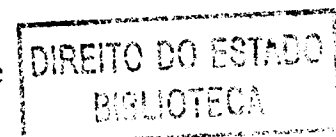


DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS
COORDENADOR

O FEDERALISTA ATUAL
TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte
2013



SEGURANÇA MILITAR NO ESTADO FEDERAL

Ronaldo João Roth

Juiz de Direito da Justiça Militar do Estado de São Paulo, Especialista em Processo Penal pelas Faculdades Integradas de Guarulhos (FIG-UNIMESP), Membro da Academia Mineira de Direito Militar, Coordenador e Professor do Curso de Pós-Graduação de Direito Militar pela Escola Paulista de Direito (EPD), Professor convidado da Escola Paulista da Magistratura (EPM), Professor convidado do Curso de Pós-Graduação em Direito Penal e Direito Processual pela Universidade Mackenzie.

1. GENERALIDADES

Inserir-se o tema escolhido dentre uma das facetas do Estado para a proteção da Nação, da sua soberania, ao seu território e ao espaço aéreo e marítimo, de forma que isso nos remete inicialmente ao descobrimento do Brasil, ocorrido em 22.04.1500 na ilha de Vera Cruz ou Terra de Vera Cruz pelos portugueses que aqui aportaram com uma frota com treze embarcações sob o comando do Capitão Pedro Álvares Cabral.

O Brasil é, assim, um país novo, contando, neste ano de 2012, com apenas 512 anos de existência e com sua história dividida em três períodos marcantes na formação política e social: período **Colonial** (1500 a 1808), **Imperial** (1808 a 1889) e **Republicano** (1889 até os dias de hoje).

No período *colonial*, o território foi ocupado pelo sistema de capitânias hereditárias até 1763, quando foi instituído o sistema de governadores gerais, os quais se intitulavam vice-rei do Brasil. Nesse período, o Brasil era um estado Unitário, sob o domínio de Portugal e administrativamente dividido em capitânias.

Com a chegada da Família Real no Brasil, em 1808, aqui se instalando a Coroa e a colônia portuguesa, transferiu-se a Capital da metrópole para a Colônia e, em 1815, com o aval do Congresso de Viena, que reorganizou a Europa depois da derrota da França, o Brasil passou a integrar o Reino de Portugal, Brasil e

Algarves, e o Rio de Janeiro transformou-se em Capital do Império Português. No mesmo ano, as capitânias se transformaram em províncias do Reino Unido, com a Monarquia aqui instalada sob o império de D. João VI. Note-se que as tropas de Mar e de Terra vindas com a família real para o Brasil marcam também a chegada dos militares em nosso território, formando a Marinha e o Exército Brasileiro.

Em 07 de setembro de 1822, houve a Proclamação da Independência do Brasil com o Grito de Independência ou Morte às margens do Ipiranga, por D. Pedro I. Em 1824, houve a **primeira Constituição do Brasil**, a do **Império**, adotando oficialmente o **Estado Unitário**, dividido em províncias (hoje, Estados-Membros) e que poderiam ser subdivididas (é a primeira referência aos municípios), e o governo era definido como *Monarchico Hereditario, Constitucional e Representativo* (art. 3º) com a *Dinastia imperante de Dom Pedro I, actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil* (art. 4º).

Com o encerramento da Monarquia e o surgimento da República como consequência do movimento militar comandado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, nasceu a **Constituição de 1891** e o Brasil *deixou de ser Monarquia e Estado Unitário* e passou a ser **República e Federação**.

Desse modo, estabeleceu a Constituição de 1891 que "A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada em 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (art. 1º), e a cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a Capital da União, enquanto não se der a execução ao disposto no artigo seguinte (art. 2º)".

Note-se que a Federação brasileira é de formação **centrífuga** (movimento do centro para as extremidades), pois foi o Estado unitário brasileiro que decidiu se dividir em 1889, ao passo que, nos Estados Unidos, a Federação é de formação **centrípeta** (movimento das extremidades para o centro), pois os Estados Americanos confederados resolveram unir-se sob a forma federativa.

O Federalismo brasileiro também é classificado como um **federalismo por desagregação**, ou seja, o Estado soberano decidiu dividir-se em Estados-Membros autônomos ainda não existentes, enquanto os EUA são tidos como **federalismo por agregação**, ou seja, vários Estados soberanos decidiram unir-se, formando um único Estado Federativo.

1.1. Federalismo ou Estado Federal no Brasil

O Estado Federal é uma forma de Estado. Conforme lição do renomado jurista Dircêo Torrecillas Ramos,

...federalismo é uma sociedade de Estados autônomos com aspectos unitários porque é, enquanto Estado Federal, uma unidade territorial, unidade de representação e uni-

dade nacional. [...] O Estado Federal representa a forma pela qual as unidades têm maior autonomia com a Constituição e leis próprias, resultado da competência para auto-organização, de seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; possui Senado para participação no Poder Central e é intocável. Estes elementos o distinguem das demais formas de Estado.¹ (grifos nossos)

No Brasil, o Estado Federal se constitui, de forma peculiar, de três estruturas que o compõem: *União, Estados-Membros e Municípios*.

Nesse sentido, estabelece a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 1º: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]".

Em matéria de *Segurança Pública*, os entes federativos têm atuação relevante com Órgãos de Polícia de sua responsabilidade no sistema criado pela Lei Maior no artigo 144. Assim, no âmbito da *União*, existem a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. No âmbito dos *Estados-Membros*, existem a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar. No âmbito dos *Municípios*, existe a Guarda Municipal. Este último órgão é de criação facultativa aos interesses dos municípios. As atribuições desses Órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, vêm definidas no Texto constitucional no mencionado artigo 144.

De se notar que, dos sete Órgãos de *Segurança Pública* mencionados, apenas dois deles são militares: a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar, nos termos do artigo 42 da Constituição Federal, *in verbis*: "Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

Referidos órgãos militares são, ainda, *Força Auxiliar e Reserva do Exército*, consoante estabelece igualmente o artigo 144, §6º, da Constituição Federal:

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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:

[...]

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Por outro lado, na *segurança nacional*, o Brasil possui as três Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), as quais cuidam da *Segurança Externa*

¹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. A Federação Brasileira, inserto no Livro: *Tratado de Direito Municipal*, Coordenado por Ives Gandra da Silva Martins e Mayr Godoy, Quartier Latin, Vol. 1, 2012, pág. 19 e 29.

do País, e, *supletivamente*, da *Segurança Pública*, conforme prevê a Constituição Federal no seu artigo 142, *in verbis*:

DAS FORÇAS ARMADAS

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.

Assim, o Estado Federal Brasileiro é constituído de cinco instituições militares para a segurança *nacional* e para a segurança *pública*, ou seja, das três Forças Armadas no âmbito da União, e das duas Forças Auxiliares no âmbito estadual. De se reconhecer, pois, a íntima relação entre segurança *nacional* e segurança *pública*.

A relação entre segurança *nacional* e segurança *pública* vem bem apreciada na lição do renomado jurista Álvaro Lazzarini:

Se a *segurança nacional* volta-se para a garantia da nação como um todo, sendo a *ordem* e a *tranquilidade* gerais exigências do mais alto valor para a realização das atividades nacionais que conduzem ao bem comum, não se pode deixar de considerar que a temática da ordem pública, em especial no que diz respeito à segurança pública, tem íntimo relacionamento com a segurança nacional, porque assegurar a boa ordem é assegurar, a *tranquilidade pública*, a *segurança pública* e a *salubridade pública*, e nada mais que isso. [...]

Bem por isso a *segurança pública* tem papel preponderante na realização da *segurança nacional*, porque é uma necessidade básica de qualquer pessoa a de sentir-se com segurança e bem-estar. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando a ordem no progresso do Estado.²

1.2. A Segurança do território inicialmente ocorrida no Brasil

Observa-se que a preocupação inicial dos portugueses no período colonial, além da exploração das riquezas naturais do Brasil era a ocupação do território para sua proteção e também para se evitar a invasão de estrangeiros. Essa preocupação acabou minorando com a chegada da Família Real ao Brasil acompanhada da Guarda Real e das tropas de Mar (depois denominada Marinha) e Terra (depois denominada Exército Brasileiro).

Pois bem, a Guarda Real originou a criação das Guarda Municipal Provisória, em 14.06.1831, a qual, em 10.10.1831 se transformou no Corpo de Guarda Municipal Permanente da Corte, com autorização para a criação dessas Guardas

² LAZZARINI, Álvaro. Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988, inserto no Livro *Temas de Direito Administrativo*, do mesmo autor, Revista dos Tribunais (RT), São Paulo, fls. 181/182.

nas Províncias. Desse modo, a Guarda Municipal Permanente originou a Polícia Militar do Distrito Federal, assim espalhando-se para as Províncias, as quais, depois, transformaram-se em Estados-Membros, cada qual com a sua Polícia Militar.

Digno de registro que, na Província de São Paulo, a 15.12.1831, por lei da Assembleia Provincial, proposta pelo então Presidente da Província, Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, foi criado o **Corpo de Guardas Municipais Perma-nentes**, composto de cem praças a pé, e trinta praças a cavalo; eram os “cento e trinta de trinta e um”. Estava fundada a **Polícia Militar do Estado de São Paulo**, em atendimento ao Decreto Imperial baixado pelo Regente Feijó. Rafael Tobias de Aguiar tornou-se, então, o patrono da Corporação Bandeirante.

