

ANÁLISE CRÍTICA DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DIANTE DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM SITUAÇÕES DE GRAVE PERTURBAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

Emerson Figueiredo dos Santos

Atualmente é instrutor da Academia de Polícia Militar da PM-AM e comanda a 26ª Cia em Manaus. Possui o Curso de Formação de Oficiais pela PM-GO e Pós-graduação em Segurança Pública pela PM-PB.

Email: emerson.pmam@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho visa analisar a situação da Força Nacional de Segurança Pública frente aos mecanismos constitucionais para preservação da ordem pública e garantia da lei e da ordem institucionalizados para execução das Forças Armadas. A questão central seria, além dos aspectos constitucionais e legais, a desnecessidade da criação de uma Força Policial para execução das atribuições conferidas pela Constituição Federal a órgãos previamente instituídos para tal, bem como, em decorrência de existir no ordenamento legal pátrio, previsão do emprego das forças armadas quando da “falência operacional” dos órgãos de segurança pública dos Estados.

Palavras-chave: Força Nacional de Segurança Pública; Ordem Pública; Forças Armadas.

ABSTRACT

This study aims to examine the situation of the National Public Security Force in the face of constitutional mechanisms for preservation of public order and ensuring law and order institutionalized for execution of the Armed Forces. The central question would be, beyond the constitutional and legal aspects, the unnecessary creation of a Police Force to execute the powers conferred by the Constitution previously established for such organs as well, as a result of parental right sexist in the legal system, employment forecast armed forces when the “operational failure” of public safety agencies of the States.

Keywords: Public Security Force; Public Order; Armed Forces.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo debater a situação da Força Nacional de Segurança – FNSP, diante das normas constitucionais (instrumentos) que legitimam o uso da força por parte do

Estado – em sua concepção ampla - quando da ocorrência de grave perturbação da ordem pública ou nos casos de tentativa de sobreposição de um dos Poderes da República sobre os demais.

Poucos autores têm dedicado espaço para abordar de forma ampla as situações constitucionais do emprego das Forças Armadas como instituição também destinada à preservação da ordem pública, uma vez que este não se insere diretamente entre os órgãos responsáveis pela segurança pública previsto no artigo 144 da Constituição Federal.

Após minucioso estudo verificamos que existem no texto constitucional, além da situação prevista na parte final do artigo 142 da Carta Magna, isto é, o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO), existindo ainda outras hipóteses que serão apresentadas no decorrer do trabalho.

O uso da legalidade constitucional excepcional tem como escopo evitar a que um dos Poderes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) subordine outro Poder, caracterizando sérias violações aos direitos fundamentais (ou humanos), os quais foram conquistados às duras penas durante os séculos passados.

Não podemos deixar de destacar que a atuação das Forças Armadas em situações de grave perturbação da ordem pública só se justifica quando os meios dos órgãos de segurança pública constitucionalmente previstos forem insuficientes.

Não se poderia deixar também de abordar a questão da Força Nacional de Segurança – FNSP, criada para atender aos reclamos dos estados federados quando de grave perturbação da ordem pública, especialmente diante dos mecanismos de legalidade excepcional acima referidos.

2 ESCORÇO SOBRE O USO DA FORÇA NOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

Não podemos desenvolver esse debate sem fazer uma incursão, ainda que breve, na seara dos antecedentes históricos dos marcos jurídicos que atualmente regulam o emprego dos mecanismos estatais de coerção por meio da força, nesse sentido,

Efetivamente, na sociedade primitiva, gentílica, os bens pertenciam, em conjunto, a todos os gentílicos e, então, se verificava uma comunhão democrática de interesses. Não existia poder algum dominante, porque o poder era interno à sociedade mesma. Não ocorria subordinação ou opressão so-

cial ou política. O homem buscava liberar-se da opressão do meio natural, mediante descobertas e invenções. Com o desenvolvimento do sistema de apropriação privada, contudo, aparece uma forma social de subordinação e de opressão, pois o titular da propriedade, mormente da propriedade territorial, impõe seu domínio e subordina tantos quantos se relacionem com a coisa apropriada. Surge, assim, uma forma de poder externo à sociedade, que, por necessitar impor-se e fazer-se valer eficazmente, se torna político. E aí teve origem a escravidão sistemática, diretamente relacionada com a aquisição de bens. O Estado, então, se forma como aparato necessário para sustentar esse sistema de dominação. O homem, então, além dos empecilhos da natureza, viu-se diante de opressões sociais e políticas, e sua história não é senão a história das lutas para delas se libertar, e o vai conseguindo a duras penas. (SILVA, 1995, p. 150).

