

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (FN) IRVALDO SANTOS DE OLIVEIRA

GARANTIA DA LEI E DA ORDEM:

uma abordagem à luz da Teoria Tridimensional do Direito.

Rio de Janeiro

2017

CC (FN) IRVALDO SANTOS DE OLIVEIRA

GARANTIA DA LEI E DA ORDEM:

uma abordagem à luz da Teoria Tridimensional do Direito.

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF André Marcus Blower

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2017

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sua fidelidade e pela presença constante na minha vida.

A minha esposa Patricia, por me mostrar a pertinência do tema, por todo apoio e suporte, sem os quais este trabalho não teria sido concluído.

Ao meu filho Felipe, pelo seu apoio e carinho a cada entrada cuidadosa no quarto, para saber como estava o trabalho e renovar a minha motivação com um beijo.

Ao meu filho Davi, por me desobedecer com suas surtidas no quarto, cheias de alegria, não deixando que eu perdesse momentos preciosos.

Aos meus pais Edvaldo e Irene, e ao meu irmão Ediene, o instrumento que Deus usou para me trazer até aqui, serei sempre grato pelo amor de vocês e por me apoiarem em todos os momentos.

Ao meu orientador, Capitão de Fragata Blower, por compartilhar comigo um pouco da sua experiência jurídica e acadêmica, pelas orientações que sobrepujaram o tema, pela paciência e, principalmente, por ter se mostrado um amigo com o qual pude contar. A experiência obtida nesse processo foi um aspecto marcante do curso.

Ao Capitão de Mar e Guerra (RM1-FN) Oliveira e Capitão de Fragata (RM1) Nagashima, por todo apoio e toda atenção que me foi dispensada.

Aos meus amigos de turma Arthur, Anthony, Ronald, Clark e Pietro, pelo apoio, união e pelas conversas agregadoras.

RESUMO

Diante do contexto atual de insegurança, vigente em diversos Estados federados e da valoração pela sociedade da conduta profissional das Forças Armadas, estas têm sido cada vez mais empregadas em ações de segurança pública, sob a égide da Garantia da Lei e da Ordem. Porém, a Constituição Federal define claramente quais são os órgãos de segurança pública, nos quais as Forças Armadas não figuram. Ademais, apesar de estar estabelecida a destinação constitucional de Garantia da Lei e da Ordem para consecução pelas Forças Armadas, tal emprego deve ocorrer com os critérios definidos em Lei Complementar e, precipuamente, sob a condição de excepcionalidade. Com base em um Decreto que apresenta conteúdo controverso e bastante criticado por juristas, o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, tem sido banalizado, para uma adaptação à “militarização” da Segurança Pública ou “policialização” das Forças Armadas, como muitos críticos têm definido. Para analisar esse embate, utiliza-se a Teoria Tridimensional do Direito, que leciona a complementariedade de três elementos – fato, valor e norma – de certo que, segundo o saudoso jurista Miguel Reale (1910-2006), a norma nasce de um fato, objetivando garantir um valor. Com o passar do tempo, esses elementos sofrem variações, passando por um processo de variação semântica, ou seja, surgem novos fatos e valores. Sendo assim, a norma deve adequar-se a esse processo, voltando à correlação dinâmica com os novos fatos e valores. Para desenvolver a pesquisa, utiliza-se o método exploratório, tendo como propósito responder a seguinte questão: tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados federados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, estaria o emprego das FA, em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), legitimado?

Palavras-chave: Forças Armadas. Garantia da Lei e da Ordem. Teoria Tridimensional do Direito. Legitimidade.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Esquema de acionamento do emprego das FA em GLO.....	58
Figura 2 -	Nomogênese jurídica.....	60
Figura 3 -	Processo de variação semântica do Direito.....	60
Figura 4 -	Pirâmide da criminalidade.....	61
Figura 5 -	Decreto de 13 de fevereiro de 2017.....	66
Figura 6 -	Decreto de 24 de maio de 2017.....	70
Figura 7 -	Decreto de 28 de julho de 2017.....	71

LISTA DE TABELAS

1 -	Confiança nas Forças Armadas do Brasil.....	62
2 -	Percepção sobre o trabalho realizado pelas FA do Brasil.....	63
3 -	Funções das FA do Brasil.....	64
4 -	Confiança nas instituições policiais (Brasil).....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 –	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPM –	Código Penal Militar
CPPM –	Código de Processo Penal Militar
EB –	Exército Brasileiro
END –	Estratégia Nacional de Defesa
FA –	Forças Armadas
FNSP –	Força Nacional de Segurança Pública
GLO –	Garantia da Lei e da Ordem
IPEA –	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JC –	Justiça Comum
JME –	Justiça Militar Estadual
JMU –	Justiça Militar da União
LC –	Lei Complementar
MD –	Ministério da Defesa
MPM –	Ministério Público Militar
Op GLO –	Operação de Garantia da Lei e da Ordem
OSP –	Órgão de Segurança Pública
PGR –	Procuradoria Geral da República
PM –	Polícia Militar
PN –	Portaria Normativa
SIPS –	Sistema de Indicadores de Percepção Social
STF –	Supremo Tribunal Federal
STM –	Superior Tribunal Militar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	ARQUÉTIPO JURÍDICO	11
2.1	Na Constituição	11
2.2	Na esfera da Lei Complementar	13
2.3	Sua regulamentação por Decreto	15
2.4	A Portaria Normativa	17
2.5	Intervenção Federal e o Sistema Constitucional de Crise	21
2.6	Competência jurídica nas ações de GLO	24
3	A TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO	28
3.1	Dialeiticidade dos três elementos	28
3.2	Nomogênese jurídica	29
3.3	O processo de variação semântica	31
4	A GLO SOB A LENTE DA TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO	33
4.1	Dos Fatos	33
4.2	Dos Valores	40
4.3	Das Normas	43
4.4	A nomogênese jurídica e o processo de variação semântica para o contexto atual	45
5	CONCLUSÃO	50
	REFERÊNCIAS	53
	ANEXOS	57

1 INTRODUÇÃO

A eleição indireta a Presidente da República (PR), no ano de 1985, promoveu um sensível afastamento das Forças Armadas (FA) do campo político. Tal fato, apesar de ocasionar, segundo Vidigal (2002), uma maior dedicação à área técnico-profissional castrense, tornou as Forças Armadas (FA) menos próximas à sociedade, já que recolhidas ao aquartelamento.

Além disso, outros fatos, no campo das relações civis-militares, surgiram a partir da década de 1990, como: a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), no ano de 1996 e sua revisão em 2005; a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999; a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008; e a tríplice publicação dos Documentos de Defesa, em 2012, quais sejam, a Política Nacional de Defesa (PND), a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Esses últimos diplomas jurídicos propugnam uma posição de busca de estabilidade regional do Estado brasileiro em meio a um ambiente sul-americano considerado estável, demonstrando um entorno supostamente pacífico que pode provocar questionamentos pela sociedade a respeito da missão precípua das FA.

Esses fatos, associados a um cenário de segurança pública delicado, podem induzir a sociedade a ver as FA como um recurso disponível para atender aos seus anseios por demanda de atividade policial, em função do reconhecimento da sua capacidade de enfrentamento das ameaças e valoração da sua conduta ético-profissional.

Dessa forma, sob a égide da destinação constitucional das FA à Garantia da Lei e da Ordem (GLO), destinação esta que conserva requisitos bem definidos para o seu desenvolvimento, e em busca de uma rápida resposta aos anseios de segurança por parte da sociedade, as autoridades acabam fazendo uso da tropa em ações típicas dos Órgãos de Segurança Pública (OSP).

Posto isso, esta pesquisa tem como propósito responder ao seguinte

questionamento: tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados federados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, estaria o emprego das FA, em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), legitimado¹?

O recorte temporal da pesquisa tem início na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), pautando-se pela evolução do arcabouço jurídico voltado à GLO, até a última publicação de norma afeta a GLO, isto é o Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017.

Este estudo se faz relevante em função de aludir a um assunto atual que envolve abordagens divergentes, observando-se expressões como: “uso político das FA”; “policialização das FA”; e “militarização da segurança pública”. Todas em função da descaracterização das FA no que concerne à sua verdadeira vocação e pelo seu contato direto com a sociedade, trazendo riscos significativos para ambas as partes, quando não observados os requisitos pertinentes.

A pesquisa se desenvolve pelo método exploratório, por meio de coleta de dados em bibliografias e normas que envolvem o assunto, utilizando como referencial teórico a “Teoria Tridimensional do Direito”, desenvolvida por Miguel Reale (1910-2006).

O trabalho foi estruturado em cinco capítulos, considerando esta introdução como o primeiro capítulo.

O segundo capítulo, aborda a definição de GLO e o seu arquétipo jurídico, com abrangência das instruções normativas, de modo a compor uma consciência situacional dos aspectos jurídicos pertinentes.

No terceiro capítulo, discorre-se sobre o referencial teórico. A Teoria Tridimensional do Direito conduz a uma análise e um alinhamento dos elementos que

¹ O termo legitimidade é utilizado para se referir àquilo que se revestiu de determinadas formalidades de modo a deixar conforme a lei (N.A.).

envolvem o assunto. Nesta teoria, se observa-se que a norma origina-se de um fato e objetiva garantir um valor (REALE, 1994). Vale dizer, o emprego das FA, em Op GLO, tendo por premissa os fatos apontados e a valoração daquelas pela sociedade, deve estear-se nos princípios da Teoria Tridimensional do Direito, e estar consoante à pertinente e à específica legislação.

No quarto capítulo, desenvolve-se a análise dos elementos basilares da Teoria Tridimensional do Direito sob a perspectiva do tema em estudo, seguida de uma análise de variações semânticas ao longo do tempo e da ocorrência da dialeticidade descrita na Teoria, necessária para o desenvolvimento da norma.

No quinto capítulo, a conclusão busca trazer os elementos probatórios de que tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados federados, sem o caráter de excepcionalidade, adicionado ao clamor popular pela presença da tropa na rua, o emprego das FA, em Op GLO, não se encontra legitimado.

2 ARQUÉTIPO JURÍDICO

Observa-se, por definição, que a GLO² se constitui de uma atuação excepcional das FA e dos OSP realizada sob condicionantes jurídicas.

De acordo com Silva (2014), o Brasil, diferentemente de outros Estados, não possui um Manual de Direito Operacional Militar³, compilando as condicionantes jurídicas para a realização das operações militares como é o caso da GLO, tampouco uma cadeira de Direito Operacional Militar Brasileiro nas Universidades ou Escolas Militares visando ao aporte jurídico no planejamento, direção e condução de operações militares.

Não obstante, no Brasil, o emprego operacional das FA, é apresentado, além da Constituição, em diversas normas emanadas pelo próprio Poder Legislativo, pela Presidência da República, pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos das Forças Armadas, bem como por tratados e Convenções internacionais, constituindo-se, assim, o Direito Operacional Militar Brasileiro (SILVA, 2014).

Nesse sentido, busca-se dispor, de maneira hierárquica, as condicionantes legais, as instruções normativas, e outros aspectos jurídicos que envolvem uma Op GLO para o desenvolvimento de uma consciência situacional jurídica em relação a esse tipo de operação.

2.1 Na Constituição

Fundamentalmente, o emprego das FA em operações de GLO tem sua previsão legal na Constituição, não sendo de caráter inovador na vigente Carta Magna, pois, em quase

² Atuação coordenada das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, possui caráter excepcional, episódico e temporário. Ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A decisão presidencial para o emprego das Forças Armadas nessa situação poderá ocorrer diretamente por sua própria iniciativa ou por solicitação dos chefes dos outros poderes constitucionais, representados pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015, p. 129).

³ O Direito Operacional Militar é o conjunto de normas e princípios jurídicos que tratam do emprego operacional de uma Força Armada. Abrange tanto as normas e princípios nacionais, como as normas, princípios, usos e costumes internacionais que tratam do emprego operacional de uma Força Armada (SILVA, 2014, p. 12).

todas as constituições brasileiras, observam-se disposições relativas ao emprego das FA em GLO (QUADRO 1, ANEXO A).

Conforme observado por Cavalcanti (2006), na CF/88, foi retirado o termo “dentro dos limites da lei”, o que evidencia a preocupação de uma possível ponderação por parte dos Comandantes militares pelo emprego das FA sem o esgotamento dos instrumentos próprios e sob uma ordem ilegal. Mas, tal alteração em nada muda o entendimento dos militares do dever de cumprimento das ordens superiores.

Loureiro (2006), destaca que a Justiça Militar (JM) ficou limitada aos crimes militares previstos em lei, sem o atendimento a civis, em prol da segurança nacional ou interna.

A CF/88 prevê ainda, no seu art. 21, a competência da União para o estabelecimento do estado de sítio, de defesa e da intervenção federal, medidas que envolvem o cerceamento de direitos individuais, necessitando da aprovação do Congresso Nacional. Além disso, observa a necessidade da definição, por Decreto, das garantias constitucionais que serão suspensas, a região atingida e a duração da exceção.

Prevê também, no art. 34, a não intervenção nos Estados pela União, exceto em casos especiais, dentre eles, pôr fim a grave comprometimento da ordem pública, a partir de um Decreto, definindo-se o interventor, se for o caso; a amplitude; e o prazo.

É importante ressaltar que no texto de 1988, pela primeira vez, a segurança pública está destacada em um capítulo a ela dedicado (capítulo III do título V). Nele define-se os órgãos responsáveis para tal, sem a menção das FA, cabendo a Polícia Militar a preservação da ordem pública. Sendo assim, fica definido, constitucionalmente, o emprego das FA fora da esfera da segurança pública.

Conforme pode ser observado no QUADRO 1 (ANEXO A), com exceção da Constituição de 1937, todas as demais Cartas referem-se claramente ao emprego das FA no

ambiente interno e para a garantia da lei e da ordem, enumerando requisitos específicos dentro de cada contexto, apontando maior ou menor autonomia de atuação do aparato militar.

2.2 Na esfera da Lei Complementar

Uma Lei Complementar (LC) é criada quando determinado expressamente na Constituição, pela necessidade de regulamentação de uma determinada matéria⁴.

Sendo assim, conforme estabelecido no § 1º do art. 142 da CF/88, foi criada a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 (LC 69/91) para o estabelecimento das normas gerais para a organização, preparo e emprego das FA. Com a criação do MD, a LC 69/91 foi revogada pela LC nº 97, de 09 de junho de 1999 (LC 97/99).

A LC 97/99 já sofreu duas alterações, uma através da Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004 (LC 117/04), para o estabelecer as novas atribuições subsidiárias; e a outra pela Lei Complementar nº 136 de 25, de agosto de 2010 (LC 136/10), para a criar o Estado-Maior Conjunto das FA e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

A LC 97/99 inicia o seu texto (art. 1º) citando o art. 142 da CF/88 e definindo em seu parágrafo único que também cabem as FA o cumprimento de atribuições subsidiárias especificadas nesta Lei, sem que isso comprometa a sua finalidade constitucional.

Os requisitos relativos ao emprego das FA em operações de GLO encontram-se descritos, no art. 15, cujos principais aspectos serão destacados a seguir.

O *caput* e § 1º estabelecem que a responsabilidade pelo emprego é do Presidente da República, podendo também o pedido partir do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

O § 2º define que o emprego se dará quando se esgotarem os instrumentos, descritos no art. 144 da CF/88, capazes de garantir a ordem pública e a segurança das pessoas

⁴ Portal da Legislação. Governo Federal. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/leis-complementares>>. Acesso em: 27 abr.2017.

e do patrimônio⁵. Este requisito é ampliado no § 3º, aludindo-se que são considerados esgotados quando forem reconhecidos, formalmente, como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para o desempenho regular de sua missão constitucional, pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual.

De acordo com o seu § 4º, as FA, após mensagem do Presidente da República, ativarão seus órgãos operacionais para o desenvolvimento das ações necessárias, em uma área definida, por tempo limitado, e de maneira episódica. Este último aspecto remete à característica do que é ocasional, o que denota a excepcionalidade do emprego.

A autoridade encarregada das operações receberá, formalmente, da autoridade competente, o controle operacional dos órgãos de segurança pública que se fizerem necessários para o desempenho das suas tarefas (§. 5º da LC 97/99). Ressalta-se, porém, que tal artigo não deixa claro que a autoridade encarregada das operações será uma autoridade militar (BRASIL, 1999).

Extraídos os principais requisitos, pode-se, ainda, observar na LC 97/99 que, em nenhum momento, se faz referência à necessidade de decretação do Estado de Defesa ou Estado de Sítio.

