# SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

S472
Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Lívia Gaigher Bosio Campello, Yuri Nathan da Costa Lannes – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-383-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos nacionais. 2. Direito Constitucional. 3. Direito ambiental. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Civil. 6. Direito Penal. 7. Direitos Humanos. 8. Direito Tributário. 9. Filosofia Jurídica. 10. Gênero. 11. Diversidade Sexual. I. Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI (1:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

FEPODI
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO

# SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

## Apresentação

É com imensa satisfação que a Escola Superior Dom Helder Câmara e a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI apresentam à comunidade científica os Anais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito. Tal produção resulta do exitoso evento sediado nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, nos dias 10 e 11 de outubro de 2016, que contou com o valioso apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

Trata-se de obra coletiva composta por 263 (duzentos e sessenta e três) resumos expandidos apresentados no seminário e que atingiram nota mínima de aprovação dentre os 318 (trezentos e dezoito) trabalhos submetidos ao evento. As comunicações científicas estão organizadas em 21 (vinte e um) Grupos de Trabalho ligados a diversas áreas do direito, inseridos num ambiente de ricos debates e profundas trocas de experiências entre os representantes das mais diversas localidades do Brasil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de proeminentes docentes ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores, afim de que eles estejam aptos, após desenvolvimento, a serem publicados posteriormente nos periódicos jurídicos nacionais.

Neste prisma, os presentes anais, de inegável valor científico, já demonstram uma contribuição para a pesquisa no Direito e asseguram o cumprimento dos objetivos principais do evento de fomentar o aprofundamento da relação entre pós-graduação e graduação em Direito no Brasil, bem como de desenvolver os pesquisadores em Direito participantes do evento por meio de atividades de formação em metodologias científicas aplicadas.

Uma boa leitura a todos!

Beatriz Souza Costa

Lívia Gaigher Bosio Campello

Yuri Nathan da Costa Lannes

Coordenadores Gerais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito.

# ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NOS JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS RIO 2016

## CONSTITUTIONAL ASPECTS OF MILITARY FORCES OPERATION IN THE ASSURANCE OF LAW AND ORDER IN THE OLYMPIC AND PARALYMPIC GAMES RIO 2016

**Edna Torres Felício Câmara** [1]
**Marcos Roberto de Souza Peres** [2]
**Sthefani Pinheiro dos Passos Peres** [3]

**Resumo**

O apoio do Governo Federal aos Governos Estaduais por meio da atuação das Forças Armadas em ações de segurança pública está se tornado frequente no Brasil. O objetivo deste trabalho é investigar os fundamentos constitucionais que amparam o Decreto de 08 de agosto de 2016, que autorizou o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem nos Jogos Rio 2016. A metodologia de pesquisa foi a de revisão bibliográfica e coleta de dados em sítios eletrônicos do Governo. Observou-se que a autorização presidencial, procedimentalmente, atendeu aos requisitos constitucionais.

**Palavras-chave:** Garantia da lei e da ordem, Segurança pública, Forças armadas, Rio 2016

**Abstract/Resumen/Résumé**

The support of the Federal Government, through the military, to state governments in public security actions has become common in Brazil. The objective of this article is to research is the constitutional requirements that support the Decree of 8 August 2016, which authorized the use of the Military Forces to ensure law and order in the Games Rio 2016. The method was bibliographic and data in electronic review in sites of the Government. It was observed that such application, procedurally, is legally supported.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Ensure law and order, Public security, Military forces, Rio 2016

[1] Mestra e Doutoranda Direito pela UFPR; docente dos cursos de Direito do Centro Universitário UNICURITIBA e FAPI.

[2] Mestre e doutorando em Educação pela UFPR; bacharel em Segurança Pública pela PMPR; graduando em Direito pela Faculdade de Pinhais (FAPI).

[3] Especialista em administração de pessoas; bacharel em Ciências Econômicas pela UFPR; graduanda em direito pela Faculdade de Pinhais (FAPI).