Note-se que as Polícias Militares brasileiras têm sua origem nas Forças Policiais que foram criadas quando o Brasil era Império. A corporação mais antiga é a do Rio de Janeiro, no Estado da Guanabara, a “Guarda Real de Polícia” criada em 13 de maio de 1809, por Dom João VI, Rei de Portugal. Essa guarda era subordinada ao governador das Armas da Corte, que era o comandante de força militar, subordinado, por sua vez, ao intendente-geral de Polícia. A Guarda criada era subordinada ao Governador das Armas da Corte, como Comandante de Força Militar e sujeito ao Intendente Geral de Polícia como autoridade Policial; a partir daí implantava-se no Brasil a característica da Polícia Militar que prevalece até os dias de hoje.

De se registrar também que, em 1831, houve a criação da Guarda Nacional, que era força auxiliar do Exército e subordinada ao Ministério da Justiça, diversamente do Exército subordinado ao Ministério da Guerra. Referida Guarda Nacional também voltada à defesa da pátria dirigia-se, nas palavras de Jorge Cesar de Assis e de Ricardo Freitas³,

...a fornecer efetivos para a proteção dos municípios, fortificações costeiras e fronteiras. Em sentido contrário, em se tratando de inimigos internos, competia à Guarda Nacional combatê-los, passando o Exército a um plano secundário que consistia em reforçá-la ou complementá-la. Assim, a repressão interna era função da Guarda Nacional e não do Exército, o que demonstra a falta de prestígio das Forças Armadas no período imperial e a desconfiança com que era vista pelas elites. [...] O serviço na Guarda Nacional, ao contrário do que ocorria no Exército e na Marinha, era obrigatório, o que demonstra a maior relevância conferida pelo Estado nacional à primeira. [...]

Assim, a estrutura militar voltada para a segurança no Brasil pautou-se, inicialmente, nas Forças de Mar e Terra e na Guarda Real, aqui instaladas com a vinda da Família Real, tendo como adequação a criação das Forças Armadas,

³ ASSIS, Jorge César de. FREITAS, Ricardo. *O Ministério Público Militar e a Primeira República*, inserto no Livro *Memória Histórica do Ministério Público Militar*, Brasília/DF, ASCOM, 2012, págs. 25/26.

constituídas da Marinha, do Exército e, por último, da Aeronáutica, esta criada durante a Segunda Guerra Mundial, em 1941, tendo, inclusive, enviado à Itália militares na Campanha da *Força Expedicionária Brasileira* (FEB), onde lutaram contra o nazismo. Portanto, no plano da União, as Forças Armadas destinam-se à defesa e à proteção do território nacional, seu espaço aéreo e marítimo, ou seja, à soberania do país.

No plano dos Estados-Membros, as Polícias Militares, antes denominadas Força Pública⁴ e só depois adquirindo aquele nome, se constituíam em verdadeiros Exércitos estaduais com efetivo, armas e equipamentos iguais aos do Exército e até dispondo de aviação⁵, foram estruturadas dentre os Estados-Federados no Brasil, voltadas preponderantemente para a segurança *interna*, ou seja, a segurança *pública*.

Ainda no plano interno e no ambiente de segurança pública, destaca-se a importante previsão e atuação das Polícias Cíveis, federal e estaduais, as quais, em concurso, atuam com as instituições militares, possibilitando o eficiente e adequado enfrentamento da criminalidade, para se garantir a lei e a ordem.

1.3. A Segurança Militar no Estado Federal brasileiro

Abordar a Segurança Militar no Estado Federal nos leva inicialmente a distinguir a segurança *externa* da segurança *interna* do país, faces da segurança *nacional*. Ambas vêm tratadas na Constituição Federal vigente de 1988, ou seja, a denominada “Constituição Cidadã”. Nela, o constituinte procurou estabelecer na República brasileira as situações de emergência (estados de defesa e de sítio) para somente depois cuidar das Forças Armadas e da Segurança Pública. As refe-

⁴ Como exemplo, a *Polícia Militar do Estado de São Paulo*, sua denominação pela primeira vez como Força Pública ocorreu em 1891, inspirada nos princípios e ideais da Revolução Francesa de 1789, a qual proclamou, na *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma “força pública”. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada” (Art. 12º) e “Para a manutenção da ‘força pública’ e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades” (Art. 13º). Assim, durante quase 80 (oitenta) anos existiu a denominação “Força Pública” — de 14/11/1891 a 27/6/1901, de 28/11/1905 a 21/12/1939 e de 09/07/1947 a 08/04/1970. Em 1970, com a unificação da Força Pública com a Guarda Civil, surgiu a denominação Polícia Militar. Texto consultado no endereço: <http://aborda-gempolicial.com/2010/02/pm-de-sao-paulo-se-chamara-forca-publica/>.

⁵ BENI, Eduardo Alexandre. “Origens jurídicas da Aviação da Força Pública do Estado de São Paulo” (capturado em 15.07.12 no endereço: <http://www.pilotopolicial.com.br/origens-juridicas-da-aviacao-da-forca-publica-do-estado-de-sao-paulo/>), ali se reportando a Lei n. 1.395-A, de 17.12.13, a qual criou a Escola da Aviação da Força Pública, e a Lei n. 1.713, de 27.12.19, fixando receita para a Fundação da Escola da Aviação da Força Pública, sendo extinta a Aviação da Força Pública com o fim da Revolução Constitucionalista de 1932.

ridas situações de emergência (estado de defesa e estado de sítio) estão previstas no Título V da Constituição Federal, nos artigos 136 (estado de defesa) e 137/139 (estado de sítio).

Nessas situações *excepcionais*, observa-se que o constituinte reservou às Forças Armadas papel de *supremacia* na preservação da ordem e da lei, a elas se subordinando as Forças Auxiliares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar) e as Polícias Civis, nas palavras de Ives Gandra Martins, “em clara demonstração de que as forças armadas, ao lado do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia e das Polícias representam a garantia, nos Estados Democráticos de Direito, do império da lei”⁶.

Conforme já mencionado acima, sob a lição de Álvaro Lazzarini, há de se reconhecer o íntimo relacionamento entre segurança nacional e segurança pública.

Pois bem, nesse ambiente, voltando-se à segurança *externa*, a Lei Maior disciplinou o papel das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, dispondo:

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.

Inaugurando um novo capítulo na história constitucional do Brasil, o constituinte pela primeira vez criou na Lei Maior o Capítulo da *Segurança Pública* destinado à segurança *interna* do país, tendo como objetivo a *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, prevendo os Órgãos que nela atuarão, dispondo, *in verbis*:

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

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

Desse modo, percebe-se que, ao se tratar de *Segurança Militar* no Estado Federal brasileiro, há de se reconhecer, de um lado, a destinação constitucional das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), com papel precípua na

⁶ MARTINS, Ives Gandra. Prefácio da Obra *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, pág. XX.

segurança externa na defesa da Pátria, e com um papel supletivo na segurança interna, destinado à garantia dos poderes constitucionais e do império da lei e da ordem; e, de outro lado, no papel precípua de *segurança interna*, há de se reconhecer a atuação dos Órgãos de segurança pública destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Peculiarmente e de maneira supletiva à segurança externa, o constituinte previu a atuação das Forças Auxiliares do Exército (Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar) quando incorporados àquela Força Armada, dispondo, no §6º do art. 144: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Significativo verificar que o **Decreto Presidencial n. 5.484/2005**, que aprovou a Política de Defesa Nacional (PDN), expressou, no item 1.3, que “A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado”, e conceituou, no item 1.4, a *segurança e defesa* como segue:

Para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

- I - *Segurança* é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;
- II - *Defesa Nacional* é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (grifos nossos)

Depreende-se desses conceitos que a *segurança* é uma política de governo e envolve aspectos externos e internos, tendo como reação a defesa nacional, por meio das Forças Armadas, inerentes ao Governo da União, as quais se estendem, por meio da Constituição Federal, às Forças Auxiliares do Exército Brasileiro, consistentes nas instituições da Polícia Militar e dos Corpos de Bombeiros Militares, forças estas existentes em cada Estado Federado brasileiro.

2. DAS FORÇAS ARMADAS

Como instituições militares nacionais, permanentes e regulares, as Forças Armadas, constituídas da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, possuem *imprescindível* participação na República brasileira para a proteção e defesa nacional e à soberania do país, mas também inegável papel de integração e garantia da ordem pública interna, ainda que agindo supletivamente aos Órgãos de segurança pública.

Distribuídas no território brasileiro, verdadeiro continente e com fronteira com *nove* países em sua costa Oeste, Norte e Sul, e ladeado pela costa marítima ao leste pelo Oceano Atlântico, a área do território brasileiro é de 8.547.403 quilômetros quadrados (terceiro maior das Américas). A extensão do território brasileiro de extremidade *norte a sul* e *leste a oeste*, temos, na primeira, do Monte Caburaí (Roraima) até o Arroio do Chuí (Rio Grande do Sul) 4.395 quilômetros, enquanto que, na segunda extremidade, da Serra da Contamana (Acre) à Ponta do Seixas (Paraíba), temos 4.320 quilômetros. Possui o Brasil 23.086 quilômetros de fronteiras, sendo 7.367 quilômetros de fronteira marítima e 15.719 quilômetros de fronteira terrestre.