Acrescente-se que o § 7º, do art. 15, da mesma LC, caracteriza a atuação do militar em operação de GLO como atividade militar para os fins do art. 124 da CF/88. Este artigo da Constituição, estabelece, no seu *caput*, que o julgamento do militar será realizado pela Justiça Militar da União (JMU), nos crimes militares definidos em lei.

Outro aspecto a ser observado na LC é que a Op GLO não é caracterizada como atribuição subsidiária, sendo estas descritas no capítulo VI. Fato que também se observa descrito no § 1º do art. 1º da IN nº 1/MB/MD, de 5 de março de 2013 (BRASIL, 2013).

⁵ 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).

2.3 Sua regulamentação por Decreto

De acordo com o art. 84 da CF/88, o Presidente da República tem a competência privativa de expedir Decretos⁶ para a regulamentação de leis, com o objetivo nortear a sua perfeita execução.

Nesse sentido, com o propósito de regulamentar a LC 97/99, foi expedido o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (Decreto 3.897/01), fixando as diretrizes para o emprego das FA na GLO, cujos principais pontos serão destacados a seguir.

O Decreto reforça, no *caput* do art. 2º e no seu § 1º, que cabe, exclusivamente, ao Presidente da República decidir sobre o emprego das FA na GLO, por sua iniciativa ou dos demais poderes constitucionais, conforme o § 1º do art. 15º da LC 97/99 e inclui no § 2º que essa decisão pode ocorrer em consideração à solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal.

Reforça também, no seu art. 3º, que o emprego das FA na GLO se dará quando esgotados os instrumentos previstos no art. 144 da CF/88, aduzindo às FA a incumbência de realização de ações de polícia ostensiva, da mesma maneira que a Polícia Militar (PM), sempre que necessário, ou seja, atribui poder de polícia às FA.

No parágrafo único do art. 3º, mantém-se a definição apresentada na LC 97/99 com relação ao esgotamento dos meios previstos no art. 144 da CF/88, considerando-os assim, quando indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes, porém não faz menção da necessidade de serem eles, formalmente, reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual conforme § 3º do inciso III do art. 15 da LC 97/99.

O art. 4º apresenta que no caso da disponibilidade de meios da PM, porém sendo eles insuficientes, a mesma atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional militar, com o consentimento do Governador do Estado. Esse artigo apresenta uma aparente

⁶ Portal da Legislação. Governo Federal. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/decretos-1>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

divergência com relação ao § 5º do inciso III do art. 15 da LC 97/99, onde é definindo que, sendo determinado o emprego das FA na GLO, cabe a autoridade competente, formalmente, transferir o controle operacional dos OSP necessários para o Comandante da Operação.

O § 1º do art. 4º define controle operacional nos moldes do § 6º do art. 15 da LC 97/99, porém para “tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos policiais” e não para “tarefas específicas serem desempenhadas por efetivos dos OSP”, como descrito na LC 97/99. Dessa maneira, o Corpo de Bombeiros Militar (CBM), que é um OSP, de acordo com o inciso V do art. 144 da CF/88, não ficaria sujeito ao controle operacional do comandante militar da operação de GLO, se necessário.

O art. 5º reforça o caráter episódico, com área restrita e no menor espaço de tempo possível, porém, apresenta outras abrangências para a GLO, definindo que além do previsto no art. 3º e 4º, as FA poderão ser empregadas em casos de presunção da perturbação da ordem, tais como em eventos oficiais ou públicos, que envolvam a presença do Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e, quando solicitado, em questões eleitorais. Ao incluir o caso de presunção da ordem, o Decreto traz o entendimento de que o Presidente da República poderá determinar uma Op GLO sem a necessidade de reconhecer, formalmente, que foram esgotados os instrumentos previstos no art. 144 da CF/88.

O § 3º do art. 7º descreve que a Advocacia-Geral da União (AGU) assistirá ou representará judicialmente os militares ou servidores civis nos inquéritos policiais ou processos judiciais que possam vir a responder.

O art. 8º define que para o emprego das FA nos termos dos art. 34, 136 e 137 da CF, o presidente da república editará diretrizes específicas. O art. 34 dispõe da não intervenção da União nos Estados nem no Distrito federal, e no seu inciso III define uma exceção para os casos de “grave comprometimento da ordem pública”. Aparentemente o art. 8º desvencilha o emprego das FA na GLO da Intervenção Federal, não obstante, a LC 97/99,

no § 2º do seu art. 15, baseia o emprego em GLO nesse caso, “quando esgotados os instrumentos destinados a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas”, sendo esses instrumentos considerados esgotados quando, formalmente, reconhecidos pelo chefe de Estado como inexistentes, insuficientes ou indisponíveis. Como apresentado, a atuação das FA em Op GLO se aplica para um “grave comprometimento da ordem pública”, uma exceção da não intervenção nos Estados, de acordo com o art. 34 da CF/88. Aparentemente o art. 8º do Decreto 3.897/01 tem por objetivo descaracterizar a GLO dos institutos previstos nos art. 34, 136 e 137, estes últimos se referem a decretação de estado de defesa e estado de sítio, respectivamente (BRASIL, 2001).

2.4 A Portaria Normativa

Em 19 de dezembro de 2013, o MD, através da Portaria Normativa nº 3.461, de 19 de dezembro de 2013 (PN 3.461/13), aprova a publicação do Manual de GLO (MD33-M-10), posteriormente revisado, tendo sua segunda edição aprovada pela Portaria Normativa nº 186, de 31 de janeiro de 2014 (PN 186/14).

O referido manual tem como propósito orientar as FA quanto ao planejamento e seu emprego em operações de GLO, reforçando na sua introdução que o seu emprego se dará por decisão exclusiva do Presidente da República, de modo que o manual não consiste em um documento de autorização de emprego. Apresenta, ainda, como base legal, a CF/88; a LC 97/99; e o Decreto 3.897/01, descritos nas seções anteriores.

A seguir serão destacados os principais pontos de relevância para este trabalho.

O Manual apresenta a definição de Op GLO⁷, sem explicitar o caráter excepcional, porém mantendo as condicionantes jurídicas.

⁷ 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 em que se presuma ser possível a perturbação da ordem (artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001) (BRASIL, 2015, p. 192).

As operações de GLO são caracterizadas como operações de “não guerra”, em função de não se desenvolver o combate propriamente dito, podendo ser empregado o uso limitado da força em situações específicas.

Os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, e de Segurança Pública, poderão ser previstos para a participação nos planejamentos que serão elaborados no contexto de Segurança Integrada.

O item 2.1.6 ressalta as atribuições subsidiárias descritas no art. 16-A da LC 97/99, quais sejam, ações que estão relacionadas a atuação nas faixas de fronteiras, através de ações repressivas e preventivas, como também no mar e nas águas interiores, e contra delitos transfronteiriços e ambientais, distinguindo-as das ações de GLO.

O manual apresenta, no item 2.1.7, outros empregos distintos de GLO, como a atuação das FA como Polícia Judiciária Militar e na segurança do Presidente da República, em viagem pelo país.

O item 2.2.1 reforça o objetivo do emprego das FA em Op GLO: preservar a ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio quando esgotados os instrumentos destinados a isso, constantes no art. 144 da CF/88. Acrescenta-se que podem ser empregadas em outras situações onde, presumidamente, sejam possíveis a perturbação da ordem, fazendo referência aos artigos 3º, 4º e 5º do Decreto 3.897/01 e § 3º do art. 15 da LC 97/99. Vale lembrar que no art. 5º do Decreto 3.897/01 apresenta, especificamente, exemplos dessas outras situações, “tais como em eventos oficiais ou públicos, que envolvam a presença do Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e, quando solicitado, em questões eleitorais”.

O manual ressalta, no item 2.2.2, que a autoridade competente transferirá, formalmente, o controle operacional dos OSP para o Comandante da Operação.

O item 2.2.3 salienta a exclusividade do Presidente da República em decidir pelo emprego das FA na GLO, podendo ser em atendimento ao pedido de quaisquer dos poderes

constitucionais, conforme o § 1º do art. 15 da LC 97/99, porém aduz que essa decisão pode ocorrer em consideração à solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal conforme o § 2º do art. 1º do Decreto 3.897/2001.

O Presidente da República comunicará ao Ministro de Estado da Defesa, através de documento oficial, a decisão de empregar as FA na GLO, este, por sua vez emitirá Diretriz para ativação dos órgãos operacionais das FA, que executarão suas ações de acordo com o estabelecido no § 4º do art. 15 da LC 97/99 e art. 5º do Decreto 3.897/2001: de maneira episódica, em área definida e tempo limitado (BRASIL, 2014).

A Portaria Normativa apresenta, em seu anexo A, o desenho esquemático de acionamento das FA para o seu emprego em Op GLO (FIG. 1, ANEXO B). Observa-se que o esquema apresenta a disposição sequencial dos requisitos a serem observados para o acionamento das FA para Op GLO, bem como as responsabilidades e os procedimentos formais a serem executados pelas autoridades competentes (BRASIL, 2014).

Fato interessante a ser observado é que, no seu título, o esquema é apresentado para a “hipótese de esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública”, trazendo o entendimento de que podem existir outras hipóteses, que possivelmente se enquadram nos casos de presunção da perturbação da ordem apontados no art. 5º do Decreto 3.897/01 (BRASIL, 2014, p. 35).

Nota-se, no esquema, que a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) é considerada como OSP devendo ser utilizada na crise e que também devem ser considerada indisponível, inexistente ou insuficiente para o acionamento das FA, passando o seu controle operacional ao Comandante da Operação, assim como os demais OSP (BRASIL, 2014).

A FNSP foi criada pelo Ministério da Justiça, através do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004 (Decreto 5.289/04). Trata-se de um programa que reúne policiais federais e militares, selecionados de diversos estados que passam por um treinamento e

voltam aos seus estados de origem, ficando em condições de serem empregados quando necessário (ARRUDA, 2007; ZAVERUCHA, 2008).

A FNSP só pode atuar nos estados aderentes ao programa, sendo assim, não atende à União, seu gerenciamento é compartilhado entre secretários estaduais, polícia Federal e Rodoviária Federal, e fica sob o controle operacional do comandante da PM do estado que a recebe, quando acionada (ARRUDA, 2007; ZAVERUCHA, 2008).

Seu emprego se dará, de acordo com o art. 2º do Decreto supracitado, em atividade destinada a garantir a ordem pública e segurança das pessoas e do patrimônio.

Arruda (2007) e Zaverucha (2008), descrevem a FNSP como uma medida de improviso no trato da segurança pública, um contorno para o problema da intervenção federal, pois trata-se de uma força federal, com integrantes de diversos Estados que podem aderir ou sair do programa de cooperação federativa de acordo com os seus interesses e que ao ser empregada é colocada sob comando estadual.

Sendo assim, é mais um programa e não uma instituição em termos jurídicos, que apresenta discrepâncias como: tratamento e julgamento dos militares de um Estado atuando em outro; e diferenças salariais e melhor seguro de vida em relação aos policiais dos Estados em que atuaram conjuntamente. Essas discrepâncias poderão prejudicar o seu propósito, por causar uma desmotivação, insatisfação e até falta de cooperação dos militares estaduais (ARRUDA 2007; ZAVERUCHA, 2008).

Rocha (2007) descreve a criação da FNSP como um “exercício de pirotecnia do Governo Federal”, desamparado pela CF/88. Para ele, ao invés da criação desse órgão, dever-se-ia combater os problemas que estão sendo enfrentados pelas instituições constitucionalmente encarregadas da Segurança Pública.

Muitos questionamentos ainda são levantados sobre as circunstâncias que envolvem, ou em quais devem ocorrer, uma Op GLO. Em muitos casos, se questiona da

necessidade de decretação de estado de defesa, associando as Op GLO ao estado de exceção. Sendo assim, na próxima subseção serão trazidas as definições e princípios que envolvem a Intervenção Federal e o Sistema Constitucional de Crises que prevê dois estados de exceção: estado de defesa e estado de sítio, de modo a melhor elucidar esses institutos e as suas associações às Op GLO.

2.5 Intervenção Federal e o Sistema Constitucional de Crise

Segundo Silva (2003, p. 482, 483) “A intervenção é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta”. Esta se dará em circunstâncias críticas que coloquem em risco segurança e as finanças do Estado, o equilíbrio federativo e a ordem constitucional, tratando-se de um instituto característico da estrutura do Estado federal.

Como a Constituição garante a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a intervenção é medida excepcional e só poderá ocorrer como exceção ao *princípio da não intervenção*, taxativamente definidos nos arts. 34 e 35 da CF/88, podendo, assim, ocorrer em situações críticas que comprometam a coesão federativa, segurança e finança dos Estados e manutenção da ordem constitucional (SILVA, 2003).

A efetivação da intervenção se dará por Decreto emanado pelo Presidente da República, que deverá se aprovado pelo Congresso Nacional, estabelecendo as condições, o tempo e o alcance da sua execução, podendo, ou não, nomear um interventor. Ocorrendo a intervenção para atuar no Executivo, um interventor será nomeado para exercer as funções do Governador (SILVA, 2003).

Diante do apresentado, observa-se que a Intervenção Federal se trata de medida excepcional, onde são preservados os direitos individuais, não consistindo, assim como ferramenta de estado de exceção, instrumento que será estudado a seguir.

As Op GLO devem ocorrer em situações e circunstâncias bem específicas e definidas, com o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da CF/88, situação que deve ser, formalmente, reconhecida pelo Governador, de forma que se trata de uma medida excepcional, o que a caracterizaria como uma Intervenção Federal no Estado.

O Arruda (2007) enfatiza a clareza da CF/88 ao estatuir a não intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, de modo que deixa claro a segregação de competências, federal e estadual. Sendo assim, quando a União, com forças federais, adentra na competência dos Estados-Membros, em relação a Segurança Pública, mesmo por solicitação do governador, interfere na sua autonomia, ocorrendo, assim, a intervenção.

O renomado jurista Diogo de Figueiredo Moreira Neto, disserta que a União pode atuar na ordem pública como polícia para a preservação e restabelecimento da ordem pública, embora esta seja competência dos Estados-Membros e do Distrito Federal, porém essa atuação ocorrerá na hipótese excepcional e específica de intervenção do art. 34, III, da CF/88 (MOREIRA NETO, 1991).

De acordo ainda com Zaverucha (2008), a atuação do Governo Federal ao adentrar nos limites de um Estado federado, e executar atribuições que lhes são próprias, caracteriza uma intervenção. O Congresso Nacional deveria ser informado desta ação, mas, infelizmente, não é.

Como descreve Silva (2003), o sistema constitucional de crises são normas de proteção da Constituição. Objetivam estabilizá-la e defendê-la em casos extremos de mudança ou perturbação da ordem constitucional. A CF/88 prevê dois estados de exceção: estado de defesa e estado de sítio.

Com sua previsão no art. 136 da CF/88, o Estado de Defesa consiste em uma situação específica, na qual se desenvolvem medidas que visam erradicar ameaças à ordem pública ou à paz social. Sendo assim, apresenta a necessidade de haver uma grave e iminente

instabilidade institucional, ameaçadora da ordem pública ou da paz social e o desenvolvimento de calamidade de grandes proporções na natureza capaz de atingir a mesma ordem pública ou a paz social (SILVA, 2003).

Como descreve Silva (2003), apresenta, como pressupostos formais, a necessidade de manifestação prévia do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional; Decreto do Presidente da República, após ouvidos aqueles dois Conselhos, estabelecendo o tempo de duração, não podendo ser superior a 30 dias, com a prorrogação possível apenas uma vez pelo mesmo período; da área abrangida; e das medidas coercitivas que passaram a vigorar. Os Conselhos são consultivos, ou seja, sua audiência não é obrigatória.

Observa-se ainda, no § 1º do art. 136 da CF/88, restrições de direitos individuais como reuniões, sigilo de correspondência e de comunicação.

Com sua previsão no art. 137 da CF/88, o estado de sítio consiste em uma legalidade de exceção extraordinária, advinda de situações críticas que a justifiquem, com medidas ainda mais rigorosas que o estado de defesa, desenvolvidas para o enfrentamento da anormalidade apresentada com grave repercussão nacional ou quando as medidas tomadas durante o estado de defesa não se mostraram eficazes, ou ainda, em caso de declaração de guerra ou em resposta a uma agressão estrangeira armada (SILVA, 2003).

O estado de sítio também apresenta, como pressupostos formais, a necessidade de manifestação prévia do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional; Decreto do Presidente da República, após ouvidos aqueles dois Conselhos, estabelecendo o tempo de duração, não podendo ser superior a 30 dias, com a prorrogação possível apenas uma vez pelo mesmo período; da área abrangida; e as medidas coercitivas que passaram a vigorar. Se faz necessária também, a aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta de votos.