## 1 INTRODUÇÃO

As forças Armadas, que reúnem o Exército[1], a Marinha e a Aeronáutica, são, conforme dispõe a Constituição de 1988, nos seus artigos 142 e 143, instituições nacionais, permanentes e regulares que se destinam, precipuamente, à defesa da pátria e à garantia dos poderes institucionais. No presente trabalho, pretende-se investigar os fundamentos constitucionais que amparam o Decreto de 08 de agosto de 2016, da Presidência da República, que autorizou o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Para tanto, analisa-se o âmbito da atuação das Forças Armadas, bem como a sistemática da Segurança Pública (ambas temáticas constitucionais). A metodologia de pesquisa foi a de revisão bibliográfica e coleta de dados em sítios do Governo na internet. Ressaltando-se que análises contextuais e críticas sobre o monopólio legítimo da força por parte do Estado escampam aos lindes desta pesquisa, conclui-se que, procedimentalmente, a atuação do Exército tem base constitucional – todavia, os princípios da subsidiariedade e transitoriedade devem ser estritamente observados.

## 2 DAS FORÇAS ARMADAS (art. 142/143 da CF/88 e LC 97/99)

Entendeu o legislador constituinte que para a defesa da pátria e das instituições democráticas, Marinha, Exército e Aeronáutica integrarão as Forças Armadas no Brasil. Portanto, como bem ressalta José Afonso da Silva (2013, p.778), as Forças Armadas têm duas funções principais: ao lado da função de defesa contra agressões estrangeiras lhes incube a defesa dos poderes constitucionais, que são emanados do povo, conforme o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Assim, o texto constitucional dissipa a aparente contradição da atuação das Forças Armadas no Estado Democrático de Direito ao alçar a instituição como garantidora da democracia.

A dicção do artigo 142 da Constituição Federal coloca em relevo as características das Forças Armadas: é nacional, tendo em vista a sua importância e relativa autonomia institucional; é permanente, pois é vinculada à própria existência do Estado; e é regular, uma vez que deve possuir efetivo suficiente com recrutamento constante (SILVA, 2013, p.778-779).

[1] Note-se que a Polícia Militar é força auxiliar é reserva do Exército conforme art. 144, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Seus princípios internos de organização e funcionamento são também elencados no texto da Magna Carta: a *hierarquia* consiste na subordinação escalada e graduada do inferior ao superior (entre órgãos ou patentes); a *disciplina*, por sua vez, reflete-se no fato de que os superiores hierárquicos devem impor condutas e dar ordens aos comandados dentro dos limites constitucionais, legais e regimentais (SILVA, 2013, p.779).

Embora gozem de relativa autonomia, leciona José Afonso da Silva (2013, p.780), os Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica são integrados no Ministério da Defesa, sendo o comando supremo das Forças Armadas do Presidente da República (art. 84, XIII). Por isso, a fixação e mudança do efetivo, em tempos de paz, dependem de lei de iniciativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, I); em tempo de guerra, conforme artigo 84, inc. XIX, a convocação dos reservistas dependerá de decreto da mesma autoridade[2].

Além das funções primárias de defesa do País contra agressões estrangeiras e defesa das instituições democráticas, as Forças Armadas possuem a função subsidiária de defesa da lei e da ordem – que é, como se verá a seguir, atribuição primária das Forças de Segurança Pública.

## 3 SEGURANÇA PÚBLICA

Para enfrentar o tema da garantia da lei e da ordem como função subsidiária das Forças Armadas, preliminarmente são necessárias algumas considerações teóricas sobre o chamado poder de polícia da administração pública, bem como sobre a sistemática constitucional da segurança pública.

Em sentido amplo, poder de polícia, é a faculdade que a administração pública tem para coibir, restringir atividades e direitos individuais em benefício do direito da coletividade, isto é, em benefício do interesse comum. Segundo Di Pietro, "pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público" (DI PIETRO, 2015, p. 158).

