

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO NOTURNO**

**Bruno Dittz de Souza**

**Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré: constitucionalidade ou  
inconstitucionalidade das operações de garantia da lei e da ordem**

**Juiz de Fora**  
**2014**

**Bruno Dittz de Souza**

**Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré: constitucionalidade ou inconstitucionalidade das operações de garantia da lei e da ordem**

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Doutor. Fernando Horta Tavares.

**Juiz de Fora**

**2014**

Souza, Bruno Dittz de.

Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré :  
constitucionalidade ou inconstitucionalidade das operações de  
garantia da lei e da ordem / Bruno Dittz de Souza. -- 2014.

47 p.

Orientador: Fernando Horta Tavares

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade  
Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2014.

1. Operações de garantia da lei e da ordem. 2.  
Constitucionalidade. 3. Exército Brasileiro. I. Tavares,  
Fernando Horta, orient. II. Título.

**Bruno Dittz de Souza**

**Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré: constitucionalidade ou inconstitucionalidade das operações de garantia da lei e da ordem**

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 9 de dezembro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Doutor. Fernando Horta Tavares - Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Mestre. Karol Araújo Durço  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Mestre. João Beccon de Almeida Neto  
Universidade Federal de Juiz de Fora

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Fernando Horta Tavares as orientações e a atenção dadas, sem as quais este estudo não poderia ser desenvolvido com a qualidade que o tema merece. A meus pais e familiares sou grato pelos ensinamentos e pela formação de meu caráter, mostrando a importância da educação e da necessidade de sua aplicação sempre voltada para o caminho da retidão. A Joanna, obrigado pela paciência, pelas opiniões, pelo apoio e por todo o carinho e amor. Este trabalho também é seu, conseguimos mais uma vitória. Obrigado Deus pela luz e pela força para o término deste passo importante em minha vida.

O Poder Civil, que sucedeu ao regime militar, identificava, em seu imaginário, os temas de Defesa com repressão política. O tema, por isso, foi marginalizado durante os trabalhos da Assembleia Constituinte (1987-1988). As lideranças emergentes não queriam tocar em nada que pudesse vinculá-las ao regime anterior (...). Como consequência necessária, os temas de Defesa saíram da agenda nacional. Executivo e Legislativo passaram a vê-los como exclusiva agenda militar (...). No meio acadêmico, desenvolveu-se processo semelhante. Em outros países, tais temas são objeto de profundo interesse intelectual. Há abundante produção, em instituições civis, de estudos na área. O intercâmbio entre civis e militares dá ao Estado melhores condições de decisão e à sociedade maior controle (...).

(Nelson Jobim, 2008)

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é avaliar a constitucionalidade do emprego das tropas do Exército Brasileiro em operações de Garantia da Lei e da Ordem na cidade do Rio de Janeiro, realizadas a pedido do Governador do Estado, mais especificamente nos Complexos do Alemão e da Penha e no Complexo da Maré, sob o prisma do Estado Democrático de Direito. Através do estudo da legislação que regula a matéria, abordando seus principais aspectos e as discussões doutrinárias pertinentes, e da comparação desse regramento com as feições operacionais da Operação Arcanjo (Complexo do Alemão e da Penha) e da Operação São Francisco (Complexo da Maré), faremos a análise do citado emprego buscando saber se está materialmente de acordo com a destinação constitucional das Forças Armadas, ou se o emprego do EB nos casos apresentados afronta o estabelecido pela Constituição Federal de 1988 para as tropas federais. A importância do assunto se deve aos riscos, apontados pela doutrina, do desvio funcional das Forças Armadas, o que pode afetar negativamente o Estado Brasileiro.

Palavras-chave: Exército Brasileiro. Operações de garantia da lei e da ordem. Constitucionalidade.

## **ABSTRACT**

This study objective is to evaluate the constitutionality of the use of the Brazilian Army troops in operations Guarantee Law and Order in the city of Rio de Janeiro, at the request of the Governor of the state, more specifically in the Favela do Alemão and da Penha and Favela da Maré, through the prism of a democratic state. Through the study of law about the matter, addressing its major aspects and relevant doctrinal discussions, and comparing this with the operational features of the Operation Archangel (Complexo do Alemão and Penha) and the Operation San Francisco (Complexo da Maré), we will do an analysis seeking if this situation is materially in accordance with the constitutional mission of the Armed Forces, or the use of Brazilian Army in that cases brought shame that established by the Federal Constitution to the troops. The importance of the subject is due to the risks raised by the doctrine of functional deviation of the Armed Forces, which may adversely affect the Brazilian State.

Keywords: Brazilian Army. Operations ensuring law and order. Constitutionality.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CML	Comando Militar do Leste
Dec 3.897/01	Decreto 3.897, de 2001
EB	Exército Brasileiro
FA	Forças Armadas
FT	Força Tarefa
GLO	Garantia da lei e da ordem
LC 97/99	Lei Complementar 97, de 1999
PMRJ	Polícia Militar do Rio de Janeiro
PCRJ	Polícia Civil do Rio de Janeiro
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 SISTEMÁTICA LEGAL PARA O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM.....</b>	<b>11</b>
2.1 DESNECESSIDADE DE DECRETAÇÃO DE INTERVENÇÃO FEDERAL PARA INÍCIO DAS OPERAÇÕES.....	12
<b>3 EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>16</b>
<b>4 EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....</b>	<b>20</b>
4.1 LEI COMPLEMENTAR 97\99.....	20
4.2 DECRETO 3897/01.....	24
<b>5 CASO PRÁTICO: OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO – RJ.....</b>	<b>28</b>
5.1 COMPLEXOS DO ALEMÃO E DA PENHA: OPERAÇÃO ARCANJO.....	28
5.2 COMPLEXO DA MARÉ: OPERAÇÃO SÃO FRANCISCO.....	32
<b>6 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO NESSES CASOS.....</b>	<b>36</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar sob o prisma da Constituição federal de 1988 o emprego das Forças Armadas em ambiente interno, mais precisamente em Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Para isso tomaremos por base as atividades desenvolvidas nos últimos anos na cidade do Rio de Janeiro para o que se chamou de pacificação do Complexo do Alemão e da Favela da Maré, confrontando o modo como se deu o emprego das forças federais com as normativas da legislação em vigor sobre o assunto, tudo sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito.

A referida operação é definida no Manual MD33-M-10 – Garantia da lei e da ordem, instituído pela Portaria Normativa 186/2014 do Ministério da Defesa, como:

uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras que se presume ser possível a perturbação da ordem (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3897, de 24 de agosto de 2001). (Brasil, 2014, p. 14).

Ainda segundo o mesmo Manual, apesar de se assemelharem à defesa da lei e da ordem, não o são as ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, e a atuação das Formas Armadas como Polícia Judiciária Militar e na segurança do Presidente da República, quando em viagem no país. (Brasil, 2014, p. 17).

Tais operações de garantia são de não-guerra, pois empregam o poder militar no âmbito interno sem envolver combate, apesar de, em algumas circunstâncias, estar autorizado o uso limitado da força. (Brasil, 2014, p. 17). Objetivam a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos” de segurança pública. (Brasil, 2014, p. 18).

Como referencial metodológico temos o Estado Democrático de Direito, que é definido por Dantas como o Estado:

não só submetido ao império da lei, ou seja, a um conjunto de normas que criam seus órgãos e estabelecem suas competências, que preveem a separação de poderes, e que também fixam direitos e garantias fundamentais para a proteção do indivíduo contra quaisquer arbitrariedades estatais, mas que também garante o respeito à denominada soberania popular, permitindo que o povo (o titular do poder) participe das decisões políticas do Estado, seja por meio de representantes eleitos, seja por meio de mecanismos de democracia direta. (2013, p.137).

Gilmar Mendes tem por Estado de Direito, reforçando nosso referencial metodológico, aquele:

em que se viva sob o primado do Direito, que é o sistema de normas democraticamente estabelecidas com, pelo menos, as seguintes características: império da lei, que é expressão da vontade geral; divisão de poderes; legalidade da administração, tida como a atuação administrativa segundo a lei; e direitos e liberdades fundamentais, com garantias jurídico-formais e efetiva realização material. (2009, p. 63).

Dito isso, o tema se mostra importante, pois observando-se a topografia da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88), vemos que as Forças Armadas foram estabelecidas em seu Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo II, artigos 142 e 143, para a defesa da Pátria e para a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, e seu uso fora dessa destinação constitucional pode acarretar prejuízos a essas Instituições e ao próprio Estado Brasileiro.

A respeito, diz José Afonso da Silva:

Correlacionando a defesa das instituições democráticas e Forças Armadas é forçoso convir que estas ficaram, na perspectiva constitucional, como instituições comprometidas com o regime democrático inscrito na Constituição de 1988 - o que torna mais grave qualquer desvio, ainda que circunstancial, que envolva desrespeito aos direitos fundamentais do homem, incluindo os individuais, sociais, os políticos e de nacionalidade. Nesse mesmo compromisso ficaram envolvidos os órgãos de segurança pública. (2009, p. 617).

Assim, averiguar se o emprego das Forças Amadas para o combate ao crime organizado nas favelas do Estado do Rio de Janeiro está ou não de acordo com a destinação que a CF/88 deu a estas Instituições é de suma importância para que saibamos se as medidas adotadas possuem o respaldo jurídico necessário ao desenvolvimento dessas operações, para que possamos evitar consequências negativas desse emprego, e para, principalmente, se alcançar com eficiência e eficácia os efeitos desejados com a implementação dessas ações.

## **2 SISTEMÁTICA LEGAL PARA O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM**

Dentre as hipóteses de emprego das Forças Armadas, Emerson Garcia, em artigo para a Revista Jurídica, defende que há quatro possibilidades: defesa da soberania, garantindo fronteiras e reprimindo inimigos externos; cumprimento de obrigações internacionais militares assumidas pelo país; defesa da ordem interna em situações de anormalidade institucional; e defesa da ordem interna em situações de normalidade institucional. (Garcia, 2008, p. 9). Nosso estudo focará nesta última hipótese de emprego, que deve seguir a sistemática prevista na Constituição Federal/88, na Lei Complementar 97/99 e no Decreto 3897/01 para que se iniciem as atividades dos militares.

A CF/88 estabelece apenas as diretrizes gerais, nada regulamentando sobre o assunto e deixando tal tarefa para a LC 97/99, que em seu Capítulo V – Do Emprego dispõe que o uso das tropas é de responsabilidade do Presidente da República, por iniciativa própria ou a pedido dos poderes constitucionais, cabendo ao Ministro de Estado da Defesa a ativação dos órgãos operacionais. Tal solicitação de cooperação pode ser feita por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, sendo a decisão sobre a atuação e o modo como se dará esse emprego definido por ato Presidente da República. (Brasil, 1988).

