XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

BARTIRA MACEDO MIRANDA SANTOS

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO

MARILIA MONTENEGRO PESSOA DE MELLO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

C929

Criminologias e política criminal [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Bartira Macedo Miranda Santos, Marilia Montenegro Pessoa De Mello – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-032-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Cátedra. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Em tempo de crise econômica e política, em que colocadas em xeque as mais diversas instituições, as práticas por elas encetadas e as mazelas do sistema criminal, o livro apresenta um rico enredo de discussões que, sob uma visão crítica, reflete a necessidade de ser rediscutida a função da pena privativa de liberdade, seu caráter estigmatizante, e, sobretudo, a política criminal obsoleta, calcada em práticas penais que se encontram dissociadas da complexidade das relações sociais atualmente praticadas, o que ganha contorno de dramaticidade em um país de modernidade tardia como o Brasil.

O Estado policialesco descrito em diversos dos textos que ora se apresenta oferece uma vasta e séria gama de aspectos que, analisados e criticados, demonstram a vivência de uma conjuntura estagnada, que remonta a uma realidade descrita há anos por Nilo Batista, em prefácio à Criminologia Crítica de Alessandro Baratta, no sentido de que os problemas relacionados ao controle social penal violência urbana, drogas, violações de direitos humanos, instituição policial, Ministério Público, Poder Judiciário, a questão penitenciária, violência no campo, etc., - alimentam a agenda política dos partidos" e se reproduzem, cada dia mais, como novos discursos produzidos pela mídia.

Os textos refletem, pois, um outro espaço de discussão voltado para a superação de uma criminologia ortodoxa, que reduz seu horizonte a uma inadequada e solipsista explicação causal do delito, e buscam direcionar as práticas persecutórias e punitivas no sentido de preservar a dignidade humana, colhendo com isso os frutos necessários a uma política criminal que reconheça a natureza eclética dos seres quanto à etnia, condição social e pluralismo ideológico e que, assim, ultrapasse a resistência dogmático-positivista não condizente ao neoconstitucionalismo.

O livro é, assim, um convite ao leitor para a reflexão, em última instância, sobre a função do sistema penal, sobre as consequências do não abandono de práticas tradicionais há muito inadequadas e para uma visão prognóstica que revela a necessidade de mudanças.

Que tenham todos ótima leitura.

Aracaju, julho de 2015.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro

Bartira Macedo Miranda Santos

Marilia Montenegro Pessoa De Mello

ESPAÇO URBANO E CULTURA DO MEDO: O USO DAS FORÇAS FORÇAS ARMADAS EM ATIVIDADE DE POLÍCIA. REFLEXÃO DOGMÁTICA SOBRE A PACIFICAÇÃO NAS COMUNIDADES BRASILEIRAS.

URBANE SPACE AND FEAR CULTURE: THE USE OF ARMY FORCE IN POLICY ACTIVITY. A DOGMATIC REFLEXION ABOUT THE PACIFICATION IN THE BRAZILIAN COMUNITIES.

Gualterberg Nogueira De Lima Silva
Germano André Doederlein Schwartz

Resumo

Reflexão sobre aplicação da legislação em vigor e o emprego das Forças Armadas em políticas públicas criminais. Além de atual e oportuno, o referido tema focaliza questões polêmicas envolvendo a participação das Forças Armadas no processo de pacificação das comunidades brasileiras. Com o aumento da violência nos grandes centros urbanos e o descrédito das forças policiais no combate ao crime organizado, algumas autoridades buscam o auxílio da União, mediante o emprego das Forças Armadas, como tentativa de solução ao clamor da coletividade pela paz social. Hodiernamente, surgiram diversos questionamentos quanto à previsão constitucional do emprego das Forças Armadas em políticas criminais. Assim, o princípio da autonomia dos estados é o coração da República. Por isso, a regra é a não intervenção, e o texto constitucional é incisivo: A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal.

Palavras-chave: Cultura do medo, Espaço urbano, Comunidades, Pacificação, Políticas públicas criminais, Forças armadas, Segurança pública.

Abstract/Resumen/Résumé

Reflection on implementation of legislation and the use of the Armed Forces in criminal policies. In addition to current and timely, the said topic focuses on controversial issues involving the participation of the Armed Forces in the process of pacification of the Brazilian communities. With the increase of violence in large urban centers and the discrediting of the police in combating organized crime, some authorities seek the assistance of the Union by the use of the Armed Forces, as attempted solution to the cry of the community for social peace. In our times, there were many questions about the constitutional provision of the use of the Armed Forces in criminal policies. Thus, the principle of autonomy of the states is the "heart of the Republic." Therefore, the rule is non-intervention, and the constitution is blunt: "The Union will not intervene in the states or the Federal District."