Afora isso, o Brasil ainda possui a faixa de fronteira marítima, denominada mar territorial, cuja extensão corresponde a 370 quilômetros, partindo da costa em direção ao mar, chamada de zona econômica exclusiva. Em toda essa área (território e mar territorial), pertence à soberania brasileira o espaço aéreo, de forma que as áreas de responsabilidade das três Forças Armadas são muito vastas no país e não se pode prescindir desse trabalho ininterrupto e presente dos militares na ocupação e defesa da Pátria, sob responsabilidade do Ministério da Defesa.

Sobre a extensão da faixa de fronteira, a Lei Maior estabelece o que está descrito no § 2º do art. 20 da Constituição Federal: "A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei".

Pois bem, a atuação das Forças Armadas se faz presente em todo o vasto território brasileiro, com tecnologia moderna e uso de radar, existindo os Batalhões de Exército de fronteira, enquanto a Aeronáutica percorre e controla o espaço aéreo e de igual modo a Marinha na extensão marítima.

Dessa forma, destacam-se: o Programa Calha Norte, criado em 1985, com o propósito de contribuir para a integração da Amazônia brasileira; Política de Aviação Civil; Adestramento e Emprego Combinado das Forças Armadas; as Missões de Paz em território estrangeiro, como ocorre desde 2004 com as Forças de Paz no Haiti, por meio do Conselho de Segurança da ONU e em outros países; e o Programa Antártico brasileiro (PROANTAR).

Em relação à atuação de tropas brasileiras em missões de paz, elogiada pela própria Organização das Nações Unidas (ONU), o Exército emprega 20 mil homens que atuam na manutenção da paz em vários países, tais como Haiti, Timor Leste, Moçambique e Angola, dos cerca de 190 mil integrantes do Exército.⁷

⁷ General de Exército Adhemar da Costa Machado Filho, Comandante do Comando Militar do Sudeste, em matéria de 30.07.12, hospedada no endereço: http://www.tjm.sp.jus.br/eventos/v_20120730.htm.

Basta aqui registrar o Projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia) que monitora o território da Amazônia legal brasileira com 5,2 milhões de quilômetros quadrados (correspondendo a 55% do território dos EUA; 50% da superfície da Europa Ocidental e 60% do território brasileiro), contando com 12% da população do país, com 3,2 habitantes por quilômetro quadrado, com um terço das florestas tropicais do planeta e a maior bacia de água doce do globo. A área da Amazônia legal corresponde, ainda, a 30 Estados dos EUA e a 32 países da Europa. Ao Comando da Aeronáutica, cabe implantar e realizar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), consoante Diretrizes Presidenciais (Exposição de Motivos n. 194, de 21.09.90).

Importante nesse vasto território é o controle de voos realizados pelos controladores de voo, civis e militares, ou controladores de tráfego aéreo, de responsabilidade do Comando da Aeronáutica.

2.1. Poder de Polícia das Forças Armadas

O *poder de polícia* não é poder exclusivo da Polícia, mas, sim, de toda a Administração Pública, dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para a prática das atividades que lhes são conferidas por lei, restringindo, por consequência, o direito das pessoas e o uso de seus bens, tudo para a consecução do bem comum. Desta feita, na lição de Álvaro Lazzarini:

*O poder de polícia é um poder administrativo, porque conceitualmente é ele que legitima o poder da polícia e a própria razão dela existir, é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público e indelegável aos entes particulares, embora possa estar ligado àquela, tendente ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidente não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.*⁸

Vem o *poder de polícia* conceituado no art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/66) dispondo:

Art. 78 - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar n. 31, de 28.12.1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do

⁸ LAZZARINI, Álvaro. "Sanções Administrativas Ambientais", in *Temas de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, pág. 36.

processo legal e tratando-se de atividade que a lei considera como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

O *poder de polícia* pode ser *específico*, como aquele desempenhado pelos agentes públicos da vigilância sanitária, de trânsito, da receita federal, guarda municipal etc.; ou pode ser *geral* ou de ordem pública, como aqueles conferidos pela Constituição Federal à Polícia (art. 144).

Há de se distinguir, assim, o *poder de polícia*, que é inerente a toda Administração Pública, do *poder da Polícia*, como instituição e lastreada naquele que exerce uma gama de atividades exclusivas da Administração Pública voltadas à segurança pública.

Nesse passo, o legislador outorgou às Forças Armadas, *na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores*, atividades do *poder de polícia próprios da Polícia* na prevenção e repressão aos delitos *transfronteiriços e ambientais*, como dispõe a Lei Complementar n. 97, alterada pelas Leis Complementares n. 114/04 e 136/10.

As Forças Armadas do Brasil, que são compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica detêm, portanto, *poder de polícia* na modalidade de *ordem pública*, fazendo aquilo que a lei ou ato do Executivo determinar para a defesa dos poderes constitucionais, das leis e da ordem.

Portanto, sempre que a *manutenção da ordem* fugir ao controle dos Órgãos de Segurança Pública ou a soberania for colocada em risco, o Presidente da República pode, através de ato normativo ou ordem, *intervir com o emprego das Forças Armadas, até mesmo com a polícia se necessário* (art.142 da CF).

Desse modo, verifica-se que as Forças Armadas, para levar a efeito as suas atividades na presença, controle e proteção de todo o vasto território nacional, *possui ferramentas legais para coibir e reprimir os crimes transacionais* (tráfico de drogas, de armas, contrabando etc.) *e contra o meio ambiente*, em especial nas áreas de fronteira e da Amazônia. Assim, *inicialmente* foi conferido ao Exército o *Poder de Polícia* nas áreas de fronteira (artigo 17 da Lei Complementar n. 97/99):

Art. 17A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

...

IV - atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

- a) patrulhamento;
- b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
- c) prisões em flagrante delito.

Depois, o Governo, com o intuito de efetivo *combate aos delitos como o tráfico de drogas e de armas e crimes ambientais*, por meio das *fronteiras, terri-*

tório marítimo e do espaço aéreo, dotou, legalmente, às **Três Forças Armadas** (Marinha, Exército e Aeronáutica) de **igual Poder de Polícia**, com as alterações promovidas na Lei Complementar n. 97/99, por meio das Leis Complementares n. 117/2004 e 136/2010, *para realização de atividades preventivas e repressivas na segurança pública*, em especial no artigo 16-A, incluído no primeiro diploma legal:

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

- I - patrulhamento;
- II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
- III - prisões em flagrante delito

Nota-se, assim, a *imprescindibilidade* de atuação das Forças Armadas como *segurança militar* na sua **dupla missão de segurança nacional (segurança externa e segurança pública)**, qual seja, a de assegurar a soberania territorial brasileira e a de garantir a lei e a ordem.

Referidas leis possibilitaram às Três Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) a realização de *patrulhamento e de policiamento na faixa de fronteira*, contribuindo, desse modo, para sua inserção no conceito de missão constitucional da garantia da lei e da ordem.

Destacam-se, dessa forma, a atividade de **Patrulha Marítima** (Marinha), **Patrulha Terrestre** (Exército) e **Patrulha Aérea** (Aeronáutica) com atribuição de *poder de polícia* nas áreas de fronteira.

Sobre a **Patrulha Naval**, atividade inerente à **Marinha do Brasil**, a Lei Complementar n. 97/99, estabeleceu:

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

- I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- II - prover a segurança da navegação aquaviária;
- III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;
- IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.
- V - cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. (Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim.

Sobre a **Patrulha Terrestre**, atividade inerente às atividades do **Exército Brasileiro**, dispõe a referida Lei Complementar:

Art. 17A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares: *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*

I - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre; *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*

II - cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante; *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*

III - cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*

a) patrulhamento; *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*

b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*

c) prisões em flagrante delito. *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*.

Em relação à **Patrulha Aérea**, atividade inerente à **Força Aérea Brasileira**, dispôs a mesma Lei Complementar:

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

I - orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II - prover a segurança da navegação aérea;

III - contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;

IV - estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V - operar o Correio Aéreo Nacional.

VI - cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; *(Incluído pela Lei Complementar n. 117, de 2004)*

VII - preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfico aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfico aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito. *(Redação dada pela Lei Complementar n. 136, de 2010). (grifos nosso).*

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado

como 'Autoridade Aeronáutica Militar', para esse fim. *(Redação dada pela Lei Complementar n. 136, de 2010).*

Com relação à atuação da Patrulha Aérea e as especificidades de realização do seu poder de polícia, cabível registrar as palavras de Maurício Pazini Brandão, ao comentar sobre o "*A Soberania do Espaço Aéreo e o Tiro de Detenção*", que

A Lei do Abate veio a preencher uma importante lacuna jurídica que, efetivamente, permitiu à FAB, após 90 dias da aprovação do Decreto, dar início a ações de policiamento do espaço aéreo brasileiro, pondo fim à impunidade com que voos não regulares e ilícitos eram praticados nesse espaço. [...]. De acordo com a Lei e com seu Decreto regulamentador, o tiro de detenção, se vier a ser praticado, deve seguir uma sistemática procedimental.⁹

Conferiu-se, assim, às Forças Armadas, o *poder de polícia* para atuação frente às atividades do combate à criminalidade, *por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores*, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos *transfronteiriços e ambientais*, evidência essa de que a Segurança Militar é uma característica *imprescindível* no Estado Federal brasileiro.