Esse poder é exercido por todos os órgãos da administração pública, dentro dos limites estabelecidos pelas leis (conforme observância do princípio da legalidade dos agentes

[2] O serviço militar é obrigatório a todos nos termos da lei (artigo 143 da Constituição Federal). Em casos de escusa de consciência decorrentes de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII), haverá a atribuição de serviço alternativo. Quem se recusar a cumprir prestação alternativa, perde seus direitos políticos (art. 15, IV). São isentos do serviço militar, em tempo de paz, mulheres e eclesiásticos (mas ficam sujeitos a outros encargos que lhes atribuir a lei).

públicos). Dentre os valores salvaguardados pelo poder de polícia em sentido amplo encontra-se a ordem pública[3].

Para a preservação da ordem pública, ou seja, para preservação de pacífica convivência social, isenta de ameaças ou violência que supostamente possa produzir a prática de crimes[4], o constituinte formulou o sistema de segurança pública. Nesse sistema, conforme artigo 144 da Constituição de 1988, há um rol taxativo daqueles órgãos que detêm como função principal a atuação na segurança pública: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros (SILVA, 2013, p.285).

Duas funções são essenciais aos órgãos que atuam na segurança pública: a de polícia administrativa e a de polícia judiciária.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p.159), a atuação da polícia administrativa é essencialmente preventiva e ostensiva, ou seja, seu principal objetivo é a manutenção da ordem pública em geral. Para tanto, atua preventivamente (por exemplo, a autoridade impede o porte de arma sem licença) ou repressivamente em alguns casos (por exemplo, a autoridade apreende a arma usada indevidamente). Todavia, nas duas hipóteses, o agente público tenta impedir maiores prejuízos à coletividade. Nesse sentido, é possível afirmar que a polícia administrativa tem caráter preventivo. A atuação ostensiva explica-se pelo fato de que a atuação dessas forças deve se dar, em regra, de forma aparente.

Por sua vez, a polícia judiciária (repressiva e de investigação) tem por objetivo auxiliar o Poder Judiciário a aplicar a lei no caso concreto por meio da investigação dos delitos ocorridos. Nessa seara, é deflagrado o inquérito policial, que é procedimento administrativo voltado para a busca da certeza da existência do crime e identificação da autoria. Pode-se dizer que a polícia judiciária tem caráter repressivo (DI PIETRO, 2015, p.159).

As polícias da União são: polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal. Apenas a polícia federal atua como polícia judiciária e como polícia administrativa. As demais polícias da União atuam apenas na função preventiva e ostensiva. No âmbito das polícias estaduais, a polícia civil possui função repressiva (polícia judiciária) de investigar crimes (exceto os crimes militares), enquanto às polícias militares cabem a polícia ostensiva e

[3] São exemplos de outros valores salvaguardados pelo poder de polícia em sentido amplo: higiene e saúde públicas; estéticos e artísticos; históricos e paisagísticos; riquezas naturais; economia popular.

[4] Há grande discussão sobre a definição de ordem pública, uma vez que o alargamento do conceito pode justificar o próprio alargamento das funções das polícias. Essa discussão, que guarda estreita relação com a democracia e os limites do Estado, transcende o objeto dessa pesquisa e não será aprofundada aqui.

a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (SILVA, 2013, p.785).

O constituinte, no entanto, atribuiu às Forças Armadas, de maneira *temporária* e *subsidiária*, a função da manutenção da lei e da ordem (SILVA, 2013, p.778). Devido a essas características, a atuação das Forças Armadas, nesse caso, depende de decisão do Presidente da República, por iniciativa própria ou por solicitação dos chefes dos demais Poderes Federais (Presidente da Mesa do Congresso Nacional ou Presidente do Supremo Tribunal Federal), conforme art. 15, §1º a §4º da LC 97/99 [5]. Esse é o fundamento constitucional da atuação das Forças Armadas nas Olimpíadas e Paralimpíadas no Rio de Janeiro em 2016.