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Culture of fear, Urban space, Pacifcation, Political criminal public, Public safety.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo apresentar à comunidade acadêmica questionamentos quanto ao poder de polícia atribuído às Forças Armadas durante a ocupação e pacificação no Complexo do Alemão, no contexto da cultura do medo e do espaço urbano, e suas consequências práticas no âmbito de políticas públicas criminais.

Neste contexto, cabe ressaltar sobre os aspectos sociológicos e jurídicos, e a propositura de soluções e prevenção da criminalidade atual, tendo como fatores de estudo: o medo, a sensação de insegurança, a criminalidade e o emprego das Forças Armadas em atividade de polícia.

Além de atual e oportuno, o referido tema focaliza questões polêmicas envolvendo a participação das Forças Armadas de maneira permanente na segurança pública como tentativa de solução ao clamor da coletividade pela paz social.

Serão destacados princípios e conceitos penais-constitucionais, dentro da linha de pesquisa violência, crime e segurança pública, a fim de melhor compreender as atribuições e as competências das instituições destinadas à defesa do Estado e à paz social.

Com o aumento da violência nos grandes centros urbanos e o descrédito das forças policiais no combate ao crime organizado, algumas autoridades buscam o auxílio da União, mediante o emprego das Forças Armadas, como tentativa de solução ao clamor da sociedade.

Cabe esclarecer que as garantias e direitos fundamentais estabelecem limites às políticas públicas de segurança, e esta carga obrigacional é tratada por **Fabio Roberto D´Ávila**[1], em um estudo inserido no artigo *"Liberdade e segurança em direito penal. O problema da expansão da intervenção penal"*, onde enfatiza:

> "Tanto na América Latina quanto na Europa, multiplicaram-se práticas político-criminais populistas, de caráter fortemente pragmático e utilitarista, as quais, sob o pretexto da segurança e do combate à criminalidade, apresentam-se dispostas a assumir custos extremamente elevados. Em contexto como esse, em regra, há pouco espaço para ponderações de caráter científico e, normalmente, os princípios e garantias fundamentais de direito penal passam a ser vistos como meros entraves para o combate à criminalidade. Abrem-se inúmeros espaços de conflito entre a pretensão político-criminal de segurança e a

[1]POZZEBON, Fabricio Dreyer de Ávila (org.). Crime e Interdisciplinaridade. Estudos em Homenagem à Ruth M. Chittó Gauer. 1ª Ed., Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013., p. 276.

> manutenção dos direitos e garantias fundamentais, nos quais, com frequência, a liberdade costuma ceder em prol da otimização dos fins de prevenção geral".

Hodiernamente, surgiram diversos questionamentos quanto à previsão constitucional do emprego das Forças Armadas em políticas públicas criminais.

A fim de melhor elucidar esta questão, será analisado o papel desempenhado pelas Forças Armadas brasileiras no processo de ocupação e pacificação do Complexo do Alemão - conjunto de comunidades situado na baixada fluminense, bem como a legislação em vigor. Na ocasião, as Forças Armadas atuaram em coordenação com as polícias civil e militar, fazendo uso de aviões, tanques e artilharia de guerra.

O projeto de retomada do Complexo do Alemão também previa a implementação de uma Força de Paz, aos moldes das que atuam desde 2004 no Haiti, e que visa garantir a estabilidade política e a reconstrução das instituições, através da contenção de insurgências e levantes armados no país.

Contudo, não se tem qualquer pretensão de esgotar e dar a resposta final para o problema, pois vale ressaltar que o interessado neste assunto, como em qualquer ramo jurídico, deve estar constantemente atento às mais modernas técnicas de políticas públicas de segurança.

1. DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tema aqui enfocado – o poder de polícia das Forças Armadas, à primeira vista pode parecer novo, mas se invocarmos as Constituições brasileiras desde a Carta Imperial, de 1824 até 1988, concluiremos que em todas elas havia, implícita ou explicitamente, a previsão de emprego das Forças Armadas na segurança pública.

Nesse norte, a Constituição Imperial, de 1824, em seu artigo 148, dispunha que:

> o Poder Executivo (o Imperador, Chefe do Poder Executivo e do Poder Moderador) poderia empregar a "Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à segurança, e defesa do Império" (texto original).

A primeira Constituição republicana, a Carta de 1891, no seu artigo 14 determinava que:

> "As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior, e à manutenção das leis no interior" (texto original).

Entretanto, foi a partir da Constituição de 1934, que o termo **"da lei e da ordem"** esteve presente na norma que se refere à destinação constitucional das Forças Armadas.

Desse modo, verifica-se que desde os tempos de D. Pedro I até os dias atuais, esta atribuição não sofreu grandes modificações, conforme se pode observar no artigo 142, caput, da atual Carta Magna, abaixo transcrito:

> 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 disciplina, sob 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**.

Neste contexto, a missão constitucional das Forças Armadas não tem sofrido alterações ao longo do tempo.