Como se vê, O Estado monopolizou o uso da força sob o apanágio de retirar do particular a possibilidade de subordinar e oprimir seus pares, apesar de, no fundo, se constituir na legitimação do sistema de dominação dos detentores do poder.

O cenário acima, no entanto, foi sendo modificado paulatinamente, culminando com as grandes revoluções liberais no século XVIII, defensoras dos direitos humanos fundamentais, vejamos:

Encontramos coesão na doutrina quanto à importância que teve o período da Idade Média para o desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais, pois, através da formação de uma teoria de direitos naturais, onde surgiram princípios tendentes a limitar os poderes do Rei, criaram-se condições para o surgimento de pactos, forais e cartas de franquias, culminando com o reconhecimento dos direitos fundamentais nos processos revolucionários do século XVIII. (SCALQUETTE, 2004, p. 23).

A força, destarte, deixou de ser mecanismo de emprego irrestrito voltado à imposição da vontade estatal traduzida em norma cogente, ao menos no que concerne ao alcance e intensidade, nesse sentido,

Tem-se, assim, que não basta a força para se impor uma norma como válida. Já Rousseau ([s.d.]:20), em seu majestoso O contrato Social, realisticamente havia advertido: “O mais forte não é jamais suficientemente forte para ser sempre o senhor, se não transformar sua força em Direito e a obediência em dever”. Igualmente curio-

sa é a advertência atribuída a Talleyrand, que, ante a prepotência de Napoleão, lhe teria afirmado: “Com as baionetas, Senhor, pode-se fazer tudo, menos uma coisa: sentar-se sobre elas”. É a diferença entre o poder-força e o verdadeiro poder que se traduz em autoridade, que se investe de superioridade moral e justificativa ética. O primeiro sustenta-se apenas mediante ameaça e intimidação. A autoridade, ao contrário, baseia-se primordialmente no respeito livremente consentido. (RIBEIRO, 2004. p.113).

O caminhar histórico-evolutivo consolidou uma ordem de ideias que se traduz nos dias atuais em regras que são postas sob a designação de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais e que, sem dúvida, constituem os limites da atuação estatal, significativamente no tocante ao emprego da força por parte do Estado contra o indivíduo ou a sociedade.

Nos tópicos seguintes abordaremos as quatro situações de emprego das Forças Armadas na preservação da ordem pública previstas constitucionalmente, que podemos denominar “intervenção lato sensu”, quais sejam: a intervenção federal decorrente de grave perturbação da ordem pública (art. 34, III da CF); o “Sistema Constitucional de Crises”, composto pelo Estado de Sítio e pelo Estado de Defesa (art. art. 136 e 137 da CF) e o emprego das Forças Armadas na Garantia de Lei e da Ordem (art. 142 da CF).

Podemos afirmar que as situações acima são totalmente distintas, conforme pode se extrair do disposto no art. 8º do Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001, que regula a atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, o qual determina que “para o emprego das Forças Armadas nos termos dos arts. 34 (Intervenção Federal), 136 (Estado de Defesa) e 137 (Estado de Sítio) da Constituição, o Presidente da República editará diretrizes específicas”.

Apesar da distinção acima, existem autores que entendem que tal ato normativo procurou caracterizar o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem como se fosse a própria intervenção federal prevista no artigo 34, III da CF.

Ao dizer que nos casos de intervenção federal serão editadas diretrizes específicas, o decreto deixou visível o seu objetivo de descharacterizar, como intervenção federal, o emprego das Forças Armadas na ordem interna. Em resumo: sob o pretexto de regulamentar a lei complementar, o decreto criou uma nova forma de intervenção federal e atribuiu poder de polícia às Forças Armadas. Um exercício de Poder Constituinte ilegítimo, com o

silêncio conivente do Congresso Nacional. (grifamos)(CAVALCANTI, 2006. p. 34).

Em que pese, paradoxalmente, tais normas constitucionais afetarem, de forma direta ou indireta, os direitos humanos fundamentais instituídos no texto constitucional, elas existem justamente para a defesa de tais direitos, sendo conhecido como o princípio *salus reipublicae suprema lex esto* (a salvação da república é a suprema lei).

3 INTERVENÇÃO FEDERAL DECORRENTE DE GRAVE PERTURBAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA (art. 34, III da CF)

A Carta Magna em seu artigo 18 prescreve a divisão político-administrativa da República Federativa do Brasil, reconhecendo a autonomia dos entes federados, caracterizada pela capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e legislação.

Conforme lição de Paulo e Alexandrino (2008) a mesma Carta Constitucional prevê o afastamento excepcional, parcial e temporário dessa autonomia, frente ao interesse maior de se preservar a própria unidade federativa, mediante a intervenção de uma unidade política em outra.

