmente a Polícia Federal, ganharam grande reforço no que tange às suas estruturas físicas, contando com bases espalhadas por todo o território brasileiro. Em relação aos delitos ambientais que possam ocorrer nas florestas federais, este apoio é imprescindível.

Portanto, a antiga escusa de que o Exército não tem competência e nem poder de polícia para atuar na segurança pública desmorona-se, após a promulgação da Lei Complementar 117, de 2 de julho de 2004, que introduziu profundas modificações no emprego das Forças Armadas em suas funções subsidiárias.

Demonstrou-se, também, que tais inovações são condizentes com as competências constitucionais da Força Terrestre.

Sabe-se que a participação do Exército em atividades de segurança pública, na forma proposta, terá um custo; pois grande parte do efetivo do Exército, terá que se deslocar para as zonas de fronteiras.

Registra-se a imprevisão de cooperação do Exército com órgãos estaduais, no combate aos crimes de repercussão nacional. Muitos delitos cujo combate é de competência dos Estados Membros podem ter reflexos em toda a Nação, devendo, portanto, o Exército ter competência para cooperar também com os entes federativos Estaduais.

A Força Terrestre, como quaisquer das Forças Armadas, não têm competência constitucional para atuar nas ruas, combatendo o crime, pois, além de ferir suas missões institucionais, precípuas, atentaria contra o princípio federativo. Entretanto, o Exército pode atuar da forma proposta neste trabalho, combatendo o crime de forma indireta, nas fronteiras, impedindo que armas e drogas entrem ou saiam do território nacional, bem como cooperando com órgãos federais e estaduais na repressão de crimes, cuja repercussão é nacional ou internacional. No caso da cooperação com órgãos estaduais, há necessidade de modificação da Lei Complementar 97/1999.

Notadamente, quando o apelo popular, o legítimo detentor do Poder, pede que tais Forças combatam a criminalidade, o clamor do povo deve ser atendido, mas de forma institucional e legal, conforme ditames do Estado Democrático de Direito. A União e as Forças Armadas devem assumir suas funções para redução da guerra civil em que se encontra a segurança pública do País.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 ago. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3897.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.html)> Acesso em: 02 mai 2008.

BRASIL. Lei 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 ago. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1930-1949/L785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L785.htm)>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 out. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 21 jul 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jun. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 02 mai 2008.

CABRAL, Otávio. O que pensam os militares brasileiros. *VEJA*, edição 2036, ano 40, n. 47, p. 129, 28 de novembro de 2007.

CORTÊS, George Luiz Coelho. *As forças armadas e a segurança pública*. Brasília, 2007. CD-ROM.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Fundamentos da Escola Superior de Guerra. *ESG – Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.esg.br/pdf/MB%20VOL%201.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

\_\_\_\_\_. Manual Básico da Escola Superior de Guerra. *ESG – Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.esg.br/pdf/MB%20VOL%202.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2008.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *As forças armadas na constituição*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1955. (Coleção “Taunay”).

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

\_\_\_\_\_. *Temas de direito administrativo*. 2ª ed. rev. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de direito administrativo brasileiro*. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991.

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

SANTOS, Marcelo Cantagalo dos. *Segurança pública no Brasil – reflexos para o Exército*. 2001. 53 fl. Monografia (Curso de política, estratégia e alta administração do Exército) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro.

SILVA, Jorge da. *Criminologia crítica segurança pública e polícia*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

VIEIRA, Liliane dos Santos. *Pesquisa e monografia jurídica na era da informática*. 3ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2007.

**Instituto Brasiliense de Direito Público**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato sensu* em Direito Público**

**FELIPE GONÇALVES PINTO**

**As contribuições do Exército na segurança  
pública, em tempos de paz.**

**Brasília**

**2008**