As respostas aos questionamentos anteriormente apresentados balizarão o presente trabalho, a fim de elucidar de uma maneira mais didática o presente problema apresentado.

2. HERMENEUTICA CONSTITUCIONAL DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM ATIVIDADE TIPO POLÍCIA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Não há dúvidas de que a situação da política nacional de segurança pública revela-se carente de mudanças; no entanto, parte-se sempre de uma premissa incorreta na busca por essa solução, qual seja, acreditar que o recrudescimento da legislação penal é a alternativa para tais anseios.

É de se observar que essa realidade não é unicamente brasileira. Momentos de crise social, econômica ou política sempre incentivam políticos, mundo afora, a utilizar da

'fumaça" do Direito Penal para camuflar variada gama de problemas. Denunciam-se, assim, a ilusão penal, a legislação penal compulsiva, a inflação penal, a legislação penal de emergência, o irracionalismo penal, o populismo penal ou o uso político da legislação repressiva.

Não podemos esquecer que tornar uma lei mais rígida mantém o governante em evidência no hipotético combate ao crime, mas não finda a problemática das causas da criminalidade.

As prementes necessidades de reforma política, de aperfeiçoamento dos órgãos de persecução penal, de fortalecimento do sistema educacional, dentre outros, não podem ser mascaradas pelo ilusório expansionismo penal.

Nas sábias palavras de Alberto Silva Franco[2]:

> O mecanismo punitivo é acionado seja para promover penalmente valores ético-sociais ainda não introjectados no espírito da população, seja ainda para transmitir aos cidadãos uma ilusória sensação de segurança, seja, enfim, para atender explícitos propósitos políticos. A criminalidade passa por um processo explícito de politização que se dobra ao peso de grupos de interesse ou do poder mediático, para o qual o crime se torna um espetáculo rentável.

O ordenamento jurídico brasileiro tem suas bases calcadas principalmente na Escola Positivista, de codificação e hierarquização de normas.

Por muito tempo, a hermenêutica jurídica brasileira pautou-se pelos métodos tradicionais (literal, sistemático, histórico, etc.), porém, o modelo formalista e positivo veio perdendo seu valor e abrindo espaço para o pós-positivismo através de doutrinadores contemporâneos como Dworkin e Alexy, dando mais importância à aplicação de princípios.

Sobre isto, **Ana Paula de Barcelos e Luís Roberto Barroso** comenta: "A superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação"[3].

---

[2] FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 572.

[3] BARCELLOS, Ana Paula de. BARROSO, Luís Roberto. "O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro". *In*: **A Nova Interpretação Constitucional:** Ponderação, Direitos Constitucionais e

Interpretação, antes de tudo, é uma ação de reflexão, na qual o aplicador do direito visa dar sentido ao conteúdo da norma, aplicando-a em um fato concreto. A atividade hermenêutica é a que dá condições para a concretização e eficácia de uma norma.

Apesar de diversas técnicas clássicas de interpretação constitucional, tais como a interpretação gramatical, sistemática e histórica, o aplicador do direito procurou modernos mecanismos diferentes de controle de constitucionalidade para subsidiar seu trabalho e garantir sua conformidade com a Constituição. Daí nasce à necessidade de aplicar um método mais satisfatório à interpretação da norma.

Um dos institutos adotados pelo direito pátrio, advindo do direito alemão, é o da *interpretação conforme*. **André Gustavo C. de Andrade**, em estudo sobre o tema, afirmou: "Sob perspectivas diferentes, a interpretação em conformidade com a constituição pode ser vista como princípio hermenêutico, como princípio de controle da constitucionalidade, como princípio de conservação de normas e como técnica de decisão"[4.]

Tal mecanismo leva em conta as normas constitucionais de conteúdo aberto, que contém diversas possibilidades de interpretação.

3. SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE CRISES CONSTITUCIONAIS E A MISSÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho conceitua as Forças Armadas "como um corpo especial da Administração Pública, oposto ao setor civil por sua militarização, pelo enquadramento hierárquico de seus membros em unidades armadas e preparadas para o combate".

A Constituição Brasileira, no Título V, trata da defesa do Estado e das instituições democráticas, e instituiu órgãos dotados de forças coercitivas no desempenho da Segurança Nacional e na manutenção da ordem pública, em defesa da soberania, do estado democrático de direito e da paz social.

É a legitimação do Estado, que estende sua soberania perante o surgimento de situações de emergências excepcionais.

Relações Privadas. Rio de Janeiro: Renovar,2008, p. 336.

[4] ANDRADE, André Gustavo C de. **Dimensões da Interpretação Conforme a Constituição**. Disponível em jrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/dimensoes_da_interpretacao_conforme_a_ constituicao.pdf. Acesso em 23 Fev 2015.