O modelo brasileiro, no entanto, somente autoriza a intervenção da União no Distrito Federal e nos Estados Federados e destes últimos nos municípios, não havendo possibilidade de intervenção da União diretamente nos municípios, salvo se estes estiverem localizados em Território Federal.

Conquanto a denominação “intervenção” induza a ideia de ingerência unilateral, existem duas espécies desse gênero: a espontânea (ou de ofício), de iniciativa do Chefe do Executivo e a provocada, quando a medida depende de provocação de algum órgão ao qual a Constituição Federal atribuiu tal competência, podendo esta dar-se mediante “solicitação” ou “requisição”, sendo que a diferença entre uma e outra reside na discricionariedade (solicitação) ou não (requisição) do Chefe do Poder Executivo.

As hipóteses de intervenção federal espontânea são voltadas para a defesa: da unidade nacional (art. 34, I e II da CF); da ordem pública (art. 34, III da CF); das finanças públicas (art. 34, V da CF), enquanto as hipóteses de intervenção federal provocada mediante requisição estão previstas no art. 34, IV (requisição do STF), VI (requisição do STF, STJ ou TSE) e VII (requisição do STF) todos da CF e a decorrente de solicitação está prevista art. 34, VI (na defesa dos Poderes Executivo ou Legislativo).

Apesar do tema ser deveras importante, interessa-nos para o desenvolvimento do

presente tópico apenas a intervenção federal na hipótese de defesa da ordem pública nos estados federados (art. 34, III da CF), uma vez que tal atividade, em situação de normalidade, está afeta ao mister das polícias estaduais.

O procedimento de intervenção da União nos Estados-membros, a depender da hipótese poderá ter as seguintes fases: iniciativa; fase judicial (somente nas hipóteses do art. 34, VI e VII da CF); expedição de decreto interventivo; controle político do Legislativo (não ocorre nas hipóteses do art. 34, VI e VII da CF, pois já houve controle judicial prévio).

Quanto à iniciativa, na hipótese de intervenção espontânea prevista no art. 34, I, II, III e V da CF o próprio Presidente da República poderá decretar a medida, não havendo previsão constitucional de ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

Diante do que já foi estudado, surgem então os seguintes questionamentos: como se desenvolve o procedimento de intervenção na hipótese de grave perturbação da ordem pública? Qual o órgão federal que irá apoiar ou substituir as forças estaduais no âmbito de determinado Estado da Federação?

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que regula a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, assim estabelece:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação: (grifamos)

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservar as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

I - patrulhamento; (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).
II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (Incluí-

do pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

III - prisões em flagrante delito. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Segundo o art. 9º, V, do Decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Defesa cabe ao Estado-Maior da Defesa “estabelecer diretrizes para a atuação das Forças Armadas nos casos de grave perturbação da ordem pública e de apoio às ações de combate aos delitos transfronteiriços ou ambientais”, porém, tais instrumentos normativos ainda não foram confeccionados.

Não obstante o disposto na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 97/99, até o momento só foi editado o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que regula a atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, prevista na parte final do artigo 142 da CF e na Lei Complementar nº 97/99, não havendo normatização quanto ao seu emprego nas demais situações excepcionais de emprego das Forças Armadas citadas anteriormente.

4 EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO “SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISES” (arts. 136 e 137 da CF)

Podemos definir crise como:

Um complexo de ações e reações em que duas ou mais partes entram em luta, desencadeando um processo de separação e desagregação do todo do qual participam, cuja preservação exige imediata avaliação ou julgamento da situação e pronta decisão e solução. (BARROS, 2001, p. 30).

As crises (ou contradições) podem ser normais ou insuportáveis, aquelas decorrem das naturais relações dos indivíduos isoladamente ou em grupo contra outros indivíduos ou grupos, sendo resolvidas conforme as normas socialmente aceitas, enquanto estas são caracterizadas por choques que não se compõe normalmente, conforme as normas sociais e jurídicas, acarretando uma desagregação social intolerável, ameaçando romper a própria constituição jurídica do Estado, afetando a governabilidade da sociedade política.

A Constituição de um Estado é em si mesma uma garantia dos direitos humanos fundamentais, em especial por instituir a separação dos Poderes da República (sistema de freios e contrapesos ou checks and balances), bem como o rol exemplificativo dos direitos e garantias fundamentais.

Paradoxalmente, mas necessariamente, a própria Constituição Federal prevê normas que suspendem os direitos e garantias fundamentais, em nome do interesse maior de preservar a própria existência do Estado, que a doutrina constitucionalista denominou “Sistema Constitucional de Crises”, composto pelo Estado de Defesa (art. 136 da CF) e Estado de Sítio (art. 137 da CF).

