

A MISSÃO
CONSTITUCIONAL
DAS FORÇAS
ARMADAS DO
BRASIL NA
GARANTIA DA
ORDEM

THE
CONSTITUTIONAL
MISSION OF THE
ARMED FORCES OF
BRAZIL IN THE
GUARANTEE OF
THE ORDER

PEREIRA, Luiz Fernando de
Campos [1]

[1] Direito - Faculdade de Direito
Santo André – FADISA.

RESUMO

Esse estudo traz em seu bojo o emprego das Forças Armadas e sua atuação em operações de Garantia de Lei e da Ordem. Apresenta-se a missão Constitucional das Forças Armadas pautadas, sobretudo na proteção do território nacional e fortalecimento do efetivo para prevenção de ataques sejam eles de natureza nacional ou internacional. Concluiu-se que a missão constitucional das Forças Armadas, fundamentada no cumprimento da lei exerceram um papel fundamental para conquistas sociais e políticas.

Palavras-chave: Missão Constitucional. Forças armadas. Ordem.

ABSTRACT

This study brings with it the employment of the Armed Forces and their performance in Law and Order Guarantee operations. The Constitutional mission of the Armed Forces is presented, mainly in the protection of the national territory and strengthening of the force to prevent attacks, whether they are of a national or international nature. It was concluded that the constitutional mission of the Armed Forces, based on compliance with the law, played a fundamental role for social and political conquests.

Keywords: Constitutional Mission. Armed forces. Order.

1 INTRODUÇÃO

Apesar do emprego das Forças Armadas não ser predominantemente relacionado à violência urbana, torna-se relevante apresentar que sua atuação em operações de Garantia de Lei e da Ordem tem tornando-se cada vez mais comum, sobretudo, no Estado do Rio de Janeiro, onde a segurança pública e seu efetivo encontram-se em combate diário com

facções criminosas, seja pela quantidade de comunidades ao longo do território, seja pelo domínio exercido pela criminalidade.

Apresenta-se a missão Constitucional das Forças Armadas pautadas, sobretudo na proteção do território nacional e fortalecimento do efetivo para prevenção de ataques sejam eles de natureza nacional ou internacional, pois, o Estado deve estar preparado para enfrentar e proteger seus cidadãos de quaisquer ameaças.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 FORÇAS ARMADAS E A SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL

O estudo das diretrizes constitucionais sobre o papel das Forças Armadas é essencial para promoção da compreensão das instituições militares responsáveis pela salvaguarda, defesa e fiscalização terrestre, área e marítima, do território nacional. As Forças Armadas são instituições compostas das seguintes Armas Exército, marinha e Aeronáutica, que juntas exercem uma função primordial para sociedade defendendo a pátria, produzindo garantias aos poderes constitucionais e servindo de forma permanente sob a autoridade do Presidente da República Brasil, seguindo os preceitos do artigo 142 da Constituição Federal de 1988¹

Pode-se questionar: qual é o efetivo das Forças Armadas? Quantos da reserva e reservistas? Se o Brasil entrasse hoje em guerra, de quantos homens poderia dispor para emprego imediato? Tem-se, hoje, a pronto emprego, 1.674.000 homens e mulheres, sendo 334.500² de militares da ativa e 1.340.000 de militares da reserva. Policiais militares no Brasil: 413.920, no ano de 2012, anuário brasileiro de segurança pública. Esse efetivo público tem a função de proteger todo o território nacional, bem como, estabelecer a proteção do país contra possíveis ataques e desentendimentos nacionais e internacionais. Segundo Friede (2018, p.13): “(...) a construção dada ao texto atual (art. 142, Constituição Federal) foi justamente evitar o

¹ 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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

² Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

manejo, antes frequente, das Forças Armadas como instrumento de estabilização política, como tantas vezes ocorreu”.

O papel das Forças Armadas perante a Constituição Federal passou por um longo processo histórico, principalmente durante o período de elaboração do texto constitucional vigente, veja-se:

O general Leônidas conheceu um artigo, mas o que saiu impresso no substitutivo foi outro. Os ministros militares queriam - e continuarão querendo que o artigo reservado ao emprego das Forças Armadas fizesse expressa menção à função delas de garantirem, também, a lei e a ordem, como está dito, por exemplo, na Constituição atual. A referência à manutenção da lei e da ordem desapareceu no substitutivo de Cabral. Poderá retornar depois que o substitutivo for examinado na Comissão de Sistematização.

Essa discussão apresentava concepções divergentes entre os doutrinadores constitucionais, pois havia compreensões diferentes sobre a importância do papel das Forças Armadas. Entre os militares, enquanto parte almejava uma menção clara sobre “submissão” desta figura à de maior poder dentro Estado, outra buscava a consolidação de uma independência destas, bem como o reconhecimento de sua força institucional. Após intensos debates sobre a expressão “por iniciativa de qualquer destes”, houve a positivação do dispositivo do Artigo 142 da Constituição Federal vigente³.