O Constitucionalista Lenza (LENZA, 2010, p.713) enfatiza que:

> Dentro do grande tema da "defesa do Estado e das instituições democráticas", a CF/88 estabeleceu dois grupos: **a)** instrumentos (medidas excepcionais) para manter ou restabelecer a ordem nos momentos de anormalidade constitucionais, instituindo o **sistema constitucional de crises**, composto pelo **estado de defesa** e pelo **estado de sítio** (legalidade extraordinária); **b)** defesa do País ou sociedade, através das **Forças Armadas e da segurança pública.**
>
> A defesa do Estado pode ser entendida como: **a)** defesa do território nacional contra eventuais invasões estrangeiras (arts. 34, II, e 137, II); **b)** defesa da soberania nacional (art. 91); **c)** defesa da Pátria (art. 142).
>
> A defesa das instituições democráticas caracteriza-se como o equilíbrio da ordem constitucional, não havendo preponderância de um grupo sobre outro, mas, em realidade, o equilíbrio entre os grupos de poder. Se a competição entre os grupos sociais extrapola os limites constitucionais, teremos o que a doutrina denomina ***situação de crise***.

Assim, o poder de polícia das Forças Armadas faz parte de todas as Constituições brasileiras, desde a Carta Imperial de 1824 até a atual de 1988, e conclui-se que havia, implícita ou explicitamente, a previsão de emprego das Forças Armadas na segurança pública.

A primeira Constituição republicana, a Carta de 1891, no seu artigo 14 determinava que:

> "As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior, e à manutenção das leis no interior" (texto original).

Entretanto, foi a partir da Constituição de 1934, que o termo **"da lei e da ordem"** esteve presente na norma que se refere à destinação constitucional das Forças Armadas.

Desse modo, verifica-se que desde os tempos de D. Pedro I até os dias atuais, esta atribuição não sofreu grandes modificações, conforme se pode observar no artigo 142, caput, da atual Carta Magna, abaixo transcrito:

> 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 disciplina, sob 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**.

Neste contexto, a missão constitucional das Forças Armadas não tem sofrido alterações ao longo do tempo.

A segurança pública, nos termos do artigo 144 da Constituição vigente, é dever do Estado, sendo exercida para a preservação da **ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.**

Antes, porém, de analisarmos detalhadamente o emprego das Forças Armadas na "*garantia da lei e da ordem*" (missão secundária), isto é, a manutenção da "*ordem pública*", devemos entender o real significado deste termo, bem como, demonstrar que as Forças Armadas dispõem de "*poder de polícia*" – instrumento legal necessário ao exercício dessa missão.

A competência originária de Segurança (principal) pertence às polícias: federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Não é por outro motivo que o constituinte determinou que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do Exército (§ 6º do artigo 144).

Por outro lado, faz parte da destinação constitucional das Forças Armadas a garantia da lei e da ordem, com os desdobramentos previstos em lei complementar.

Para Flávia Piovesan[5], antes de se tomar qualquer medida de emprego de Forças Federais, "devem-se respeitar os princípios jurídicos de razoabilidade, proporcionabilidade e de proibição de excessos para evitar que qualquer decreto ou intervenção federal proporcionem a possibilidade de um Estado agindo sob princípios do autoritarismo".

---

[5]João Novaes. **Para constitucionalistas, União pode decretar estado de defesa e até intervenção**. Disponível em http://www.juspodivm.com.br/noticias/noticias_941.html. Acesso em 29 jan 2014.

4. A QUESTÃO DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS

No espetro da Hermenêutica Constitucional, a teoria dos poderes implícitos constitui um verdadeiro postulado eficaz e eficiente a fim de interpretar o Poder de Polícia das Forças Armadas.

No âmbito da doutrina nacional, especificamente no campo do Direito Constitucional, tal teoria tem sido largamente utilizada como técnica de hermenêutica, destacando-se a máxima dela decorrente: **"*quem pode o mais, pode o menos*".**

Sobre o tema, destacam Alexandre de Moraes e Oswaldo Trigueiro (2009, p. 605):

> Incorporou-se em nosso ordenamento jurídico, portanto, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos - *inherent powers* -, pela qual no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (Myers v. Estados Unidos US - 272 - 52, 118), consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal.

A Constituição Federal, em seu art. 142, caput, traz de forma implícita[6] a previsão do Poder de Polícia das Forças Armadas no contexto da "garantia da lei e da ordem", *verbis*:

> "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 disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à **defesa da Pátria** (missão principal; defesa externa), à **garantia** dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem** (missão secundária; defesa interna)". (grifamos).

---

[6] A 2ª Turma do STF, em *HC* 91.661, rel. min. Ellen Gracie, *DJE* 20.3.2009, discutiu a chamada investigação criminal direta pelo Ministério Público.

Cabe esclarecer que parte da doutrina não preceitua os poderes implícitos. Uma coisa é dizer que um "poder implícito" existe como instrumento para atingir fim previsto em *espaço jurídico predeterminado*; outra é vedar, ante clara repartição de atribuição de funções o tal

"poder implícito" porque o que é explícito já é *explícito demais*[7].