Na mesma esteira, no plano legislativo, foi criada a denominada **Lei do Abate ou Tiro de Destruição** (Lei n. 9.614/98)¹⁰, a qual modificou o artigo 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica que passou a ter a seguinte redação:

Art. 303. A aeronave poderá ser detida por autoridades aeronáuticas, fazendárias ou da Polícia Federal, nos seguintes casos:

I - se voar no espaço aéreo brasileiro com infração das convenções ou atos internacionais, ou das autorizações para tal fim;

II - se, entrando no espaço aéreo brasileiro, desrespeitar a obrigatoriedade de pouso em aeroporto internacional;

III - para exame dos certificados e outros documentos indispensáveis;

IV - para verificação de sua carga no caso de restrição legal (artigo 21) ou de porte proibido de equipamento (parágrafo único do artigo 21);

V - para averiguação de ilícito.

§ 1º A autoridade aeronáutica poderá empregar os meios que julgar necessários para compelir a aeronave a efetuar o pouso no aeródromo que lhe for indicado;

§ 2º Esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil, ficando sujeita à medida de destruição, nos casos dos incisos do caput deste artigo e após autorização do Presidente da República ou autoridade por ele delegada. *(Incluído pela Lei n. 9.614, de 1998)*

⁹ BRANDÃO, Maurício Pazini. "*A Soberania do Espaço Aéreo e o Tiro de Detenção*", inserto no Livro *Direito Militar - Doutrina e Aplicações*, Coordenado por Dirceo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 646/663.

¹⁰ Referida Lei e sua aplicação foram regulamentadas pelo Decreto Federal n. 5.144/2004.

§ 3º A autoridade mencionada no § 1º responderá por seus atos quando agir com excesso de poder ou com espírito emulatório.
(Renumerado do §2º para §3º com nova redação pela Lei n. 9.614, de 1998). (grifos nossos)

A atuação da Patrulha Aérea pela "Lei do Abate" ou do "Tiro de Destruição" ou "Tiro de Detenção" ainda foi ressalvada como **crime militar**, portanto, de competência da Justiça Militar, mesmo que a vítima seja civil, consoante modificação produzida pela Lei n. 12.342/11 no parágrafo único do art. 9º do Código Penal Militar, *in verbis*:

Os crimes de que trata este artigo quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil serão da competência da justiça comum, salvo quando praticados no contexto de ação militar realizada na forma do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica. (final incluído pela Lei n. 12.432, de 29 de junho de 2011). (grifos nossos)

Indo no mesmo sentido, o legislador preocupou-se em expressar que as atividades realizadas pela Patrulha Marítima, Patrulha Terrestre e pela Patrulha Aérea são *atividades militares* para os fins de conhecimento da Justiça Militar, daí por que houve a alteração do §7º do inciso III do art. 15 da Lei Complementar n. 97/99 ficando com a seguinte redação:

§ 7º A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal.

A definição da atividade como *militar* e a previsão do exame pela Justiça Castrense da conduta do militar, que no desempenho das funções pelo poder de polícia durante as referidas Patrulhas da Marinha, Exército e Aeronáutica, eventualmente venha a praticar crime previsto no Código Penal Militar, é a evidência de que o legislador andou bem, deixando esse tipo de atuação militar para ser apreciada pela Justiça Especializada, com o domínio e a profundidade de conhecimentos de que dispõe, sobretudo por atuar com um Colegiado de Juízes, integrados por um Juiz Auditor (togado) e quatro Juízes Militares (temporários)¹¹, excetuando-a, portanto, das hipóteses afetas à Justiça Comum.

Sabidamente, o *poder de polícia* legalmente atribuído no Brasil às Três Forças Armadas vem a corroborar até mesmo o título desse artigo, pois é inegável se admitir não só a necessidade, mas a conveniência da segurança militar nas mais

¹¹ ROTH, Ronaldo João. *A Justiça Militar e as peculiaridades do Juiz Militar na atuação jurisdicional*, Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, 2003, págs. 11/17 e 28/34.

longínquas localidades, diante da vastidão do território brasileiro e *sem prejuízo* das atribuições da Polícia (art. 144 da CF). Como já demonstrado anteriormente, a presença das Forças Armadas, além de fator de integração nacional e segurança real da população, *preventiva e repressivamente*, acaba sendo a maneira mais *coerente* de se combater o crime, afora estar se garantindo a soberania brasileira, papel precípua das Forças Armadas, tudo voltado à *segurança nacional*.

2.2. Atuação do Exército Brasileiro na Segurança Pública

Como exemplo de atuação do Exército na Segurança Pública, por várias vezes vimos na cidade do Rio de Janeiro situações do gênero. Assim: em 2006 houve o emprego de 1.600 homens do Exército no Morro da Providência e da Mangueira, isso em decorrência de furtos de armas do quartel de São Cristovão. Depois, houve a ocupação do Morro da Providência, em 2007, em decorrência do Projeto Cimento Social. O fato tornou a se repetir em 2008 para garantir a realização de eleições, quando, então, houve a ocupação, por 3.500 homens, em sete favelas, ação esta a que se deu o nome de Operação Guanabara. Igualmente, o Exército Brasileiro foi designado pelo Governo Federal para atuar na Segurança Pública daquele Estado em cooperação com a Polícia estadual no primeiro semestre de 2007, agora no Complexo do Alemão. De 2010 a 2012, ou seja, depois de 19 meses de atuação ininterrupta, o Exército deixou de realizar as atividades de segurança pública denominada de Força de Pacificação no Complexo do Alemão e Complexo da Penha no Estado do Rio de Janeiro, assumindo a Polícia Militar aquela tarefa com a criação das UPP (*Unidade de Polícia Pacificadora*) nos referidos locais.

O emprego das Forças Armadas na *segurança pública* está disciplinado na Lei Complementar n. 97, alterada pela Lei Complementar n. 114/04, *quando esgotados os instrumentos previstos no art. 144 da CF e reconhecidos pelo Governador do Estado*, ocasião em que o Presidente da República *autorizará o emprego daquelas de forma episódica e por tempo determinado em local delimitado*.

3. FORÇA DE SEGURANÇA NACIONAL.

Os Órgãos de Segurança Pública, como já vimos, estão previstos na Constituição Federal (art. 144), distribuídos no plano federal e no plano estadual. No âmbito federal, não há Órgão Militar ou Guarda Nacional dentre aqueles Órgãos, o que evidencia uma lacuna a ser oportunamente corrigida pelo constituinte. Situação diversa é a que ocorre no âmbito dos Estados-Membros da Federação Brasileira, contando ela, como apontado, com a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar.

A despeito disso, de forma inusitada, o Governo Federal criou, infraconstitucionalmente, a **Força Nacional de Segurança Pública**, por meio da Lei n.

11.473/07, ao que parece preenchendo, de forma necessária, a referida lacuna no sistema de segurança pública vigente, antes mencionada, ou seja, de uma *Força Militar* no âmbito Federal para atuar na segurança pública (segurança interna).

Tal iniciativa do Governo Federal, em que pese suprir a ausência do *braço armado militar*, por meio de lei, dentre os Órgãos do Sistema de Segurança Pública, disciplinados pela Constituição Federal, não deixa de ser censurada pela doutrina sob a pecha de *inconstitucionalidade*.^{12,13}

Referida Força Nacional de Segurança Pública é constituída, mediante convênio de cooperação dos Estados-Membros com a União, de forma que aqueles fornecem os militares estaduais (policiais militares e bombeiros militares) e os policiais civis junto ao Governo Federal, e este, por meio do Ministério da Justiça e coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), administra referida Força para emprego em situações graves e necessárias junto aos próprios Estados-Membros, a pedido do Governador interessado.

Assim, os militares dos Estados-Membros cedidos ao Governo Federal é que, em sua maioria, *constituem* a Força Nacional de Segurança Pública, de modo que sua atuação se faz em *complemento* às Forças Policiais, civis e militares, do Estado-Membro solicitante.

De se registrar que as atividades da Força Nacional de Segurança Pública, *outro exemplo de Segurança Militar em nossa Federação*, estão disciplinadas pela referida Lei n. 11.473/04¹⁴, *in verbis*:

Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei:

- I - o policiamento ostensivo;
- II - o cumprimento de mandados de prisão;
- III - o cumprimento de alvarás de soltura;
- IV - a guarda, a vigilância e a custódia de presos;
- V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade;
- VI - o registro de ocorrências policiais.

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) já foi empregada nos Estados do Espírito Santo (em 2004 e 2006), Rio de Janeiro (em 2007 e 2012), Rondônia (em 2012), Alagoas, Ceará (em 2011), Rio Grande do Norte (em 2008), Bahia (em 2012), Amazonas (em 2011), inclusive no Distrito Federal (em 2011 na área do entorno do DF) e nas áreas de fronteira, em 2012, dos Estados de Amazonas,

¹² BOTELHO, Roberto. "As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito", inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 206/209.

¹³ ASSIS, Jorge Cesar de. A inconstitucionalidade da Força Nacional de Segurança Pública, *Revista "Direito Militar"*, AMAJME, Florianópolis, maio/junho 2005, n. 53, págs. 15 /17.

