

A competência das Forças Armadas na Constituição Federal de 1988 e o seu papel na Segurança Interna

Raul Jungmann
Ministro de Estado da Defesa

RESUMO: As Forças Armadas vêm participando cada vez mais de operações para garantir a Lei e a Ordem. Tal fato deve ser fonte de minuciosa avaliação, porque essas operações somente deveriam ocorrer em casos excepcionais e não regularmente, pois a Marinha, o Exército e a Força Aérea Brasileira têm o seu preparo diretamente relacionado à Defesa da Pátria e à Soberania Nacional. Assim, para que isso não venha a acontecer frequentemente, é necessário que tenhamos forças policiais mais preparadas para a atuação em operações de segurança pública.

PALAVRAS-CHAVES: Competência das Forças Armadas. Papel das Forças Armadas. Segurança Interna. Garantia da Lei e da Ordem.

ENGLISH

TITLE: The competence of the Armed Forces and the Federal Constitution of 1988 and the role they play in maintaining Internal Security.

ABSTRACT: The armed forces have been increasingly involved in operations to guarantee domestic law and order. This fact should be looked at

carefully because calling on the armed forces to participate in managing domestic security should only be in exceptional cases and not the norm which is against the current trend, The priority of the armed forces should be national defense and protection of sovereignty and not to act as a police force. To avoid this situation, it is necessary that we have a well trained and prepared police force to uphold law and order of the country.

KEYWORDS: Competence of The Armed Forces. Role of Armed Forces. Internal Security. Guarantee of Law and Order.

SUMÁRIO

1 Introdução (p. 72) – 2 A competência das Forças Armadas na Constituição Federal e na legislação complementar (p. 73) – 3 O papel das Forças Armadas na Segurança Interna (p. 74) – 4 A Garantia da Lei e da Ordem e o papel das Forças Armadas (p. 75) – 5 Conclusões (p. 78)

1 INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe a descrever ligeiramente as principais competências e atribuições das Forças Armadas previstas na Constituição Federal de 1988 e nas demais leis esparsas, bem como faz uma breve análise do seu papel na segurança interna do Brasil.

Entre as competências ou atribuições previstas para as Forças Armadas na Constituição Federal está a de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), regulamentada pela Lei 97/1999.

Ocorre que essa competência vem sendo utilizada de modo crescente nos últimos anos, e propõem-se alternativas para que as ações de GLO sejam empregadas somente em casos episódicos.

Outro ponto abordado é a questão da segurança interna, ou segurança pública, e o papel tanto das Forças Armadas como das forças policiais, notadamente como dispõe a Carta Magna sobre esse tema.

O papel da Forças Armadas nas ações de Garantia da Lei e da Ordem é tratado legalmente e em seguida algumas medidas são sugeridas preliminar e meramente a título ilustrativo.

Ao fim do texto, conclui-se sobre a alternativa para a execução da atribuição e competência de Garantia da Lei e da Ordem, como o fortalecimento das forças policiais, sobretudo por meio da Força Nacional de Segurança Pública.

2 A COMPETÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

A Carta Magna de 1988 estabelece as competências das Forças Armadas no *caput* do seu artigo 142. Desse modo, para uma melhor elucidação da matéria em tela, cabe-nos transcrever o *caput* desse artigo, *in verbis*:

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. (grifo nosso)

Sendo assim, observa-se que as competências das Forças Armadas Brasileiras estão divididas, em nível constitucional, em três funções principais:

- a) Defesa da Pátria;
- b) Garantia dos Poderes Constitucionais;
- c) Garantia da Lei e da Ordem.

Há ainda as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, previstas na LC 97/99, tais como: cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República, e atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores contra delitos transfronteiriços e ambientais (preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias).

No conteúdo do Decreto 3.897/01, de 24 de agosto de 2001, observa-se que o uso das Forças Armadas em ações para assegurar a GLO somente deve ocorrer em caráter excepcional, quando as forças policiais não consigam assegurar a preservação da ordem pública e a paz social. Entretanto, essa atuação excepcional das Forças Armadas não deve passar a ser rotineira, sob pena de gerar desgaste, reduzir sua credibilidade e elevar os custos das ações.

Outra possibilidade de atuação das FFAA em GLO é a prevista no Art. 5º, também do Decreto 3.897/01, nas hipóteses em que se presume a perturbação da ordem pública, como a realização de pleitos eleitorais ou eventos oficiais ou públicos que contem com a participação de Chefe de Estado ou de Governo estrangeiro.

3 O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA

A Constituição Federal de 1988 trata, em seu Título V, da Defesa dos Estados e das Instituições Democráticas e, no seu capítulo III, cuida mais especificamente da segurança pública.

Sendo assim, para melhor elucidação da matéria em comento, cabe-nos transcrever o *caput* do Art. 144, *in verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;

- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Desse modo, verifica-se que o legislador constituinte não atribuiu às Forças Armadas o papel de fazer a segurança pública interna do Estado Brasileiro. Aliás, deixou patente que a segurança pública é uma atribuição dos diversos corpos policiais e dos corpos de bombeiros militares.

Sendo assim, por intermédio da leitura do dispositivo constitucional, infere-se com clareza solar que as polícias em todos os seus ramos e os corpos de bombeiros militares são as que têm a atribuição normal de manter a ordem pública interna e a segurança pública.

Nesses termos, é fundamental que o Estado Brasileiro dote as suas forças policiais e corpos de bombeiros militares de capacidade, dando-lhes condições de lidar com situações graves de perturbação da ordem, a fim de que os militares das Forças Armadas somente sejam mobilizados para essas ações em casos episódicos e possam dedicar-se com afinco em suas funções de defesa e soberania nacional. Contudo, cabe ressaltar que o combate à violência não se traduz em uma única forma de resposta, sendo muitas vezes necessário tomar medidas mais complexas que abranjam diversos setores, sobretudo no social, como educação, organização urbana, acesso aos serviços públicos, etc.