Observa-se também, no art. 139 da CF/88, restrições de direitos individuais, ainda maiores do que o estado de defesa, como a obrigação de permanecer em locais determinados;

busca e apreensão em domicílio; requisição de bens e aquelas relativas ao estado de defesa.

Conforme observado, os institutos previstos no Sistema Constitucional de Crises estabelecem restrições de direitos individuais, e a LC 97/99 não apresenta nada a respeito da necessidade de instauração do estado de defesa ou de sítio para as Op GLO, retirando, segundo Mathias e Guzzi (2010), o Congresso da atuação na decisão de emprego das FA para esse fim, o que deveria ser exigido pelas circunstâncias e observado em qualquer democracia.

2.6 Competência jurídica nas ações de GLO

Conforme já apresentado, o § 7º do art. 15 da LC 97/99 define como atividade militar a atuação do militar em Op GLO, para os fins do art. 124 da CF/88. Este, por sua vez, estabelece que o julgamento dos crimes militares definidos em Lei é de competência da JM. Sendo assim, nas ações de GLO, o Ministério Público Militar poderá oferecer denúncia de crime, após sua investigação, praticado por militar ou civil que será, em tese, julgado pela JMU (BRASIL, 1999; BRASIL, 1988).

Segundo o Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), Getúlio Marcos Pereira Neves, a JM é um colegiado especializado que tem por objetivo o atendimento às especificidades que a função militar comporta por não caber a ela comparação com outras profissões. O órgão se faz necessário pela capacidade de compreensão dos valores, ideários e técnicas de potencial danoso que a atividade envolve (NEVES, 2011).

Apesar da Op GLO ser definida como atividade militar na LC 97/99 para os fins do art. 144 da CF/88, o parágrafo único do art. 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (DL 1.001/69)⁸ (Código Penal Militar – CPM) e o § 2º do art. 82 do Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (DL 1.002/69)⁹ (Código de Processo Penal Militar - CPPM)

⁸ Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum (BRASIL, 1969).

⁹ Art. 82. O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz (BRASIL, 1969a).

permitem concluir que a JMU é incompetente para julgar homicídios dolosos praticados por militares contra civil. Esse tem sido o entendimento do Ministério Público Militar (MPM) que requer, nesses casos, a declinação da competência da JMU em prol da Justiça Comum (JC).

Cabe ressaltar que a única exceção prevista no parágrafo único do art. 9º do DL 1.001/69, na qual se admite a competência da JMU para julgamento de crime doloso contra a vida e praticado contra civil, é no caso da ação militar descrita no art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), que trata da destruição de aeronave considerada hostil (BRASIL, 1969).

Percebe-se uma contradição na Lei, na medida em que, uma ação praticada por um piloto militar que, em tempo de paz, muito provavelmente, não estará em confronto direto e se defendendo de disparos em sua direção, será julgada pela JMU e um soldado reagindo a uma ação hostil e em autodefesa será julgado pela JC.

O Superior Tribunal Militar (STM) tem mantido sob a competência da JMU os últimos casos de homicídios dolosos cometido por militares das FA contra civis, indeferindo os Recursos do MPM para a declinação de competência da JM em prol da JC (JMU, 2016).

O argumento é que os textos do parágrafo único do art. 9º do DL 1.001/69 e do § 2º do art. 82 do DL 1.002/69 foram dados pela Lei nº 9.299¹⁰, de 7 de agosto de 1996 (Lei 9.299/96) que surgiu em função do clamor popular advindo dos constantes abusos de autoridade observados por policiais militares, incluindo lesões corporais e homicídios contra civis, nos anos 90. Uma falha de abrangência, acabou fazendo com que a Lei fosse aplicada aos militares das FA, uma vez que também estão submetidos ao CPM (*Ibidem*).

Um outro argumento utilizado é a redação da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, dada ao § 4º do art. 125 da CF/88. Nela fica estabelecida a competência da Justiça Militar Estadual (JME) para o julgamento dos crimes militares definidos em Lei

¹⁰ Lei nº 9.299, de 21 de outubro de 1969. Altera dispositivos dos Decretos-leis nºs 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente.

cometido por militares dos Estados, ressaltando a competência do júri no caso de vítima civil. Sendo que, a Emenda não inferiu qualquer modificação na competência da JMU (*Ibidem*).

A fim de definir a competência da JM para julgar os militares no cometimento de homicídios dolosos contra civis, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 2014/2003¹¹. A ementa do PL visa alterar os DL 1.001/69 e 1.002/69, definindo que o Tribunal do Juri terá a competência para julgar esses crimes quando praticados por militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, excluindo, assim, os militares das FA.

Por outro lado, esse entendimento do STM é contestado pela Procuradoria Geral da República (PGR) que ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF), em 02 de setembro de 2013, a ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5032, contestando a constitucionalidade do § 7º do art. 15 da LC 97/99, que define como atividade militar a atuação do militar em diversas situações, entre elas as Op GLO. A PGR pede liminar contra a competência da JM para o julgamento de crimes cometidos nas Op GLO e no exercício das atribuições subsidiárias por não considerá-las atividades tipicamente militares. A alegação é que a JMU tem sua competência excessivamente ampliada pela LC 97/99 e que esta infringe a CF/88 no *caput* e inciso LIII do seu art. 5º, e no seu art. 124, sendo assim considerada uma violação aos Direitos Humanos (PGR, 2013).

Observa-se que o posicionamento da PGR é contrário, não somente a competência da JMU para o julgamento dos militares das FA envolvidos em homicídios dolosos cometidos contra civis, mas sim, contrário a competência da JMU para o julgamento de qualquer delito praticado pelos militares em ações de GLO, o que os levaria ao Tribunal do Juri.

A PGR ajuizou, ainda, no STF, em 22 de agosto de 2013 a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 289 que contesta a constitucionalidade dos incisos I e III do art. 9º do DL 1.001/69, com o objetivo de retirar também da competência

¹¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=133856>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

da JMU o julgamento de civis em tempo de paz, submetendo os seus delitos à JC. A PGR considera que submeter civis à JM corresponde a uma violação do art. 1º; do inciso LIII do art. 5º; do art. 124; e do art. 142 da CF/88 (AÇÃO, 2013).

O que se percebe, por parte da PGR, é uma aparente intenção de diminuir a amplitude de atuação da JMU. Porém, o amparo jurídico adequado aos militares em Op GLO é fundamental, de maneira que a tropa se sinta amparada, segura e respeitada no desenvolvimento das suas ações.

Em uma entrevista dada ao jornal Valor Econômico, no dia 12 de fevereiro de 2017, o Comandante do EB, General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, deu a seguinte declaração a respeito do emprego das FA em Op GLO:

[...] nosso pessoal não tem a proteção jurídica adequada. A justiça e o Ministério Público entendem que o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não se trata de atividade de natureza militar e sim, policial. Não é verdade. Quando o emprego da estrutura policial não for suficiente, se emprega outra instância, as Forças Armadas. Mas, ao não exigir que se adote o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, a lei não nos proporciona proteção jurídica necessária. Não queremos que o uso das Forças Armadas interfira na vida do país. Mas sofremos desgaste e riscos enormes com isso. Se formos atacados e reagirmos, isso sempre será um crime doloso e seremos julgados pelo tribunal do júri (VILLAS BÔAS, 2017b, não paginado).

Conclui-se que, se a situação foge ao controle dos OSP, sendo necessário o emprego das FA, é esperado que a tropa se exponha a um grau de ameaça elevado com a possibilidade de uma rápida evolução no curso das ações, o que pode exigir medidas enérgicas. Nesse contexto, é importante que o militar esteja seguro que suas ações serão julgadas o mais rápido possível, a fim de evitar transtornos para sua carreira, e por um tribunal especializado, o que é o caso da JMU.

3 A TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO

Era comum os grandes filósofos do Direito italiano, do início do século XX, terem uma visão pedagógica da Filosofia do Direito dividida em três partes, que variavam de acordo com a linha filosófica de cada um deles: uma dedicada à teoria dos fenômenos jurídicos; outra aos valores envolvidos na experiência jurídica; e a última à teoria da norma jurídica. Dessa forma, já se observava o tridimensionalismo do Direito, porém sem uma concepção denominativa (REALE, 1994).

Por sua vez, Reale (1994), em suas reflexões acadêmicas, indagava se a realidade jurídica não carecia de algo além dessa discriminação metodológica.

Sendo assim, em 1940, ao refletir sobre a teoria de Hans Kelsen (1881-1973), conhecido como o “jurista da norma”, cuja definição de Direito limitava-se a uma norma jurídica e nada mais, Reale (1994) observou algo além. Por entender que Direito não se resume à norma, como declarava Kelsen; não se resume a fato, como assim diziam os marxistas ou os economistas; e, tampouco, se resume a valor, como declaravam os defensores do Direito Natural, Reale observou que a norma jurídica seria o apontamento para um caminho, de onde se parte de um ponto, e se é guiado em certa direção. Sendo certo que, o ponto de partida da *norma* é um *fato*, guiado em direção a um *valor*; ou seja, Direito é, ao mesmo tempo, norma, fato e valor. Como definiu Reale: “O Direito é uma integração normativa de fatos segundo valores” (*Ibidem*, p. 119).

3.1 Dialeiticidade dos três elementos

Continuando suas pesquisas, em 1953, Reale entendeu que, além dos três elementos se correlacionarem, há uma dialetização entre eles. Sendo eles dinâmicos e convergentes, formam três ordens dialéticas, de acordo com o seu sentido enfático no processo, da seguinte forma:

fato	→	valor	→	norma;
norma	→	valor	→	fato; e
fato	→	norma	→	valor (<i>Ibidem</i> , p. 120).

Na primeira ordem, objetiva-se o atingimento da norma, para alcançar a sua interpretação e aplicação, resultando na Jurisprudência¹² ou Dogmática Jurídica¹³.

Pode ainda o Direito ir da norma para o fato. Tem-se a segunda ordem que está relacionada a Sociologia Jurídica, pois o fato é o objeto de estudo, partindo-se da norma valorada.

Por último, pode-se, partindo do fato, passar pela norma e alcançar o valor, objetivo da Filosofia do Direito (*Ibidem*).

De acordo com essa dialetização dos três elementos da Teoria Tridimensional do Direito, proposta por Reale, tem-se, então, as três ordens de estudo a seguir, que são distintas, porém correlatas:

Ciência do Direito	→	fato	→	valor	→	norma;
Sociologia do Direito	→	norma	→	valor	→	fato; e
Filosofia do Direito	→	fato	→	norma	→	valor (<i>Ibidem</i> , p. 121).

Diante do apresentado, Reale descreve que, para qualquer um que estudar o Direito, ele será sempre fato, valor e norma, mudando apenas o foco, ou seja, o objetivo a ser atingido, o que mudará a ordem metodológica (*Ibidem*).

3.2 Nomogênese jurídica

Reale apresenta ainda, uma outra expressão dialética, chamada nomogênese jurídica¹⁴. A nomogênese jurídica se dá, conforme mostrado na FIG. 2 (ANEXO C), pela incidência das “intenções de valor” (V1, V2, V3, V4) que formam o mundo jurídico, sobre uma “base de fato” (F) e dela refratando em diversas direções (proposições normativas), das

¹² Definida por Reale (1994) como a ciência do Direito.

¹³ De acordo com Reale (1994), a Dogmática Jurídica é a teoria positiva do Direito Positivo (Direito escrito), tendo-se assim, portanto, a Jurisprudência. Neste termo, a palavra “dogma” não significa, absolutamente, “algo que é imposto”, mas “algo que é posto”.

¹⁴ Nomogênese jurídica refere-se ao nascimento da norma (nomus = norma + gênesi = nascimento). Disponível em: <<https://jus.com.br/duvidas/72134/fator-valor-e-norma-miguel-reale>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

quais, uma é convertida em norma (N) em função da interferência da autoridade (Poder – P) (*Ibidem*, p. 123).

Para o citado autor, a norma jurídica não advém, pura e simplesmente, dos valores e dos fatos, pois ela precisa passar pelo crivo da autoridade (Poder) que define uma das vias normativas possíveis, a partir da avaliação de sua conveniência e oportunidade, a exemplo dos projetos de lei, em tramitação no Congresso, que perdem sua condição de projeto, quando um deles se converte em norma legal (*Ibidem*).

O Poder aqui descrito não se refere apenas ao Poder governamental, mas também ao Poder ou autoridade capaz de alinhar as proposições normativas à norma, a exemplo do Poder Judiciário que edita normas jurisprudenciais; ao Poder social anônimo que legitima normas costumeiras ou consuetudinárias; e ao Poder negocial que valida os contratos (*Ibidem*).

Segundo Reale (1994) o tridimensionalismo aplica-se além do Direito, pode ser observado, também, em um trabalho artístico, por exemplo. O artista é inspirado por uma realidade factual, imprime o seu sentimento, valorando-a e dando forma concreta ao seu trabalho, de forma que a obra de arte é uma expressão formal de um artista, dada pela experiência valorada de um fato vivido. Comparativamente a um jurista, a norma é a sua maneira de expressar as regras para se desenvolver de um valor ou impedir o desenvolvimento de um desvalor.

Norma jurídica, segundo Reale (*Ibidem*, p. 124) “é a integração de algo da realidade social numa estrutura regulativa obrigatória”. A exemplo de um fato econômico, onde nele incidem valores gerados pelos interesses nesse fato, exigindo assim uma norma legal para disciplinar os interesses.

3.3 O processo de variação semântica

Reale ressalta também que a norma jurídica faz parte do “mundo da vida”, ou seja, da vida do dia a dia, da forma como vimos e valoramos as coisas. E como o “mundo da vida” muda, a norma precisa acompanhar a mudança, pois permanecendo na sua forma original pode significar outra coisa (*Ibidem*, p. 125).

Vale dizer, a lei eventualmente não acompanha o desenvolvimento dos fatos e valores pela sociedade, o que se torna necessário, visto que a justiça se fará pela adaptação da norma ao dinamismo social.

O processo de alteração do alcance e significado das normas jurídicas são chamados de *processo de variação semântica* (*Ibidem*). A FIG. 2 (ANEXO C) apresenta a demonstração gráfica desse processo.

Observa-se a correlação dinâmica dos elementos fato, valor e norma, que o jurista chama de *Dialética da Complementaridade*. Com o passar do tempo e com as novas experiências do cotidiano, fatos novos desenvolvem outras valorações que podem resultar na necessidade de alterações na norma e até mesmo da sua revogação (*Ibidem*).

Considera-se que um exemplo da teoria acima apresentada, pode ser aplicado à GLO quando da sua previsão dada pela redação da CF/88. A Carta prevê no art. 142 a composição das FA e suas funções, onde se apresenta a ocorrência da GLO por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais. O artigo, no entanto, não define uma hierarquia entre os poderes, não elucidando, assim, qual desses poderes as FA deveriam atender em caso de divergência com relação ao seu emprego e qual grau de autoridade teria o direito de decidir pelo emprego das FA. O seu § 1º, no entanto, descreve que uma Lei Complementar regulará o emprego, o que só veio a acontecer em 23 de julho de 1991, quando da sanção da Lei Complementar nº 69 (LC 69/91).

A LC 69/91 apresenta que a decisão de emprego das FA é de competência do

Presidente da República, podendo ocorrer em atendimento a um pedido manifestado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. A definição clara de quem poderá manifestar um pedido de emprego das FA na GLO foi incluída em função da ocupação, pelo Exército, da Companhia Siderúrgica de Volta Redonda (RJ) em 1988. Pouco mais de um mês após a entrada em vigor da CF/88, um juiz de primeira instância decidiu empregar o Exército no controle de uma greve em andamento na siderúrgica de Volta Redonda (RJ), ocorrendo na ação a morte de três trabalhadores (MATHIAS; GUZZI, 2010).

Conclui-se que a norma não estava atualizada ao desenvolvimento de novos fatos e valores, pois tinha-se o emprego factível da FA na GLO, valorado pela necessidade dada pelas circunstâncias e a capacidade de ação das FA, porém sem um filtro de responsabilidade, o que poderia vir a banalizar o seu emprego ou submetê-la a ações desnecessárias com consequências indesejadas, como foi o caso. O art. 8º da LC 69/91 legislou sobre essa problemática, dando ao Presidente da República a responsabilidade pelo emprego das FA, podendo fazê-lo por sua própria iniciativa ou atendendo a um pedido apresentado por quaisquer dos poderes constitucionais, através dos Presidentes do STF, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

4 A GLO SOB A LENTE DA TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO

Neste capítulo, serão delineados os elementos relacionados a Teoria Tridimensional do Direito, que envolvem o emprego da FA em Op GLO. Vale dizer, uma apresentação dos fatos, dos valores e das normas envolvidos no contexto do tema em estudo, bem como uma análise da ocorrência de variações semânticas no arcabouço jurídico voltado à GLO, após a promulgação da CF/88. Por fim, poderá ser observado se as normas se desenvolveram de acordo com a dialeticidade desses elementos, o que servirá de base para a conclusão da pesquisa.