¹⁴ A Lei n. 11.473/04 foi regulamentada pelo Decreto Federal n. 5.284/09.

Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Amapá, Acre, Pará, Paraná e Santa Catarina, estas últimas mediante Portarias publicadas no Diário Oficial em 19.03.12, pelo Ministro da Justiça, para que a FNSP apoiasse o Departamento de Polícia Federal nesses Estados, como parte da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), visando ao combate de tráfico de drogas e de armas, e entrada de produtos ilícitos.

Embora a FNSP seja de constituição mista (policiais militares e policiais civis cedidos pelos Estados-Membros à União) para o desempenho do que lhe é atribuição legal, de se reconhecer que a atividade de **policiamento ostensivo**, que é aquela mais requisitada para fazer frente às necessidades dos Estados-Membros, por *força constitucional*, é *exclusiva* da **Polícia Militar e de seus integrantes**, cabendo-lhes o trabalho de **preservação da ordem pública**, conceito este que engloba tanto a atividade de **prevenção** como de **repressão imediata**¹⁵ no **Ciclo de Polícia**¹⁶. Bem por isso, o efetivo da FNSP é **preponderantemente militar**¹⁷, pois só este é que irá atuar em *complemento* às atividades próprias da Polícia Militar local, ou seja, junto ao Estado-Membro socorrido, quando existir pedido do Governador do referido ente federativo.

A propósito, de se trazer à colação o que dispõe a Constituição Federal (art. 144, §5º), atribuindo de forma *exclusiva* o **policiamento ostensivo e a preserva-**

¹⁵ *Apud* BOTELHO, Roberto. *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 213/214, citando a lição de ÁLVARO LAZZARINI: "A ordem pública, contudo, sendo violada em razão de ilícito penal, deve ser restabelecida de imediato e automaticamente pelo órgão de polícia administrativa que tenha competência constitucional de 'preservação da ordem pública'. Cuida-se da 'repressão imediata', que tem o seu fundamento no art. 144, § 5º, da vigente Constituição da República, porque, se não se conseguiu preservar a ordem pública, o órgão policial que detém a exclusividade dessa competência constitucional deve restabelecê-la imediate e automaticamente".

¹⁶ *Apud* Roberto Botelho, *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, pág. 213, citando a lição de ÁLVARO LAZZARINI: "Como regra, o modelo brasileiro de ciclo de polícia, fase onde ocorre a totalidade dos atos de polícia (por vezes há resquícios na fase processual), divide-se em três segmentos ou fases: a) situação de ordem pública normal; b) momento de quebra da ordem pública e sua restauração; c) fase investigatória. Por sua vez, o ciclo da persecução criminal, composto por quatro segmentos, começa na segunda fase do ciclo de polícia, havendo então a intersecção entre eles, dessa forma: a) momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal; b) fase investigatória; c) fase processual; d) fase das penas".

¹⁷ Isso fica evidente se analisarmos a proporção da natureza de materiais e equipamentos que devem ser adquiridos para a FNSP, tendo em vista o efetivo mínimo e máximo de profissionais mobilizável *anualmente*, instituídos pela Portaria n. 24/12, da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, publicada no D.O.U. de 02.05.12 (n. 84, Seção 1, pág. 30), em especial o que dispõe o seu art. 2º, §2º: "Para aquisição de materiais e equipamentos específicos deverá se aplicar a proporção de 77% para policiais militares, 10% para bombeiro militares, 10% para policiais civis e 3% para peritos" (capturado em 15.07.12 no endereço: http://www.lex.com.br/legis_23276228_PORTARIA_N_24_DE_27_DE_ABRIL_DE_2012.aspx).

ção da ordem pública à Polícia Militar, bem como atividades de defesa civil ao Corpo de Bombeiro Militar, *in verbis*: "às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil".

Como se observa, é *imprescindível* a atuação *militar* nas operações de Segurança Pública não só pelo seu aspecto *constitucional e legal*, mas também pelo aspecto estratégico e de eficiência de atuação, conforme se verifica e como tem realizado o Governo Federal no emprego *conjunto* da FNSP com a Polícia Federal, dotando a atuação deste Órgão com um *braço armado e militar* na segurança pública.

4. O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 inaugurou na história constitucional de nosso país um Capítulo específico (art. 144 do CF) para tratar da Segurança Pública, ali inserindo quais os Órgãos que compõem referido sistema, suas responsabilidades e atribuições.

Assim, como bem afirma Roberto Botelho,

Há de se pontuar, por outro lado, que, nas Constituições anteriores, de modo algum havia qualquer espécie de referência à **Segurança Pública e aos órgãos responsáveis por mantê-la** e, como agora já está mantido e garantido, para o Brasil, a estrutura e roupagem de um **Estado Federal**, destacamos que, em se tratando de **repartição de competência legislativa**, todo o Ordenamento Jurídico pátrio que regular e disser respeito aos **Entes Federados**, hão de estar compatibilizados com o inserto na atual CRFB-1988 e, especialmente, quando eles estiverem envolvendo os **fundamentos principiológicos**.¹⁸ (grifos no original)

Desse modo, de se trazer à baila o estabelecido pela Constituição Federal (art. 144) sobre a Segurança Pública e os Órgãos que integram o referido sistema:

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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.

¹⁸ BOTELHO, Roberto. As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, pág. 179.

Nota-se que a *segurança pública*, nas palavras de Nelson Freire Terra, é:

A Segurança Pública representa um estatuto, uma situação, onde o Estado moderno estabelece condições para a manutenção da ordem pública, visando proteger o indivíduo e a sociedade em geral.

E, nas palavras de Álvaro Lazzarini,

Não é a ordem pública que está a integrar o vasto conceito de *segurança pública* – valor comunitário – pois, como já sustentamos, o que ocorre é que a *segurança individual* e a *comunitária* situam-se dentro do contexto maior do que seja a *ordem pública*.¹⁹ (grifos no original)

Assim, como sustenta Roberto Botelho, "a **Ordem Pública** possui, como um de seus aspectos, a **segurança**, ao lado da **tranquilidade** e da **salubridade públicas**"²⁰ (grifos no original).

Nesse passo, **sobressai a atuação das Polícias Militares** no papel de **segurança pública** como o seu **principal Órgão**, isso porque a elas compete não só o **policciamento ostensivo**, mas também a **preservação da ordem pública** (art. 144, § 5º, da CF/88), detendo, portanto, a **competência residual** do exercício de toda a atividade policial, consoante a inolvidável lição de Álvaro Lazzarini²¹:

No tocante à preservação da ordem pública, com efeito, às policiais militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, cabendo-lhe também a competência residual de exercício de toda a atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos. A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes, ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade.

Enfim, depreende-se que a Lei Maior consagrou com clareza que a **segurança pública**, que é o estado *antidelitual*, será exercida para a **preservação da ordem pública** e da **incolumidade das pessoas e do patrimônio**, englobando, assim, a **tranquilidade** e a **salubridade pública** pelos Órgãos policiais civis e

¹⁹ *Apud* BOTELHO, Roberto. As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, pág. 186.

²⁰ BOTELHO, Roberto. Op. cit. pág. 186.

²¹ *Apud* BOTELHO, Roberto. As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, pág. 194.

militares, dotando estes últimos de maiores atribuições para que o sistema de segurança pública não sucumba.

É por isso que, como se disse, **não se pode prescindir da atuação militar na segurança pública**, pois em toda situação de gravidade na segurança pública a Polícia Militar é acionada, até mesmo sob a Administração do Governo Federal, por meio da *Força Nacional de Segurança Pública*, para a realização do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, bem como o Corpo de Bombeiro Militar para as atividades de socorro às pessoas e ao patrimônio e de defesa civil.

5. A SEGURANÇA MILITAR NOS ESTADOS-MEMBROS

Como visto, no âmbito dos Estados-Membros, a segurança pública dispõe de Órgãos constitucionalmente criados e concretamente atuantes de natureza militar que são as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares.

Às Polícias Militares, o constituinte reservou a atuação *precípua* na segurança pública que é o **policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública**, atividade ampla que, inclusive, engloba a atividade dos outros Órgãos de Polícia, quando da ausência ou falência desses.

Desse modo, a Polícia Militar realiza um sem-número de atividades no policiamento a pé, motorizado, a cavalo, lacustre, aéreo, rodoviário, ambiental etc.^{22,23}, com altíssimo grau de profissionalismo.

Aos Corpos de Bombeiros Militares, o constituinte reservou, além de suas atribuições específicas, as **atividades de defesa civil**, em especial quando de situações de emergência (inundações, deslizamentos de terra etc.).^{24,25}

Com a previsão de Órgãos militares no sistema de segurança pública instituído pela Constituição Federal de 1988, garantiu-se a realização das atividades a eles inerentes de forma eficiente e o seu funcionamento ininterrupto, caso, por exemplo, um dos Órgãos civis realize greve.

A experiência do profissional de segurança pública com *formação policial militar* atuando no *policiamento civil* tem sido coroada de êxito no Brasil, pois,

²² RAMOS, Ronaldo Severo. O Sistema de Proteção Ambiental e a Polícia Militar, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 398/406.

²³ SOUZA JUNIOR, Menemilton Soares de. As Polícias Militares como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 407/421.

²⁴ KITA, Luiz Massao. O Papel do Estado na Segurança Global da População, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 365/375.