À possibilidade legal de suspensão dos direitos e garantias constitucionais a doutrina denomina de “legalidade constitucional excepcional”, assim entendida,

As garantias constitucionais são plenas na normalidade. Mas se a crise ameaça o Estado em sua constituição como estado de direito, decorre um estado de fato, transitório e excepcional, em que o pleno atendimento das garantias constitucionais seria empecilho à ação do Estado de modo a deixar desprotegida a ordem constituída do Direito. Se está em risco sua constituição jurídica, o Estado se defende como estado de direito. Para isso, normas de direito constitucional político criam institutos e condições de ações, constituindo uma legalidade constitucional excepcional, assim dita porque excepciona legalmente - constitucionalmente – as garantias constitucionais dos direitos humanos. (grifos do autor). (BARROS, 2001, p. 30).

O Estado de Defesa destinado a preservar ou restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidade de grandes proporções da natureza, previamente ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

Para nosso estudo interessa analisar o emprego das Forças Armadas na hipótese do Estado de Defesa decorrente da grave instabilidade institucional oriunda da quebra da ordem pública, donde extraímos que a decretação de tal medida só deve ser efetivada quando atingir a constituição jurídica do estado-membro, como por exemplo, o fechamento da Assembleia Legislativa de um determinado estado federado pela força policial, em cumprimento de ordem do Governador daquele Estado, devendo tal medida, ser precedida do uso das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (art. 142 da CF, Lei Complementar nº 97/99 e Decreto nº 3.897/01) ou de intervenção Federal (art. 34, III, da CF).

O decreto instituidor do Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas

coercitivas a vigorarem, dentre as quais as restrições aos direitos de reunião, sigilo da correspondência, da comunicação telegráfica e telefônica, sendo que existe na doutrina divergência quanto a esse rol ser taxativo ou exemplificativo.

Como se vê, não há necessidade do emprego das Forças Armadas em todas as hipóteses de Estado de Defesa, porém, em qualquer hipótese deve ser submetido ao Congresso Nacional, dentro de vinte e quatro horas da sua decretação, podendo ser rejeitado.

Por fim, o Estado de Defesa só precede necessariamente o Estado de Sítio na hipótese na parte final do inciso I do art. 137 da CF/88, isto é, quando da ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa.

Apesar da importância do tema, ainda não foram editados os atos normativos necessários ao emprego das Forças Armadas na situação do Estado de Defesa, existindo apenas uma previsão lacônica na Portaria Normativa nº 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007, que aprovou a Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04:

6.3.1 O emprego das FA na garantia dos poderes constitucionais possui caráter excepcional e efetiva-se por determinação do Presidente da República, por sua própria iniciativa ou por iniciativa dos outros poderes.

De qualquer forma o emprego das Forças Armadas só se justifica quando esgotados os meios operacionais dos órgãos de segurança pública, previstos no art. 144 da CF/88, quando, em determinado momento, sejam indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

5 EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (art. 142 da CF)

A Constituição Federal em seu art. 142 estabelece que,

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

Nesse diapasão, as Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, tem se estruturado fisicamente e doutrinariamente para atender ao seu

mister. Nesse sentido,

Nesse contexto, cabe ao EB preparar, adequada e permanentemente, a Força Terrestre, seu componente operacional, para o pronto emprego na execução dessas ações. A fim de otimizar esta necessidade fundamental, foram ativadas as chamadas “Forças de Ação Rápida Estratégicas” (FAR-E), constituídas pelas: Brigada de Infantaria Pára-quedista (BdInfPqdt), Comando e Unidades subordinadas sediadas no Rio de Janeiro/RJ; 11ª Brigada de Infantaria Leve – Garantia da Lei e da Ordem (BdInfL – GLO), Comando em Campinas/SP (onde também está baseado, subordinado ao Comando da Brigada, o Centro de Instrução das Op GLO) e Unidades no Estado de São Paulo; 12ª Brigada de Infantaria Leve – Aeromóvel (BdInfL – Amv), Comando em Caçapava/SP e Unidades, no Estado de São Paulo; e a Brigada de Operações Especiais (BdaOpEsp), Comando e Unidades, em Goiânia/GO.

As FAR-E constituem um contingente de valor divisionário, de pronto emprego estratégico, constituído por militares profissionais selecionados, dotado da mais alta prioridade de adestramento, instalações, bem como na dotação de armamento, munição, material e equipamento. Conta também, quando necessário, com a prioridade de apoio aéreo das aeronaves de asa móvel (helicópteros) dos batalhões do Comando de Aviação do Exército (CAvEx), e de asa fixa (aviões), dos esquadrões da Força Aérea Brasileira (FAB).