Importante ressaltar o disposto no §2º do art. 15 da LC 97, pois a utilização das Forças Armadas deve ocorrer somente após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio relacionados no art. 144, CF/88. Já os parágrafos 3º e 4º do referido artigo estabelecem que tal esgotamento dos órgãos de segurança pública deve ser formalmente reconhecido pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual, sendo enviada mensagem ao Presidente da República, para então serem ativados os órgãos operacionais. (Brasil, 1999).

Após isso, segundo o §5º ainda do art. 15, cabe à autoridade competente transferir por ato formal o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual constituirá um centro de coordenação de operações. (Brasil, 1999).

Já o Decreto 3897/01 fixa que a competência para emprego das Forças Armadas é exclusiva do presidente da República. No §2º do seu art. 1º, abre a possibilidade para que os

Governadores de Estado ou do Distrito Federal possam solicitar a atuação das tropas federais na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e com a menor duração possível (art. 5º, D 3897), e no art. 6º dita que a decisão presidencial de utilização das Forças Armadas será comunicada ao Ministro de Estado da Defesa, por documento oficial contendo a missão, os demais órgãos envolvidos e outras informações importantes sobre a operação. (Brasil, 2001).

Assim, temos que para o início da atuação das FA em operações de garantia da lei e da ordem na “pacificação de favelas”, segundo os moldes como vem ocorrendo na cidade do rio de Janeiro, que é o foco do nosso trabalho, deve haver primeiro o reconhecimento formal pelo Governador do Estado do esgotamento dos instrumentos de Segurança Pública, formulando um pedido de emprego das tropas. Enviada tal mensagem ao Presidente da República, este decidirá e se responsabilizará sobre o emprego, editando documento oficial remetido ao Ministro da Defesa, com a missão e os órgãos envolvidos nas ações de garantia da lei e da ordem, e determinando também a ativação os órgãos operacionais das Forças Armadas. Por derradeiro, a autoridade competente, por ato formal, transferirá o controle operacional dos órgãos de segurança pública envolvidos para a autoridade militar encarregada das operações, a qual constituirá um centro de coordenação operacional composto pelos representantes dos órgãos públicos sobre o seu controle ou com interesses afins.

## 2.1 DESNECESSIDADE DE DECRETAÇÃO DE INTERVENÇÃO FEDERAL PARA INÍCIO DAS OPERAÇÕES

O artigo 34 da CF/88 prevê os casos possíveis de intervenção federal, onde a União utiliza esse mecanismo excepcional para manter a integridade dos princípios basilares da Constituição, suspendendo-se temporariamente as normas constitucionais asseguradoras da autonomia administrativa e política do ente federativo intervindo. (Mendes, 2009, p. 853). São as hipóteses de intervenção as presentes nos incisos do referido dispositivo: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra; III - por termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação, VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; e VII – assegurar a observância dos princípios constitucionais da forma republicana, do sistema

representativo, do regime democrático, dos direitos da pessoa humana, da autonomia municipal, da prestação de contas da administração pública, e da aplicação do mínimo exigido no desenvolvimento do ensino e no serviço de saúde.

Das hipóteses previstas no rol taxativo da Carta Magna, a presente no inciso III possui relação com as operações GLO e pode gerar alguma confusão com o assunto de nosso estudo, pois nas duas situações (decretação de intervenção federal e defesa da lei e da ordem) há comprometimento da paz social e da ordem pública.

Para Silva, (2006, p. 1) as ações de garantia da lei e da ordem são respostas às ameaças específicas que violam a ordem jurídica legitimamente estabelecida, e entendemos neste trabalho, assim como Gorrilhas (2006, p.5), não ser necessária a decretação de intervenção federal para que as Forças Armadas atuem nas operações ora em questão. Isso porque interpretando-se sistematicamente a Constituição Federal teríamos por autorizada a cooperação entre os entes federativos, expressada, principalmente, pelo artigo 241:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 1988).

Cruz, citando Celso Ribeiro de Bastos, denota o entendimento do mestre de também não ser necessária a decretação de intervenção, pois:

para a intervenção da União nos Estados-membros visando atender ao disposto no inciso III do artigo 34 da Carta Magna, deve haver ameaça às normas elementares que protegem a ordem pública em determinado espaço territorial em momento que coincida com a falta de recursos do governo do Estado que, por sua vez, não esteja apto a punir os infratores. Com isso, não se está referindo a qualquer desordem, ou perturbação, mas àquela em que o Estado-membro não possa combater ou suprimir, pois se assim não for, ficaria seriamente comprometida a autonomia estadual, visto que qualquer alteração da ordem pública constituiria motivo suficiente para que esta fosse sacrificada. (2007, p. 40).

No entanto, para o início da intervenção federal não é necessária a instalação de uma guerra civil, bastando transtornos duradouros na vida social, violentos e de proporções dilatadas, e que o Estado-membro não consiga ou queira enfrentá-los de forma eficaz. (Mendes, 2009, p. 854). E segundo Pontes de Miranda, apud Gilmar Mendes, “a perturbação supõe a duração dos distúrbios, ainda que descontínuos no tempo, desde que o governo

estadual não esteja com aptidão de assegurar, de pronto, a punição normal de todos os atacantes e de garantir a Constituição e as leis federais.” (Mendes, 2009, p. 854).

Assim, o caso de intervenção com base no inciso III do artigo 34 da CF/88 apresenta prejuízos à incolumidade das pessoas e do patrimônio muito maiores, com efeitos duradouros e em considerável extensão territorial, necessitando de uma ação unilateral da União para limitar e diminuir a autonomia administrativa do ente federativo intervindo, a fim de que elimine-se a ameaça aos princípios basilares constitucionais, com ou sem o emprego das Forças Armadas. Enquanto isso, a hipótese de uso das tropas federais para garantia da lei e da ordem em um Estado-membro da Federação atinge uma área bem delimitada no decreto autorizador e seu tempo de duração deve ser o mais curto possível, além de não ensejar a diminuição ou limitação da autonomia do ente federativo, mas apenas a transferência para a autoridade militar do controle operacional dos órgãos envolvidos na operação.

Além disso, a intervenção difere da garantida lei e da ordem em seu procedimento, que é explicitado no artigo 36 da CF/88. Para o início das medidas interventoras, deve haver coação indevida de algum Poder estadual, o qual fará a requisição ao Presidente da República, ou este pode decretar agindo ex officio ao exercer sua competência exclusiva. Decidindo intervir, o decreto deve ser submetido ao controle político do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas, sendo que tal controle é exercido durante todo o período que durar a medida. Resolvendo agir ex officio, deve o Presidente da República ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, embora não esteja vinculado ao parecer desses órgãos. Cessando os motivos que levaram à intervenção federal, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal, pelo disposto no parágrafo 4º do artigo 36. (Mendes, 2009, p. 857).

Diferentemente, como visto mais acima, o procedimento para o início das Operações GLO requerem pedido feito pelo Governador do Estado, reconhecendo o esgotamento de seus órgãos de segurança pública. Decidindo pelo emprego dos militares, deve o Presidente da República enviar o decreto ao Ministro da Defesa, que não realiza controle político da medida, mas apenas dá operacionalidade às ordens presidenciais. Não há também afastamento de nenhuma autoridade dos cargos que ocupam.

Com tais diferenças entre os institutos, acreditamos não ser necessária a intervenção federal para que o emprego das tropas federais ocorra em situações que



desencadeiam operações de garantia da lei e da ordem, notadamente nas atividades desenvolvidas em comunidades e favelas da cidade do Rio de Janeiro, caso objeto de nosso estudo. Também entendemos que o procedimento da intervenção federal não se aplica ao disposto para a GLO, que possui rito próprio para sua instauração, além de ter um caráter maior de cooperação entre os entes federativos envolvidos.

Portanto, data vênia, discordamos do entendimento de Frossard, apud Guimarães, que defende que a utilização das Forças Armadas em GLO somente é possível com a intervenção federal, em caso de pedido de Governador ou decisão unilateral do Presidente da República, não sendo aceitável a colaboração entre os entes federativos. (Guimarães, 2003, p. 95).

### **3 EMPREGO DO EXÉRCITO EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Pelo artigo 142 da Constituição Federal de 1988, localizado em seu Título V, que trata da defesa do Estado e das Instituições Democráticas, as Forças Armadas são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, e se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um destes, da lei e da ordem. (Brasil, 1988).

Assim, é missão constitucional expressa do Exército a atuação em operações de garantia da lei e da ordem, sendo que deixa de caracterizar, a Carta Magna, essa atividade como subsidiária ou principal.

Diante desse fato, importante é entender a amplitude dessa missão de defesa da lei e da ordem, conhecendo o real significado do trabalho designado ao Exército, de forma que seja evitado o uso banal das tropas militares.

Com isso, temos que lei é “norma, regra, princípio constante, prescrição legal”. É a “regra de Direito ditada pela autoridade estatal e tornada obrigatória para manter, numa comunidade, a ordem e o desenvolvimento”. (Santos, 2001, p.145). Para São Tomaz de Aquino, apud Santos, “Lei é uma ordenação da razão para o bem comum, promulgada por aquele que tem o cuidado da comunidade”, e comenta o mesmo autor, citando Lima:

As leis são feitas para organizar a vida em sociedade; para regular a ação das pessoas; para dirimir os conflitos de interesses, os dissídios que surgem na vida prática: destinam-se, pois, a manter a paz, a harmonia entre os homens (...). Para que elas atinjam sua finalidade, têm que ser aplicadas e é necessário que essa aplicação seja assegurada (...). (2001, p.146).

Acrescenta-se que a lei “introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas”. (Reale, 2009, p. 163).

De todo o exposto, temos que é função do Exército a defesa da lei, no sentido geral de garantia da diretriz emanada pelo Estado que visa disciplinar comportamentos e promover a paz e a harmonia social. Deve aquela Instituição, através de sua força bélica, “proteger os direitos positivados no nosso ordenamento jurídico cujos contornos são definidos pelas leis”, em situações que serão reguladas por legislação infraconstitucional, provendo “ao

Estado as condições que lhe permitam proteger, efetivamente, os bens jurídicos por ele tutelados, sem os quais se tornaria impraticável a vida em sociedade”. (Cruz, 2007, p. 30).

Do termo ordem, presente no artigo 142 da CF/88 como um dos objetos alvos proteção militar, Cruz, citando Comte, entende que é a “condição indispensável ao progresso de qualquer sociedade”, e citando Maria Helena Diniz, afirma que “é o reflexo da ordem jurídica vigente em dado momento, numa dada sociedade”. (Cruz, 2007, p. 31).