²⁵ Admir Gervásio Moreira, Defesa civil, ordem pública e forças armadas. *Revista "Direito Militar"*, AMAJME, Florianópolis, n. 92, novembro/dezembro, 2011, pág. 14/18.

aliado à eficiência militar, a sociedade dispõe de valorosos profissionais que diuturnamente, de forma ostensiva, realizam a difícil e árdua atribuição de preservação da ordem pública, preventiva e com repressão imediata, quando aquela for quebrada.

O fato de o policial militar ter formação militar implica que a *obediência*, o *senso de responsabilidade* e de *dever*, a *coragem*, a *tenacidade* etc. sejam o substrato moral para atuar nas atividades preventivas e de repressão imediata ao crime, tudo sempre sob acirrada fiscalização própria das Instituições Militares e submetido à rigorosa disciplina estatutária militar, de atribuição do poder hierárquico do Comandante, ao Código Penal Militar e ao Código de Processo Penal Militar, de competência da Justiça Militar estadual, além da sua *específica qualificação técnica* para o exercício das funções de segurança pública e sua atuação *ostensiva* e transparente, *o que assegura à sociedade ter o profissional armado em sua defesa, agindo sob rígidos controles disciplinares e penal militar*.

Não há, pois, nenhuma incompatibilidade na opção constitucional do militar atuando na *segurança pública*, como ao longo da história desse país ocorreu, permitindo crédito que assim continue, devido à eficiência do profissional em questão.

6. AS PECULIARIDADES IMPOSTAS AO MILITAR PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Como já se disse, no Brasil há *duas* categorias de militares: os da União, correspondente aos integrantes das FFAA (Marinha, Exército e Aeronáutica) (art. 142 da CF); e os militares estaduais membros integrantes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (art. 42 da CF).

Pois bem, a nossa Lei Maior disciplinou uma série de particularidades aos militares, não somente em relação às suas missões, *no plano da Segurança Externa e na Segurança Pública*, como anteriormente visto, mas também definiu direitos, prerrogativas, restrições e proibições.

Como *prerrogativas*, temos as patentes conferidas pelo Presidente da República aos oficiais da ativa das FFAA (art. 142, § 3º, inciso I, da CF) e as patentes conferidas pelo Governador do Estado aos oficiais da ativa estaduais (art. 42, § 1º, da CF). Somente perderá o posto e a patente, se julgado indigno ou incompatível com o oficialato, por meio de decisão de Tribunal Militar de caráter permanente (art. 142, § 3º, inciso VI e VII).

Desse modo, ao militar são incidentes alguns *direitos sociais*, tais quais: o décimo terceiro salário, o salário família, gozo de férias anuais remuneradas, com, pelo menos, um terço a mais do salário normal, licença à gestante por cento e vinte dias, sem prejuízo do emprego ou salário, licença paternidade e assistência gratuita aos filhos e dependentes até os cinco anos de idade em creches e pré-es-

colas (art. 142, §3º, inciso VIII, da CF). Possuem *restrição* à participação eletiva, de forma que o militar com menos de dez anos é afastado do serviço, e aquele com mais de dez anos é agregado para participar na disputa de cargo eletivo, e, se eleito, passa para a inatividade (art. 14, §8º, da CF), bem como a passagem para a inatividade quando tomarem posse em cargo civil permanente, ou o exercício em cargo civil temporariamente até dois anos (art. 142, §3º, inciso II e III, da CF).

O militar possui *proibições*, tais como: sindicalização e greve (art. 142, §3º, inciso IV, da CF); enquanto no serviço ativo não pode estar filiado a partido político (art. 142, §3º, inciso V, da CF).

Depreende-se que a disciplina constitucional conferida ao militar, distinguindo-o do servidor civil e taxando-lhes poucas prerrogativas e direitos, fixando-lhe os deveres e proibições, torna esse profissional do Estado imune a influências externas na consecução de seu mister, tanto na *segurança externa* como na *segurança pública*, sempre o deixando disponível para o desempenho de sua missão.

Essas particularidades distinguidas ao militar são importantes, pois, por exemplo, enquanto o servidor civil pode realizar greve ou se sindicalizar, ao militar isso é vedado, de forma a garantir a continuidade das atividades que lhe são próprias, como a de segurança.

A rebeldia do militar em relação a tal disciplina constitucional configura, no plano prático, *crime militar*, previsto no Código Penal Militar, como também *grave indisciplina*, coibida pelos Regulamentos Militares das instituições militares (da União e dos Estados-Membros).

Por outro lado, a questão da greve nos Órgãos Policiais Cíveis (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal ou Polícia Civil, por exemplo) é matéria delicada e que compromete um serviço essencial à sociedade, em especial aqueles ditados pelo comando constitucional do artigo 144 da Constituição Federal.

De maneira bem resumida, *é de se dizer que a greve é um direito assegurado a todos os trabalhadores civis, inclusive em atividades essenciais, e proibida aos militares*, nos termos disciplinados na Constituição Federal de 1988. Todavia, no que se refere aos serviços essenciais, dependente de lei (§1º do art. 8º, da CF), e em relação aos servidores públicos civis, também dependente de lei (art. 37, VII, da CF)²⁶, as quais ainda não foram elaboradas.

²⁶ Supremo Tribunal Federal - Tribunal Pleno - Mandado de Injunção n. 708/DF - Rel. Min. Gilmar Mendes - J. 25.10.07: "(...) A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. 10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque 'serviços ou atividades essenciais' e 'necessidades inadiáveis da coletividade' não se superpõem a 'serviços públicos'; e vice-versa. 11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício. 12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de

Essa *omissão* do Poder Legislativo em não editar lei determinada pela Constituição Federal para disciplinar a greve dos servidores públicos em atividade essencial (art. 37, VII, da CF) acaba por **levar o Judiciário a decidir sobre os limites da greve quando ocorrida nos Órgãos Policiais Cíveis** ou outras atividades essenciais²⁷, impondo penalidades (multas) aos Sindicatos das categorias dos servidores envolvidos nessa paralisação.

A propósito, quando da feitura desse artigo, a Polícia Federal havia paralisado suas atividades, por greve, em 07.08.12, fato este que levou a União, por meio da Advocacia Geral, a peticionar ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), Primeira Seção, na Petição 9460/DF - Rel. Ministro Herman Benjamin, *para estabelecer limites à referida greve policial*, de forma que a decisão judicial **ensejou a concessão de liminar**, estabelecendo limites àquela paralisação, sob o fundamento de que, *se mantida a paralisação sem critérios, haveria risco aos bens jurídicos protegidos pela atuação da Polícia Federal*, determinando a manutenção de 70% do serviço nas atividades da Polícia Judiciária, de inteligência e em unidades de fronteira; 50% nas funções de Polícia Administrativa; e 30% nas tarefas residuais. Caso os percentuais mínimos não fossem cumpridos, a Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef) sofreria multa diária de R\$100 mil. Segundo a decisão judicial liminar:

"[...] Indubitável a legitimidade do pleito dos policiais federais por vencimentos adequados às essenciais funções exercidas, o que se afigura imprescindível para garantir a atratividade da carreira e uma bem-sucedida política de recrutamento, de modo a selecionar os melhores candidatos", asseverou o ministro. "Em outras palavras, mais do que um pleito corporativo, é do interesse da própria sociedade e do Estado brasileiro que seus policiais federais tenham remuneração satisfatória". [...] "sério conflito entre o direito de greve pelo servidor público e o direito social à fruição de serviços públicos adequados e contínuos, cuja solução exige o necessário juízo de ponderação".²⁸

Com isso, há de se verificar que, no Brasil, *o exercício de greve é assegurado até mesmo aos serviços civis essenciais como, por exemplo, o de Polícia* (art. 9º da CF/88), todavia, vedado aos militares (art. 142, da CF/88) e consequentemente aos serviços que estes exercem, inclusive o de Polícia.

7. O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

No Brasil, a Lei n. 9.034/95, com redação dada pela Lei n. 10.217/01, cuida das ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações

greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura".

²⁷ Supremo Tribunal Federal - Tribunal Pleno - Reclamação n. 6568/SP - Rel. Min. Eros Grau - J. 21.05.09.

²⁸ Superior Tribunal de Justiça, STJ impõe limites à greve dos policiais federais, capturado em 22.09.12 no site: http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=107065.

criminosas, estabelecendo mecanismos destinados à prevenção e à repressão do crime organizado, bem como meios de prova e procedimentos investigatórios para essa modalidade de crime.

No estudo do crime organizado, a doutrina não destoa no sentido de *identificar* como uma das *características essenciais* nesse tipo de crime aquela que diz respeito às *estreitas ligações com o poder estatal*, quando a organização criminosa exige ingerência ou gerência nas instituições do Estado para a atuação criminosa livre e desimpedida de obstáculos, *o fazendo mediante a corrupção de agentes estatais*. Outra característica também reconhecida no crime organizado são os *atos de violência praticados*, com a ostentação de força física contra os direitos humanos, gerando terror, insegurança e disseminação de crimes violentos e cruéis.

Tomando por base apenas essas *duas* características do crime organizado, dentre várias outras existentes, vemos que a *Segurança Militar*, tanto no que se refere à *Segurança Externa* como na *Segurança Pública*, encontra como antídoto eficiente as instituições militares e seus integrantes, de forma a se constituírem em obstáculos ao avanço do crime organizado, bem como a forma essencial de combatê-lo, sem prejuízo de todo o aparato estatal vigente.