Após intenso debate, definiu-se que as Forças Armadas, compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas de acordo com a hierarquia e disciplina sob a autoridade máxima do Presidente da República, e visam à Defesa da Pátria, a garantia do poder constitucional e a garantia de lei e ordem (FERREIRA FILHO, 2008).

A Assembleia Constituinte também determinou a adoção de uma lei complementar para estabelecer as normas gerais a serem adotadas na organização, preparação e emprego das Forças

³ Apenas os partidos de "esquerda" foram contra a aprovação do artigo que regulamenta o papel constitucional das Forças Armadas. Por 326 a 102 votos e cinco abstenções, o plenário do Congresso constituinte manteve ontem o texto da Comissão de Sistematização (idêntico ao do Centrão) que permite aos militares defender o território nacional, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de um destes (referência aos três Poderes), a lei e a ordem. [...] "Se manteve a tutela militar porque a extensão da expressão 'da lei e da ordem' é muito abrangente. Pode ser tanto uma intervenção numa greve quanto um golpe militar", disse o deputado José Genoíno (PT-SP), autor da tentativa de restringir os poderes das Forças Armadas. Sua emenda, que reproduzia integralmente o texto da ex-comissão de Estudos Constitucionais presidida pelo hoje senador Afonso Arinos (PFL-RJ), limitava a ação dos militares à defesa "da ordem constitucional". (MOREIRA, 1988, p. 6)

Armadas. Desde a Constituição de 1891, têm sido utilizadas para garantir a lei e a ordem e, como se vê na carta constitucional atual, esta missão foi mantida. Apesar dessa tradição, mas pela inserção de comandos do artigo 142, §1º da Constituição Federal de 1988, e no intuito de se evitar a repetição dos mesmos erros, é necessário delinear adequadamente o papel das Forças Armadas.

Nesse diapasão, especialmente no que tange à proteção da lei e da ordem, coordenar perfeitamente o sistema jurídico e democrático com os contornos adequados para prevenir que incidentes de controle inconstitucionais venham a ocorrer. De acordo com a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, o Ministro da Defesa exerce a chefia superior das Forças Armadas, além de outras funções, como: formular políticas e diretrizes para produtos de defesa utilizados em atividades empresariais, incluindo armamentos, munições, meios de transporte e comunicação, uniformes e materiais de uso individual e coletivo (Artigo 11-A)⁴.

Ainda no que se refere ao tema da salvaguarda da lei e da ordem, o Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, aprovou a Estratégia Nacional de Defesa, um passo importante na coordenação da legislação e no treinamento das Forças Armadas para o uso esporádico de métodos específicos para essas tarefas. Isso mostra que a Constituição e a lei definem o desempenho das Forças Armadas no nível atual.

De acordo com o **Livro Branco da Defesa Nacional (do Ministério da Defesa)**, a expressão “defesa nacional” pode ser descrita como um conjunto de medidas e ações somadas pelo país, enfatizando expressões militares para proteger o território, a soberania e os interesses nacionais de grandes ameaças ou listas externas. Por sua vez, de acordo com a Política de Defesa Nacional aprovada pelo Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2006, os objetivos da defesa nacional são: assegurar a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; defender

⁴ Outrossim, o art. 15 da citada Lei Complementar assevera que o emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro da Defesa a ativação de órgãos operacionais. Da mesma forma, o parágrafo 1º do mesmo art. 15 confere ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. Ademais, nos termos art. 15, § 2º, a atuação das instituições militares na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados (caráter subsidiário) os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. (FRIEDE, 2018, p. 30).

os interesses nacionais e do povo brasileiro e recursos no exterior; contribuir e manter a coesão e unidade nacionais; promover a estabilidade regional; contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais; fortalecer as previsões do Brasil na cooperação internacional e um maior envolvimento do Brasil no processo de tomada de decisão internacional (SILVA, 2005).

Ressalte-se que a atuação das Forças Armadas está bem definida de acordo com o referido marco normativo (Constituição Federal, Lei Complementar nº 97/99, Estratégia Nacional de Defesa, Livro Branco da Defesa Nacional, Política Nacional de Defesa), o que não ocorreu no passado. Dada a sua relevância, ainda no discurso de despedida do General Enzo Martins Peri no Comando do Exército Brasileiro em 5 de fevereiro de 2015, ele lembrou dos três últimos documentos de orientação para as atividades das Forças Armadas.

Cabe destacar que o Comandante Enzo não fez qualquer comentário de cunho político em seu discurso, mas apenas expressou o entendimento de que as Forças Armadas devem conhecer sua importância e posição no quadro institucional Brasileiro. Em que pese à clara vocação constitucional das Forças Armadas, há circunstâncias excepcionais em que podem ser empregadas subsidiariamente às autoridades descritas no artigo 144, da Constituição Federal, em atividades típicas de segurança pública, para o restabelecimento ou garantia da lei e da ordem.