## 4 ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NAS OLIMPÍADAS RIO 2016

A Constituição Federal, em seu art. 142, §1º, indica que o preparo e o emprego das Forças Armadas serão regulados por lei complementar. O dispositivo legal que atualmente em vigor é a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004). Esse dispositivo legal, principalmente em seu art. 15, regula a atuação dos militares federais em operações de garantia da lei e da ordem.

Assim, a legislação vigente considera possível o emprego das Forças Armadas em situações de garantia de lei e da ordem quando for reconhecido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual ou Federal que os recursos disponíveis no art. 144 da CF são insuficientes para a manutenção da ordem pública. Neste caso, a lei prevê que a atuação das Forças Armadas ocorrerá de forma episódica, com local e tempo determinados previamente, devendo ter a menor duração possível.

A atuação das Forças Armadas, nesses casos, observará o contido no Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para a atuação dos militares federais em situações de garantia da lei e da ordem, quando terão a incumbência da realização das atividades constitucionais das Polícias Militares.

Especificamente, a atuação das tropas federais nas ações de segurança pública no estado do Rio de Janeiro baseou-se

[5] Conforme Oliveira (2010, p. 61), "restam ainda às Forças Armadas atribuições subsidiárias particulares caracterizadas, de um lado, por estarem voltadas a áreas ainda não atraentes à iniciativa privada. De outro, por ocorrerem dentro da estratégia governamental, que via a melhorar a qualidade de vida da população e a colocar o país em um nível de desenvolvimento tal qual lhe permita ser respeitado em importantes foros internacionais. Essa atuação é preponderantemente voltada para as áreas da ciência e tecnologia, construção, indústria, transporte, assistência social, saúde, educação, preservação do meio ambiente e defesa civil".

> [...] na Lei 12.035, de outubro de 2009, conhecida como Lei do Ato Olímpico, que estabeleceu a segurança como compromisso do Brasil para a Rio 2016, e no Aviso 51 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em resposta à solicitação do governo fluminense de apoio federal para a segurança pública durante os Jogos (GANDRA, 2016).

Por sua vez, o Decreto não numerado de 8 de agosto de 2016, da Presidência da República, veio regulamentar a atuação do Exército, Marinha e Aeronáutica durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Com base na análise legal acima disposta, esse decreto veio cumprir o determinado pela Lei Complementar nº 97, especificando, em seu Art. 3º, o período de aplicação (de 24 de julho a 19 de setembro de 2016), bem como, no mesmo artigo, estabeleceu os locais autorizados para a atuação dos militares federais[6].

## 5 CONCLUSÃO

Prevista no art. 142 da Constituição Federal e, depois, devidamente regulamentada por meio da Lei Complementar nº 97/99 (por sua vez alterada pela Lei Complementar nº 117/04), a atuação das Forças Armadas na Segurança Pública, em situações onde seja necessária a garantia da lei e da ordem, é perfeitamente condizente com o ordenamento jurídico pátrio. Nesse caso, concede-se poder de polícia aos integrantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos mesmos moldes que para as Polícias Militares. Porém, para tal, é necessário que a atuação das Forças Armadas seja pontual, com data de início e término, bem como a definição explícita do local onde essas forças atuarão conforme decreto presidencial.