Assim, a atuação das *Polícias Militares*, da *Força de Segurança Nacional* e até mesmo a atuação das *Forças Armadas na Segurança Pública* vêm inibindo e reduzindo o potencial delitivo do crime organizado, como é notório se verificar.

Como já afirmamos outrora,

...a ineficiência dos órgãos de segurança pública tem até reclamado em situações *excepcionais a atuação das forças armadas na segurança pública*, como ocorreu no Rio de Janeiro, muito embora o papel constitucional delas seja o da defesa da Pátria e a garantia dos Poderes Constitucionais (art. 142 da CF), ou seja, o de segurança externa do País. O emprego da *Força militarizada* é importante na segurança pública, todavia, por ser esta relacionada como atividade de segurança *interna* do País, deve ser exercida por órgão do sistema de segurança pública, cujos integrantes são profissionais preparados e treinados para tal fim, ou seja, a atividade policial, sob *rígida* disciplina e *maior controle do Estado*, como ocorre com a Polícia Militar.²⁹

Nesse contexto, sobressaem as legislações rigorosas a que são submetidos os militares, tanto na caserna, por meio dos Regulamentos Disciplinares, como fora dela, por meio do Código Penal Militar e do Código Penal Comum, tornando-o um profissional *diferenciado, preparado e altamente responsável* pela missão confiada pelo Estado em suas mãos, dentre elas a *segurança externa* e a *segurança pública*.

²⁹ ROTH, Ronaldo João. O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias de combate por parte do Estado, *In: Crime Organizado*, coordenado por Ana Flávia Messa e José Reinaldo Guimarães Carneiro, Saraiva, 2012, pág. 442/443.

De outra feita, preponderantes as palavras de Álvaro Lazzarini ao dizer que:

Atualmente, os Departamentos de Polícia, nos Estados Unidos, entendem que o perfil militar é o ideal para as missões de polícia de segurança pública, conforme a revista *The Police Chief* (abr. 1993, p. 19-20). Esse é, realmente, o melhor perfil para uma polícia *estável, eficaz e organizada*, tanto no passado como no presente, pois não vejo como manter o poder de polícia em seus limites e bem executar os atos de polícia sem uma rígida disciplina militar. Notem os defensores dos direitos humanos, entre os quais me incluo, que, quanto mais frouxa a disciplina na Polícia, maiores serão os abusos. A Polícia é o reflexo do povo, da sociedade na sua evolução histórica.³⁰

Note-se que os *crimes militares* serão processados e julgados pela Justiça Militar – da União e dos Estados-Membros –, Justiça esta Especializada que coíbe, como nenhum outro órgão, o combate à corrupção de seus integrantes. Como um dos objetivos das organizações criminosas é a cooptação e a corrupção dos agentes do Estado, torna-se a Justiça Militar, com a sua atuação *célere e eficiente*, e com a *rigorosa legislação militar*, o instrumento eficaz para neutralizar esse tipo de ação, ainda mais tendo o Ministério Público ali atuante como um dos órgãos a *legitimar* todo esse controle *judicial*.

Não é por outro motivo que, em 1999, o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, quando Presidente do Supremo Tribunal Federal, assim se manifestou:

Numa época em que cada vez mais há especialização do direito, falar na extinção da Justiça do Trabalho, ou na extinção do seu Tribunal Superior é outro contrassenso. [...] Não há falar, também, em extinção da Justiça Militar. Ela tem a sua razão de ser. As corporações militares assentam-se na hierarquia e disciplina. Se claudicar a disciplina, aquelas corporações podem se transformar em bandos armados. A Justiça Militar deve julgar, com rapidez e com observância de peculiaridades à disciplina e hierarquia militares. [...]

Assim, é de se constatar, como ocorre aqui no Estado de São Paulo, que a Polícia Militar é intransigente com os seus integrantes quando envolvidos em atividades ilícitas, em especial a corrupção, o que acaba levando esses fatos, quando sabidos, a serem apurados pelos inquéritos policiais militares (IPM) e possibilitando ao Ministério Público realizar a persecução penal do envolvido, isso perante a Justiça Militar.

Tais fatos e, em particular, o envolvimento de policiais militares com os crimes contra a Administração Militar (*peculato, concussão, corrupção passiva etc.*) sempre são objeto de persecução penal e, mormente, de exclusão do envolvido da instituição militar, diante do rigor da legislação militar, sem deslembrar do eficiente trabalho realizado pelo órgão Corregedor da Polícia Militar.

³⁰ LAZZARINI, Álvaro. Unificação ou não das Polícias Cíveis e Militar, *In: Temas de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, pág. 213.

Essa constatação levou o Procurador de Justiça, Pedro Falabella Tavares de Lima, que oficia no Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (TJM/SP) há vários anos, a defender tese perante o III Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, por sinal, *acolhida e aprovada*, denominada “*O Ministério Público e a Justiça Militar: desafios e perspectivas*”, como consignado no v. acórdão da Apelação Criminal n. 5.445/05, Rel. Juiz Cel PM Fernando Pereira, da qual oportuna se faz a reprodução do seguinte trecho:

Excelente e exemplar o trabalho desenvolvido pela Corregedoria da PM, no que toca a combater a corrupção (*lato sensu*) em seu seio; excelente e exemplar, ainda, o tratamento dado a isso nas duas instâncias da Justiça Militar paulista.

Temos visto, no Tribunal de Justiça Militar de São Paulo, perante o qual atuamos, como Procurador de Justiça, [...] um sem-fim de condenações em casos de Concussão, Corrupção Passiva, Peculato, Prevaricação, Falsificação de documento etc., para só citar alguns exemplos de crimes cometidos contra a Administração Militar, em tempo de paz, previstos no CPM.

Isso, desnecessário dizer, é o avesso do que se encontra, de um modo geral, em nosso Estado e nosso País, onde esses crimes, previstos no CP, ocorrem aos milhares, e a impunidade, pela falta de repressão eficiente, torna-se, infelizmente a regra.

Seguramente, pelas quatro Varas Criminais que hoje existem, em Primeira Instância, na Justiça Militar paulista, a cada ano, passam mais processos-crime por Concussão e Corrupção Passiva do que por todas as demais Varas Criminais existentes no Estado de São Paulo; seguramente, no Tribunal de Justiça Militar bandeirante, a cada ano, há mais condenações criminais por crimes como esses do que em todo o restante da Segunda Instância do Judiciário de nosso estado. E não porque, em nossa PM, haja mais corruptos do que nas outras esferas de Poder da Administração direta e indireta do País; apenas porque, no âmbito da Polícia e da Justiça Militar de São Paulo, a corrupção é combatida de modo rigoroso e exemplar.

[...] De fundamental importância a existência, dentre os Órgãos de segurança pública constitucionalmente constituídos, da Força militarizada, constituída da Polícia Militar, tendo em vista o preparo e treinamento profissional de Polícia, atuando na segurança interna do País, preventivamente e na repressão imediata do crime, dentro do ciclo de polícia, pois esse é o aparato de que dispõe a sociedade para fazer frente a atuação violenta do crime organizado. [...] ³¹ (grifos nossos)

8. A INVIÁVEL UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

A ideia de unificação das Polícias - civil e militar - no Brasil é antiga, todavia encontra óbices não somente na tradição das instituições envolvidas como no próprio ordenamento jurídico.

Como se afirmou, as instituições militares já contam no Brasil com 204 (duzentos e quatro) anos de existência, tomando como base a vinda da Família Real para o Brasil em 1808.

³¹ ROTH, Ronaldo João. *O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias de combate por parte do Estado*, Op. cit. págs. 456 e 458.

Desse marco até hoje, as instituições militares fincaram raízes na segurança externa e na segurança interna do país, pois são instituições eficientemente preparadas e cujo profissional se distingue do civil diante da imposição de responsabilidades, deveres e proibições que não existem para aquele último.

Bem por isso, há uma convivência harmônica entre as instituições militares estaduais (Polícias Militares) e as instituições civis (Polícia Civil e Polícia Federal) no sistema de segurança pública adotado no país, funcionando essa dicotomia como o sistema de freios e contrapesos para a eficiência do sistema vigente.

Desse modo, a unificação das Polícias fica de todo inviável, pois romperia com a tradição existente e demandaria a mudança do sistema constitucional adotado. Afinal de contas, por que mudar o que está dando certo?

Os Estados-Membros não podem abolir as instituições previstas na Constituição Federal (art. 144), sob pena de *quebra* do pacto federativo.

Por outro lado, pensar na mudança do sistema de segurança pública adotado constitucionalmente esbarraria na difícil tarefa de definição da natureza jurídica da Polícia unificada: civil ou militar?