Ordem, no dispositivo constitucional em questão, seria, então, a ordem pública, que, segundo Guimarães, não é estática, havendo consenso de muitos doutrinadores quanto a sua variabilidade no tempo e no espaço, em função da própria história. (2003, p. 22).

Apesar de toda essa mutabilidade, segue o autor, ela pode ser reconhecida hoje por alguns traços gerais, caracterizando-a como um conceito jurídico, e visa “a garantia do livre exercício dos direitos individuais, a manutenção da estabilidade das instituições e do funcionamento dos serviços públicos, bem como impedir os danos sociais”. (Guimarães, 2003, p. 23). E Santos destaca seu caráter social, ao citá-la como “organização considerada como necessária para o bom funcionamento geral da sociedade”. (Santos, 2001, p. 175).

Assim, a defesa da ordem, atribuição constitucional das Forças Armadas, seria a manutenção da ordem pública em situações de ameaça, onde se encontram em risco o Estado e as Instituições Democráticas. Logo, tal defesa visa à proteção do ente estatal, e não da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o que é objeto da segurança pública, com o combate aos riscos da vida comum. Objetiva a garantia da ordem repelir graves e extraordinárias ameaças, a ponto desses perigos colocarem em risco a existência da própria República Federativa do Brasil.

Nota-se, então, uma sutil diferença entre a garantia da lei e da ordem e a manutenção da segurança pública, o que, seguindo a atribuição dada pelo artigo 142 da CF/88, impede que as Forças Armadas atuem nesse último campo.

Lazzarini, apud Guimarães, acentua a distinção: “ordem pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade”. (Guimarães, 2003, p. 25). A seguir, no entanto, aproxima os conceitos, diminuindo sua distância e mostrando a sutileza da diferenciação:

A divergência , mais bem analisada, não é tão profunda quanto parece, pois o todo é mesmo sempre efeito de suas partes, e a ausência de uma delas já o descaracteriza. Assim, não há conflito ao afirmar-se que a ordem pública tem na segurança pública um dos seus elementos e uma das suas causas, mas não a única. (Guimarães, 2003, p.26).

Ao que tudo indica, o constituinte de 1988 quis diferenciar a garantia da lei e da ordem da segurança pública, dando a esta última uma amplitude maior. Isso porque a primeira se encontra no Capítulo II do Título V, que trata das Forças Armadas, enquanto a segunda está definida no Capítulo III do mesmo Título, sendo que no artigo 144 são enumerados os órgãos dela encarregados, suas competências e é expressado que a ordem pública é elemento da segurança pública. 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. (Brasil, 1988).

Deixa, então, a Carta Magna, a tarefa de especificar melhor as atribuições das tropas militares para a legislação complementar, mas traça clara diferença na atuação das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública ao dividir em tópicos diferentes suas funções, e dar aos militares a missão de defender apenas parte do que seria a segurança pública, em situações de grave ameaça às Instituições Democráticas.

A preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio é, então, atribuição específica dos órgãos de segurança pública, elencados no art. 144, CF/88, enquanto as Forças Armadas somente atuarão em defesa da lei e da ordem por iniciativa dos poderes constitucionais, indicando que deverá haver um juízo valorativo pela autoridade competente para que inicie o emprego dos militares. Tal juízo, como visto na sistemática legal para início das Operações de garantia da lei e da ordem, se materializa pelo reconhecimento de esgotamento e ineficiência dos órgãos responsáveis pela manutenção da segurança pública. (Garcia, 2008, p. 14).

Reforçando esse entendimento, Santos diz que é a segurança pública estruturada em níveis ordinários, de responsabilidade dos Estados da federação, e em níveis extraordinários, onde a situação exige providências que passam para o patamar da segurança

interna do Estado, requerendo o concurso das Forças Armadas junto às polícias. (Santos, 2001, p. 47).

Concluindo, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem visam proteger os direitos positivados pelas leis no ordenamento jurídico, garantindo o seu livre exercício, a estabilidade das instituições e o funcionamento dos serviços público em situações de ameaças extraordinárias contra a segurança interna do Estado, através de iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais ao julgar pela ineficiência dos órgãos elencados no artigo 144 da CF/88. Por sua vez, a segurança pública é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio contra ameaças ordinárias, sendo responsabilidade dos Estados da federação, com as polícias estaduais, e da União, com as polícias federais.

Claramente, então, prevê a Constituição Federal que não deve a Marinha, o Exército e a Aeronáutica serem empregados na segurança pública, pois suas funções abarcam apenas situações excepcionais de riscos ao próprio Estado brasileiro, através de operações que requerem um poderio bélico maior que o possuído pelas polícias estaduais e federais para a defesa apenas da lei e da ordem.

## **4 EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL**

### **4.1 LEI COMPLEMENTAR 97\99**

A Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais de organização, preparo e emprego das Forças Armadas, atribuindo a elas e às Forças Singulares diversas competências, como defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, cooperação com a defesa civil, provimento de segurança das navegações aquaviárias e aéreas, e combate aos crimes transfronteiriços e de repercussão nacional. Este trabalho focará, como já dito anteriormente, apenas na defesa da lei e da ordem em operações realizadas pelo Exército em atendimento a pedido feito pelo Governador de Estado.

Sobre o referido tema, diz o art. 1º da LC 97/99 que cabe às Forças Armadas a defesa da lei e da ordem, sem prejuízo das atribuições subsidiárias estabelecidas no mesmo diploma legal. Disso, entende-se que deu a lei o caráter de atribuição principal das FA, e do Exército, a participação em operações de garantia da lei e da ordem, já que este trabalho não está elencado como subsidiário nos outros dispositivos da lei. (Brasil, 1999).

Sendo a GLO uma destinação constitucional do Exército, aplicam-se a essas operações as diretrizes contidas no Capítulo IV da lei em análise, que dispõe em seu artigo 13 que cabe aos Comandantes das Forças Singulares o preparo de seus órgãos operativos para o cumprimento da destinação constitucional, sendo entendido por preparo “as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas”, entre outras. Por sua vez o art. 14 especifica os parâmetros básicos de apresto das tropas:

Art. 14. O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

I - permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades de emprego interdependentes;

II - procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional;

III - correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada. (Brasil, 1999).

Assim, é dever do EB estar preparado para a defesa da lei e da ordem. E tal obrigação vem sendo cumprida, o que pode ser comprovado, dentre outras ações institucionais, pela existência do Manual doutrinário de Garantia da Lei e da Ordem (MD-33-M-10), pela especialização da 11ª Brigada de Infantaria Leve em operações GLO, sendo a grande unidade sediada na cidade de Campinas-SP, e pela previsão de instruções para todos os militares do Exército, principalmente para os conscritos, acerca do desenvolvimento de ações específicas nessas operações.

Tal imperativo é reconhecido pela Instituição, que através do seu Centro de Comunicação Social publicou em sítio da internet:

A vocação prioritária de emprego do Exército Brasileiro é na defesa da pátria, situação que exige organização própria, estrutura com equipamentos de grande poder letal e adestramento voltado para a guerra. No entanto, a Força Terrestre não deve descuidar das demais missões legais, incluindo as de garantia da lei e da ordem. Assim, o Exército deve estar preparado para ser empregado em todas as missões previstas nos dispositivos legais. Nas ações de GLO, o emprego do Exército dar-se-á por determinação expressa e exclusiva do presidente da República, conforme a lei. Para o emprego na GLO, o preparo da tropa deve considerar a busca de solução pacífica das discórdias; a utilização dos meios militares adequados à proteção da tropa, das pessoas e do patrimônio; e a necessidade de treinamento especial. Empregar tropas com maior aptidão para as ações de GLO evita que outras tropas, como, por exemplo, as Brigadas de Infantaria Pára-quedista e de Infantaria Leve Aeromóvel (cujos custos de adestramento são mais elevados e que são dotadas com armamento de guerra de grande letalidade), sejam empregadas. Objetivando uma melhor aplicação dos recursos orçamentários, o Exército implantou um Programa de Excelência Gerencial (PEG) que, dentre as várias ações indicadas, sugeriu a necessidade de redução de custeio. Dessa forma, com vistas à racionalização da Logística, pela maior disponibilidade de campos de instrução para o adestramento de tropas blindadas e conforme prevê a Concepção Estratégica do Exército, as Brigadas Blindadas foram concentradas na região sul, onde já se encontravam sediadas a maior parte das forças blindadas, visando ao emprego judicioso dos meios operacionais da Força Terrestre. Com a transferência dos blindados para o Comando Militar do Sul, a 11ª Brigada de Infantaria Blindada, de Campinas (SP), foi transformada em Brigada Leve, sendo-lhe atribuída a missão complementar de garantia da lei e da ordem, com vistas a atender, em melhores condições, a essa servidão imposta pela Constituição Federal. (Defesanet, 2001, não paginado).

Passando ao próximo ponto de análise da LC 97/99, determina o artigo 15 que a participação do Exército em garantia da lei e da ordem é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro da Defesa a ativação dos órgãos operacionais, sendo

que essa atuação só ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas pelo comandante supremo das Forças Armadas e depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio previstos no artigo 144 da CF/88. (Brasil, 1999).

Assim, cabe somente ao comandante supremo das Forças Armadas a decisão de emprego em operações de garantia da lei e da ordem, tomada através de sua avaliação subjetiva, e ficando a cargo do Ministro da Defesa a operacionalização da determinação presidencial. Importante realçar que esse emprego se dará após o esgotamento dos órgãos de segurança pública, exigindo da autoridade competente uma “análise detida e cautelosa dos dados disponíveis” sobre a situação. (Garcia, 2008, p.16). Sobre isso, Oliveira lembra que essa apreciação dos dados é feita “em um critério subjetivo do Chefe do Poder Executivo Estadual”. (2007, não paginado).

Garcia critica o fato de ser o Presidente da República que determinará o modo de atuação das tropas, pois é ele um agente estranho às operações militares, “não parecendo qualificado a definir estratégias ou instrumentos de atuação necessários à recomposição da ordem”. (2008, p.16). Não cabe tal crítica, pois decerto não é o Chefe do Executivo o mais qualificado para definir o modo de atuação dos militares, mas deve-se atentar que a operacionalização da GLO cabe ao Ministro da Defesa, uma autoridade mais familiarizada com as operações militares, e que o Presidente é assessorado para a tomada de sua decisão pelo Conselho Militar de Defesa, formado pelos Comandantes das Forças Singulares e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das FA, no que concerne o emprego dos meios militares, segundo o art. 2º da LC 97/99. (Brasil, 1999).