Além das FAR-E, todas as Organizações Militares, de valor Batalhão, Regimento e Grupo, de combate, apoio ao combate e logísticas da Força Terrestre, sediadas ao longo de todo o território nacional, subordinadas aos 7 Comandos Militares de Área (Planalto, Leste, Sudeste, Sul, Nordeste, Amazônia e Oeste) submetem-se a adestramento específico para as Operações de Garantia da Lei e da Ordem, conforme prescrito no Programa Padrão de Adestramento PPA-GLO, expedido pelo Comando de Operações Terrestres (COTer), sendo o Manual Reservado IP 85-1, “Operações de Garantia da Lei e da Ordem”, elaborado sob responsabilidade do Estado-Maior do Exército (EME), a fonte doutrinária prioritária para as ações dessa natureza da Força Terrestre.

A legislação militar específica para o preparo e emprego do EB nas Operações GLO, está contida na Diretriz de Planejamento Operacional Militar (DPOM)

Nr 01/2005 – GLO – Reservada, de 02 de junho de 2005, do COTer. Esta estabelece normas e atribuições gerais para o planejamento do emprego e a execução das ações de Garantia dos Poderes Constitucionais e da Lei e da Ordem, quando não decretadas as medidas de defesa do Estado, previstas na Constituição Federal. Define como ‘Forças Adversas’, ‘os segmentos do crime organizado, quadrilhas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas e munições, grupos armados e bandos de salteadores, atuantes ou existentes nas áreas sob responsabilidade dos Comandos Militares de Área’.

Em todo esse contexto, avulta o princípio básico de que o EB só emprega nas OpGLO tropas realmente adestradas para missões dessa natureza. (PINHEIRO, 2009).

As condicionantes legais para o emprego das Forças Armadas também são bem definidas, conforme previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 97/99 e Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que regula a atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, já citados anteriormente.

Como se vê o Estado Brasileiro já possui um instrumental legal, organizacional e doutrinário para fazer frente à grave perturbação da ordem pública nos estados membros, quando da “falência operacional” dos órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública, previstos no art. 144 da CF/88, não havendo necessidade de se sobrepor outra estrutura operacional, a exemplo da Força Nacional de Segurança-FNS.

Apesar da atuação das Forças Armadas nas quatro situações constitucionais já citadas, a saber, a Intervenção Federal, o Estado de Defesa, o Estado de Sítio e o emprego na Garantia da Lei e da Ordem, tais situações acabam sendo confundidas pelos poucos autores que se aventuraram a escrever acerca do tema. Nesse sentido,

O emprego da Força Terrestre na garantia da lei e da ordem será realizado em situações caracterizadas pelo grau de comprometimento da ordem pública e pela aplicação ou não de salvaguardas constitucionais (...) Em situações de maior gravidade, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem será conduzida através da decretação da Intervenção Federal, do Estado de Defesa ou do Estado de Sítio. (SILVA, 2006).

Ora, se as situações não fossem distintas o

art. 8º do Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001, não teria previsto que “para o emprego das Forças Armadas nos termos dos arts. 34 (Intervenção Federal), 136 (Estado de Defesa) e 137 (Estado de Sítio) da Constituição, o Presidente da República editará diretrizes específicas”.

É importante lembrar que apesar do uso da força por parte das Forças Armadas, estas não podem ultrapassar os limites legais, nesse sentido,

A legislação brasileira possui normas específicas que permitem o emprego das Forças Armadas, particularmente o Exército, na garantia da lei e da ordem, estabelecendo adequados mecanismos democráticos de controle, de acordo com a gravidade da situação. (SILVA, 2006).

6 FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (FNSP)

Como falamos na introdução deste trabalho iremos abordar a partir de agora algumas questões relevantes sobre a Força Nacional de Segurança Pública – FNSP dentro dos aspectos jurídicos e administrativos, uma vez que tal força policial criada pela União esbarra em alguns preceitos de inconstitucionalidade, bem como causa alguns transtornos de ordem penal e processual penal quando a atuação da mesma se resulta crimes de natureza militar ou quando seus integrantes transgridem a disciplina.

6.1 INCONSTITUCIONALIDADE DA FNSP

Sendo bem didático e para melhor entendimento vamos trabalhar item por item para mostrar como o Governo Federal cria uma força de segurança vinculada a União com efetivo de policiais e bombeiros militares dos mais diversos Estados da Federação e esquece os preceitos constitucionais do artigo 144, que ditam a responsabilidade de cada entidade sobre a segurança pública e que em momento algum faz referência ou dá alguma competência a FNSP, logo observamos a primeira discrepância ou mesmo desrespeito a norma suprema País, a Constituição.