No entanto, o Supremo Tribunal Federal se posicionou pela aplicabilidade da teoria dos poderes implícitos no ordenamento jurídico nacional, conforme se depreende de trecho de um de seus arestos:

> "Ora, é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos "poderes implícitos", segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios." (HC 91.661-PE, 03/04/2009, Relatora a Ministra Ellen Gracie).

No entendimento do Supremo, a competência outorgada expressamente a determinado órgão estatal importa em disponibilização implícita, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

A margem dessa discussão doutrinária e jurisprudencial, cabe esclarecer que a mesma Constituição Federal, em seu art. 142, § 1°, sinaliza acerca do instrumento legal que trata sobre a organização, o preparo e o **emprego** das Forças Armadas, *"verbis":*

> ***"Art. 142. [...]. § 1º. Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no <u>emprego</u> das Forças Armadas".*** **(grifamos).**

5. TEMÁTICA DA SOBERANIA E AUTONOMIA NO ESTADO BRASILEIRO

Conforme Gilmar Ferreira Mendes, (2010, p. 930), a soberania, no federalismo, é atribuído ao Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica – a característica da autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania.

---

[7] Na dicção de Cezar Roberto Bittencourt: *"não há poder implícito onde este foi explicitado, expressamente estabelecido, mesmo que tenha sido em favor de outra instituição"* ("A Inconstitucionalidade dos poderes investigatórios do Ministério Público", *Revista Brasileira de Ciências Criminais 66*. São Paulo: RT. Julho. 2007. p. 260).

Mendes, (2010, p. 930) ensina que:

> A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhe reconhecido elabora-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro. A autonomia política dos Estados-membros ganha mais notado relevo por abranger também a capacidade de autoconstituição. Cada Estado-membro tem o poder de dotar-se de uma Constituição, por ele mesmo concebida, sujeita embora a certas diretrizes impostas pela Constituição Federal, já que o Estado-membro não é soberano. É característicos do Estado Federal que essa atribuição dos Estados-membros de legislar não se resuma a uma mera concessão da União, traduzindo, antes, um direito que a União não pode, a seu talante, subtrair das entidades federadas; deve corresponder a um direito previsto na Constituição Federal.

Assim sendo, a atuação de Forças Federais em matéria de segurança pública, mesmo a pedido do governador, interfere na autonomia estadual, pedra angular do princípio federativo. No dizer de Campos Sales, o princípio da autonomia dos estados é o "coração da República."

Por isso, a regra é a não intervenção, e o texto constitucional é incisivo: "A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal." (art. 34, CF/88).

No Brasil, a estrutura do sistema de segurança pública estadual é definida pela Constituição federal, no que tange às funções das Polícias Civis e Militares (artigo 144, parágrafos 4º e 5º). A estas cabe a polícia ostensiva ou preventiva; àquelas, a polícia judiciária ou de investigação.

Neste contexto, parte da doutrina entende que o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, na forma como vem sendo feito, se constitui em uma verdadeira

intervenção federal nos Estados-membros, sem atendimento às formalidades impostas pela Constituição.

Esta é a posição doutrinária do eminente Professor João Rodrigues Arruda, douto Promotor da Justiça Militar Federal, autor da obra "O Uso Político das Forças Armadas", e que dirige o Centro de Estudos do Direito Militar – CESDIM.[8]

6. ESTADO E PODER DE POLÍCIA – SUA MANIFESTAÇÃO ATRAVÉS DAS FORÇAS ARMADAS

Nos últimos anos, com o aumento da violência nos grandes centros urbanos e o descrédito das forças policiais no combate ao crime organizado, algumas autoridades buscam o auxílio da União, mediante o emprego das Forças Armadas, como tentativa de solução ao clamor da coletividade pela paz social.

Conforme Uadi Lammêgo Bulos (2008, p. 1169), é possível o emprego das Forças Armadas em atribuições típicas de Segurança Pública.

Bulos (2008, p. 1169) enfatiza que:

> Realmente, a missão precípua das Forças Armadas é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, que harmônicos e independentes (art.2º), têm a sua fonte nas aspirações populares (art. 1º, parágrafo único). Esporadicamente, contudo, incumbe-lhes defender a lei e a ordem interna, atribuições típicas da Segurança Pública, exercidas através das polícias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal. Nesse ínterim, é dado aos chefes de qualquer dos três Poderes do Estado o direito de convoca-las. Enfatize-se bem: juízes de direito, desembargadores, juízes federais, deputados federais, senadores da República, ministros de Tribunais Superiores, nada obstante a grande importância de suas atribuições, não detêm essa competência, porque são meros representantes dos poderes constitucionais. Apenas o presidente da República, o presidente da Mesa do Congresso Nacional ou o presidente do Supremo Tribunal Federal podem convocar, quando necessário, as Forças Armadas.