Pelo parágrafo 3º do artigo 15, a condição de esgotamento dos órgãos de segurança pública é preenchida com o reconhecimento formal pelo Chefe do Poder Executivo Estadual de sua indisponibilidade, inexistência ou insuficiência. (Brasil, 1999).

Para Garcia, essa exigência formal tem duas razões: a primeira “baseia-se na ascendência hierárquica desse agente, que ocupa o ápice do funcionalismo público estadual”, e a segunda, mais importante, é adequada porque esse não reconhecimento formal pelo Governador afrontaria a coerência do sistema, pois “uma atuação não consentida assumiria claros contornos de intervenção”. (2008, p.16).



Pelo parágrafo 4º, a atuação militar será episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com todas as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. (Brasil, 1999).

O asseguramento ao Exército do exercício de todas as ações necessárias não constitui uma autorização para atuação ampla e irrestrita, pois deverão ser observadas as diretrizes operacionais estabelecidas pela presidência da República e os balizamentos da ordem jurídica vigente, principalmente quanto aos direitos fundamentais. (Garcia, 2008, p.17). Ainda segundo Garcia, quanto a esses planos temporal e espacial das operações GLO:

A atuação, por ser episódica, deve apresentar contornos de eventualidade e acessoriedade, referenciais de todo incompatíveis com a noção de continuidade. Deve ser, tanto quanto possível, inesperada. Além disso, é imperativo que a atuação ocorra por tempo limitado, sem ultrapassar o estritamente necessário à superação da situação de injuricidade que motivou o seu surgimento.

No plano espacial, a atuação das Forças Armadas deve ser antecedida pela delimitação da respectiva área territorial em que se desenvolverá. Essa delimitação será orientada, consoante critérios de razoabilidade, pela natureza e extensão do problema a ser combatido, podendo se estender desde pequenas parcelas de uma cidade à integralidade de um Estado ou região. (2008, p. 17).

Essas delimitações de tempo e espaço decorrem “do próprio objetivo precípua da operação, que não é substituir as forças locais, mas sim cumprir a missão de restabelecimento da lei e da ordem, ou seja, retomar a presença do Estado de Direito em determinado local.” (Fraga, 2011, p. 31).

Continuando no artigo 15 da LC 97/99, seus parágrafos 5º e 6º prescrevem que cabe à autoridade competente, também por ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública e de outros necessários ao desenvolvimento da GLO aos militares, que deverão constituir um centro de coordenação de operações, sendo que por controle operacional entende-se o poder conferido à autoridade militar encarregada das operações de atribuir missões e tarefas específicas para efetivos desses OSP. (Brasil, 1999).

Finalizando as disposições da LC 97/99 acerca da defesa da lei e da ordem, o parágrafo 7º do artigo 15 estabelece que, entre outras possibilidades, a atuação militar em casos de operações de garantia da lei e da ordem a pedido de Governador de Estado é

considerada atividade militar para os fins do art. 124 da CF/88, o qual dita que “à Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei”. (Brasil, 1999).

Isso resolve o problema da definição da jurisdição competente para julgar eventual processo decorrente da GLO. Cabe então à Justiça Militar da União o processamento das lides decorrentes das ações desenvolvidas pelo Exército nas operações, pois estará a tropa empregada em atividade legalmente definida como militar. Falta, no entanto, definição maior quanto à atribuição ou não do Poder de Polícia às Forças Armadas, o que é solucionado apenas pelo Decreto 3897, de 2001, que será visto no próximo tópico.

#### 4.2 DECRETO 3.897/01

O Decreto 3897, de 24 de agosto de 2001, tem por finalidade orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, e repete a prescrição legal de que a decisão de emprego das tropas cabe somente ao Presidente da República, podendo ocorrer por iniciativa própria ou em atendimento de pedido dos outros poderes constitucionais (Legislativo e Judiciário). No entanto, no parágrafo 2º do seu artigo 2º, cria a possibilidade de início de operação GLO devido à solicitação feita por Governador de Estado ou do Distrito Federal. (Brasil, 2001).

Já o artigo 3º do decreto incumbe aos militares as ações de polícia ostensiva, repressiva e preventiva, de competência das Polícias Militares, sempre que necessário e observando os limites impostos pelo ordenamento jurídico. (Brasil, 2001). “Isso contorna uma grande vulnerabilidade para o emprego das FA em missões de garantia da lei e da ordem”, pois o poder de polícia lhes foi conferido explicitamente pela lei. (Guimarães, 2003, p. 97).

Concorda que houve essa concessão Garcia:

ao exercer uma competência característica dos órgãos de segurança pública, inclusive com a assunção do seu comando operacional, as Forças Armadas necessariamente praticarão todos os atos da alçada desses órgãos, o que, à evidência, alcança o poder de polícia. (2008, p. 17).

Todavia o poder em questão “não é o difundido em toda a administração e próprio dela, mas é o poder de polícia privativo” da Polícia Militar. (Cruz, 2007, p. 35).

Ao observar a CF/88, vê-se que não possuem as Forças Armadas o poder de polícia, que lhes foi concedido pela simples edição do decreto 3.897/01. Ocorre que, segundo Hely Lopes Meirelles, apud Cruz, “o decreto regulamentar é o que visa explicar a lei e facilitar sua execução não podendo, dessa forma, inovar o ordenamento jurídico ou ultrapassar a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo.” (Cruz, 2007, p. 36).

João Rodrigues Arruda também chama a atenção para esse vício de constitucionalidade, pois estaria o Executivo usurpando função de outro Poder ao regular além do que a Constituição permite. (Arruda, 2007, p. 99). Sugere o autor que a fim de solucionar o problema, deve o “Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. (Arruda, 2009, p. 100).

Assim, nesse entendimento, por meio de um ato normativo para isso incompetente, o Chefe do Executivo atribuiu poder de polícia aos militares em operações de defesa da lei e da ordem, invadindo seara do Poder Legislativo.

No entanto, para Jorge Zaverucha, citado por Lacerda, o problema vai além de uma simples inconstitucionalidade, pois “esta foi uma medida tomada para garantir juridicamente a atuação dos militares federais quando vierem a ser empregados em áreas urbanas, como no Rio de Janeiro.” (Lacerda, 2009, p. 30).

Configurada então a situação excepcional da defesa da lei e da ordem, onde os meios de segurança pública ordinários são insuficientes, indisponíveis ou inexistentes, entende-se que o Exército deverá ser empregado com o poder de polícia, a fim de subsidiar juridicamente suas ações limitadoras das liberdades individuais para o restabelecimento da ordem pública.

Contrariando a ideia de que o decreto inovou a ordem jurídica, Luiz Otavio O. Amaral, apud Rudolfo diz que:

Fala-se nesses dias de sobressaltos de um cogitado deferimento de poder de polícia ao Exército. Com efeito, tal poder, já no âmbito preventivo e até mesmo no repressivo, as Forças Armadas sempre tiveram, até porque são nesse setor a polícia das polícias, a última polícia na garantia da ordem interna. Ora, as Forças Armadas quando empenhadas na segurança pública (substituta eventual das polícias tradicionais) possuem o mesmo poder de polícia que a PM. O problema não é de poder de polícia, mas sim de exercício excepcional das funções de autoridade policial para fins judiciais (ou seja, processualmente falando-se) que, em princípio, é competência das

polícias civis (estaduais e Federal) consoante nosso mais que ultrapassado Código de Processo Penal de 1942. (2008, não paginado).

Concordamos com este último entendimento, visto que as operações de garantia da lei e da ordem são o exercício excepcional pelas Forças Armadas das funções das polícias, o que pressupõe a atuação militar com o poder de limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público, o que já é autorizado na própria Constituição. Segundo Guimarães, “o poder de polícia é a causa, a condição, o fundamento” da ação policial, é “algo em potência”, sem o qual o poder da polícia, o agir policial, seria arbitrário. Assim, já possuía o Exército o poder de polícia, tendo o decreto regulamentado apenas a autorização para agir como polícia, para exercer o poder da polícia. (Guimarães, 2003, p. 36).

Seguindo na análise do Decreto 3.897/01, o parágrafo único do artigo 3º reforça o caráter subjetivo de avaliação do esgotamento dos órgãos de segurança pública pelo Chefe do Executivo estadual ao prescrever que se consideram esgotados os meios do art. 144 da CF/88 quando indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para o cumprimento de sua missão constitucional. Não há, portanto, estabelecimento de critério objetivo ou de uma maior definição quanto ao momento em que o esgotamento se dá, cabendo isso à avaliação da autoridade competente.

Já o artigo 4º também reitera a LC 97/99 ao abrir a possibilidade de passagem do controle operacional dos OSP ao comando militar responsável pela operação. (Brasil, 2001). Isso ocorrerá de acordo com as circunstâncias e as necessidades fáticas e desde que haja a anuência do Governador de Estado. (Fraga, 2011, p. 30).

Finalizando a regulamentação acerca da defesa da lei e da ordem, repete o art 5º do diploma legal em questão os critérios de abrangência temporal e espacial dessas operações, e seu caráter episódico, dados pela LC 97/99. (Brasil, 2001).

Dessa forma robustece-se o dever de estabelecimento claro de limites temporais e espaciais para a GLO, “a fim de que as autoridades e as instituições originariamente competentes possam voltar a cumprir suas missões constitucionais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, sendo essa delimitação fundamental para que não se perca o foco da atuação militar. (Fraga, 2011, p. 31). Apesar da reiteração dos preceitos legais, falta novamente objetividade para a definição certa de em que área deve

ocorrer, de quão episódico deve ser, e de qual a duração ideal do emprego das tropas do Exército. (Rudolfo, 2008, não paginado).

## **5 CASO PRÁTICO: OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO – RJ**

Após analisadas as disposições constitucionais, legais e regulamentares acerca da defesa da lei e da ordem, sempre focando o emprego do Exército nas operações realizadas a pedido de Governador de Estado ou do Distrito Federal, serão expostas características operacionais das missões desenvolvidas no Complexo do Alemão e no Complexo da Maré, através das Operações Arcanjo e São Francisco, respectivamente.

Com isso objetiva o presente trabalho obter as características principais das ações desenvolvidas como garantia da lei e da ordem, para no tópico posterior ponderar sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dessa atuação determinada pelo Presidente da República aos militares e suas possíveis consequências.