Ressalta-se, ainda, que é necessária a presença e atuação das Forças Armadas em algumas situações extraordinárias, como é o caso atual da cidade do Rio de Janeiro, onde as atuações dos militares para a segurança pública e contra a criminalidade são voltadas predominantemente em ações de inteligência e utilização do fator surpresa.

4 A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

As operações de Garantia da Lei e da Ordem estão previstas pela Carta Magna de 1988, em seu artigo 142, pela Lei Complementar nº

97, de 1999, e pelo Decreto nº 3.897/2001, permitindo provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade.

Para maior esclarecimento do tema em análise é de bom alvitre transcrever o entendimento da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o poder de polícia (2017:155): “Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Nessas ações, as Forças Armadas, após decreto assinado pelo Presidente da República, atuam de forma episódica, em área restrita e por tempo determinado, com o objetivo de garantir a lei e preservar a ordem pública.

O poder de polícia para essas ações está previsto no §4º do Art. 15 da LC 97/1999, complementado pelo Art. 3º do Decreto 3.897 /2001, este apresentado *in verbis*:

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.

Cabe-nos ainda esclarecer que a decisão sobre o emprego excepcional das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem é de com-

petência exclusiva do Presidente da República. Essa decisão presidencial poderá ocorrer por vontade própria ou dos outros poderes constitucionais, representados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Presidente do Senado Federal e pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou mediante a solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal.

Feita essa breve descrição legal do mecanismo de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), como se apresenta no ordenamento jurídico brasileiro atual, passemos para uma análise de sua adequação.

Primeiramente, cabe-nos destacar que o Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas e, sendo assim, é pertinente que ele tenha a competência exclusiva para o emprego delas.

A título meramente ilustrativo, fora a hipótese prevista no Art. 5º do Decreto 3.897/2001, os militares das Forças Armadas brasileiras somente deveriam ser acionados quando os governadores de estados ou do Distrito Federal comunicassem ao Presidente da República que as suas forças de segurança não estariam mais em condições de garantir a Ordem Pública e a Paz Social.

Entretanto, como condição para se utilizar as Forças Armadas em operações de segurança interna, uma das soluções seria, inicialmente, o emprego da atual Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), após a devida autorização do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Somente após esgotado o uso das forças policiais estaduais e da FNSP é que dever-se-ia pensar no emprego das Forças Armadas, a fim de preservar a atuação desses militares e fazer com que eles não se desviem das suas funções precípuas de cuidar da Defesa Nacional e da Soberania.

Dessa maneira, com esse esboço de proposição, entendemos que as Forças Armadas atuariam em ações de restabelecimento da Lei e da Ordem, somente em casos específicos e ocasionais.

5 CONCLUSÕES

O uso das Forças Armadas em GLO é previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em legislação infraconstitucional. Ainda assim, isto deve ocorrer em situações especiais, quando as forças policiais não conseguirem garantir de modo adequado o cumprimento da lei, restabelecer a ordem e garantir a paz social. Entretanto, esse uso não deve ser excessivo, pois os militares não são especificamente destinados para exercer esse papel de polícia.

Sendo assim, a utilização de militares das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), fora a hipótese prevista no Art. 5º do Decreto 3.897/200, somente deve ser permitida em situações excepcionais, episódicas e limitadas, quando não houver mais nenhuma possibilidade de as forças de segurança regulares restabelecerem a situação de normalidade.

Portanto, é necessário que corpos profissionais de segurança sejam melhorados para preservação da ordem pública, da segurança das pessoas e do patrimônio público, atuando também em situações de emergência e calamidades públicas. Por exemplo, a ampliação e dotação da Força Nacional de Segurança Pública com mais e melhores recursos seria uma alternativa à utilização das Forças Armadas nessas ações. Há que se pensar, ainda, em outras medidas que garantam a presença do Estado em todas as comunidades, sobretudo na área social, a fim de apoiar o contínuo trabalho das forças de segurança e o pleno exercício da cidadania.

É importante salientar que um melhor preparo das forças de segurança, bem como o aprimoramento da Força Nacional de Segurança Pública, seria uma das primeiras soluções para que o uso das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem somente viesse a ocorrer em casos de caráter excepcional, como preconiza o nosso ordenamento jurídico, visto que as forças de segurança pública estariam mais adequadamente preparadas para gerir as situações de crise que ameaçam a ordem pública e a paz social.

Em conclusão, precisamos ter forças policiais de segurança mais aptas e capazes para ações de Garantia da Lei e da Ordem, a fim de que as Forças Armadas não precisem intervir constantemente em ações dessa natureza e mantenham-se atentas e firmes no cumprimento da sua missão constitucional fundamental e precípua que é a de garantir a defesa da Pátria e a soberania nacional.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, J. L. M. *Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176558/000848746.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BARROSO, L. R. *Atuação das Forças Armadas em segurança tem de ser excepcional*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-jun-26/atuacao_forcas_armadas_excepcional>. Acesso em: 8 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar 97/1999. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 26 jul. 2017.

CARNEIRO, M. L. S. *As Forças Armadas na Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 77/2014*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35262/as-forcas-armadas-na-constituicao-de-1988-e-a-emenda-constitucional-n-77-2014>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LOURENÇO, G. C. O *Papel das Forças Armadas na Atualidade*: a interpretação da sociedade e seus desdobramentos. Escola Superior de Guerra (ESG). Disponível em: <www.esg.br/images/Monografias/2012/LOURENCOG.pdf> . Acesso em: 26 jul. 2017.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2017.