4.1 Dos Fatos

Para Alsina Júnior (2015, paginação irregular), desde a década de 1990 vem ocorrendo a transformação das FA em “arremedo de guarda-nacional” (*sic*), sendo a consequência da degradação das FA dada a dois fatores: a convicção simplista da falta de ameaças externas, gerando a necessidade de buscar alguma “utilidade” para as FA; e a incontida predisposição das autoridades civis de alçarem mão dos interesses políticos para uma solução imediata ao invés da efetiva, e assim, dar uma resposta à sociedade, frente a incapacidade de fortalecimento dos OSP.

Esse fato pode conduzir ao desvirtuamento do emprego das FA, sob a égide da previsão constitucional de GLO. E dessa forma, o termo GLO se torna genérico, se relacionando a ações internas como o controle de distúrbios e segurança pública, ficando o emprego das FA em Op GLO banalizado.

Há que se observar que este emprego tem sua previsão legal delineada e com requisitos bem definidos na LC 97/99 conforme já apresentados.

Um outro fato a ser apontado é que esse tipo de emprego implica em diversos riscos para a Tropa e para as FA como um todo.

De acordo com Pion-Berlin e Trinkunas (2005), o emprego das FA em ações internas, também conhecidas como domésticas, envolve diversos argumentos contrários que estão centrados em quatro hipóteses a serem discutidas a seguir.

A primeira está ligada à relação civil-militar, fato que preocupa os governos democráticos, e é inclusive acompanhado por teóricos internacionais: a perda do controle civil-militar e comprometimento da democracia. Nesse aspecto, Pion-Berlin e Trinkunas apresentam como principal preocupação a militarização da sociedade e politização das FA, com o aumento das suas prerrogativas, e o conseqüente enfraquecimento da democracia, ressaltando que quando isso ocorre há uma sinalização da falta de consolidação da democracia e do controle civil-militar¹⁵ (*Ibidem*).

Com vista a esse aspecto, Zaverucha (2008), aborda a associação da crescente criminalidade no Brasil, com a crescente militarização das medidas em prol da segurança pública, resultando em uma perigosa combinação do papel da defesa nacional com a manutenção da ordem interna, de modo que tais condições impedem a construção de uma democracia de pleno Direito.

Alsina Júnior (2015) também argumenta o comprometimento da democracia com a atuação das FA no campo interno, pois, segundo ele, estimula a inserção militar em ambiente tipicamente civil.

A segunda é a possibilidade de intervenção na política ocasionada por direito assumido de fazer parte dos processos de tomada de decisão, em função da participação no campo interno.

O Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal (1928-2009), admite essa hipótese, completando que os procedimentos democráticos podem sofrer sérias conseqüências

¹⁵ Controle civil-militar é descrito por Zaverucha (2008) como a capacidade das autoridades instituídas (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada (sindicatos, associações profissionais, imprensa, etc.) para limitar o comportamento autônomo das FA, Eliminando, como resultado, enclaves autoritários dentro do aparelho estatal.

diante de uma intervenção no processo político passível de ocorrer pelo envolvimento dos militares em questões internas (VIDIGAL, 2002).

Por outro lado, Pion-Berlin e Trinkunas (2005) observam que as FA, ao se empenharem em ações constitucionalmente previstas, não associam o seu papel no desenvolvimento do Estado em direito de tomar decisões políticas. Como bem citou o Comandante do EB, General Villas Bôas, em discurso no dia 20 de junho de 2017, “não há atalho fora do texto constitucional” (VILLAS BÔAS, 2017a, não paginado).

Conforme lembra Vidigal (2002), os anos 1990 foram marcados por elevada instabilidade política que serviu para mostrar o quão fortalecida se tornara a democracia brasileira com um comportamento exemplar das forças armadas diante da séria crise institucional. Pode-se perceber que este cenário se repete nos dias atuais.

A terceira hipótese seria o aumento das violações dos Direitos Humanos ocasionadas pelas ações ligadas a atuação na segurança interna, como atividades de inteligência, detenções, e uso excessivo da força, reflexo da falta de vocação para essa atividade.

Os soldados são treinados, fundamentalmente, para atuarem contra inimigos com vistas, principalmente, a neutralizá-los ou destruí-los, preparando-se para a defesa da soberania nacional, enquanto a polícia atua com adversários, lidando com conflitos de natureza social. Dessa forma, os treinamentos, as doutrinas e os armamentos da polícia são específicos e diferenciados (Zaverucha 2008). Mesmo com o estabelecimento de Regras de Comportamento diferenciadas e treinamentos específicos, algumas transgressões nesse sentido podem realmente ocorrer.

Conforme reforça Vidigal (2002), a atuação das FA na segurança interna nem sempre é desempenhada satisfatoriamente, por serem estas treinadas para a guerra, objetivando a eliminação do inimigo, de modo que não são vocacionadas para o trato correto

das questões policiais, que exigem identificar suspeitos, coletar evidências para julgamento e outras ações que podem gerar o risco de contrariar as normas de proteção dos Direitos Humanos.

Para Pion-Berlin (2012), existe um grande e previsível problema no emprego das FA nas ações internas, principalmente nas ações anticrime e manutenção da Ordem Pública, que é a reação exagerada ocasionada pelo despreparo levando a resultados desastrosos. Segundo ele, na melhor das hipóteses, os militares são treinados para empregar força proporcional, obedecendo as regras previstas pelas leis de guerra, porém seu objetivo não é processar, mas sim destruir os inimigos, ou seja, não possuem vocação de servir e proteger o público. Essas ações exigem uma força especializada, com treinamentos específicos.

Apresentado por Pion-Berlin e Trinkunas (2005) como a quarta hipótese está o prejuízo no preparo para missões de defesa externa. Mesmo sendo o Brasil um Estado sem perspectiva de envolvimento em conflitos externos, há que se pensar sempre em manter o aprestamento das FA para a atividade precípua, pois o Estado brasileiro possui um patrimônio inestimável de riquezas naturais que podem se tornar alvos de cobiça externa, revertendo rapidamente essa percepção de tranquilidade em relação à defesa.

Nesse sentido, como cita Alsina Júnior (2015), a despeito de não se ter ameaças previstas a curto prazo, a situação de paz pode ser alterada rapidamente, por questões inesperadas, como o conflito originado pela pesca da lagosta¹⁶.

Vidigal (2002) acredita nessa hipótese, reiterando que as FA se fazem despreparadas para sua tarefa fundamental, defesa do país, frente a ameaças externas, ao deixarem de se dedicar às suas tarefas específicas.

Alsina Júnior (2015) chama de “gambiarra” o emprego das FA como solução para

¹⁶ O episódio da “Guerra da Lagosta” entre Brasil e França nos anos 1960, ocorreu devido a pesca ilegal do crustáceo no litoral de Pernambuco por barcos franceses que levou os dois países a empregar indiretamente o poder militar naval para sinalizar firmeza na defesa de suas posições antagônicas durante o contencioso. Em questão de meses, um diferendo aparentemente banal quase redundou em conflito sério entre as duas nações (ALSINA JÚNIOR, 2015, paginação irregular).

a segurança pública ao invés do aperfeiçoamento dos OSP, de tal modo que o Estado fica desmoralizado e as FA com seu papel institucional distorcido e aperfeiçoamento tolhido, cita ainda, que as FA se tornam praticamente inúteis no ponto de vista da defesa ao serem inseridas no campo doméstico pela incompatibilidade das tarefas.

O prejuízo no preparo para missões de defesa externa pode também ocorrer com o desvio de pessoal, de meios e de recursos financeiros das FA para o seu envolvimento com ações relativas à segurança pública observadas nas Op GLO, tendo em vista que os recursos orçamentários são bastante limitados e essas ações exigem pessoal, equipamentos, treinamentos específicos. Rocha (2007) acredita ser mais racional o emprego desses recursos no melhoramento dos OSP constitucionalmente encarregados dessa missão.

Além dos argumentos contrários apresentados anteriormente, Rocha (2007) em seu estudo sobre a utilização das FA no policiamento das fronteiras, da costa marítima e do espaço aéreo, aborda a questão do emprego das FA no campo interno em combate ao crime, apresentando outros três aspectos: a ineficácia, o desgaste e o enfraquecimento das FA.

A FIG. 4 (ANEXO D), apresenta a Pirâmide da Criminalidade, onde se observa que o emprego das FA no combate ao crime se dará, com maior eficiência, no nível intermediário. Pode-se assim, concluir que o primeiro aspecto relacionado ao emprego das FA no combate ao crime será a ineficácia, visto que, poderão ser observados resultados imediatos, mas de nada adiantarão, pois a base e o vértice da pirâmide continuarão alimentando o nível intermediário (ROCHA, 2007).

O segundo aspecto, que está relacionado ao primeiro, é o desgaste diante da opinião pública, que espera ansiosa por resultados que se perderão com brevidade. Rocha (2007) acredita que esse desgaste, no plano interno, seja até desejado por alguns integrantes do vértice e do nível intermediário, que se sentem incomodados com os valores assimilados pelas FA, como honra, amor pela Pátria, moral, e renúncia pessoal pelo coletivo. Para ele, as

atenções são dirigidas, quase que exclusivamente, para o enfrentamento direto ao crime, por pressão da opinião pública e por interesse de autoridades que querem tirar o foco da origem do problema, ficando os OSP expostos negativamente por estarem envolvidos diretamente nesse caos e, assim, vistos como os grandes vilões. Nesse sentido, tentam empurrar as FA para o mesmo caminho.

O terceiro aspecto apontado por Rocha (2007) como consequência do emprego frequente das FA no campo da segurança pública será o seu enfraquecimento, tendo como consequente resultado o enfraquecimento do Estado. Acrescenta que o enfraquecimento e a descaracterização das FA representam a debilidade do Estado com o comprometimento da nossa soberania e da capacidade de projeção de poder no campo externo.

Alinhado com os aspectos apresentados, o Comandante do EB, General Villas Bôas, em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, realizada no dia 22 de junho de 2017, fez a seguinte declaração: “nós não gostamos desse tipo de emprego, não gostamos” referindo-se as Op GLO. Ele declarou ainda que nos últimos 30 anos foram 115 empregos em Op de GLO. Citou os casos de varredura nos presídios, sublinhando o caso do Espírito Santo como uma operação extremamente sensível e difícil e que a atuação no Rio de Janeiro teve caráter até preventivo. E ao comentar sobre o último grande emprego das FA em Op GLO, ocorrido na Comunidade da Maré, com duração de 14 meses, o General disse que ia periodicamente ao local, acompanhava o pessoal, as patrulhas nas ruas e continuou:

Um dia eu me dei conta, nossos soldados, atentos, preocupados, são vielas, armados, e passando crianças, senhoras, em fim, eu pensei, nós estamos aqui apontando armas para a população brasileira, nós somos uma sociedade doente. Lá ficamos 14 meses, no dia que saímos, uma semana depois tudo havia voltado ao que era antes. Então temos que realmente repensar esse modelo de emprego, porque ele é desgastante, perigoso e inócuo (VILLAS BÔAS, 2017, não paginado).

O Desembargador Federal, Dr. Reis Friede, durante a palestra proferida na Escola de Guerra Naval, no dia 19 de julho de 2017 apresentou um fato, relacionado ao

enfraquecimento, que traz um grande impacto negativo para as FA ao serem empregadas em Op GLO: A perda do *poder perceptível* (FRIEDE, 2017).

A sociedade conhece a missão precípua das FA e sabe que se preparam para ela, o que exige o desenvolvimento de um grande poder de combate, sendo esse o *poder perceptível*. Durante as Op GLO, a sociedade se depara com o poder real das FA, pois o *poder perceptível* nessas operações, é tolido pelas exigências e amparos legais, podendo as FA virem a enfrentar o descrédito e até perder o respeito da sociedade (FRIEDE, 2017)

O Desembargador declarou ser totalmente contra a esse emprego da forma como vem sendo praticado. Afirmou que há sim, a previsão para o emprego das FA na GLO, porém esse se faz no sentido excepcionalíssimo, frisando o superlativo da palavra, e que as FA possuem um caráter de *poder perceptível* para a sociedade (FRIEDE, 2017).

Além dos aspectos negativos apresentados, faz-se lícito incluir outros três aspectos que estão diretamente relacionados ao envolvimento dos militares nesse tipo de operação: a contaminação, a exposição e a perda da motivação.

Segundo Alsina Júnior (2015), são várias as consequências nocivas ao emprego das FA em funções que extrapolam a sua atividade-fim, enfocando que, no caso das intervenções nas grandes cidades, o contato com a marginalidade possa ser a mais inquietante delas, por suas implicações imediatas e futuras resultantes da contaminação de oficiais e praças pela corrupção que o tráfico desencadeia. Apesar desse fato, uma grande preocupação também se faz pela infiltração do tráfico nas OM e, conseqüentemente os enormes prejuízos para o sistema democráticos do Estado.

Zaverucha (2008) acrescenta que esse contato direto dos militares com os traficantes pode trazer sérios problemas para a hierarquia nos quartéis, com conseqüências nefastas, visto que a ação militar requer o uso da força para a qual a obediência à cadeia de comando é um requisito fundamental.

Além disso, nesse tipo de operação, a tropa se faz exposta em um ambiente potencialmente perigoso, ficando estigmatizada pelos criminosos envolvidos em facções, sofrendo, assim, perigo constante, mesmo fora de operação, em função de retaliações, como ocorre com a PM.

O impacto direto dos aspectos já apresentados se faz na motivação dos militares, pois além dos problemas apresentados pela exposição, além dos riscos incorridos nas operações e além de se encontrarem atuando como um OSP, os resultados de suas ações podem gerar processos que, embora posteriormente resolvidos, impactarão em entraves para o desenvolvimento da sua carreira.

Para Alsina Júnior (2015), faz-se imperioso que o Estado mantenha os seus militares, não somente bem equipados e adestrados, mas motivados, pois disso depende a sua capacidade dissuasória. Reforça, ainda, que ao subestimar e desvalorizar a verdadeira vocação do soldado, desviando-o da sua atividade-fim, o Estado está sinalizando uma caminhada no sentido oposto da motivação.

Pion-Berlin (2012) aponta em seu estudo que as ações anticrime e de Ordem Pública são vistas pelos militares como profissionalmente degradantes, apresentando riscos para a tropa e, portanto, indesejadas pelos militares.

4.2 Dos Valores

De acordo com Viana (2007), o valor

é algo significativo, importante, para um indivíduo ou grupo social. Os valores, por conseguinte, são o conjunto de “seres” (objetos, ações, ideias, pessoas, etc.) que possuem importância para os indivíduos ou grupos sociais. Portanto, se dissermos que algo é um valor, queremos simplesmente dizer que ele é significativo, importante (*Ibidem*, p. 19).

E a valoração ocorre quando atribuímos ou damos valores a algo ou a alguém.

Sendo assim, percebe-se, por meio de pesquisas, a valoração dada pela sociedade às FA e aos militares em função da confiança adquirida nestes ao longo da sua história.

Segundo a pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), realizada em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), praticamente um em cada dois brasileiros afirmaram confiar muito ou totalmente nas FA do Brasil (TAB. 1, ANEXO E), 68,3% dos brasileiros percebem o trabalho realizado pelas FA como muito bom ou bom (TAB. 2, ANEXO F), e 58,1% da população considera que as FA devem ter como função o combate a criminalidade em conjunto com as polícias (TAB. 3, ANEXO G).

A última pesquisa realizada pelo instituto “Data Folha”, publicada em 26 de junho de 2017, mostra que “as FA são a instituição mais confiável do país atualmente”¹⁷. Isso mostra porque, já de algum tempo, a presença da tropa nas ruas FA é um lenitivo para a sociedade, fazendo com que ela se sinta mais segura¹⁸ em meio ao contexto atual da segurança pública, no qual os índices de criminalidade são crescentes¹⁹.

A elucidação desse processo de valoração das FA, no contexto da segurança pública, será desenvolvida por meio de uma análise das principais características do valor, apresentadas por Martins (2008), quais sejam: bipolaridade, implicação recíproca, preferibilidade, objetividade dos valores, e historicidade.