De se registrar que já houve no Brasil a *tentativa* de se permitir aos Estados-Membros definir o modelo de sua Polícia, mediante a **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 21**, de 2005, de autoria do Senador Tasso Jereissati, a qual tinha como pano de fundo a *unificação dos órgãos estaduais de segurança pública, retirando da União a competência para legislar sobre a organização das Polícias Militares*. Referida PEC n. 21/05 acabou recebendo Parecer pela sua **inconstitucionalidade e rejeição** na *Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania* do Senado Federal, de autoria do Senador Romeu Tuma, encontrando óbice no art. 60, §4º, inciso I, da CF (*Não será objeto de deliberação a proposta de abolir a forma federativa do Estado*).³²

Outro fato significativo ocorreu quando da feitura desse pequeno artigo, na situação em que o Governo Federal do Brasil, em 20.09.12, *rejeitou a recomendação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de desmilitarizar ou extinguir a Polícia Militar*, recomendação esta ocorrida em 25.05.09. O pronunciamento oficial do Brasil foi feito pela embaixadora Maria Nazareth Farani de Azevedo, a qual destacou que a referida recomendação é “*inconstitucional*” e que “*os policiais militares são responsáveis pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública*”. O pronunciamento do Brasil na *Organização das Nações Unidas (ONU)* foi antecedido pelo pronunciamento, um dia antes (19.09.12), do *Ministério das Relações Exteriores do Brasil* no sentido de que a

³² BOTELHO Roberto. As Polícias Militares no Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito, In: *Direito Militar - Doutrina e Aplicações*, coordenada por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 210/212.

*modificação da natureza das Polícias no Brasil – em civis e militares – conflitaria com a Constituição Federal.*³³

Não há dúvidas de que a dicotomia das Polícias no Brasil, em *civis e militares*, com *divisão* de atividades de Polícia Judiciária e de Polícia Ostensiva e de Preservação da Ordem Pública, acaba tornando o sistema bem equilibrado e com resultados positivos para a sociedade, o que faz coro à lição de Álvaro Lazzarini: “A bipartição de atividades permite mais claramente perceber as falhas das Polícias, o que é salutar para a sociedade, pois muito pior seria o acobertamento delas, bem mais fácil num organismo único”³⁴.

Ademais, oportuno se transcrever, novamente, as palavras de Álvaro Lazzarini sobre o modelo de Polícia adotado no Brasil:

A estrutura militar da força policial ostensiva e de preservação da ordem pública, como prevista nos arts. 42 e 144, § 5º, ambos da Constituição de 1988, assim, não está a indicar que o Brasil mantém um modelo exótico de Polícia, com suas Polícias Militares, pois, como apresentamos em outro estudo ao tratar de *A impossibilidade de desmilitarização da polícia ostensiva*, “Os militares de polícia – observa-se que é militar de polícia e não polícia de militar –, como foi explicado, são encontrados em países da Europa e de outros continentes, cuidando da ordem pública e integrados nos respectivos sistemas de defesa nacional, tudo em perfeita harmonia. Em todos esses países, democráticos e indiscutivelmente evoluídos como sociedade, funciona bem o sistema de segurança pública, com índices de contenção das atividades criminosas considerados satisfatórios”.³⁵

Enfim, seja atendendo às tradições de nosso país, seja atendendo às imposições do ordenamento jurídico vigente, as Polícias existentes no sistema de segurança pública adotado são *civis* (Polícia Civil e Polícia Federal) e *militares* (Polícias Militares), ficando cada vez mais longínqua a tese da Polícia única.

9. CONCLUSÃO

Muito embora o Brasil seja ainda um país jovem e contando hoje com 512 anos de existência, de se ver que a experiência militar, dotando a segurança externa (defesa territorial) e interna (pública), tem sido positiva, sobretudo diante do seu vasto território e peculiaridades do ordenamento jurídico.

³³ *Brasil rejeita proposta da ONU de desmilitarizar a polícia*, de autoria de Marina Mattar, 20.09.12, capturado, em 22.09.12, no endereço: <http://www.brasildefato.com.br/node/10659>.

³⁴ LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, 2. ed., 2003, São Paulo p. 165.

³⁵ LAZZARINI, Álvaro. A atuação da Polícia Militar com Base no Sistema Constitucional de Segurança Pública, In: *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 386.

A coexistência de instituições *civis* e de instituições *militares* na segurança pública marca essa atividade no Brasil, o qual adotou oficialmente o sistema de *segurança pública* na Lei Maior para todo Estado Federal, modelo este que tem a primazia de se equilibrar como freios e contrapesos.

Enquanto ao servidor público *civil* é permitida a participação, sem restrição, no sistema eletivo e com filiação a partidos políticos, com direito à sindicalização e à greve, inclusive em *atividades essenciais*, *tudo isso é vedado ao militar*, de forma que, se as atividades de Polícia podem sofrer paralisação por meio do exercício de direitos dos servidores civis, isso já não ocorre com os servidores militares, os quais, assim agindo, incorrerão em grave indisciplina na caserna, sujeitando-se à repressão dos Regulamentos Disciplinares de suas instituições, sem prejuízo da prática de crime militar de conhecimento afeto à Justiça Militar, da União ou dos Estados-Membros.

Para a Lei Maior do Brasil, as atividades conferidas aos militares são ininterruptas e não podem sofrer solução de continuidade, daí se proibir a greve, dentre outros direitos.

Nota-se que, em matéria de segurança, seja ela externa ou interna, ou especialmente na segurança pública, a experiência brasileira *não prescinde da segurança militar*, a qual, mesmo ainda não prevista constitucionalmente no âmbito da União, fez o Governo Federal criar a *Força Nacional de Segurança Pública* integrada por policiais militares e incumbidos da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, e por policiais civis para a atividade complementar de Polícia Judiciária.

No âmbito dos Estados-Membros, precípua e essencial é a atuação constitucional das Polícias Militares ao lado das Polícias Civis, confirmando a regra de que *não se pode prescindir da atividade militar* em matéria de segurança pública.

Existe, pois, uma convivência harmônica de instituições *civis* e instituições *militares* na segurança do Estado Federal brasileiro.

A dotação legal do *poder de polícia* para as Forças Armadas atuarem em zona de fronteira evidencia quão caras são a *presença* e a *atuação militar* no combate aos *crimes transacionais* e contra o *meio ambiente*.

No Brasil, seja por meio das *Polícias Militares*, seja por meio da *Força de Segurança Nacional*, ou, ainda que excepcionalmente, por meio da atuação das *Forças Armadas*, a segurança militar no Estado Federal é uma realidade e com resultados *positivos* para a sociedade no *combate à criminalidade*.

Assim, nesse cenário, também se verifica a *imprescindibilidade* de atuação da segurança *militar* no Estado Federal *contra o crime organizado*, pois o militar, diante do preparo e rígida disciplina a que se submete, tem menor probabilidade de ser cooptado pela organização criminosa, até porque, como demonstramos, *a corrupção em suas diversas modalidades é intensamente combatida pelas Instituições Militares na caserna* pelo Poder Executivo e pela *Justiça Militar* no Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge Cesar de. *et alii. Memória Histórica do Ministério Público Militar*. Brasília/DF: ASCOM, 2012 ("O Ministério Público Militar e a Primeira República").

_____. A inconstitucionalidade da Força Nacional de Segurança Pública, *Revista "Direito Militar"*, AMAJME, Florianópolis, maio/junho 2005, n. 53.

BENI, Eduardo Alexandre (<http://www.pilotopolicial.com.br/origens-juridicas-da-aviacao-da-forca-publica-do-estado-de-sao-paulo/>).

BOTELHO, Roberto. As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011,

BRANDÃO, Maurício Pazini. A Soberania do Espaço Aéreo e o Tiro de Detenção, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011.

KITA, Luiz Massao. O Papel do Estado na Segurança Global da População, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011.

LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais (RT), São Paulo, 2000.

_____. A atuação da Polícia Militar com Base no Sistema Constitucional de Segurança Pública, inserto no livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 386.

_____. Unificação ou não das Polícias Cíveis e Militar, inserto no livro *Temas de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, pág. 213

_____. Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988, inserto no livro *Temas de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, pág. 9.

_____. Sanções Administrativas Ambientais, inserto no livro *Temas de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, pág. 36.

MACHADO FILHO, Adhemar da Costa. Comandante do Comando Militar do Sudeste, em matéria de 30.07.12, hospedada no endereço: http://www.tjmisp.jus.br/eventos/v_20120730.htm.

MARTINS, Ives Gandra da Silva e GODOY, Mayr. *Tratado de Direito Municipal*, Vol. 1, 2012, São Paulo, Quartier Latin do Brasil.

MOREIRA, Admir Gervásio. Defesa Civil, Ordem Pública e Forças Armadas, *Revista "Direito Militar"*, AMAJME, Florianópolis, n. 92, novembro/dezembro, 2011.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. ROTH, Ronaldo João. COSTA, Ilton Garcia da. *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011.

RAMOS, Ronaldo Severo. O Sistema de Proteção Ambiental e a Polícia Militar, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011, págs. 398/406.

ROTH, Ronaldo João. *A Justiça Militar e as peculiaridades do Juiz Militar na atuação jurisdicional*, Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, 2003.

_____. O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias de combate por parte do Estado, inserto no livro *Crime Organizado*, coordenado por Ana Flávia Messa e José Reinaldo Guimarães Carneiro, Saraiva, São Paulo, 2012.

SOUZA JÚNIOR, Menemilton Soares de. As Polícias Militares como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, inserto no Livro *Direito Militar – Doutrina e Aplicações*, coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Elsevier, Rio de Janeiro, 2011.

http://www.lex.com.br/legis_23276228_PORTARIA_N_24_DE_27_DE_ABRIL_DE_2012.aspx.

<http://abordagempolicial.com/2010/02/pm-de-sao-paulo-se-chamara-forca-publica>.