### **5.1 COMPLEXOS DO ALEMÃO E DA PENHA: OPERAÇÃO ARCANJO**

Segundo Gorrilhas, a ocupação desordenada das favelas e o abandono estatal geraram uma situação ideal para que a criminalidade, em especial o tráfico de drogas, se apodera daquele local de habitação, composto em sua maioria por pessoas de baixa renda, e quando os traficantes são importunados pelo poder policial ou por facção inimiga, sua atuação violenta ultrapassa os limites dos morros, aterrorizando toda a população da cidade. O ápice desse terror ocorreu no fim do ano de 2010, quando foram iniciadas operações de garantia da lei e da ordem nos Complexos do Alemão e da Penha, identificados como foco central das ações criminosas no Rio de Janeiro. (2011, p. 4).

O ingresso da polícia nesse ambiente, formado por ruelas e becos, era impedido, pois além das dificuldades geográficas do local, os traficantes da área possuíam grande disponibilidade de armamento pesado. (Fraga, 2011, p. 39). Os ataques eram represálias à atuação estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora, e as favelas em questão eram consideradas “pontos inexpugnáveis pelos criminosos”. (Carvalho, 2013, p. 43).

Em vista disso, somado à grande repercussão dos inúmeros ataques criminosos, o Governador do Estado do Rio de Janeiro julgou pela insuficiência dos seus meios de segurança pública, requerendo ao Presidente da República o apoio das Forças Armadas. O pedido foi deferido, sendo o fato comunicado por ofício ao Ministro da Defesa, que ativou os

órgãos operacionais militares e deu outras providências, através da Diretriz Ministerial nº 14/2010. Tal decisão “marcou um câmbio importante na execução na Política de Segurança Pública Brasileira: o emprego das Forças Armadas para combater o crime organizado”. (Carvalho, 2013, p. 43).

Com ela ficou estabelecido que o Comandante do Exército deveria organizar uma Força de Pacificação subordinada ao Comando Militar do Leste, com a missão de “preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão”, integrada por “recursos operacionais militares necessários”, com funções de patrulhamento, revista e prisão em flagrante, e por “meios de segurança pública do Estado, nos termos manifestados pelo Governador”. Deveria ainda remeter ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas o Plano de Operações e as Regras de Engajamento, sendo que estas seriam submetidas ao crivo do Ministro da Defesa e do Governador do Rio de Janeiro. Aos Comandantes da Marinha e da Aeronáutica determinou que ficassem em condições de alocar recursos operacionais para compor a Força de Pacificação, em ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que remetesse aos Comandantes das Forças Singulares as Instruções para o emprego das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro e que avaliasse e submetesse ao Ministro da Defesa, ouvida a Consultoria Jurídica, as Regras de Engajamento. (Jobim, 2010, não paginado).

Em palestra realizada no 3º Congresso de Ciências Militares, o CML divulgou os dados apresentados nos parágrafos que se seguem.

Devido às determinações do Ministro da Defesa, o Exército compôs duas Forças Tarefas de valor Batalhão, com um efetivo total de 1660 homens atuando na segurança, 200 no apoio logístico das operações e 150 homens empregados na em ações de Comunicação Social. A Polícia Militar do Rio de Janeiro contribuiu com 120 policiais, e a Polícia Civil com 25. Quanto aos meios materiais, 2 helicópteros, 6 viaturas blindadas, 40 viaturas de transporte de pessoal, 50 viaturas leves, 2 ambulâncias e 20 motocicletas pertenciam ao Exército, enquanto a PMRJ possuía nas operações 16 viaturas leves e a PCRJ contava com 1 viatura. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

Todos esses recursos foram divididos em duas zonas de ação, uma no Complexo do Alemão e outra no Complexo da Penha, onde residiam aproximadamente 270.000 pessoas. Foram desenvolvidas duas fases da operação: a primeira fase, de cerco e investimento, visou

proteger o perímetro da área conflagrada para apoiar o investimento e o vasculhamento dos complexos pelas forças de segurança pública; a segunda fase, de ocupação, teve a missão de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio na área de atuação. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

Em extrato do acordo para emprego da Força de Pacificação, firmado entre o Governo Federal e o Estadual, ficou vedada a atuação de policiais não integrantes das operações no interior da área de pacificação sem o conhecimento do comando. Estabeleceu-se que os militares do EB executariam ações de patrulhamento ostensivo, revistas e prisões em flagrante, e os policiais participariam do patrulhamento e executariam revistas, vasculhamentos, prisões e todas as ações de polícia judiciária. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

No que se chamou de pacificação das comunidades, a comunicação social teve como alvos as lideranças comunitárias, e foram desenvolvidas ações educativas nas escolas, ações cívico-sociais em complemento às ações estaduais e municipais, operações de choque administrativo para melhorar a prestação dos serviços públicos, e operações de choque de ordem para coibir as contravenções. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

Segundo dados do Comando Militar do Leste, a operação de garantia da lei e da ordem teve como resultados grandes apreensões de dinheiro, drogas, armas e veículos roubados, redução substancial em todos os tipos de delitos nos bairros adjacentes e aumento da sensação de segurança em toda a cidade do Rio de Janeiro. As ações de choque administrativo e de ordem resultaram na instalação de um centro judiciário na área de pacificação, na oferta de serviços à população, como serviços bancários, de telecomunicações, internet, televisão por assinatura e transporte coletivo, na volta de empresas que haviam deixado o local por conta da criminalidade, e na possibilidade de desenvolvimento de projetos de resgate da cidadania. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

Em 30 de junho de 2012, após quase dois anos de operações, os militares deixaram a área de ocupação, e em palestra do próprio CML constava o ensinamento de que a manutenção das conquistas depende da ação governamental em todos os níveis, sendo essa a única maneira de manter a esperança e a confiança despertadas na população pelas Forças Tarefas da Operação Arcanjo. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).



Em artigo para a revista *Military Review* o Tenente-Coronel do Exército Carlos Alberto Klinguelfus Mendes relata que as ações criminosas mais graves se iniciaram no final de novembro de 2010 contra a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) nos redutos do crime, e visavam criar um ambiente de terror na cidade do Rio de Janeiro. Tal fato fez com que o Governador do Estado fizesse o pedido de uso das tropas do Exército em operações de garantia da lei e da ordem. (2012, p. 19).

Reitera o autor que a área estava a muito tempo à margem da presença das instituições estatais, o que causou a concentração de criminosos no local, e para que as operações obtivessem sucesso era essencial o comprometimento da população com as ações militares, o que se consegue através da valorização de suas demandas. Assevera, ainda, que a GLO deve ser episódica e por curto período de tempo, evitando que a tropa seja vista como força de ocupação e que haja uma boa percepção dos impactos positivos das atividades militares, o que diminui com o passar do tempo, pois a atuação acaba se tornando um incômodo para os moradores. Lembra também que é vital que as lideranças políticas federais, estaduais, municipais e comunitárias locais estejam engajadas, permitindo que a Comunidade se torne simpatizante da Força de Pacificação e a veja como sua protetora, e não como outra força opressora. (Mendes, 2012, p. 22). Além disso é necessário que exista uma interação tropa-moradores, de modo que os militares respeitem os hábitos da população para que seus soldados sejam também respeitados. (Mendes, 2012, p. 26).

Apontando mais uma dificuldade das operações de garantia da lei e da ordem, diz o autor que é “fundamental que a tropa compreenda qual é a sua missão”, caso contrário as consequências serão desastrosas, e que o confronto com o inimigo pressupõe um nível de agressividade, enquanto a defesa da lei e da ordem outro nível bem diferente, sempre sem olvidar a população civil, que deve ser respeitada e assistida em suas necessidades. (Mendes, 2012, p. 27).

Assim, “em virtude do pioneirismo da ação, houve a preocupação de legitimar as ações militares, com a assinatura de acordos entre as esferas federal e estadual e com a expedição de diretrizes ministeriais que amparassem legalmente todos os militares envolvidos”. Ressalta-se ainda que todas as ações da operação se desenvolveram em situação de normalidade institucional, com pleno respeito ao ordenamento jurídico vigente, e no nível tático, sem a ocorrência de incidentes relevantes por falta de preparo das tropas, com a

perfeita aplicação do princípio estratégico da massa durante toda a operação. (Carvalho, 2013, p. 52).

## 5.2 COMPLEXO DA MARÉ: OPERAÇÃO SÃO FRANCISCO

O Ministério da Defesa publicou em seu site oficial, no dia 1º de abril de 2014, que a partir do dia 5 daquele mês estavam as Forças Armadas autorizadas a entrar no complexo da Maré em apoio aos órgãos de segurança pública estaduais do rio de Janeiro, por força da Diretriz Ministerial nº 9/2014, atendendo a pedido do Governador do Estado. Os militares efetuariam, então, operação de garantia da lei e da ordem até o dia 31 de julho deste ano, podendo realizar prisões em flagrante, patrulhamento e vistorias. As negociações iniciaram entre o governo federal e o estadual em março, ficando decidido que numa primeira etapa os militares apenas apoiariam a ocupação do complexo pelas polícias do Estado, sendo que a autorização para isso foi publicada no Diário Oficial da União 61, de 31 de março de 2014, apenas com os seguintes dizeres:

### GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Exposição de motivos

Nº 39, de 28 de março de 2014. Autorizo. Em 28 de março de 2014. (Brasil, 2014, p. 7).

Em decorrência disso, a região da Maré foi tomada por mais de mil policiais do Rio de Janeiro, sendo apoiados logisticamente por 21 blindados da Marinha do Brasil, sem enfrentar maiores resistências dos criminosos locais. (BBC Brasil, 2014, não paginado).

No entanto, foi a Diretriz Ministerial Nº 8/2014, de 25 de março de 2014, que estabeleceu que a atuação das Forças Armadas seria apenas de apoio logístico à ocupação do Complexo da Maré, em continuidade ao programa de instalação de UPP, realizada pelos OSP do Rio de Janeiro, e não a número 9/2014, como informado no site do Ministério da Defesa. Esta última diretriz determinou a atuação do Exército Brasileiro como força principal de ocupação da região, numa segunda fase da GLO, mas seu teor não foi conseguido para análise neste trabalho, inclusive tendo sido rejeitado pelo Gabinete de Segurança Institucional pedido de acesso ao documento.

Em palestra exibida para autoridades e visitantes à área de operações do Complexo da Maré o CML divulgou as informações contidas nos parágrafos seguintes.

O complexo é o maior conjunto de favelas do Rio de Janeiro, com população estimada em 140.000 habitantes, situado às margens da Baía de Guanabara, cercado pelas Linhas Amarela e Vermelha e estando na rota de passagem de quem chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão). Ficou determinado pelo Ministro da Defesa ao Comandante do Exército que:

empregue os recursos operacionais necessários (pessoal e material) para atuar em operações de garantia da lei e da ordem, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, na área acima delimitada, a fim de contribuir para o restabelecimento da paz social naquela região. (CML, 2014, não paginado).