A bipolaridade é a característica na qual todo valor está associado a um desvalor, ou seja, deve haver um sentido de um desvalor para que um valor possa ter sentido. Esse desvalor pode ser observado na perda da credibilidade das instituições policiais, cuja falta de confiança leva ao apelo pelas FA, detentoras de alta confiança. Conforme pode ser observado na TAB. 4 (ANEXO H), a pesquisa do SIPS, realizada em 2012 pelo IPEA, aponta que 62% da população brasileira confia pouco ou não confia na PM e 60,2% confia pouco ou não confia na Polícia Civil.

Na implicação recíproca, um valor envolve a concretização, ainda que indireta, de

¹⁷ Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/06/1896245-92-acreditam-que-justica-trata-melhor-os-ricos-do-que-os-pobres.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹⁸ Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ex-ministro-critica-presenca-do-exercito-nas-ruas,20030306p5764>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

¹⁹ Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/02/13/interna_politica,846921/crimes-e-mortes-disparam-no-brasil-com-crise-na-seguranca-e-desemprego.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2017.

outros valores. Nesse aspecto, os valores presentes nas FA, como o civismo, a fé na sua missão elevada, o espírito de corpo, o amor à profissão, o aprimoramento técnico-profissional, o patriotismo, remetem ao valor de garantia da ordem, esse por sua vez de segurança, e a segurança à paz.

A referibilidade mostra que o valor aponta para uma direção, como uma bússola. As FA nas ruas apontam para uma sensação, ainda que temporária, de segurança.

A preferibilidade está relacionada a uma escolha e exprime, em tese, como algo teria que ser. A sociedade vê as FA, no contexto atual da segurança pública, como uma opção, em função do seu valor, ou seja, ela se torna preferida.

A objetividade dos valores é a quinta característica que aponta para o alcance da perfectibilidade das coisas. A sociedade anseia por uma solução derradeira para o dilema vivido e por isso valora as FA no combate a criminalidade.

A última característica a ser apresentada é a historicidade, que exprime que o valor é histórico, não pode se desvencilhar da evolução histórico-cultural da sociedade, ou seja, vem das experiências adquiridas e opções apresentadas. As FA são instituições permanentes que preservam suas tradições e valores ao longo do tempo, mostrando-se sólidas e confiáveis.

Em que pese os aspectos negativos do período de exceção já vivido, a experiência histórica parece mostrar uma relação entre a atuação das FA nas ruas e um sentimento de segurança, que desperta um apelo atual para a sua intervenção na segurança pública.

Em audiência no Senado Federal, realizada no dia 24 de setembro de 2015, o Comandante do EB, General Villas Bôas, declarou que os valores da sociedade estão “estiolados” e continuou:

Então quando eu vejo as pessoas com cartazes pedindo volta das FA eu não acredito que estejam pedindo governo militar, eu acho, sim, que estão reclamando são valores que em função, por circunstância, natureza da profissão, da atividade, os militares acabam encarnando (VILLAS BÔAS, 2015, não paginado).

4.3 Das Normas

Conforme apresentado no capítulo 3, os fatos e valores se traduzem na nomogênese jurídica, ou seja, no nascimento da norma. Portanto, estas devem buscar, além de do respaldo legal para o emprego das FA em Op GLO, a consonância com os fatos e os valores relativos a essa atividade, de forma a não se prestar a adaptações. Esses aspectos são os aspectos abordados nessa seção.

A previsão legal para o emprego das FA em Op GLO existe e não impõe barreiras, mas sim regulamenta e disciplina critérios para o seu emprego, buscando a manutenção do controle civil-militar. Porém, pode-se perceber que o assunto não parece ser simples, em função da demanda normativa, com pontos de aparente controversa ou adaptações na possível tentativa de dar respaldo legal a um emprego mais abrangente. Esses pontos são duramente criticados por alguns juristas que os entendem como mecanismos para dissimular o uso político muitas vezes efetivado.

Arruda (2007) observa na LC 97/99 “um festival de ilegalidades”. Em primeiro lugar, porque a autoria, que é privativa do Presidente da República, foi de um Senador; em segundo lugar, por causa a atribuição do poder de polícia às FA; e, em terceiro, por tornar confuso qual seria a autoridade que deverá reconhecer, formalmente, os instrumentos descritos no art. 144 da CF/88 como esgotados, visto que cita o Chefe do Poder Executivo Federal (que exerce o poder de polícia federal) ou Estadual (que exerce o poder de polícia estadual). Sendo assim, resta a dúvida se, em caso de grave comprometimento da ordem pública, o Presidente da República deve aguardar a manifestação do Governador do estado ou deve agir para a GLO.

Arruda (2007) cita ainda o que ele define como inconstitucionalidade: o § 5º do art. 15 não deixa claro quem será a autoridade encarregada das operações. Segundo o autor, é indiscutível que comando das operações deve ficar a cargo de uma autoridade federal.

Com relação ao Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, Arruda cita que “a inconstitucionalidade é flagrante”. Baseado em um parecer oficial do Procurador-Geral do Governo Federal, que posteriormente foi nomeado pelo presidente da República a juiz do STF, “semeia mais dúvidas do que certezas”. Sua principal crítica é quanto ao “abuso do Poder de Regulamentar” pelo Executivo, pois a ele cabe a regulamentação, ou seja, a instituição de regras de execução, e não legislação, ocorrida ao atribuir o exercício de atividades que a Constituição diz ser das PM para as FA (*Ibidem*, p. 98).

Outro aspecto sublinhado por Arruda (2007) se refere ao art. 3º, onde se observa que o Presidente da República confere poder de polícia às Forças Armadas, assumindo uma função de constituinte que não lhe cabe.

Arruda observa que o emprego da PM, sob controle operacional do comando militar federal fica dependente da concordância do governador do Estado (art. 4º).

Observa, ainda, que o Decreto objetiva desfigurar o emprego das FA, na ordem interna, como intervenção federal, ao definir que, caso o seu emprego ocorra nos termos do art. 34, será editada diretriz específica. Como o art. 34 trata da não intervenção da União nos Estados, exceto, dentre outras situações, para “por termo a grave comprometimento da ordem pública”, “o Decreto criou uma nova forma de intervenção federal e atribuiu poder de polícia às FA”. (*Ibidem*, p. 99).

O autor acrescenta que nos últimos anos têm se observado a banalização do emprego das FA pelo enfrentamento de problemas policiais, de modo que, em função da frequência do emprego, os militares já incorporarem adestramentos para o emprego em “situação de normalidade”. Lembra que qualquer atuação das FA será de excepcionalidade, sendo indispensável o Decreto de Intervenção Federal.

Zaverucha (2007, p. 40) compartilha do mesmo pensamento que Arruda em relação ao Decreto nº 3.897/2001, aferindo que o diploma confere, pela primeira vez, o poder

de polícia às FA nas ações que constitucional e legalmente competem às polícias militares em operações de GLO. Segundo ele, ao conceder o poder de polícia por decreto, o presidente da República agiu como no exercício de poder constituinte. Ressalta, ainda, que o verdadeiro objetivo do Decreto seria a descaracterização do uso das FA como intervenção federal nos Estados em ações de GLO. Segundo ele, o presidente da República criou “uma nova forma de intervenção federal alheia à Constituição”.

Zaverucha (2008) nota ainda que, dessa forma, a utilização das FA em atividades de segurança pública tornou-se banal, fato decorrente do crescimento da violência, associado ao descrédito nas forças policiais estaduais.

Ressalva-se que o Decreto 3.897/01 possui vários pontos questionáveis e controversos com a LC 97/99. Essas distorções pedem ter surgidas, justamente, em função das variações semânticas dos fatos e valores, numa tentativa de regulamentar o emprego das FA em Op GLO. Assim, por não se observa a dialeticidade desses elementos, necessários ao desenvolvimento da norma, o Decreto se tornou controverso.

4.4 A nomogênese jurídica e o processo de variação semântica para o contexto atual

Como já fora estudado na Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, após a incidência das “intenções de valores” sobre a “base dos fatos” obtém-se a refração de diversas “posições jurídicas”, das quais uma é convertida em norma pelo crivo da autoridade, após avaliar sua conveniência e oportunidade.

Após as análises dos aspectos relevantes das normas que envolvem uma Op GLO, pode-se observar o desenvolvimento das suas nomogêneses: a LC 69/91 foi gerada em função da previsão constitucional; a LC 97/99, em função da criação do MD; a LC 117/04, para o estabelecimento de novas atribuições subsidiárias; a LC 136/10, para a criação do Estado-Maior Conjunto das FA e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa; o

Decreto 3.897/01 para fixar diretrizes para o emprego das FA em Op GLO, regulamentando o seu emprego; e a PN 3.461/13, revisada e reeditada pela PN 186/14 para orientar o planejamento e o emprego das FA em Op GLO.

Observa-se um lapso temporal entre os surgimentos e alterações nas normas, período em que se desenvolveram variações semânticas nos fatos e valores. Essas variações podem ser observadas com a mudança no contexto da segurança pública e a valorização das FA para Op GLO, cujo emprego, para esse fim, deve ser excepcional.

Todavia observam-se aspectos controversos, principalmente entre a LC e o Decreto, relativos aos critérios para o emprego das FA em Op GLO conforme apresentados na seção anterior. Esses aspectos denotam que não ocorreu a dialeticidade dos elementos do Direito lecionados por Reale (1994), visto que as normas não se desenvolveram de acordo com as variações semânticas observadas nos fatos e valores apontados nas seções 4.1 e 4.2, e sim, como uma aparente adaptação para eliminar alguns requisitos estabelecidos em norma hierarquicamente superior.

A autoridade, por sua vez, numa tentativa de atender as demandas da sociedade por segurança pública e dar uma solução imediatista ao problema, permite o emprego continuado das FA em Op GLO com as discrepâncias normativas, descumprimento de requisitos, e sem se preocupar com as consequências nefastas que esse tipo de emprego acarreta para as instituições e para a tropa, conforme os fatos já apresentados.

Somente no ano de 2017 as FA armadas foram empregadas três vezes em Op GLO. Em todas as operações se observa, claramente, a generalização do termo GLO, em uma tentativa de dar respaldo para o emprego da tropa nas ações de segurança pública, visto que não são respeitados a excepcionalidade e os requisitos definidos na LC 97/99. Tal situação já é observada pela redação genérica dos Decretos que autorizam o emprego. Percebe-se, que esses Decretos não se referem ao Decreto 3.897/01, que é bastante controverso e criticado,

mas sim a LC 97/99 que apresenta, claramente, os requisitos e o caráter excepcional da GLO.

A Operação Carioca 2017 foi a primeira operação do ano de 2017.

Militares do Exército, do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha e do Batalhão de Infantaria da Aeronáutica foram empregados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período de 14 a 22 de fevereiro, sob o comando da 1ª Divisão de Exército, com o efetivo de mais de 9.000 militares²⁰.

De acordo com o contexto local no período do emprego, percebe-se que não houve o cumprimento dos requisitos básicos da LC 97/99 e apresentados no esquema de acionamento (ANEXO B): não se observava uma crise na Segurança Pública; não foram esgotados os instrumentos destinados a preservação da ordem pública; e não houve declaração pelo PR ou Governador do Estado da insuficiência, inexistência ou indisponibilidade dos OSP. Dessa forma, o emprego das FA realizou-se com base no Decreto genérico de 13 de fevereiro de 2017 (FIG. 5, ANEXO I).

A Operação ocorreu de tal forma, que o procurador-geral da Justiça Militar, Jaime de Cassio Miranda, encaminhou um ofício (ANEXO J) ao PR com considerações do MPM a respeito do referido emprego.

O procurador inicia as suas considerações ressaltando que a GLO está fundamentada na previsão do art. 15 da LC 97/99. Em seguida, questiona se o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 que se destinam a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, apontado como pressuposto fundamental para o emprego das FA em Op GLO, se vez presente naquela situação. Pois, de acordo com uma nota no sítio do MD, o comandante da operação, dois dias após o início da mesma, avaliou que os OSP operavam normalmente (MIRANDA, 2017).

No ofício, o Procurador-Geral enfatiza que o “pressuposto básico para o emprego

²⁰ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2017/02/forcas-armadas-enviam-9-mil-homens-para-patrolhamento-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

das FA, consistente no colapso ou na falência dos órgãos de segurança pública [...], não restou devidamente atendido”. Observou, ainda, que não houve o reconhecimento formal pelo Governador do Estado de que os instrumentos destinados à preservação da ordem pública se encontravam esgotados (*Ibidem*, não paginado).

O procurador-geral segue com uma dura crítica:

E esse constante emprego das FA em operações de GLO, quiçá banal, sem o atendimento do seu pressuposto mais básico, além de criar precedentes perigosos no sentido do desvirtuamento de suas missões constitucionais e da “policialização” das Forças Armadas, carrega componente prático bastante grave.

[...]

Por esse motivo, apenas em situações excepcionalíssimas, de notória incapacidade das instituições tradicionais de segurança pública, dever-se-á recorrer às FA, que passarão a exercer tarefas de competência originária daqueles órgãos, cuja atuação, por outro lado, pauta-se na mínima ofensividade.

[...]

A banalização do instituto, assim, pode gerar riscos desnecessários à população civil, na medida em que a coloca em contato direto com militares que não tem por vocação, em essência, a atividade de policiamento e de garantia da segurança pública (*Ibidem*, não paginado).

Por fim, o MPM explicita que, na qualidade de fiscal da lei e de responsável pelas ações penais militares por crimes realizados nas Op GLO, está apresentando, ao PR, as suas preocupações e sugerindo o imediato encerramento da missão.

O segundo emprego do ano de 2017 ocorreu no Distrito Federal, na tarde do dia 25 de maio, por causa de uma manifestação pública envolvendo centrais sindicais. Após atos de vandalismo, as FA foram empregadas para atuar na segurança de alguns prédios públicos federais. Tal emprego foi duramente criticado pelos deputados de oposição do governo. Este, por sua vez alegou que o pedido partiu do presidente da Câmara que desmentiu, declarando que havia solicitado apenas o emprego da FNSP. Com a repercussão negativa, o Decreto de 24 de maio de 2017 (FIG. 6, ANEXO K), que vigorava até o dia 31, foi revogado pelo PR no dia seguinte.

O terceiro emprego, iniciado em 28 de julho de 2017, com o encerramento previsto para 31 de dezembro de 2017, consiste na operação intitulada “O Rio quer segurança e Paz”. O emprego foi autorizado pelo Decreto de 28 de julho de 2017 (FIG. 7, ANEXO L),

que denota a total descaracterização da GLO. O que se observa no Decreto é um período praticamente indefinido, pois vai até 31 de dezembro de 2017 e, segundo o PR, poderá ser estendida até o fim de 2018, podendo ainda ser ampliada para outros anos²¹. Faz-se explícito que as ações serão em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública e com a abrangência de todo o Estado do Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que não houve o reconhecimento formal pelo chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual do esgotamento dos OSP.

Conclui-se neste ponto da pesquisa, que a LC 97/99 mantém o caráter de excepcionalidade exigido para o emprego das FA nesse tipo de operação, com a finalidade de preservar a instituição e a sociedade diante dos fatos apresentados na seção 4.1.

Dessa forma, considera-se que essa norma não acompanhou a variação semântica dos fatos e valores atuais, desenvolvida pela situação lamentável da segurança pública, ou seja, não se envolveu dialética e complementarmente a eles, mantendo a integridade do relacionamento sadio das FA com a sociedade. Porém, no Decreto 3.897/01 se observam aparentes adaptações na possível tentativa de dar respaldo para o emprego das FA em Op GLO fora das condições de excepcionalidade exigidas.

Conclui-se ainda que as autoridades, diante dessa fática realidade na segurança pública, e dentro de um viés político, tentam adaptações normativas. Se arriscam a desconsiderar os impactos que esse emprego desmedido pode trazer para a instituição e para a sociedade com a finalidade de obter uma solução política e imediatista.

²¹ Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/sem-mostrar-dados-temer-diz-que-indice-de-roubos-ja-diminuiu-enormemente-21648490.html>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa se desenvolveu na busca da resposta à seguinte pergunta: tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, estaria o emprego das FA, em Operações de GLO, legitimado?

Essa pergunta fez-se pertinente pelo fato de ter-se observado, nos últimos tempos, a presença reiterada das FA nas ruas atuando sob a égide da GLO, não sendo essa a finalidade precípua da tropa.

Apesar da previsão constitucional de destinação das FA para esse fim, ficou claro que tal emprego ocorre por decisão e responsabilidade do Presidente da República e em situações excepcionais, após o esgotamento dos órgãos que possuem a destinação constitucional para a preservação da ordem pública, à luz do art. 144 da CF/88. A atuação deve acontecer em área definida, por tempo limitado e de maneira episódica, estando os OSP sob responsabilidade do comandante da operação.