[8] http://www.cesdim.org.br/

Mas, **o que significa *"poder de polícia"*** (leia-se, "*polícia judiciária militar*") dentro do contexto de emprego das Forças Armadas na "garantia da lei e da ordem", ou seja, no desempenho da sua missão secundária nos termos do artigo 142, *caput*, parte final da Constituição e nos moldes previstos na LC 97/1999?

O Estado, como ordenação do poder e na qualidade de detentor exclusivo da distribuição da justiça, utiliza a coação para tal fim. E o principal instrumento de que o Estado dispõe para exercer o poder coercitivo sobre os cidadãos é a lei.

O saudoso jusfilósofo Miguel Reale (2005, p. 76), em sua célebre obra intitulada "Lições Preliminares de Direito", afirma que o Estado "é a organização da Nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique segundo uma proporção objetiva e transpessoal".

Segundo a maioria dos autores, dentre os principais poderes delegados pela sociedade aos governantes, para buscar o desenvolvimento e o bem comum da sua população, destaca-se o poder de polícia. Este, portanto, é um dos poderes com que o Estado controla seus cidadãos.

Com a evolução dos costumes e das relações transpessoais, a sociedade sentiu a necessidade de disciplinar a sua própria conduta, traçando normas de respeito aos direitos dos cidadãos e destes para com o Estado.

7. CULTURA DO MEDO E ESPAÇO URBANO - RETOMADA DE ÁREAS CONTROLADAS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) convencionou denominar as favelas em aglomerados subnormais, caracterizando-as por "grupos de mais de 50 unidades habitacionais dispostas de modo *'desordenado e denso'*, sobre solo que pertence a terceiros, e *'carente de serviços públicos essenciais'*.

As favelas foram um fenômeno comum na história urbana dos Estados Unidos, Canadá e Europa durante o século XIX e início do século XX.

Na segunda metade do século XX, as favelas eram encontradas predominantemente em regiões urbanas em desenvolvimento e subdesenvolvimento do mundo, mas também eram observadas em algumas cidades de economias desenvolvidas.

Em 2012, de acordo com a UN-HABITAT[9] (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) cerca de 33% da população urbana do mundo em desenvolvimento - ou cerca de 863 milhões de pessoas - vivia em favelas.[10]

Esses dados e informações serão de suma importância a fim de elucidar o processo de pacificação nas comunidades brasileiras.

8. REFLEXÃO DOGMÁTICA E EMPÍRICA SOBRE A OCUPAÇÃO NO COMPLEXO DO ALEMÃO

8.1 ANTECEDENTES

Basta ocorrer um crime de maior destaque na mídia para aparecerem as mais variadas propostas de mudança no sistema de prevenção criminal no Brasil, desde o emprego maciço das Forças Armadas até a sempre lembrada "unificação das polícias".

Poucos comentam, porém, que o importante seria modernizar o sistema existente, já que qualquer mudança mais radical levaria tempo significativo, pois toda mudança requer planejamento, implementação e ajustes, assim, ao invés de melhorar, poderia, em curto prazo, piorar o problema.

O País pondera a fim de evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia.

Hodiernamente, o emprego mais importante das Forças Federais ocorreu em 25 de novembro de 2010, quando a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, com apoio da Marinha do Brasil, fizeram uma operação especial para tomar o controle da Vila Cruzeiro.

Neste contexto, os traficantes fugiram para o Complexo do Alemão e, no dia 26 de Novembro, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a Polícia Federal, a Polícia Civil e as Forças Armadas se posicionaram nos arredores do Complexo do Alemão, buscando tirar o controle do tráfico nesta região, como foi feito na Vila Cruzeiro no dia anterior.

Em 28 de novembro de 2010, o Batalhão de Operações Policiais Especiais (PMERJ) e as Forças Armadas fizeram uma operação para a retomada do Complexo do Alemão. Os traficantes fugiram pela mata, devido a sua topografia desigual.

---

[9] http://pt.wikipedia.org/wiki/UN-HABITAT

[10] http://pt.wikipedia.org/wiki/Favela

Nesta operação, foram apreendidos cerca de quarenta toneladas de maconha, cocaína, *crack* e armas de grosso calibre.

Em razão do acontecimento acima citado e atendendo exposição de motivos interministerial nº 00460/MD/GSI, de 02.12.2010, decorrente da solicitação do governador do estado do Rio de Janeiro, foi autorizado pelo governo federal o prosseguimento do emprego temporário de militares das Forças Armadas, na preservação da ordem pública, nas comunidades do Complexo da Penha e do Alemão, nos termos da LC 97/2009 e o Decreto 3897/2001.

Assim, por meio da Diretriz Ministerial, n 15, de 04 dez 2010, coube ao Exército Brasileiro a espinhosa missão de organizar uma Força Pacificadora nas referidas comunidades, oferecendo recursos operacionais militares necessários (pessoal e material), com funções de patrulhamento, revista e prisão em flagrante.