O efetivo que atua na região é composto por um Oficial-General comandante da Força de Pacificação, denominação dada pelo acordo entre o Ministério da Defesa e o governo estadual, 04 Forças-Tarefas valor batalhão (1932 homens do Exército e 539 da Marinha), 01 Comando de Polícia Militar, 400 policiais militares (na realidade apenas 196 estavam presentes na operação) e 01 Delegacia Temporária da PCRJ, totalizando 2697 homens empregados. O controle operacional das polícias foi passado ao comando militar da operação, ficando ele a cargo de determinar todas as atividades dos órgãos envolvidos na defesa da lei e da ordem. Os militares das Forças Armadas têm a missão de executar apenas patrulhamentos ostensivos, revistas e prisões em flagrante, enquanto os policiais realizam patrulhamento ostensivo, revistas, vasculhamentos, prisões e apoiam no cumprimento de mandados judiciais.

Na área de relacionamento com a população local, foram realizadas reuniões com as Redes Maré e a associação Viva Rio a respeito de segurança e saúde públicas, palestras para as escolas da região, e ações cívico-sociais para oferecimento de cuidados médicos aos moradores. Foram feitas também a Operação Ferro Velho, em parceria com a COMLURB, que retirou das ruas dezenas de carros abandonados das ruas, e a Operação Eleições I, objetivando garantir o transcurso normal do pleito eleitoral no mês de outubro.

Com tais ações os efeitos desejados são de redução da liberdade de ação, desestabilização e desarticulação das facções criminosas da área, fortalecimento das lideranças locais favoráveis à GLO, ampliação da presença dos órgãos do poder público em todo o complexo de favelas e redução da influência das organizações criminosas sobre a população local.

Até o momento, os resultados e dados obtidos são de que os ataques feitos contra a tropa, incluindo disparos de armamentos e prática de atos ameaçadores, as apreensões de dinheiro, drogas, armas e veículos irregulares, e as prisões realizadas são em quantidades menores do que as obtidas durante a ocupação nos Complexos do Alemão e da Penha. Relatos dos militares envolvidos nas operações mostram que, ao contrário do ocorrido na Operação Arcanjo, os criminosos não saíram em fuga da área operacional, mas lá permaneceram, apenas ocultando suas atividades das vistas do poder público. A criminalidade diminuiu, mas o efeito principal conseguido até agora foi o de impedir apenas que os traficantes ajam ostensivamente.

O Jornal O Estado de São Paulo, em sítio da internet, divulgou matéria informando que o Governador carioca “queria, a princípio, que as tropas federais permanecessem até o final do ano, englobando, assim, o período das eleições”, enquanto as “Forças Armadas queriam que a atuação nos morros do Rio de Janeiro cessassem em 60 dias, encerrando sua participação antes da Copa do Mundo”, mas após negociações o governo federal decidiu manter os militares até 31 de julho de 2014. (2014, não paginado). No entanto, como é sabido, a data não foi mantida, sendo prolongadas as operações de garantia da lei e da ordem até a presente data.

Ainda na matéria do referido jornal, o Ministro José Eduardo Cardozo, em março, já havia mencionado a possibilidade dessa prorrogação, pois “numa Garantia de Lei e Ordem, você tem de ter prazo, mas ele será o quanto for necessário para o cumprimento dessa primeira etapa”, sendo o prazo fixo existente formalmente e ajustável à necessidade. (O Estado de São Paulo, 2014, não paginado).

Para a BBC Brasil o momento escolhido para o início da GLO no Complexo da Maré divide a opinião de analistas:

A operação (...) é encarada por alguns como uma estratégia calculada das autoridades para controlar uma região vital para a segurança na Copa. Para outros, a ocasião em que acontece e a participação das forças armadas refletem uma ação de caráter político de um governo assustado com uma série de recentes ataques à polícia. (BBC Brasil, 2014, não paginado).

Ainda, a possibilidade de desenvolvimento de operação de garantia da lei e da ordem no Complexo da Maré já vinha sendo mencionada pelo governo do Estado desde a metade de 2013, sendo que a proximidade entre o início da Copa do Mundo e a ocupação da favela não foi coincidência, pois “nos primeiros meses de ocupação os grupos criminosos da

Maré seriam desestabilizados – garantindo assim ao governo um período de relativa tranquilidade que coincidiria com a realização do mundial”. (BBC do Brasil, 2014, não paginado).

Em contraponto a este entendimento, cita a BBC a opinião do Coronel José Vicente da Silva Neto, ex-secretário Nacional de Segurança Pública, afirmando que a decisão de emprego das Forças Armadas naquele momento foi política, pois o governo estava assustado com os últimos ataques realizados contra unidades policiais em regiões consideradas pacificadas. Complementa ainda o Coronel que “os ataques recentes não representam um grau de ameaça ou uma quebra da ordem pública que justifiquem o uso de uma brigada de infantaria leve em um complexo de favelas”, tendo as forças cariocas “condições de lidar com a crise”, e se disse contrário ao patrulhamento militar regular nas favelas. (2014, não paginado).

## **6 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO NESSES CASOS**

Sabendo do regramento legal para o emprego do Exército nas operações de garantia da lei e da ordem a pedido de Governador de Estado, pode-se iniciar a análise do enquadramento da atuação militar nos Complexos do Alemão e da Maré, nos moldes como ocorreram e ainda vêm ocorrendo, segundo os preceitos da CF/88, a fim de concluir se tais operações estão ou não de acordo com a destinação constitucional das Forças Armadas.

Assim, como requisitos procedimentais para o início das operações GLO objeto deste estudo, deve haver primeiro o reconhecimento formal pelo Chefe do Executivo Estadual do esgotamento de seus órgãos de segurança pública, significando isso que os meios estaduais estão indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para o restabelecimento da ordem pública. Após isso, há a formulação de pedido de emprego das Forças Armadas pelo Governador do Estado ao Presidente da República, que, sendo assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, decidirá sobre a questão. A operacionalização da decisão presidencial de apoio ao Estado é feita pelo Ministro da Defesa, através da expedição de Diretriz Ministerial estabelecendo os órgãos militares envolvidos, sua missão e seu modo de atuação. Por derradeiro, o controle operacional dos OSP estaduais envolvidos nas ações deve ser passado pelo Governador à autoridade das FA encarregada, a qual constituirá um centro intergrado de operações. Cabe ainda lembrar que isso tudo deve ocorrer em situação de normalidade institucional, sem necessidade de decretação de estado de sítio, de defesa ou de intervenção federal.

Comparando tais requisitos com o que realmente ocorreu para o início das Operações Arcaño e São Francisco, vê-se que no campo procedimental os preceitos legais foram cumpridos, sendo respeitadas todas as regras da LC 97/99 e do Dec. 3897/01, em plena normalidade institucional. Houve, portanto, o reconhecimento de esgotamento dos meios estaduais de segurança pública, o pedido do governo estadual de cooperação ao governo federal, a edição da Diretriz Ministerial, a passagem do controle operacional dos OSP envolvidos e a formação do centro integrado de controle pelos agentes federais e estaduais.

Causa estranheza apenas o fato das Regras de Engajamento definidas para a operação serem aprovadas pelo Governador. Isso porque as autoridades que podem interferir no modo de atuação das tropas são o Presidente da República, o Ministro da Defesa e o Comandante militar das operações. Não cabe ao Executivo Estadual aprovar como os

militares agirão, pois não estão as Forças Armadas a ele subordinadas, nem durante as operações de garantia da lei e da ordem realizadas a seu pedido, e não é o Governador qualificado a definir estratégias ou instrumentos de atuação necessários à recomposição da ordem, nem possui assessoramento para isso.

Assim, no aspecto procedimental, no que diz respeito à Constituição Federal vigente, como trata ela apenas de normas gerais, não estabelecendo maior regulamentação sobre o assunto, resulta que suas diretivas não foram afetadas pelo modo como se deram os dois episódios de GLO em estudo. Há apenas o fato não previsto pela legislação de terem sido submetidas ao governo do Estado do Rio de Janeiro para aprovação as Regras de Engajamento da Operação Arcanjo.

No entanto, quanto ao aspecto material, ou seja, naquilo que trata de uma justificação objetiva para que ocorram as operações de garantia da lei e da ordem segundo os preceitos constitucionais de missão das Forças Armadas, foi a CF/88 desrespeitada, ao menos em alguns momentos.

Como demonstrado anteriormente, as Forças Armadas estão instituídas em capítulo diverso dos órgãos responsáveis pela segurança pública, e com atribuições diferentes. Enquanto aquelas destinam-se a defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e a defender a lei e a ordem, estes têm a atribuição de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Suas missões são distintas, apesar de ambas Instituições visarem, em última instância, a defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

A diferenciação citada se dá porque a garantia da lei e da ordem envolve ameaças maiores, que a afetam não somente a incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas a própria segurança interna do Estado Brasileiro. Assim, são ultrapassadas as capacidades de restauração da ordem pública das polícias, restando apenas as Forças Armadas como última Instituição capaz de combater a desordem e restabelecer a paz social.

Disso, conclui-se que os militares somente atuam na garantia da lei e da ordem, ou melhor, só existe a garantia da lei e da ordem, em situações excepcionais e extraordinárias de desrespeito ao ordenamento jurídico vigente e à ordem pública. Fora dessas circunstâncias, ocorrerá o desvio funcional das FA, atuando elas como órgãos de segurança pública, fora dos limites constitucionais de suas missões.

Observando o porquê do início das operações GLO nos Complexos do Alemão e da Penha, vê-se que o pedido do Governador do Rio de Janeiro se deu em razão dos inúmeros ataques a unidades policiais e a veículos civis orquestrados pelo crime organizado, que estava descontente com a política estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas cariocas. Tais ataques visavam afetar a opinião pública, instituindo um ambiente de terror e insegurança em toda a cidade do Rio de Janeiro, e não puderam ser contidos pelas forças policiais, sendo identificadas as citadas favelas como centros de organização da atuação criminosa. Cabe acrescentar que a região era considerada um ponto inexpugnável pelos traficantes, com grande dificuldade de acesso das forças policiais, em virtude da estrutura geográfica da favela e da posse de armamento pesado pelos bandidos, e que a ocupação se deu com grande resistência e necessidade de emprego de meios militares com maior capacidade bélica.

Diante desta situação, e através da avaliação subjetiva do Chefe do Executivo Estadual, a capacidade dos OSP foi considerada insuficiente, sendo tal fato reconhecido formalmente por aquela autoridade e feito o pedido de emprego das tropas federais.