Assim, buscou-se evidenciar que, devido as características peculiares das FA, sua atuação na GLO perfaz-se em meio a uma situação caótica e de colapso da segurança pública, o que justificaria o seu emprego. Contudo, se a atuação tem sido reiterada, a desordem está generalizando-se ou o emprego se banalizando.

Dessa forma, a pesquisa organizou dados que permitem compor um quadro compilado do que se trata a Op GLO; da sua base legal normativa; dos seus aspectos; e das competências jurídicas que envolvem a operação.

De posse desses dados, para obter um direcionamento conclusivo a respeito da legitimação, dentro do contexto atual da segurança pública e da valoração das FA pela sociedade para esse fim, utilizou-se como ferramenta a Teoria Tridimensional do Direito.

Conforme apontado, a teoria de Miguel Reale (1910-2006) descreve que a norma

advém da integração de fatos, segundo valores. Os três elementos devem se correlacionar de forma que os fatos e valores convirjam em uma norma. Ademais, a norma deve passar pelo crivo da autoridade que define uma das vias normativas possíveis. E essa via deve estar fora de objetivos políticos, nos quais se observam o apego a fatos e valores para uma solução imediatista, gerando atalhos normativos com o objetivo de desviar a atenção do problema real.

Nesse escopo, a pesquisa discutiu fatos e valores que envolvem o emprego das FA em Op GLO. Sob a lente da Teoria Tridimensional do Direito, analisou a nomogênese jurídica e as variações semânticas ocorridas, no processo legislativo específico, para a obtenção da resposta à pergunta objeto dessa pesquisa.

Nesse viés, considerou-se o fato de que o emprego atual, em Op GLO, traz severos prejuízos à instituição militar e aos seus componentes e observou-se que as normas apresentam posições controversas. Vale dizer, aparentemente, apresentam o subterfúgio de minimizar o fato da excepcionalidade, a qual deságua em prejuízos institucionais e individuais ao estrato militar da sociedade.

O Decreto 3.897/01 que teria como propósito regulamentar a LC 97/99, trouxe mais dúvidas do que a regulamentação em si, à medida que aparenta uma tentativa de legislar, também, sobre o tema. Mostra-se como uma aparente tentativa de adaptação normativa para o emprego da FA em Op GLO com critérios reduzidos de excepcionalidade, sendo considerado inconstitucional por juristas de renome.

Além disso, a LC 97/99 teve sua segunda alteração em 2010, ou seja, posterior ao Decreto, mantendo as condições de excepcionalidade previstas na LC de 1999. Sendo hierarquicamente superior ao Decreto, não removeu o pressuposto fundamental de esgotamento dos OSP, necessário para atuação das FA em Op GLO, bem como não buscou flexibilizar o emprego considerando as variações semânticas nos fatos e valores.

Nesse aspecto, conclui-se que o DL 1.001/69 (CPM) e o DL 1.002/69 (CPPM)

não acompanharam a evolução normativa da LC 97/99, remetendo os crimes dolosos praticados por militares das FA contra civis à JC, o que promove uma insegurança nas ações militares pelo desamparo de um julgamento por um tribunal especializado, como é o caso da JMU. Além disso, constatou-se que há um esforço da PGR em retirar a competência da JMU para o julgamento de casos relacionados às Op GLO.

Diante do exposto, não se observou uma correlação dinâmica da realidade social (fatos e valores) com a estrutura normativa, descrita pela teoria de Miguel Reale como *Dialética de Complementaridade*. Comprovou-se que, há sim tentativas de deslocamento da competência do tribunal castrense para o julgamento das ações em Op GLO.

Demonstrou-se que o excepcional se mostra comum, como no caso da Operação Carioca (2017), Brasília (2017) e Operação “O Rio quer segurança e paz” (2017). Sendo assim, pôde-se concluir que tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, o emprego das FA, em Operações de GLO, não se encontra legitimado.

Apresentada a conclusão, aduz-se que a sociedade deve ser melhor esclarecida sobre o papel constitucional das FA, bem como das condições e das graves implicações do seu emprego em Op GLO, de modo que exijam dos governantes dos entes federados a devida manutenção da segurança pública.

Se as FA tiverem que ser empregadas em Op GLO, que seja diante da efetiva excepcionalidade que a situação exige, como a última instância para a Garantia da Lei e da Ordem.

REFERÊNCIAS

AÇÃO pede limites à Justiça Militar para julgar civis em tempos de paz. **Sítio do STF**. Brasília, DF, não paginado, 22 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=246326>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

ARRUDA, João Rodrigues. **O Uso político das Forças Armadas**: e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. 168 p.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Rio-Branco, grande estratégia e poder naval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. Paginação irregular.

BARREIRA, Marcos; BOTELHO, Maurilio Lima. Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão. **Revista Sinal de Menos**. [S.l.], ano 5, n. 9, p. 60-74, 2013. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/wov39b7weqcaolm/SINAL_DE_MENOS_9.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição de 1967**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 jun. 2017. Não paginado.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 21 abr. 2017. Não paginado.

_____. Marinha do Brasil. Instrução Normativa nº 1/MB/MD, de 5 março de 2013. **Diretrizes gerais para a atuação da Marinha do Brasil, no cumprimento da atribuição subsidiária conferida pelo art. 16-A da Lei Complementar nº 97/1999**. Brasília, DF, 5 mar. 2013. 2 p.

_____. Ministério da Defesa. MD33-M-10: **Garantia da Lei e da Ordem**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2017.

_____. _____. MD35-G-01: **Glossário das Forças Armadas**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2017.

_____. Presidência da República. 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**. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. _____. Decreto-Lei Nº 1.001 de 21 de outubro de 1969. **Código Penal Militar**.

Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. _____. Decreto-Lei N° 1.002 de 21 de outubro de 1969. **Código de Processo Penal Militar**. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 21 out. 1969a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. _____. Lei Complementar n° 97 de 9 de junho de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas**. Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 9 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. Múltiplos aspectos do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, n. 8, p. 32-46, 2006.

FRIED, Reis. **O Poder Judiciário no Século XXI**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2017. Palestra proferida para o Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) e para o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), em 19 jul. 2017.

JMU é competente para julgar militar que comete homicídio doloso contra civil, reafirma STM. **Sítio do STM**. Brasília, DF, não paginado, 17 de jun. 2016. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/6219-stm-confirma-que-justica-militar-da-uniao-e-competente-para-apreciar-homicidio-doloso-contr-civil>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

LOUREIRO, Cesar Lopes. Aspectos legais das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. **O Anfibio**. Rio de Janeiro, n. 25, ano XXVI, p. 103-111, 2006.

MARTINS, Alexandre Marques da Silva. Os valores em Miguel Reale. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 45, n. 180, p. 263-277, out./dez. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176575/000860623.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei: as Forças Armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 25, n. 73, p. 41-57, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a03.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MIRANDA, Jaime de Cassio. Considerações do MPM sobre a Operação Carioca. **Sítio do MPM**. Brasília, DF, não paginado, 22 de fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mpm.mp.br/consideracoes-do-mpm-sobre-a-operacao-carioca/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175847>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

NEVES, Getúlio Marcos Pereira. O Juiz de Direito na Justiça Militar Estadual. **Blog do autor**. [S.l.], não paginado, 13 fev. 2011. Disponível em: <<http://gtneves.blogspot.com.br/2011/02/o->

juiz-de-direito-na-justica-militar.html>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PGR contesta norma sobre competência da JM. **Sítio do STF**. Brasília, DF, não paginado, 02 set. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=247218>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Democratization, social crisis and the impact of military domestic roles in Latin America. **Journal of Political and Military Sociology**. California, Riverside, v. 33. n. I, p. 5-24, summer, 2005. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/290712429_Democratization_social_crisis_and_the_impact_of_military_domestic_roles_in_Latin_America> Acesso em: 17 jun. 2017.

PION-BERLIN. David. Cumprimento de missões militares na América Latina. **Varia Historia**. Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 627-643, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v28n48/08.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. 161 p.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **Utilização das Forças Armadas no Policiamento das Fronteiras, da Costa Marítima e do Espaço Aéreo**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo, Brasília, 19 p. 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1599#>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

SILVA, Claudio alves da. **O que é o Direito Operacional Militar?** Jus Navegandi. [S.l.] 2016, não paginado. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/52714/o-que-e-direito-operacional-militar>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. rev. e atu. São Paulo: Malheiros, 2003. 878 p.

TARDÁGUILA, CRISTINA. O Exército, o político, o morro e a morte. **Revista Piauí**. Piauí, v. 46, não paginado, jul. de 2010. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-exercito-o-politico-o-morro-e-a-morte/>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro**: meados da década de 70 até os dias atuais. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002. 136 p.

VIANA, Nildo. **Os Valores na Sociedade Moderna**. Brasília: Thesaurus, 2007. 100 p.

VILLAS BÔAS, Eduardo Dias da Costa. [Debate sobre os projetos estratégicos das Forças Armadas e a Base Industrial de Defesa na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, publicado em 26 de setembro de 2015, na Internet]. Brasília, DF, em 24 set. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SJN_mqfxC7Q>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. [Debate sobre os projetos estratégicos do Exército do Brasil na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, publicado em 24 de junho de 2017, na Internet]. Brasília, DF, em 22 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RFXH6hZeGvw>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. [Discurso proferido ao receber o Título de Doutor Honoris Causa do Instituto Brasileiro de Direito Público, publicado em 21 de junho de 2017, na Internet].

Brasília, DF, 20 jun. 2017a. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/discurso-do-comandante-do-exercito-ao-receber-o-titulo-de-doutor-honoris-causa-do-instituto-brasiliense-de-direito-publico>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. **Somos um país que está à deriva**. Brasília, DF. Entrevista concedida ao jornal Valor Econômico em 17 fev. 2017b. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/4872438/somos-um-pais-que-esta-deriva>>. Acesso em: 15 jul. 2017. Não paginado.

ZAVERUCHA, Jorge. The “Guaranteeing Law and Order Doctrine” and the Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security. **Nueva Sociedad**. Enero-Febrero, n. 213, 2008. Disponível em: <<http://www.gsdr.org/document-library/the-guaranteeing-law-and-order-doctrine-and-the-increased-role-of-the-brazilian-army-in-activities-of-public-security/>>. Acesso em: 05 mai.2017.

_____. A crescente inserção das Forças Armadas na segurança pública. In: CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 252 p.

ANEXO A

QUADRO 1 Missões Constitucionais das Forças Armadas

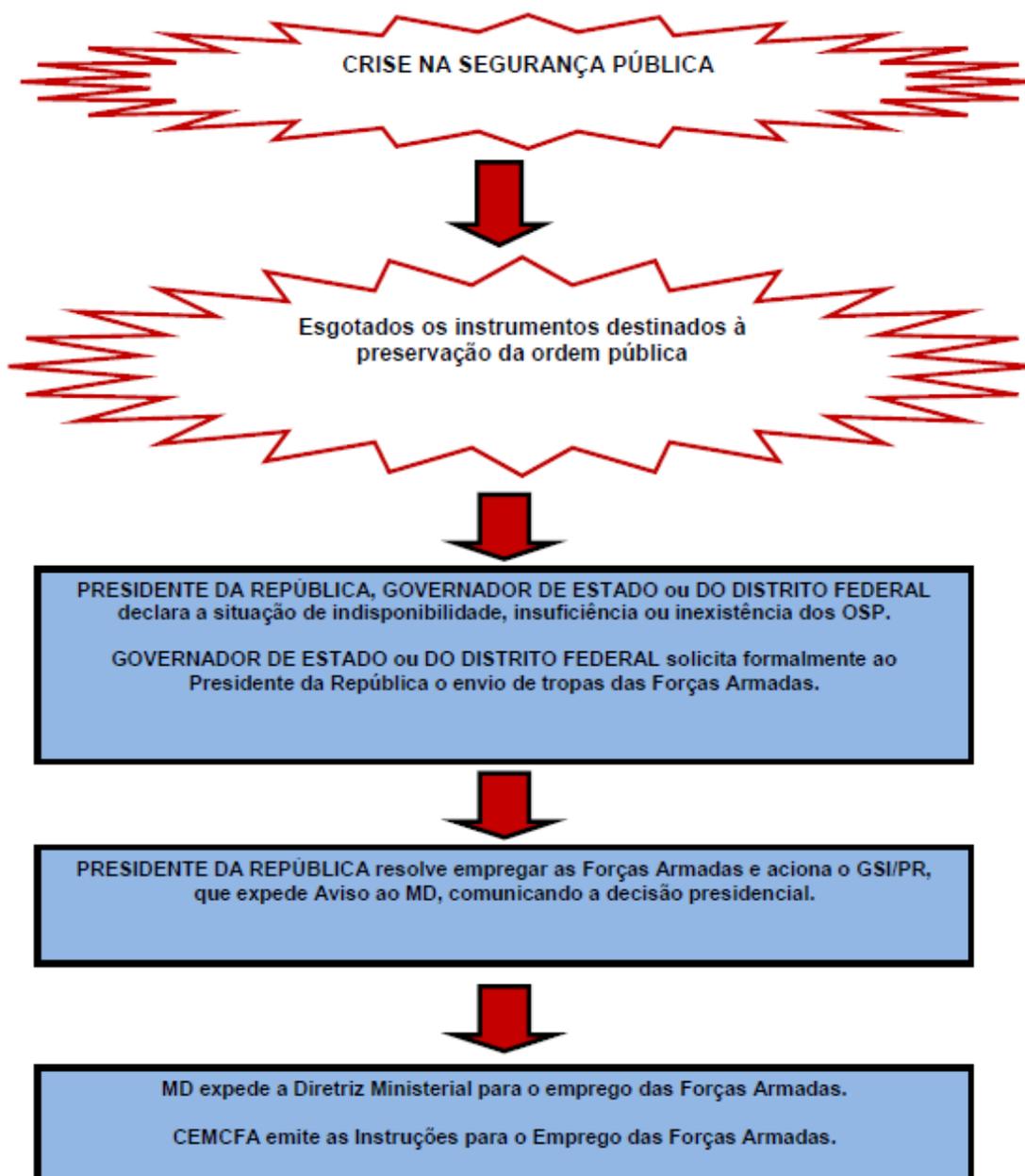
Constituição	Missão das FA
1824	Art. 145 - Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos. (...) Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império.
1891	Art. 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei , aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.
1934	Art. 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei , essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei.
1937	Art. 161 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.
1946	Art. 176 - As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art. 177. Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.
1967	Art. 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.
1969 (Emenda Constitucional nº1)	Art. 90 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art. 91. As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.
1988	Art. 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. § 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Fonte: ARRUDA,2007, p. 108.

Notas: 1 – A única Constituição que não atribuiu aos militares, explicitamente, a missão de garantir a lei e a ordem internamente, foi a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas.

2 - Adaptação do autor.

ANEXO B

ESQUEMA DE ACIONAMENTO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM GLO,
NA HIPÓTESE DE ESGOTAMENTO DOS INSTRUMENTOS DESTINADOS À
PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.