Efetuar operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três Poderes o requer, faz parte das responsabilidades constitucionais das Forças Armadas. A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que dêem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes.[11]

A Operação Arcanjo, que teve curso nos Complexos do Alemão e da Penha, na cidade do Rio de Janeiro, é o exemplo mais recente de emprego regular das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Sendo provavelmente o único caso dessa natureza em curso no Brasil, é previsto na Constituição Federal (CF)/88, que atribui às Forças Armadas a incumbência de garantir a lei e a ordem quando assim requerido por qualquer um dos poderes constitucionais.

Assim, nos últimos quinze anos, o Exército do Brasil foi evidenciado nos meios de comunicação diversas vezes devido ao emprego urbano de tropas nas operações que ocorreram em vários estados e em atividades distintas como: pacificação de comunidades, greve de policiais, garantia do pleito eleitoral, dentre outras.

Essas participações da Força Terrestre (FT) foram motivadas principalmente pela

---

[11] Decreto nº 6.703, de 18 de dezembreo de 2008, que aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências.

evolução do crime organizado e queda na eficiência dos órgãos de segurança pública.

8.2 O QUE É UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP)

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), criada no Rio de Janeiro, surgiram no cenário nacional como uma novidade estratégica de combate à criminalidade em locais críticos.

Uma novidade voltada para a inclusão social, caracterizando, segundo seus defensores, um excelente caminho para a prevenção da violência.

Segundo consta do site oficial da UPP[12]:

> A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é uma pequena força da Polícia Militar com atuação exclusiva em uma ou mais comunidades, numa região urbana que tem sua área definida por lei. Cada UPP tem sua própria sede, que pode contar com uma ou mais bases. Tem também um oficial comandante e um corpo de oficiais, sargentos, cabos e soldados, além de equipamentos próprios, como carros e motos.
>
> Para coordenar sua atuação, todas as UPPs estão sob o comando da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), cujo coordenador atual é o coronel Frederico Caldas. Administrativamente, cada UPP está vinculada a um batalhão da Polícia Militar.
>
> As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e que tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias.

---

[12] http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp

> O programa das UPPs engloba convênios e parcerias firmados entre segmentos do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor.

Este modelo foi amplamente utilizado (o Rio de Janeiro somava, até dezembro de 2010, treze ações), principalmente após novembro de 2010, quando ocorreu, pela Polícia e Forças Armadas, a invasão do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, evento amplamente divulgado e explorado pela mídia e pela classe política.

As UPPs, neste contexto, surge como uma novidade voltada para a inclusão social, marcada pela atuação, principalmente, das forças policiais, apostando na promoção da proximidade destas forças com a população dos locais aonde atuam, em um trabalho conjunto visando o bem estar de todos os envolvidos, e representando a "presença do Estado na Sociedade".

Na prática funciona assim: em um local onde os índices de criminalidade estejam em um patamar muito acima do considerado como aceitável, ou seja, onde a criminalidade impera (leia-se Estado ausente, não só no aspecto policial, mas em todos os outros que contribuem para a disseminação de ações ilegais), a Polícia age realizando uma verdadeira "*invasão*", ocupando o território e realizando ações visando a pacificação imediata do local.

9. PROCESSO DE PACIFICAÇÃO - NOVOS DESAFIOS

A ação das forças de segurança nas favelas cariocas sempre foi marcada por uma lógica bélica crescente.

Nesse processo, a violência letal triplicou; aumentou a corrupção policial e do sistema judiciário; o uso de armas de alto calibre se difundiu; aumentou a sensação de insegurança em toda a cidade e as situações de violência policial contra os moradores das favelas; ou seja, estabeleceu-se o controle territorial desses espaços por parte dos grupos criminosos.

Nesse sentido, Oliveira[13] entende que:

---

[13]OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. Quem decide o futuro das favelas? Assimetrias e participação popular na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão/RJ. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2844, 15 abr. 2011. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/18922/quem-decide-o-futuro-das-favelas. Acesso em: 27 jun. 2015.

> A quarta questão que debilita o processo de fortalecimento das organizações populares, bem como sua atuação emancipada diante do Estado e das empresas contratadas, se apresenta de maneira permanente nas relações entre os sujeitos na dinâmica política local: **o atendimento assistencialista e clientelista das demandas das comunidades.**
>
> Hoje no Complexo do Alemão, existem doze (12) associações de moradores, com seus respectivos presidentes eleitos. Até o momento, tive a oportunidade de acompanhar em pesquisa de campo dois (2) desses presidentes. Analisando o comportamento e as relações que estes mantêm com representantes governamentais, ora orientam suas ações numa perspectiva mais individualista – buscando visibilidade e recompensas (materiais e simbólicas) do governo, ora como representantes dos interesses da comunidade.
>
> De um modo geral, tentam conciliar interesses individuais e coletivos, pois, precisam se mostrar competentes na obtenção de recursos e projetos para comunidade – o que traz maior visibilidade e respeito diante dos moradores, assim como precisam fortalecer as bases eleitorais dos representantes governamentais do momento

O sucesso da nova experiência policial, todavia, pode trazer alguns problemas centrais para o equilíbrio e garantia de permanência da população original na área da favela. E esses problemas não são triviais.