Com isso, quanto ao quesito de esgotamento dos órgãos de segurança pública, encontra certo respaldo da Constituição Federal a Operação Arcanjo, na qual o Exército Brasileiro desenvolveu operações de garantia da lei e da ordem nos Complexos do Alemão e da Penha, pois os inúmeros ataques criminosos e a dificuldade de acesso à favela podem ser enquadrados como real insuficiência dos meios de segurança pública e grave comprometimento à ordem. “Certo respaldo” porque a indisponibilidade, insuficiência ou inexistência dos meios do art. 144 é considerada segundo o critério subjetivo do Governador do Estado, sendo que supre o requisito legal o seu simples reconhecimento formal de esgotamento. Assim, mesmo que ainda tenham capacidade de atuação, as polícias podem ser consideradas insuficientes para o restabelecimento da ordem, descaracterizando a intenção da CF/88 de empregar as Forças Armadas somente em situações excepcionais e extraordinárias, sendo elas, então, usadas para cuidar da segurança pública.

Quanto à necessidade da Operação São Francisco, no Complexo de favelas da Maré, a situação é um pouco mais complexa.

Isso porque, como veiculado por diversas agências de notícias, o início das operações ocorreu em época próxima da Copa do Mundo de Futebol, evento para o qual a



preocupação com a segurança era grande, e é a região alvo da ocupação rota de passagem para o turista que chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. Outro fator importante é que a ocupação foi feita pelas forças policiais do próprio Estado do Rio de Janeiro (cerca de 1000 policiais), contando apenas com o apoio de 21 viaturas blindadas da Marinha, sendo que todo o processo ocorreu sem oferecimento de resistência pelos criminosos da área. Apesar do exposto, alguns especialistas afirmam que a GLO no Complexo da Maré já era planejada pelo governo estadual desde o ano de 2013, e ocorreu naquele momento devido a recentes ataques do crime organizado a unidades policiais.

Do exposto, claro fica que não havia grave comprometimento da lei e da ordem, e tão pouco que os órgãos de segurança pública eram insuficientes, indisponíveis ou inexistentes para a ocupação do local que justificassem a instituição da Operação São Francisco.

Adotando o entendimento de quem acredita que as operações se deram em razão da proximidade com a Copa do Mundo e de ser a região rota de passagem do turista que chega pelo Aeroporto do Galeão, ou o de quem diz serem os ataques às unidades policiais o motivo da ocupação do Complexo da Maré, conclui-se que não havia risco à segurança interna do Brasil ou de suas Instituições Democráticas que justificassem o emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem no local. Também não estavam os OSP em situação de esgotamento, pois a ocupação do local foi feita pela própria polícia estadual, contando apenas com o apoio de viaturas da Marinha. Não há, portanto, necessidade do emprego de 2400 militares na segurança do local a fim de restabelecer a paz social, visto que ela já existe. O que não existe é a presença do Estado, em todos os níveis, para suprir as demandas da população com o oferecimento de serviços público, deixando a mercê da atuação do crime organizado os habitantes da região.

Passando para outro ponto da análise, chegamos ao critério de delimitação territorial da GLO. Como visto anteriormente, a área das operações foi bem definida, se restringindo apenas ao Complexo do Alemão e da Penha, e na outra ocasião, ao Complexo da Maré. Fora desses limites territoriais não havia defesa da lei e da ordem, não estando as tropas agindo sob o respaldo jurídico de operações militares dado pelo artigo 15, § 7º da LC 97/99.

Já quanto ao requisito de delimitação temporal das Operações GLO, devem elas ter a menor duração possível, existindo apenas enquanto for estritamente necessário o

emprego das Forças Armadas para o restabelecimento da lei e da ordem, a fim de que não sejam substituídos pelos militares os órgãos de segurança pública.

No Complexo do Alemão a GLO durou de novembro de 2010 até meados de 2012, com a instalação da última UPP na região. Foram 19 meses de operação, sem a definição objetiva de quanto necessário seria pacificar a área para se considerar cumprida a missão de restabelecimento da lei e da ordem.

No Complexo da Maré as operações eram previstas para serem apenas de apoio logístico. Porém, com negociações entre os governos federal e estadual, acertou-se que os militares permaneceriam até 31 de julho de 2014, mas já era aventada a possibilidade de prorrogação das operações, sob o argumento de que a atuação deve perdurar até que a situação de desordem seja corrigida. Como é sabido, a defesa da lei e da ordem na região é mantida até os dias de hoje, sem data prevista para seu término.

Desses fatos, percebe-se a fragilidade da limitação temporal estabelecida pela legislação atual, o que possibilita o desvio funcional das Forças Armadas ao se justificar o prolongamento das operações GLO a pretexto de que ainda não foram restabelecidas a lei e ordem num determinado local, havendo ainda risco para o Estado e permanecendo a situação de esgotamento dos órgãos de segurança pública.

Não é aconselhável, porém, o estabelecimento de um limite de prazo estático e pré-definido para a atuação dos militares, pois realmente o desenvolvimento das operações necessita de uma flexibilidade de prazo que permita a adaptação a diversas situações diferentes para cada GLO realizada. Difícil é estabelecer solução para esse problema.

Nas operações em análise neste trabalho, percebe-se que a Arcajo teve uma duração considerável, e que a São Francisco padece de uma definição maior de quando irá terminar, ou mesmo de um objetivo final a ser atingido. Tal fato suscita, portanto, questionamentos quanto a real necessidade da continuação da defesa da lei e da ordem, pois podem os órgãos de segurança pública não estarem mais em situação de esgotamento de sua capacidade de atuação, e pode não haver mais risco extraordinário à segurança interna que justifique o emprego das FA. Há possibilidade, então, de que tenha havido desvio funcional nas duas oportunidades estudadas neste trabalho.

Por derradeiro, quanto á eventualidade desse tipo de operação, deve a GLO ser episódica, justificando-se apenas em situações excepcionais. O fato de ter ocorrido esse tipo de operação no período de 2010 a 2012 e novamente em 2014 levanta serias dúvidas quanto de que tal requisito tenha sido respeitado.

A repetição desse emprego extraordinário das FA na segurança interna suscita mais questionamentos quanto ao uso das tropas militares com fins políticos, para impressionar a opinião pública frente ao crescimento da violência e do crime organizado. Como os OSP estaduais não conseguem conter os avanços da criminalidade, notadamente em grandes comunidades de favelas, onde a população vive à margem da atuação estatal, os militares estão sendo empregados para cumprir a função de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, substituindo a ação permanente das polícias estaduais. É difícil acreditar que em aproximadamente dois anos houve, na mesma cidade, graves ameaças ao Estado e às Instituições Democráticas, com esgotamento das forças de segurança pública estaduais e federais que requeressem o emprego do Exército.

De todo o exposto conclui-se que a Operação Arcaño, no Complexo do Alemão e da Penha, iniciou-se devido a uma série de ataques que criaram um ambiente de terror na capital fluminense e afetaram a opinião pública, sendo identificado aquele local como centro das ações criminosas. Isso justificaria, a princípio, a declaração do esgotamento dos meios estaduais de segurança pública feita pelo Governador do Rio de Janeiro, com o emprego do Exército no que se chamou de pacificação do complexo de favelas. Quanto à delimitação territorial da área sob a defesa da lei e da ordem não houve problemas, pois a área de atuação dos militares foi bem definida nas diretrizes operacionais expedidas, sendo consideradas atividades militares apenas aquelas realizadas na área determinada. No entanto, quanto ao aspecto temporal, difícil é verificar a real necessidade da operação ter durado 19 meses, pois essa avaliação, bem como o reconhecimento da inexistência, insuficiência ou indisponibilidade dos OSP, seguem critérios subjetivos das autoridades políticas encarregadas da decisão, não estando elas vinculadas a quaisquer assessoramentos que por acaso recebam.

Já na Operação São Francisco, no Complexo da Maré, a necessidade de emprego das Forças Armadas para restabelecimento do respeito à lei e à ordem não é constatada. Isso porque os ataques às unidades policiais que justificariam as operações não chegaram a afetar a ordem a ponto de afetar a segurança interna do Estado, nem tão pouco geraram comoção da opinião pública. Além disso, a ocupação foi realizada pelas próprias forças policiais cariocas,

evidenciando que não havia esgotamento de sua capacidade de ação. Diminui ainda a credibilidade da ação estatal a proximidade da operação com a Copa do Mundo de Futebol, onde a preocupação com segurança para o evento era grande, além de estar a área escolhida para a intervenção no caminho do turista que chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. Novamente o requisito de delimitação espacial das ações militares foi cumprido, enquanto a delimitação temporal da operação foi respeitada, pois a ocupação militar foi prorrogada já por duas vezes. Ademais, sendo esta, num período de dois anos, a segunda operação de garantia da lei e da ordem realizada pelo Rio de Janeiro a pedido do seu Governador, fica claro que não foi esta uma operação extraordinária, em decorrência de grave ameaça ao Estado, mas configura sim um ato planejado do governo estadual.

Conclui-se então que com a repetição das Operações de Garantia da Lei e da Ordem realizadas a pedido de Governador de Estado do Rio de Janeiro, e com a grande subjetividade para definição das situações em que cabem esse tipo de ação, estão as Forças Armadas, e principalmente, o Exército Brasileiro, sendo empregados como órgãos de segurança pública, na política estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora na capital fluminense. Caracterizado está o desvio funcional e o desrespeito às regras da Constituição Federal com o prosseguimento desse tipo de operação nas circunstâncias apontadas neste trabalho.

## 7 CONCLUSÃO

Ao estabelecer as operações de garantia da lei e da ordem realizadas pelo Exército Brasileiro nas favelas cariocas a pedido do Governador do Estado como objeto deste estudo, devem ser observadas as disposições contidas na CF/88, na LC 97/99 e no Dec. 3897/01.

Tal legislação estabelece que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, dos poderes constitucionais e à garantia da lei e da ordem. Esse último emprego dos militares deve ocorrer somente em casos extraordinários de desordem, quando há ameaça não só à segurança pública, mas à própria segurança interna do país, e com a situação de esgotamento dos órgãos de segurança pública, desempenhando de forma limitada no tempo e no espaço, episodicamente, as operações de defesa da lei e da ordem. Essa inexistência, ineficácia ou indisponibilidade dos OSP deve ser formalmente reconhecida pelo Chefe do Executivo Estadual, que formulará pedido de apoio ao Presidente da República. A ativação dos órgãos operacionais cabe ao Ministro da Defesa, e também a fixação dos parâmetros de atuação da tropa.