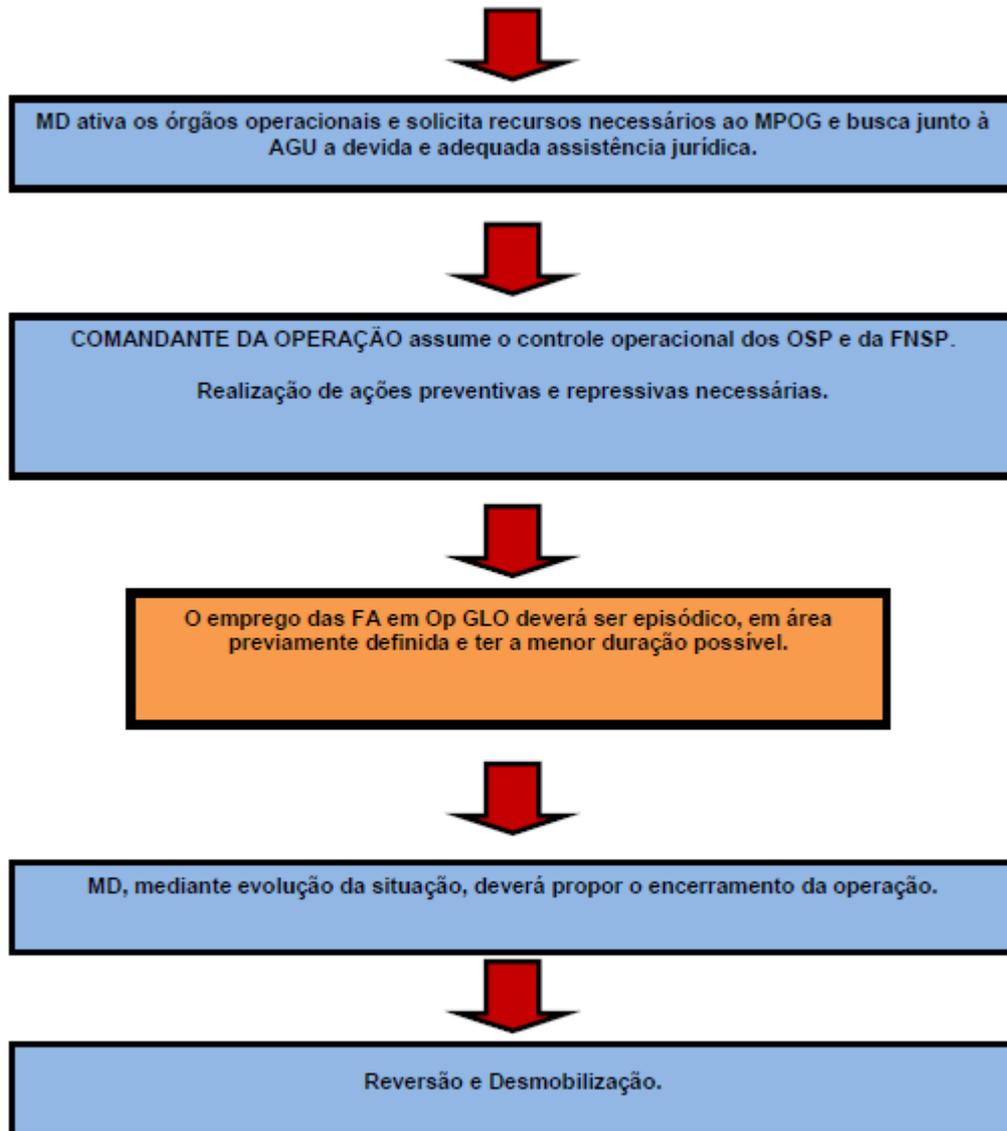


FIGURA 1 – Esquema de acionamento do emprego das FA em GLO, na hipótese de esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública

Fonte: BRASIL,2001, p. 35.

ANEXO C

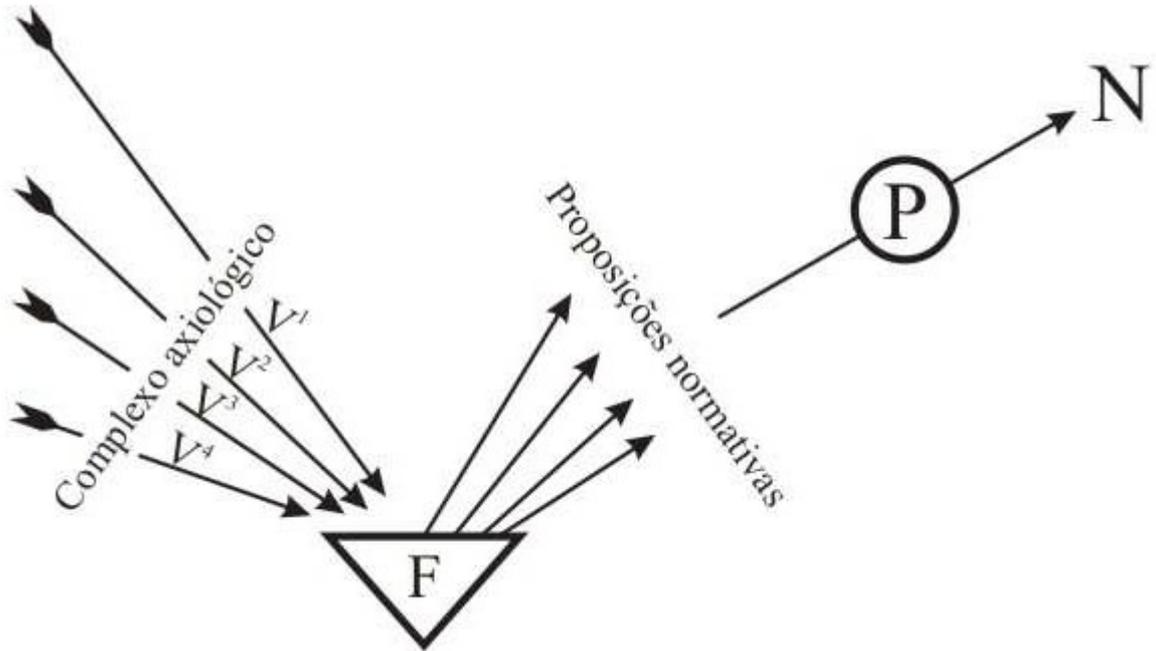


FIGURA 2 – Nomogênese jurídica

Fonte: REALE, 1994, p. 123.

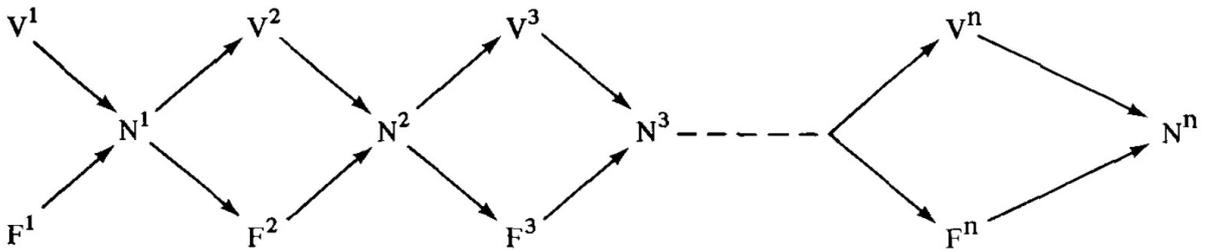


FIGURA 3 – Processo de variação semântica do Direito

Fonte: REALE, 1994, p. 126.

ANEXO D

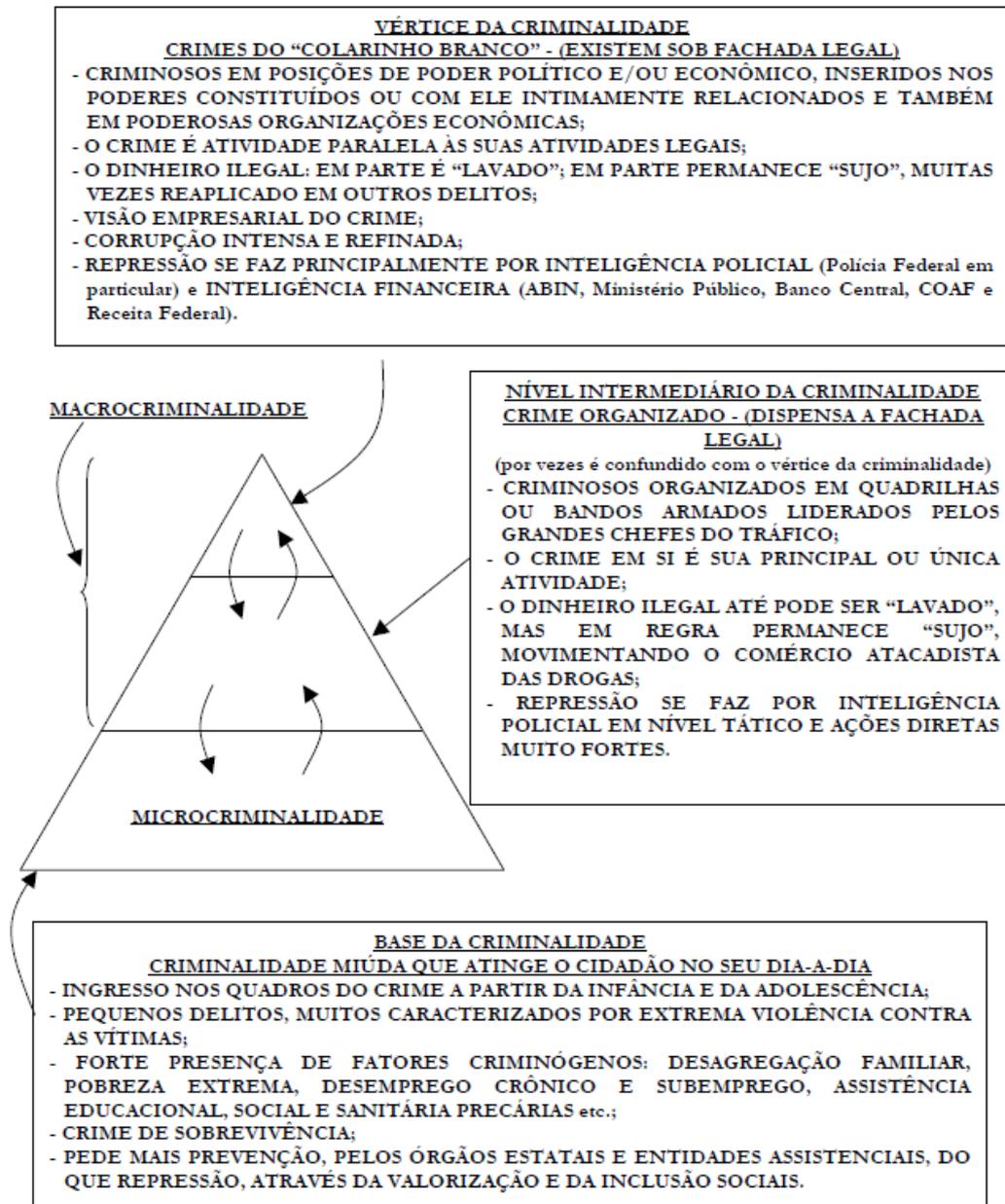


FIGURA 4 – Pirâmide da criminalidade

Fonte: ROCHA, 2007, p. 16.

ANEXO E

TABELA 1

Confiança nas Forças Armadas do Brasil (por região, grau de escolaridade e faixa etária)

Confiança nas Forças Armadas do Brasil

(por região, grau de escolaridade e faixa etária)

Pergunta: O quanto o(a) Sr(a). confia nas Forças Armadas: totalmente, muito, razoavelmente, pouco ou nada?

	Confia Totalmente/ Muito	Confia Razoavelmen te	Confia Pouco/ Não Confia Nada	NS/NR
Região do Brasil				
Centro-Oeste	43,2%	40,6%	16,2%	0,0%
Nordeste	50,1%	30,9%	18,5%	0,5%
Norte	55,0%	25,3%	19,7%	0,0%
Sudeste	48,9%	34,7%	16,2%	0,1%
Sul	50,4%	28,1%	21,2%	0,4%
Grau de Escolaridade				
Não escolarizado e fundamental (incompleto/completo)	51,1%	31,0%	17,6%	0,2%
Ensino médio (incompleto/completo)	48,8%	32,6%	18,4%	0,2%
Superior (incompleto/completo)/Pós- Graduação	46,2%	37,1%	16,7%	0,0%
Faixa Etária				
18 a 24 anos	46,9%	32,5%	20,6%	0,0%
25 a 34 anos	45,8%	33,2%	20,8%	0,1%
35 a 44 anos	43,7%	35,1%	20,9%	0,3%
45 a 54 anos	53,9%	31,1%	14,6%	0,4%
55 a 64 anos	54,1%	30,0%	15,7%	0,2%
+ de 64 anos	58,1%	29,9%	11,5%	0,4%
BRASIL	49,6%	32,3%	17,9%	0,2%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesa_nacional.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

ANEXO F

TABELA 2
Percepção sobre o trabalho realizado pelas FA do Brasil (por região, grau de escolaridade e faixa etária)

Percepção sobre o trabalho realizado pelas Forças Armadas do Brasil
(por região, grau de escolaridade e faixa etária)

Pergunta: Como o(a) Sr(a). avalia o trabalho realizado pelas Forças Armadas do Brasil, ou seja, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica: muito bom, bom, ruim ou muito ruim?

	Muito Bom/Bom	Regular	Ruim/Muito Ruim	NS/NR
Região do Brasil				
Centro-Oeste	71,2%	22,9%	5,2%	0,7%
Nordeste	60,8%	29,0%	6,8%	3,4%
Norte	79,0%	15,0%	5,0%	1,0%
Sudeste	68,3%	23,9%	6,0%	1,8%
Sul	75,4%	18,8%	6,2%	1,6%
Grau de Escolaridade				
Não escolarizado e fundamental (incompleto/completo)	68,3%	23,2%	5,6%	2,9%
Ensino médio (incompleto/completo)	68,7%	23,1%	6,9%	1,3%
Superior (incompleto/completo)/Pós-Graduação	67,0%	26,3%	5,0%	1,6%
Faixa Etária				
18 a 24 anos	73,3%	19,9%	6,2%	0,7%
25 a 34 anos	70,4%	21,2%	6,7%	1,8%
35 a 44 anos	69,1%	23,4%	5,3%	2,2%
45 a 54 anos	65,6%	25,5%	6,8%	2,0%
55 a 64 anos	65,4%	27,0%	5,2%	2,4%
+ de 64 anos	64,9%	25,8%	5,6%	3,7%
BRASIL	68,3%	23,5%	6,1%	2,1%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesanacional.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

ANEXO G

TABELA 3
Funções das FA do Brasil

Funções das Forças Armadas (por região)

Pergunta: Nos últimos anos, algumas pessoas têm debatido o porquê do Brasil ter Forças Armadas e, também, quais os tipos de trabalho que elas devem fazer. Na sua opinião, quais devem ser as funções das Forças Armadas?

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	BRASIL
Combater a criminalidade em conjunto com as polícias	58,7%	55,1%	63,7%	59,2%	57,1%	58,1%
Defender o país em caso de guerra	53,1%	53,0%	59,3%	61,9%	39,9%	55,4%
Ajudar a população com serviços médicos e sociais e em casos de desastres naturais	56,5%	48,8%	57,3%	49,5%	44,7%	49,7%
Combater o terrorismo	34,7%	49,2%	34,0%	37,8%	52,7%	42,7%
Participar de missões de paz em outros países	33,8%	36,7%	45,0%	33,1%	25,5%	34,0%
Passar para os jovens valores como responsabilidade e disciplina	40,2%	32,1%	43,3%	34,1%	26,8%	33,7%
Ensinar aos jovens uma profissão	36,5%	39,0%	43,7%	30,5%	24,1%	33,5%
Construir estradas, ferrovias, portos etc.	19,6%	22,0%	24,3%	20,0%	20,5%	21,0%
Nenhuma das anteriores	0,7%	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%
Não sabe/não respondeu	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesa_nacional.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

ANEXO H

TABELA 4
Confiança nas instituições policiais (Brasil)

	Confia muito	Confia	Confia pouco	Não confia	NS/NR
Polícia Militar	6,2%	31,3%	40,6%	21,4%	0,5%
Polícia Civil	6,0%	32,6%	39,6%	20,6%	1,2%
Polícia Federal	10,5%	40,4%	31,4%	14,5%	3,2%
Polícia Rodoviária Federal	8,9%	40,6%	31,2%	15,2%	4,1%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2012. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesanacional.pdf>.

Acesso em: 07 jul. 2017.

ANEXO I



4

ISSN 1677-7042

Diário Oficial da União - Seção 1

Nº 32, terça-feira, 14 de fevereiro de 2017

DECRETO Nº 8.988, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2017

Dispõe sobre a execução do Quinquagésimo Nono Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35 (59PA-AC235), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e a República do Chile.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição,

Considerando que o Tratado de Montevideo de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, firmado pela República Federativa do Brasil em 12 de agosto de 1980 e promulgado pelo Decreto nº 87.054, de 23 de março de 1982, prevê a modalidade do Acordo de Complementação Econômica;

Considerando que os Planipotenciários da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e da República do Chile, com base no Tratado de Montevideo de 1980, firmaram em 23 de junho de 1996, em São Luis, na Argentina, o Acordo de Complementação Econômica nº 35; e

Considerando que os Planipotenciários da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e da República do Chile, com base no Tratado de Montevideo de 1980, firmaram em 7 de novembro de 2016, em Montevideo, o Quinquagésimo Nono Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35;

D E C R E T A :

Art. 1º O Quinquagésimo Nono Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e a República do Chile, de 7 de novembro de 2016, passa a este Decreto, será executado e cumprido integralmente em seus termos.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de fevereiro de 2017, 196ª da Independência e 129ª da República.