Buscando ainda o artigo 144 da CF, em seu parágrafo 7º, determina que: “a lei discipline a organização e funcionamento dos órgãos de segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Entende-se por “Lei” em seu sentido estrito e formal, como sendo aquela elaborada a partir de um processo legislativo, conforme preceitua o art. 59, da CF. Aí vem nosso questionamento: Como pode uma matéria

específica e tão delicada de um artigo da Constituição Federal (uma lei) ser tratada e regulamentada por um decreto repleto de vícios jurídicos?

Alegando o artigo 241 da CF, que foi emendado pela EC nº19/98, prevê que:

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os federados, autorizados 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.

Levando em consideração esse artigo, vemos que ele fala que esses convênios devem ser tratados por “lei” e não decreto, como o que institui a Força Nacional.

É notório que o tema Segurança Pública, mais precisamente o policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, como uma atividade específica, típica e exclusiva dos Estados e do Distrito Federal, que se encontra tipificada no art. 144 da CF, não pode ser tratada por convênio ou consórcio. Indo mais além e evocando o art. 25, inciso I, da Carta Magna que prevê: “Revoga a partir de 180 dias da vigência da CF, todos os dispositivos legais que atribuam ou delegam a órgão do poder executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso nacional, especialmente no que tange a ação normativa”.

Ouseja, a União, os Estados e Municípios não podem tratar ou legislar sobre temas normatizados na CF, salvo as hipóteses em a própria CF autorize delegação por parte do ente federado competente. Não estando à atribuição do policiamento ostensivo (função da PM) delegada a União regulamentar ou usurpar através de outro órgão tal prerrogativa legal.

6.2 CONFLITOS NO ÂMBITO PENAL MILITAR E PROCESSUAL PENAL MILITAR

Quando chegamos a esse campo de análise, observamos outra anomalia que pode se causar ou que já esteja acontecendo nas atuações da FNSP, é no que diz respeito às normatizações previstas no Código Penal Militar (CPM) e no Código de Processo Penal Militar (CPPM), este último mais especificamente é que vem trazendo as maiores dúvidas em relação aos procedimentos a serem tomados durante o cometimento de um crime de natureza militar. Vejamos agora alguns desses conflitos exemplificando com possíveis ocorrências e embasando legalmente o que prescreve a Legislação Militar.

Sabemos que a FNSP é formada por in-

tegrantes das mais diversas Polícias Militares do Brasil, vem daí o primeiro questionamento, em uma ocorrência em que estejam atuando policiais do Amazonas, da Paraíba, do Sergipe e do Acre que resulte em uma lesão corporal grave contra uma vítima civil, de quem será a responsabilidade em instaurar o IPM? Do Ministro da Justiça? Dos comandantes gerais da PM do Amazonas, Acre, Paraíba ou Sergipe? Do Exército Brasileiro? Da Polícia Federal? Não é fácil ou é quase impossível definir quem será a autoridade delegante, uma vez que a criação de tal Força Policial é legalmente inexistente e eivada de vícios. Pelo CPPM, o comandante militar do policial é responsável pela instauração, ou seja, como militares estaduais os comandantes gerais de cada Estado do militar seria o responsável por dar início ao procedimento. Quanto ao Ministro da Justiça o mesmo não tem competência para tal. Como o crime em discussão não está no âmbito da Polícia Judiciária da União a Polícia Federal não poderá atuar, pois divergiria do texto constitucional. Muito menos o Exército Brasileiro, pois somente as Polícias e Bombeiros Militares dos Estados e do DF são legalmente amparadas para proceder ao inquérito, uma vez que tal crime encontra-se na esfera militar estadual.

Aí vem a segunda aberração: se são militares do Acre, Amazonas, Sergipe e Paraíba os encarregados do procedimento for um de oficial de cada Estado e se suas conclusões forem divergentes? Bem como, na esfera judicial, se pelo fato houver, sentença condenatória e absolutória, como por exemplo, por falta de provas? Como um juiz conseguiu provar e outro não? É complicado responder esse questionamento. O mais provável que todo o procedimento realizado possa ser anulado por divergências ou vícios na instauração de tal. Pois, criou-se uma estrutura sem observar os quesitos legais peculiares da instituição “consorciada ou conveniada” que cedeu seus policiais.

Vemos que a “preocupação” em se criar uma nova polícia foi maior que os cuidados legais a serem tomados pra que não viesse a ocorrer esses tipos de transtornos quando fatos dessa natureza ocorressem.

6.3 CONFLITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

Pra começar a falar da esfera administrativa buscamos entender a organização interna da FNSP. Saber a quem está subordinada? Qual o regime disciplinar vigente? Qual a sua natureza, se é militar ou civil? Que instituições fazem parte do “convênio”? Regime de pagamento do pessoal empenhado e qual o percentual de homens cada instituição tem

que fornecer para FN? Diante destes questionamentos sugeriram alguns conflitos, vamos a eles agora.