O primeiro que tem surgido deriva do fato da presença policial colocar em questão os aspectos mais característicos da *"informalização"* do espaço favelado[14].

---

[14]SILVA, Jailson de Souza. As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas. Site: http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Aspectos-humanos-das-favelas-cariocas.pdf

A informalização se expressa na falta de ordenamento do espaço público; na ausência de normas legais para a realização de obras e para o funcionamento das atividades econômicas; na ausência de pagamento de impostos e taxas; nas ligações clandestinas de energia elétrica e das TVs por assinatura-*"gatonet"*, etc.

Assim, esse processo de intervenção e pacificação é profundamente complexo, necessitando de uma ampla participação da sociedade e do Estado.

Considerações Finais

A atividade policial, no Brasil, está circunscrita aos órgãos de segurança pública do país.

Em uma análise preliminar, a Constituição Brasileira trata da defesa do Estado e das instituições democráticas, e instituiu órgãos dotados de forças coercitivas no desempenho da Segurança Nacional e na manutenção da ordem pública, em defesa da soberania, do estado democrático de direito e da paz social. Assim sendo, a atuação de forças federais em matéria de segurança pública, mesmo a pedido do governador, interfere na autonomia estadual, pedra angular do princípio federativo.

Neste contexto, destacam-se as operações conjuntas entre as diversas forças de segurança.

Neste diapasão, não se pode desprezar que a defesa da Pátria inclui a defesa permanente das fronteiras, pois em caso de ofensa externa ao país, esta ocorrerá, em regra, através da violação das fronteiras. Estando as Forças Armadas alojadas e preparadas para patrulhar as fronteiras brasileiras, com vistas à segurança pública, na prevenção e repressão aos delitos transfronteiriços, ambientais ou outros crimes com os quais venham a se deparar, estarão também em constante treinamento militar, adquirindo conhecimentos necessários para defender a Pátria.

Outro aspecto a salientar se refere aos índices alarmantes de criminalidade.

Hodiernamente, a situação chegou a um ponto tão crítico que no Brasil a segurança pública passou a ser tratada como situação de guerra, utilizando-se as Forças Armadas para atuarem como Polícias, como exemplo as recentes missões militares federais em comunidades do Rio de Janeiro, onde foram utilizados blindados de guerra para atingir as metas de tomada e ocupação do espaço anteriormente dominado pelas organizações criminosas.

Cabe esclarecer que, numa interpretação sistemática, o emprego em atividades desta natureza deve ocorrer de maneira episódica, em área restrita e pré-determinada, nos casos em que se mostrem ineficientes os órgãos de segurança pública (equipamentos e pessoal).

Em relação à opinião pública nacional, conforme pesquisa realizada pelo Senado Federal, 81% da população é a favor do emprego das Forças Armadas em atividade tipo polícia.

Ainda que o presente estudo tenha chegado a um entendimento, o tema não está esgotado, podendo no futuro se chegar a outros juízos, diante das inúmeras situações que vierem a ocorrer com o emprego das Forças Armadas na segurança pública.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert; SILVA, Luis Virgilio Afonso da. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL, Luiz Otávio de O. **Polícia, Poder de Polícia, Forças Armadas X Bandidos.** Jus Navigandi, Teresina, a.6, n.54, fev 2002. Disponível em: jus.com.br/artigos/2605/policia-poder-de-policia-forcas-armadas-x-bandidos. Acesso em: 21 ago 2013.

ARRUDA, João Rodrigues. **O Uso Político das Forças Armadas**. Rio de janeiro: Mauad X, 2007.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. São Paulo. Editora: Revan. 3ª Ed. 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6 ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

FARIAS Jr, João. **Manual de Criminologia.** 4ª Edição 22. ed. São Paulo: ed. Jurua, 2012.

GARCIA, Emerson. **As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem**. Site Jus Navigandi. Elaborado em 09/2009. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/13627/as-forcas-armadas-e-a-garantia-da-lei-e-da-ordem. Acesso em: 27 ago. 2013.

Molina, Antônio G Pablos de; Gomes, Luiz Flávio. **Criminologia**, São Paulo. Editora: RT. 8ª Ed. 2012. Col. Ciências Criminais.Vol. 5.

POZZEBON, Fabricio Dreyer de Ávila (org.). **Crime e Interdisciplinaridade. Estudos em Homenagem à Ruth M. Chittó Gauer**, 1ª Ed., Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013.