2.2 DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E CLASSIFICAÇÕES

A prestação de serviços públicos está positivada no art. 175 da Constituição Federal de 1988. A partir da leitura do artigo nota-se que a titularidade dos serviços públicos é concernente ao Estado, a figura do particular na prestação de serviços públicos ocorrerá apenas ante a delegação por parte estatal. Via de regra os serviços públicos não são livres para serem exercidos pelos particulares, que somente poderão exercê-lo através de um contrato de concessão ou de permissão. E como tudo no direito é cercado por exceções temos as seguintes ressalvas. Existem serviços relevantes para a população que podem ser proporcionados tanto pelo Estado quanto pelos particulares, se prestada pelo estado são consideradas serviço público é o que ocorre com a prestação da saúde através dos hospitais públicos, postinhos, agências. Quando prestados pelos particulares serão consideradas atividades privadas com interesse público. O artigo 6º da Constituição Federal demonstra um rol exemplificativo de direitos

sociais pelo Estado à educação, a saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção a maternidade e a infância, assistência aos desamparados. As classificações abaixo dos serviços públicos são apresentadas por Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 89):

Os serviços públicos podem ser classificados a partir de variados critérios: a primeira categoria diz respeito a essencialidade: a) serviços públicos propriamente ditos: são privativos do Poder Público por serem considerados indispensáveis e necessários para sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Exemplo: defesa nacional; b) serviços de utilidade pública: sua prestação não é indispensável para a sociedade, mas conveniente e oportuna na medida em que facilita a vida do indivíduo. Exemplo: energia elétrica.

Outra categoria diz respeito à adequação: a) serviços próprios do Estado: são aqueles vinculados às atribuições essenciais do Poder Público, sendo em regra prestados diretamente pelo Estado, de modo gratuito ou mediante baixa remuneração. Exemplo: saúde pública e segurança pública; b) serviços impróprios do Estado: aqueles que não afetam substancialmente as necessidades da coletividade, razão pela qual podem ter a prestação outorgada a entidades estatais descentralizadas ou delegada a particulares. Exemplo: telefonia fixa.¹⁷

E ainda no que tange a finalidade que são: a) serviços administrativos: prestados para atender necessidades internas da Administração. Exemplo: imprensa oficial; b) serviços industriais: consistem na exploração de atividades econômicas pelo Estado, produzindo renda e lucro para o prestador. Exemplo: venda de refeições a preços populares por empresa pública municipal.¹⁸

Por outro lado, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, ante o tratamento dado pela Constituição Federal, os serviços públicos podem ser divididos em quatro categorias: a) serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado: são aqueles que somente podem ser prestados diretamente pelo Estado ou por entidades estatais, não admitindo delegação a particulares. São casos em que o Estado tem que prestar sozinho o serviço. Exemplo: serviço postal e correio aéreo nacional (MEIRELLES, 2007). Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder: são casos em que a Constituição determina a prestação pelo Estado e simultaneamente a delegação a particulares. Em tais hipóteses, o Estado tem que prestar junto com particulares E ainda, os serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade: é o caso dos serviços de saúde e educação, que, quando prestados pelo

Estado, são serviços públicos. Neles, o Estado não pode admitir prestação somente por particulares.

Nesse aspecto, há que se ressaltar que a classificação até apresentadas são essenciais para construção da problemática do trabalho, de modo que percebamos a existência de serviços públicos é essencial para construção e manutenção da sociedade ideal, pautada em aspectos de justiça, igualdade, equidade, nesse diapasão veremos a seguir sobre a violência urbana.

CONCLUSÃO

Apresentou-se a missão constitucional das Forças Armadas, fundamentada no cumprimento da lei e principalmente como um instrumento de estabilização política, isso porque ao longo da história as Forças Armadas exerceram um papel fundamental para conquistas sociais e políticas.

Durante a elaboração do texto constitucional vigente houve uma preocupação sobre o papel dessas forças e a quem elas seriam submissas, ou ainda, se seriam consideradas independentes funcionalmente.

Durante cada período histórico houve uma concepção da importância das policiais para organização social, isso porque um governante independente do regime, precisa dessas forças para fazer valer seu poder dentro de determinado território.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**, altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado- Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. 2010.

BRASIL. **Sítio da 2ª Divisão de Exército**: Exercício de Garantia da Lei e da Ordem. Texto disponível em: <http://2de.eb.mil.br/exercicio/glo/2009/index.htm>. Acesso em 13 nov. 2020.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRIEDE, R. Do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. **Jus Brasil**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64323/do-emprego-das-forcas-armadas-na-garantia-da-lei-e-da-ordem/4>. Acesso em 08 nov. 2020.

MARTINS, E. P. Direito Constitucional Militar. **Jus Navigandi**, ano 8, n. 63, 1 mar. 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p. 289.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros. 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ocasões em que as Forças Armadas (FA) foram empregadas em GLO**. Estado-Maior conjunto das Forças Armadas Chefia de Operações Conjuntas. 2018. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2018/02/levantamento-operacoes-GLO.pdf>. Acesso em 17 nov. 2020.

MOREIRA, D. **Constituinte mantém atribuições das Forças Armadas**. Folha de São Paulo, edição de 13 abr. 1988, p. 6.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.