Pelo exposto, conclui-se que o Decreto não numerado de 8 de agosto de 2016, da Presidência da República, cumpriu os requisitos constitucionais, vindo a permitir a atuação de

---

[6] Art. 3° [...]
I - em parte das rotas olímpicas, na forma estabelecida pelo Decreto no 41.867, de 21 de junho de 2016, do Município do Rio de Janeiro:
[...]
II - nas vias da região do Centro, compreendida a área delimitada pela Candelária, pelo Aeroporto Santos Dumont e adjacências e pelo Aterro do Flamengo;
III - nas estações ferroviárias, incluídas as áreas de acesso do público:
[...]
IV - na Avenida Atlântica no Bairro de Copacabana, em toda a sua extensão;
V - no perímetro externo do Aeroporto Internacional Tom Jobim, incluídos os terminais de embarque e de desembarque de passageiros, em articulação com a Polícia Federal, na Avenida 20 de Janeiro e na Estrada do Galeão, desde o Hospital da Força Aérea do Galeão até o entroncamento com a Linha Vermelha e da Linha Vermelha até o cruzamento da Linha Vermelha com a Linha Amarela;
VI - nas águas jurisdicionais brasileiras de interesse dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, incluídas as águas interiores, em articulação com a Polícia Federal; e
[...]
Parágrafo único. O disposto no caput poderá incluir, conforme a necessidade para a operação, áreas adjacentes, incluindo acessos, passarelas, locais no entorno das vias e espaço aéreo de interesse operacional.

38.000 militares federais na segurança pública da cidade do Rio de Janeiro durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, em atividades de policiamento ostensivo, bem como "[...] em ações marítimas e fluviais, aeroespaciais e aeroportuárias, transporte aéreo logístico, defesa química, biológica, radiológica e nuclear (DQBRN), proteção de estruturas estratégicas, segurança e defesa cibernética, fiscalização de produtos controlados e explosivos e enfrentamento ao terrorismo" (DEFESA, 2016).

No entanto, a atuação das Forças Armadas como aparato da segurança pública pode ser objeto de críticas uma vez que parte da opinião pública considera que está ocorrendo uma "militarização" da segurança pública (função eminentemente civil), não cabendo aos militares federais, que têm seu treinamento voltado para a defesa territorial, atuar nesta seara. Porém, outra parte da opinião pública parece entender que utilizar o enorme contingente de militares nestas ocasiões poderia trazer reforço real à segurança (SOUZA, 2011).

O assassinato de um policial do Amazonas, integrante da Força de Segurança Nacional de Segurança, por ocasião das Olimpíadas (MARTINS, 2016), faz refletir se o mero aumento do número de homens trabalhando na garantia da lei e da ordem é garantia de diminuição da violência. A complexidade do tema analisado sob essa ótica transcende os lindes deste trabalho, mas é uma pauta importante de debate permanente.

## REFERÊNCIAS


BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 10 jun. 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 set. 2004, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico,** 27 ago. 2004, p. 66.

BRASIL. Decreto s/nº, de 8 de agosto de 2016. Amplia e sistematiza as determinações presidenciais de emprego das forças armadas para garantia da lei e da ordem nos jogos olímpicos e paraolímpicos Rio 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 8 ago. 2016.

DEFESA detalha atuação das Forças Armadas na Rio 2016. **Portal Brasil**: defesa e segurança, 22 jun. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/7mPf5i>. Acesso em: 31 ago. 16.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GANDRA, Alana. Forças Armadas iniciam oficialmente operação de segurança dos Jogos. **Empresa Brasil de Comunicação:** agência Brasil, 27 jul. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/SUQqJV>. Acesso em: 31 ago. 2016.

MARTINS, Marco Antônio. Morre agente de segurança da Olimpíada baleado após entrar em favela por engano. **Folha de São Paulo**, 12 de agosto de 2016. Disponível em: <http://folha.com/no1802013>. Acesso em: 30 ago. 2016.

MEDEIROS, Mateus Afonso. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. In **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 165, p. 239-253, jan./mar. 2005.

OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio. A relação de especial sujeição dos militares e a constitucionalidade do regulamento disciplinar do Exército (Decreto nº 4.346/2002). In **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 57-77, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/vFw4Ok>.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. **Forum:** Revista del Departamento de Ciencia Política, Medellin, Colômbia, n. 2, p. 69-90, dez. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.