Segundo site do Ministério da Justiça, onde consta um sítio institucional da Força Nacional que fala sobre o treinamento, efetivo, missão e uma portaria que regula as ações da FNSP. Nela diz que o efetivo da Força é de 6767 homens, sob coordenação da Secretária Nacional de Segurança Pública e subordinada ao Ministério da Justiça. O uso e permanência deste efetivo nas localidades solicitantes são feitos mediante autorização do Ministro da Justiça, ou seja, ele passa a ser uma espécie de comandante geral desses policiais e bombeiros. Mas ele, o ministro, não tem competência para aplicar sanções disciplinares ao efetivo empenhado.

Quanto ao regime disciplinar existente observou-se que nenhum dos decretos e portarias do referido ministério tipificam o que fazer, por exemplo, no caso de um policial militar empenhado em missão faltar a um dia de serviço, sem justificativa. Ele é devolvido a sua instituição, punido ou descontado de suas diárias? Não existe nada que regule tal situação, ficando uma sombra neste aspecto.

Outro fato interessante a ser analisado é a natureza da FNSP, se é militar ou civil? Segundo a Lei nº11.473 de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº10.277, de 10 de setembro de 2001, convertida da Medida Provisória nº 345, de 2007, em seu artigo art. 5º diz prescreve que “As atividades de cooperação federativa, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública serão desempenhadas por militares e servidores civis dos entes federados que celebrarem convênio”.

Ou seja, ele trata de militares e grifo servidores civis, em hipótese alguma ele fala em policiais civis e federais. Mas isso não responde na totalidade o questionamento, não existe nada que diga que a FNSP é militar ou civil, o que se vê é um órgão extremamente militarizado, com instituição de bandeira, estandarte, brevê e brasão próprios, símbolos típicos de corporações militares, conforme portaria nº 27/2009 e 28/2009, que cria o Estandarte Histórico e Bandeira Insígnia de Direção do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública, respectivamente. Além disso, sua estrutura operacional é similar à estrutura militar como no caso do BEPE (Batalhão Especial de Pronto Emprego) instalado no município de Luziânia, Goiás.

Quanto ao efetivo mobilizado pelos Estados participantes é obrigatório:

Prever a obrigatoriedade de mobilização permanente de, no mínimo, 8,5% do efetivo dos órgãos de segurança pública dos

Estados e do Distrito Federal treinado pelo Programa de Cooperação, para emprego imediato na Força Nacional de Segurança Pública. (Art. 4º a Lei nº11.473 de 10 de maio de 2007).

Diante disso, por exemplo, em uma instituição que tenha treinado 1000 homens no Programa terá que ceder 85 homens à FNSP. E o pior continua a arcar com a folha de pagamento desse policial ou Bombeiro que esteja cedido, ou seja, causa um dano ao erário de seu Estado e deixando de executar o policiamento na comunidade onde devia estar trabalhando.

Parafraseando um ditado popular de “descobrir um santo pra cobrir outro” citamos o exemplo do entorno de Brasília, um dos locais mais violentos do país, onde segundo dados do site do Ministério da Justiça e do Gabinete de Gestão Integrada, houve uma redução nos crimes de homicídio de 27,5% dos após a atuação da Força Nacional de Segurança em 2011. O inverso ocorre nos Estados que tem policiais cedidos ao Programa aonde a violência vem aumentando a cada ano, como exemplo disso citamos a 8ª Companhia Interativa Comunitária, na Zona Oeste de Manaus, que teve um aumento 31 para 46 mortes, que dá uma elevação de 67% dos índices de homicídio de 2010 em relação a 2011, segundo dados do Infopol/SESEG. Assim sendo se o efetivo do Estado do Amazonas que está empenhado na FNSP que girava em torno de 30 a 50 policiais em 2011, estivesse trabalhando nesta Companhia, reforçando o policiamento, sendo empregado na sua atividade fim, poderia ter reduzido ou pelo menos mantido os números. Resumindo, a máxima do início do parágrafo acaba tornando-se verdadeira.

7 CONCLUSÃO

Conforme ficou demonstrado no presente trabalho a República Federativa do Brasil possui um sistema formal de Segurança Pública apto a fazer frente às demandas decorrentes de grave perturbação da ordem pública no qual se incluem quatro modalidades de intervenção em sentido amplo, a saber, a intervenção federal (intervenção em sentido estrito, art. 34, III, da CF), estado de defesa (art.136 da CF), estado de sítio (art. 137 da CF) e emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (art. 142).