Somente seguindo esse regramento estará o Exército Brasileiro empregado dentro de sua destinação constitucional. Fora desses critérios de atuação, os militares estão desviados de sua função, em plena afronta à Carta Magna, desenvolvendo a atribuição de preservação da segurança pública, o que é de responsabilidade dos órgãos elencados no art. 144 da CF/88. Tal diferenciação de funções se faz porque a segurança pública trata de um nível de ameaça à ordem, com atuação ordinária e permanente, enquanto a GLO visa combater situações excepcionais de desordem, com ameaças ao Estado e às suas Instituições Democráticas.

Pelas características das Operações GLO desenvolvidas principalmente pelo EB nos Complexos do Alemão e da Maré, percebe-se que houve ligeiro desvio funcional das FA, sendo elas usadas com as atribuições de polícia, para suprir falhas históricas de atuação do Estado.

Tal desvio de função tem início com a grande subjetividade presente nas decisões das autoridades competentes de declarar o esgotamento dos OSP, de definir os limites temporais e territoriais da operação e de estabelecer o modo de atuação dos militares. Disso surge grande espaço para o emprego político das FA, desviando essa Instituição de sua destinação constitucional para corrigir problemas de ação estatal, que ao deixar as citadas regiões à margem de suas políticas, permitiu a aglomeração de criminosos no local.

A crítica feita não se destina a combater a resolução desse grave problema, mas sim a condenar a nova solução “milagrosa” utilizada pelos governantes, pois além de inconstitucional, é empregada para fins políticos, com vistas a impressionar a opinião pública, e em situações julgadas politicamente mais oportunas. Pode esse recurso estatal resultar em problemas futuros, como descrédito das Forças Armadas, que tem na dissuasão de ameaças grande parte de seu poder, e ineficácia das operações GLO frente aos resultados pretendidos de redução da criminalidade. Para Ives Gandra Martins, devem, portanto, as FA “permanecer fora da Segurança Pública, isto é, não devem ser empregadas como OSP”. (CEEEx, 2007, p. 21).

Sem cumprir os requisitos legais, a Instituição ainda corre o risco de perder sua legitimidade, passando seus membros a serem pessoalmente responsáveis por seus atos. (Rudolfo, 2008, não paginado). Ao limitar as operações a um curto espaço de tempo, durando apenas o necessário para que as forças de segurança pública estaduais se organizem, evita-se que o Exército se torne força de ocupação para os habitantes locais e aumenta-se a percepção dos resultados positivos das ações. Caso a retirada demore, a tropa passa a ser vista pela população como um incômodo, diminuindo a eficácia da GLO e produzindo desgaste no relacionamento entre os militares e os moradores. (Mendes, 2012, p. 23). E sem Forças Armadas efetivas, pode o Brasil estar desistindo de ser uma grande nação, desafio fenomenal diante da perspectiva de um mundo minado pela ameaça terrorista. (CEEEx, 2007, p. 21).

Portanto, não é o simples emprego de mais uma força policial com maior poderio bélico que resolve o problema do tráfico de drogas e do crime organizado nos morros cariocas. Isso é apenas uma saída momentânea para os políticos, com o condão de impressionar a opinião pública. A real solução se faz com a integração das polícias estaduais através da articulação de um programa nacional de segurança pública, com a maior presença estatal nessas favelas, oferecendo serviços públicos aos habitantes a fim de que eles tenham boas percepções da atuação do Estado e se predisponham contrariamente às ações dos criminosos, e com o desenvolvimento econômico da área, proporcionando oportunidades de emprego e renda aos moradores.

## REFERÊNCIAS

Brasil. **Decreto 3897, 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 União 61, de 31 de março de 2014**. Imprensa Oficial, página 7.

\_\_\_\_\_. **Diretriz Ministerial 8, de 25 de março de 2014**. Ministério da Defesa.

\_\_\_\_\_. **Diretriz Ministerial 15, de 4 de dezembro de 2010**. Ministério da Defesa.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. **As Forças Armadas e a Segurança Pública: relatório de simpósio**. Brasília: 2007. Disponível em:  
<<http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/public/arquivos/relatorios/38RelSimpFAeSegPub.pdf>>. Acesso em 2 set 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

\_\_\_\_\_. Maré: Forças Armadas são autorizadas a atuar em operação de GLO no Rio. **Ministério da Defesa – Assessoria de Comunicação Social**, Brasília, abr 2014. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/noticias/8382-defesa-mare-forcas-armadas-sao-autorizadas-a-atuar-em-operacao-de-glo-no-rio>>. Acesso em 2 set 2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa 3461, de 19 de dezembro de 2013**. Ministério da Defesa. Dispõe sobre a publicação Garantia da lei e da ordem: MD 33-M-10.

Brigada GLO (Garantia da lei e da ordem): como e porque a força terrestre está se preparando para cumprir mais uma tarefa. **Tecnologia & Defesa**, Jundiaí, n. 104, 2005.

CARVALHO, FABIANO LIMA DE. O emprego das Forças Armadas brasileiras no combate ao crime organizado do Rio de Janeiro (2010): Um câmbio na política de segurança pública brasileira. **Military Review**, p. 42-54, jan 2013. Disponível em:  
<[http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20130228\\_art008POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_art008POR.pdf)>. Acesso em 8 ago 2014.

CONGRESSO DE CIÊNCIAS MILITARES, 3º, 2013, Rio de Janeiro. Operação interagências: experiências reais de forças de estabilização no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: ECEME, 2013. Disponível em:  
<<http://www.congressocienciasmilitares.com.br/docs/Op%20Interagencias-experiencias%20de%20Forcas%20de%20Estabilizacao%20no%20Complexo%20do%20Alemao.pdf>>. Acesso em 9 ago 2014.

CRUZ, ESTÊVÃO RAFAEL DA. **A (in)constitucionalidade do emprego do exército no combate ao crime**. 2007. 50 f. Monografia – Universidade Tuiuti do Paraná, Faculdade de Direito, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://tcconline.utp.br/wp-content/uploads/2013/07/A-INCONSTITUCIONALIDADE-DO-EMPREGO-DO-EXERCITO-NO-COMBATE-AO-CRIME.pdf>>. Acesso em 10 set 2014.

DANTAS, PAULO ROBERTO DE FIGUEIREDO. **Curso de Direito Constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FRAGA, JOÃO CARLOS DE AZEVEDO. **O emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem**. 47 f. Trabalho de conclusão de curso – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

GARCIA, EMERSON. As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 92, p. 01-20, out 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/Resumo\\_EmersonGarcia\\_Rev92.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/Resumo_EmersonGarcia_Rev92.htm). Acesso em 14 set 2014.

GATTI, REYNALDO RISPOLI. **Aspectos legais e operacionais da GLO dentro do contexto social atual**. 2010. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Administração do Exército, Salvador, 2010. Disponível em: [http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/416\\_TCC.pdf](http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/416_TCC.pdf). Acesso em 30 jul 2014.

GORRILHAS, LUCIANO MOREIRA. Algumas considerações acerca da participação das Forças Armadas em operações, no cumprimento da lei e da ordem, notadamente em comunidades cariocas. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 2952, ago 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19665>. Acesso em 2 set 2014.

GUIMARÃES, ROGÉRIO DA SILVA. **O Exército Brasileiro na segurança pública**. 2003. 135 f. Dissertação para obtenção de grau mestre em administração pública – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3404>. Acesso em 10 ago 2014.

HUBERMAN, BRUNO. Pela proteção do Brasil. **Rolling Stone Brasil**, ed. 75, dez 2012. Disponível em: <http://rollingstone.uol.com.br/edicao/edicao-75/pela-protecao-do-brasil?page=5#imagem01>. Acesso em 2 set 2014.

KAWAGUTI, LUIS. Por que a ocupação da Maré ocorre só agora? **BBC Brasil**, São Paulo, mar 2014. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140327\\_ocupacao\\_mare\\_1k.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140327_ocupacao_mare_1k.shtml). Acesso em 2 set 2014.

LACERDA, GLAYHILCK ALBUQUERQUE E. **Atuação do Exército Brasileiro na área da segurança pública nos conflitos internos em áreas urbanas**. 41 f. Trabalho de conclusão de curso – Escola de Administração do Exército, Salvador, 2009. Disponível em: [http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/344\\_TCC.pdf](http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/344_TCC.pdf). Acesso em 30 jul 2014.

MATHIAS, SUZELEY CALIL; GUZZI, ANDRÉ CAVALLER. Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, jun 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092010000200003>. Acesso em 5 ago 2014.

MELO, RAFAEL NASCIMENTO FERREIRA DE. **O poder de polícia das Forças Armadas**. Jus Militar. Disponível em: <http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/glo-rafael.pdf>. Acesso em 9 ago 2014.



- MENDES, CARLOS ALBERTO KLINGUELFUS. Considerações sobre a força de pacificação empregada no Rio de Janeiro. **Military Review**, n. 27, p. 19-27, jul 2012. Disponível em:  
<<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/235/208>>. Acesso em 10 ago 2014.
- MENDES, GILMAR FERREIRA. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MONTEIRO, TÂNIA. Ministério da Defesa confirma Forças Armadas na Maré a partir deste sábado. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, abr 2014. Disponível em:  
<<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-defesa-confirma-forcas-armadas-na-mare-a-partir-deste-sabado,1147868>>. Acesso em 2 set 2014.
- OLIVEIRA, WLADEMIR COSTA DE. **O poder de polícia e as Forças Armadas na atuação de segurança pública**. 2007. 62 f. Trabalho de conclusão de curso – Universidade Federal do Pará, Faculdade de Direito, Marabá, 2007. Disponível em:  
<<http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/opoderdepolicia.pdf>>. Acesso em 10 ago 2014.
- REALE, MIGUEL. **Lições Preliminares de Direito**. 27. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RODRIGUES, MARCELO MORAES. **Aplicações do poder de polícia afeto ao Exército Brasileiro**. Arcos: Informações Jurídicas. Disponível em:  
<<http://www.arcos.org.br/artigos/aplicacoes-do-poder-de-policia-afeto-ao-exercito-brasileiro/>>. Acesso em 4 ago 2014.
- RUDOLFO, FERNANDA MAMBRINI. A atuação das Forças Armadas na segurança pública brasileira. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 56, ago 2008. Disponível em:  
<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5044](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5044)>. Acesso em 4 ago 2014.
- SANTOS, MARCELO CANTAGALO DOS. **Segurança Pública no Brasil: reflexos para o Exército**. Rio de Janeiro: ECEME, 2001.
- SANTOS, WASHINGTON DOS. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SILVA, FERNANDO CARLOS SANTOS DA. Aspectos legais do emprego do Exército na garantia da lei e da ordem. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 30, jun 2006. Disponível em:  
<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1179](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1179)>. Acesso em 4 ago 2014.
- SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Comentário Contextual à Constituição**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.