MICHEL TEMER
José Serra
Henrique Meirelles
Marcos Pereira

ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Nº 35
CELEBRADO ENTRE OS GOVERNOS DOS ESTADOS
PARTES DO MERCOSUL E O GOVERNO DA REPÚBLICA
DO CHILE

Quinquagésimo Nono Protocolo Adicional

Os Planipotenciários da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, em sua condição de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por um lado, e da República do Chile, por outro, acreditados por seus respectivos Governos segundo poderes outorgados em boa e devida forma, depositados oportunamente na Secretaria-Geral da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI),

TENDO EM VISTA a Resolução MCS-CH Nº 01/2016, da XV Reunião Ordinária da Comissão Administradora do Acordo, realizada em 6 de maio de 2016,

CONVÊM EM:

Artigo 1º. Modificar o Artigo 31 do Acordo de Complementação Econômica Nº 35, que ficará redigido da seguinte forma:

"Artigo 31. Os produtos que incorporaram em sua fabricação insumos importados temporariamente, ou sob regime de drawback, não se beneficiarão do Programa de Liberalização estabelecido no presente Acordo a partir de 1º de janeiro de 2024".

Artigo 2º. Deixar sem efeito o Quinquagésimo Sexto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica Nº 35 a partir da entrada em vigor do presente Protocolo.

Artigo 3º. O presente Protocolo entrará em vigor bilateralmente 60 dias depois da data em que cada Estado Parte do MERCOSUL, por um lado, e a República do Chile, por outro, informarem a Secretaria-Geral da ALADI sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos.

A Secretaria-Geral da ALADI será depositária do presente Protocolo, do qual enviará cópias devidamente autenticadas aos Governos Signatários.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/assessoria/diario>, pelo código 00012017021400004

EM FÉ DO QUE, os respectivos Planipotenciários assinam o presente Protocolo na cidade de Montevideo, aos sete dias do mês de novembro de dois mil e dezesseis, em um original nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente válidos. (s.) Pelo Governo da República Argentina: Diego Javier Tetzmann; Pelo Governo da República Federativa do Brasil: Maria da Graça Nunes Corrion; Pelo Governo da República do Paraguai: Bernardino Hugo Saguier Caballero; Pelo Governo da República Oriental do Uruguai: Juan Alejandro Meneses Falcone; Pelo Governo da República do Chile: Eugenio del Solar.

DECRETO DE 13 DE FEVEREIRO DE 2017

Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e XIII, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999,

D E C R E T A :

Art. 1º Fica autorizado o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período de 14 a 22 de fevereiro de 2017.

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Defesa definirá a alocação dos meios disponíveis e a priorização do emprego a que se refere o caput.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de fevereiro de 2017, 196ª da Independência e 129ª da República.

MICHEL TEMER
Sergio Westphalen Etchebegoyen

Presidência da República

DESPACHOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MENSAGEM

Nº 34, de 10 de fevereiro de 2017. Encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal de informações para instruir o julgamento do Mandado de Segurança nº 34.609.

Nº 35, de 10 de fevereiro de 2017. Encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal de informações para instruir o julgamento do Mandado de Segurança nº 34.613.

CASA CIVIL

PORTARIA Nº 146, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2017

Institui a Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal.

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e nos arts. 44 e art. 54 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, resolve:

Art. 1º Fica instituída a Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal, com as seguintes finalidades:

I - realizar o levantamento e o exame dos Decretos de caráter normativo; e

II - propor a consolidação dos Decretos verificados nos termos do inciso I, por meio da integração das matérias conexas ou afins em volumes próprios.

Parágrafo único. A consolidação a que se refere o inciso II do caput tem por objetivo constituir a Consolidação dos Decretos Federais.

Art. 2º A Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal será integrada por cinco membros titulares e seus suplentes.

§ 1º Os membros da Comissão serão indicados entre os servidores da Casa Civil da Presidência da República pelo Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, assegurada a participação do Advogado-Geral da União nos termos do art. 33, § 8º do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

§ 2º Os membros da Comissão serão designados pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

§ 3º O coordenador da Comissão e seu substituto serão escolhidos pelo Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República entre os membros titulares e designados na forma do § 2º.

Art. 3º A Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal terá a supervisão do Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 4º Caberá a Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal:

I - fazer o levantamento e o exame dos Decretos de caráter normativo;

II - estabelecer subgrupos temáticos, para detalhar o levantamento e o exame de que trata o inciso I, por matérias conexas ou afins;

III - convidar representantes de órgãos e de entidades públicas federais para participar e apoiar a execução dos trabalhos, inclusive dos subgrupos; e

IV - requisitar aos órgãos e às entidades da administração pública federal as informações necessárias a consecução das finalidades de que trata o art. 1º.

Art. 5º A participação na Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 6º A Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal deverá apresentar relatórios parcial e final de suas atividades, respectivamente, aos prazos de movença e de cento e oitenta dias, contados da data de sua instalação.

Parágrafo único. Os prazos para a apresentação dos relatórios de que trata o caput poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, em ato do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 7º A Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal terá o prazo de sua duração condicionado a apresentação do relatório final de que trata o art. 7º.

Art. 8º A Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal aprovada, por maioria absoluta, em sua primeira reunião, regime interno que dispore sobre sua organização e seu funcionamento.

Art. 9º Este Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ELISEU LEMOS PADILHA

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA
DA INFORMAÇÃO

RETIFICAÇÃO

No despacho publicado na Seção 1, página 1, do Diário Oficial da União, de dia 30-1-2017, Endereços: AR DG CERTIFICA vinculada a AC BOA VISTA RFB e AC BOA VISTA CERTIFICADORA, Processo nº: 00100.000093/2016-10 / 00100.000088/2016-15. Onde se lê: DEFIRO o pedido de Credenciamento da AR DG CERTIFICA vinculada a AC BOA VISTA RFB e AC BOA VISTA CERTIFICADORA, leia-se: INDEFIRO o pedido de Credenciamento da AR DG CERTIFICA vinculada a AC BOA VISTA RFB e AC BOA VISTA CERTIFICADORA.

DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA
DE CHAVES PÚBLICASATO DECLARATÓRIO EXECUTIVO Nº 1,
DE 13 DE FEVEREIRO DE 2017

Divulga o resultado do Processo 00100/000010/2017-73 relativo a homologação, no âmbito do ICP-Brasil, de Lector/Gravador de Cartão Inteligente, Modelo "IDBridge CT30" da empresa GEMALTO.

O DIRETOR DE INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS DO IPI, no uso da atribuição que lhe confere o item 3.3.1 do Anexo à Resolução 36 do Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de 21 de outubro de 2004, declara:

Art. 1º Este Ato Declaratório se refere ao Processo 00100.000010/2017-73, relativo a homologação de dispositivo do tipo Lector/Gravador de Cartão Inteligente, Modelo "IDBridge CT30", Versão do Firmware "V3.1", da empresa GEMALTO.

Art. 2º O equipamento acima foi avaliado pelo Laboratório de Ensaios e Auditoria - LEA, com relação aos requisitos técnicos de segurança e interoperabilidade exigidos pelo Manual de Condutas Técnicas nº 2 - Volume 1 - Versão 3.0, considerado o Nível de Segurança de Homologação 1, e apresentou-se em conformidade com

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FIGURA 5 – Decreto de 13 de fevereiro de 2017

Fonte: Diário Oficial da União – seção 1, nº 32, terça-feira, 14 de fevereiro de 2017.

Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/02/2017&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=96>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

ANEXO J

Considerações do MPM sobre a Operação Carioca – 22 de fevereiro de 2017

O procurador-geral de Justiça Militar, Jaime de Cassio Miranda, encaminhou ofício ao presidente da República, Michel Temer, em 17 de fevereiro de 2017, com considerações a respeito da Operação Carioca, de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período de 14 a 22 de fevereiro de 2017.

Leia abaixo o ofício:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Cumprimentando-o cordialmente, dirijo-me mui respeitosamente a Vossa Excelência para apresentar-lhe as seguintes considerações a respeito da Operação Carioca.

Em 13 de fevereiro de 2017, por meio do decreto publicado no dia 14 no Diário Oficial da União, foi autorizado o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período de 14 a 22 de fevereiro de 2017.

O ato tem como fundamento a previsão do art. 15 da Lei Complementar 97/1999, que, em seu § 2º, reclama que a atuação das FFAA dê-se “após esgotados os instrumentos destinados a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal”.

Já o § 3º do mencionado dispositivo indica que se consideram “esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional”.

Segundo notícias extraídas da mídia, o pedido do Governador do Estado do Rio de Janeiro fundamentou-se, essencialmente, no aumento do número de pessoas na capital em razão do Carnaval e no receio quanto a realização de paralisações pela Polícia Militar, como aconteceu no Espírito Santos.

Ainda segundo as publicações consultadas, o pedido original era de que as FFAA permanecessem no Estado até o dia 5 de março de 2017, o que não foi acolhido pelo Governo Federal.

Questiona-se, assim, se o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal, considerado o pressuposto fundamental para o emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, faz-se presente nesse episódio.

Em nota publicada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa em 16 de fevereiro de 2017, dois dias depois do início da denominada Operação Carioca, apontou-se que o comando dessa operação “avaliou nesta quinta-feira (16) que os órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro operam sem qualquer problema”, destacando-se que o Ministro de Estado da Defesa “recebeu relatório no qual aponta que quase a totalidade dos Batalhões da Polícia Militar fluminense encontra-se em pleno funcionamento” (destacamos) ¹.

Observa-se, assim, que, apenas dois dias depois do início das atividades de GLO, o cenário no Estado solicitante destoa flagrantemente do pressuposto básico para o emprego das FFAA, consistente no colapso ou na falência dos órgãos de segurança pública.

Não há, portanto, a caracterização de Indisponibilidade, Inexistência ou Insuficiência das forças de segurança pública previstas no art. 144 da Constituição Federal.

Não o bastante, o principal fundamento invocado pelo Governador do Rio de Janeiro para a atuação das FFAA no Estado (aumento do número de pessoas até o Carnaval) tampouco se harmoniza com o período da denominada Operação Carioca (de 14 a 22 de fevereiro), uma vez que é notório que a cidade do Rio de Janeiro, apesar de já vir recebendo mais turistas, obviamente contará com o maior número de visitantes justamente a partir do fim do período da operação, e mais precisamente entre os dias 24 de fevereiro (sexta-feira) e 1º de março (quarta-feira).

Diante de tais observações, parece que o pressuposto fundamental para o emprego das FFAA, com as devidas vênias, não restou devidamente atendido.

A rigor, a Operação Carioca revelou-se medida de caráter puramente preventivo, que não se coaduna com a previsão do § 2º do art. 15 da Lei Complementar 97/1999, tomada sob o receio de uma escalada da violência e sem que houvesse o reconhecimento formal pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro do esgotamento dos Instrumentos ordinários de segurança pública.

Aliás, a natureza preventiva dessa operação foi expressamente reconhecida pelo Ministério de Estado de Defesa, como amplamente divulgado na Imprensa.

E esse constante emprego das FFAA em operações de GLO, quiçá banal, sem o atendimento do seu pressuposto mais básico, além de criar precedentes perigosos no sentido do desvirtuamento de suas missões constitucionais e da “policialização” das Forças Armadas, carrega componente prático bastante grave.

Embora em operações de GLO (ou operações de “não guerra”) os principais bélicos não devam prevalecer, justamente pelo fato de não haver um inimigo externo, mas cidadãos brasileiros que apresentam uma possível força adversa, o treinamento dos integrantes das FFAA tem como fundamento o conceito da máxima destruição, como elevado grau de letalidade.

Por esse motivo, apenas em situações excepcionalíssimas, de notória Incapacidade das Instituições tradicionais de segurança pública, dever-se-á recorrer às FFAA, que passarão a exercer tarefas de competência originária daqueles órgãos, cuja atuação, por outro lado, pautase na mínima ofensividade.

Dessa forma, as missões de garantia da lei e da ordem não podem ser encaradas como uma

simples substituição às atividades de segurança pública ordinárias, pois as FFAA necessariamente deverão limitar o uso da força ao “mínimo indispensável”², afastando-se de sua missão típica.

A banalização do instituto, assim, pode gerar riscos desnecessários a população civil, na medida em que a coloca em contato direto com militares que não tem vocação, em essência, a atividade de policiamento e de garantia da segurança pública.

São essas as preocupações que o Ministério Público Militar traz ao conhecimento de Vossa Excelência, na condição de fiscal da lei e de titular das ações penais militares por crimes praticados no contexto de operações de garantia da lei e da ordem (art. 15, § 7º, da LC 97/99), ao tempo em que pede vênua para sugerir estudo, a ser levantado a efeito pelo Ministério da Defesa em coordenação com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quanto à possibilidade de encerramento imediato da missão, em razão das circunstâncias supradestacadas, ou, ao menos, a não extensão da operação.”

1 – Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/28578-operacao-carioca-seguranca-publica-funciona-sem-alteracoes-no-rio>. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

2 – Item 4.2.3.1 da publicação “Garantia da Lei e da Ordem – MD33-M-10 (2ª Edição/2014)”. Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

Considerações do MPM sobre a Operação Carioca

Fonte: Sítio do Ministério Público Militar. Disponível em:

<<http://www.mpm.mp.br/consideracoes-do-mpm-sobre-a-operacao-carioca/>>.

Acesso em: 20 jul. 2017.

Adaptação do autor.

ANEXO K

EDIÇÃO EXTRA

ISSN 1677-7042



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional

Em circulação desde 1º de outubro de 1862

Ano CLV Nº 98-A

Brasília - DF, quarta-feira, 24 de maio de 2017



SEÇÃO 1

Sumário

PÁGINA

Ato do Poder Executivo..... 1

Ato do Poder Executivo

DECRETO DE 24 DE MAIO DE 2017

Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e XIII, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999,

DECRETA:

Art. 1º Fica autorizado o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017.

Parágrafo único. A área de atuação para o emprego a que se refere o caput será definida pelo Ministério da Defesa.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de maio de 2017; 196ª da Independência e 129ª da República.

MICHEL TEMER

*Raul Jungmann**Sergio Westphalen Etchebegoyen*

TABELA DE PREÇOS DE JORNAIS AVULSOS

Páginas	Distrito Federal	Demais Estados
de 04 a 28	R\$ 0,50	R\$ 2,00
de 32 a 76	R\$ 0,90	R\$ 2,40
de 80 a 156	R\$ 1,90	R\$ 3,40
de 160 a 250	R\$ 2,50	R\$ 4,00
de 254 a 500	R\$ 5,00	R\$ 6,50

* Acima de 500 páginas = preço de tabela mais excedente de páginas multiplicado por R\$ 0,9179


<http://www.in.gov.br>

 e-mail: ouvidoria@in.gov.br

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 10002017052400001

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FIGURA 6 – Decreto de 24 de maio de 2017

Fonte: Diário Oficial da União – Edição extra, quarta-feira, 24 de maio de 2017.
Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=24/05/2017>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

ANEXO L

EDIÇÃO EXTRA

ISSN 1677-7042



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional

Em circulação desde 1º de outubro de 1862

Ano CLV Nº 144-A

Brasília - DF, sexta-feira, 28 de julho de 2017



Sumário

PAGINA

Ato do Poder Executivo..... 1

Ato do Poder Executivo

DECRETO DE 28 DE JULHO DE 2017

Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e XIII, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999,

DECRETA:

Art. 1º Fica autorizado o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, em apoio às ações do Plano Nacional de Segurança Pública, no Estado do Rio de Janeiro, no período de 28 de julho a 31 de dezembro de 2017.

§ 1º O emprego das Forças Armadas, nos termos do caput, será precedido de aprovação do planejamento de cada operação pelos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e Chefe do Gabinete de Segurança Institucional.

§ 2º O Ministro de Estado da Defesa definirá a alocação dos meios disponíveis.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de julho de 2017; 196ª da Independência e 129ª da República.

MICHEL TEMER
Torquato Jardim
Raul Jungmann
Marco Antônio Freire Gomes

TABELA DE PREÇOS DE JORNAIS AVULSOS		
Páginas	Diário Federal	Demais Estados
de 04 a 28	R\$ 0,50	R\$ 2,00
de 32 a 76	R\$ 0,90	R\$ 2,40
de 80 a 156	R\$ 1,90	R\$ 3,40
de 160 a 250	R\$ 2,50	R\$ 4,00
de 254 a 500	R\$ 5,00	R\$ 6,50

* Autoriza de 50 0 páginas o preço de tabela mais acréscimo de 50% em múltiplos por R\$ 0,0175

Diário Oficial da União Digital



Você Sabia...

...que as edições eletrônicas do Diário Oficial da União, disponibilizadas no sítio da Imprensa Nacional, produzem os mesmos efeitos legais que as em papel, pois são certificadas digitalmente por autoridade certificadora integrante da ICP-Brasil?



Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/assinadadeleml>, pelo código 10002017072800001

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FIGURA 7 – Decreto de 28 de julho de 2017

Fonte: Diário Oficial da União – Edição extra, quarta-feira, 28 de julho de 2017.
Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=28/07/2017>>. Acesso em: 04 ago. 2017.