Especificamente o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem se encontra suficientemente normatizada. Não havendo necessidade alguma da criação de uma outra Força Policial que não encontra respaldo constitucional, bem como gera uma série de transtornos de

ordem legal, além disso acarreta uma despesa desnecessária ao erário público, uma vez, que as Forças Armadas já possuem uma estrutura física e doutrinária para cumprimento desse tipo de missão que a Constituição Federal lhe atribuiu.

Logo vemos a total falta de uma política de segurança pública, pois criou-se uma instituição com as mesmas funções atribuídas pela Constituição Brasileira às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal, quando poderia resolver os problemas já existentes nos órgãos de segurança legalmente constituídos, tais como: Estabelecimento de um piso salarial unificado, revisão dos mecanismos penais e de execução penal, diminuição de ingerência política, com a nomeação dos titulares dos órgãos para um mandato a exemplo do que ocorre no Ministério Público, a autonomia financeira e orçamentária as instituições de segurança, estabelecimento de um percentual mínimo para segurança pública no orçamento da União, Estados, DF e Municípios.

Resumindo, o governo brasileiro não tem uma política pública de segurança estabelecida atualmente, nem em longo prazo, apenas tem se pautado em FAZER MAIS DO MESMO.

REFERÊNCIAS

Obras:

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional Descomplicado**. 2ª edição. Editora Impetus. Rio de Janeiro. 2008. p. 291.

RIBEIRO, Fernando Armando. **Conflitos no Estado Constitucional Democrático – por uma compreensão jurídica da desobediência civil**. Mandamentos Editora. Belo Horizonte, 2004. Pág.113.

SCALQUETTE, Cláudia Silva. **Sistema Constitucional das Crises: os Direitos Fundamentais face a situações extremas**. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre. 2004. Pág. 23.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo - 10ª Edição Revista**. Malheiros Editores. São Paulo. 1995. Pág. 150.

Periódicos:

ASSIS, Julio César de. **A inconstitucionalidade da Força Nacional de Segurança Pública/JusMilitaris**. Disponível em: < http: www. jusmilitaris.com.br>. Acesso em 15 maio 2012. BARROS, Sérgio Resende de. **Sistema Constitucional de Crises**. Revista Jurídica da Escola Super-

rior do Ministério Público do Estado de São Paulo. vol. 1. n. 2. Jul a Dez/2001. Pag. 30. Disponível em <http://www.esmp.sp.gov.br/Menu_Menu_biblioteca.htm>. Acesso em 27 de maio de 2012.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. **Múltiplos aspectos do emprego das Forças Armadas (FA) na Garantia da Lei e da Ordem(-GLO)**. Revista da Escola de Guerra Naval,[Rio de Janeiro], p. 32-36, dez.2006.Disponível em <<http://www.egn.mar.mil.br/revistaEgn/dezembro2006/06-multiplosAspectosForcasArmadas.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2012.

OLIVEIRA, Arcanjo Vieira de. **Policiais Militares x Força Nacional de Segurança Pública/JusMilitaris**. Disponível em: < [http: www.jusmilitaris.com.br](http://www.jusmilitaris.com.br)>. Acesso em 25 abril 2012.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. **A Segurança Pública, o Exército Brasileiro e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem**. Estudos e Pesquisas 322, [Fórum Especial 2009 – Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como “Sonho Brasileiro”, Oportunidade para as Favelas]. Disponível em: <<http://www.inae.org.br/sec.php?s=410&i=p-t&p=25>>. Acesso em 27 de maio de 2012.

SILVA, Fernando Carlos Santos da. **Aspectos legais do emprego do Exército na Garantia da Lei e da Ordem**. In: Ambito Juridico, Rio Grande, IX, n.30, jun 2006. Disponível em: < www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1179>. Acesso em 28 de maio de 2012.

Legislação:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. <Disponível em <https://www.defesa.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-bdlegis.html>>. Acesso em 10 de maio de 2012.

BRASIL. Decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000. **Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências**.<Disponível em <https://www.planalto.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-bdlegis.html>>. Acesso em 11 de maio de 2012.

BRASIL. Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001. **Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências.** <Disponível em <https://www.planalto.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-bdlegis.html>.>. Acesso em 19 de maio de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.473 de 10 de maio de 2007. **Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.** <Disponível em <https://www.planalto.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-bdlegis.html>.>. Acesso em 11 de maio de 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 - 9 jun. 1999 – **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.** <Disponível em <https://www.planalto.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-bdlegis.html>.>. Acesso em 12 de maio de 2012.

BRASIL. Portaria Normativa nº 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007. **Aprova a Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04.** <Disponível em <https://www.defesa.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-bdlegis.html>.>. Acesso em 10 de maio de 2012.

**ARTIGO SUBMETIDO EM 18/03/2014 E ACEITO
PARA PUBLICAÇÃO EM 27/04/2014.**
