**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO**
**ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj Eng FRANCISCO ANTONIO **PERES** DA SILVA

# Os reflexos da Constituição de 1988 na doutrina de segurança pública e na liberdade de ação operativa da Força Terrestre

Rio de Janeiro

2018

Maj Eng FRANCISCO ANTONIO **PERES** DA SILVA

# Os reflexos da Constituição de 1988 na doutrina de segurança pública e na liberdade de ação operativa da Força Terrestre

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como pré-requisito para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares.

**Orientador:** Ten Cel Com Ronaldo André Furtado

**Rio de Janeiro**

**2018**

S586r Silva, Francisco Antonio Peres da

Os reflexos da Constituição de 1988 na doutrina de segurança pública e na liberdade de ação operativa da Força Terrestre. / Francisco Antonio Peres da Silva . ─2018.

70 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Ronaldo André Furtado

Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Ciências Militares)─Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

Bibliografia: f. 69-70.

1. SEGURANÇA PÚBLICA. DEFESA NACIONAL. INJUNÇÕES LEGAIS. REFLEXOS NA DOUTRINA MILITAR I. Título.

CDD 355

Maj Eng FRANCISCO ANTONIO **PERES** DA SILVA

**Os reflexos da Constituição de 1988 na doutrina de segurança pública e na liberdade de ação operativa da Força Terrestre**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como pré-requisito para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares.

**Aprovado em 24 de setembro de 2018**

**COMISSÃO AVALIADORA**

_____

**Ronaldo André Furtado - Ten Cel Com - Presidente**
**Escola de Comando e Estado Maior do Exército**

_____

**Alisson Alencar Davi – Maj Inf - Membro**
**Escola de Comando e Estado Maior do Exército**

_____

**Anderson Luiz Alves Figueiredo - Maj Eng - Membro**
**Escola de Comando e Estado Maior do Exército**

À minha esposa Márcia e aos meus filhos Carlos Eduardo e Maria Eduarda. Uma justa homenagem pela compreensão, paciência e apoio durante a execução do Curso e deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelos dias de vida, felicidade, tranquilidade, saúde e ensinamentos.

À minha família, pelo apoio, incentivo, carinho e compreensão em todos os momentos.

Aos meus pais, pelo esforço desprendido em minha educação e formação.

Ao Exército Brasileiro, pela experiência que me proporcionou ao longo da vida na caserna e pela oportunidade de conviver com profissionais dignos de serem exemplos a seguir, moldando-me de certo estoque de boas experiências de sua observação.

Ao Ten Cel Com Ronaldo André Furtado pela orientação firme e segura, e pelo incentivo e confiança demonstrados nas reuniões de acompanhamento, que se revestiram de capital importância para que eu pudesse realizar este trabalho com tranquilidade e com a certeza do caminho a seguir.

**RESUMO**

O agravamento da problemática da segurança pública no Brasil tem trazido repercussões para o campo da Defesa Nacional, área de atuação das Forças Armadas. Verifica-se cada vez mais o incremento de emprego de tropas federais em missões subsidiárias e em Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Em 2018, pelo 1a vez desde a Constituição de 1988, o Presidente da República decretou Intervenção Federal nesta área, na cidade do Rio de Janeiro, tendo um General do Exército como Interventor. O ineditismo da situação colocou ainda mais em evidência a insegurança jurídica no uso de militares na solução deste problema, cuja expectativa de resultados já há muito se prolonga. Há quem defenda que as leis sã o excessivamente lenientes, ferindo de morte qualquer expectativa de eficiência das ações. O presente trabalho busca verificar de que forma as diversas proteções legais e constitucionais limitam as ações de segurança pública, interferindo na doutrina operativa. Foram analisadas duas variáveis, as injunções legais e constitucionais a que se submetem as forças militares ao atuar operativamente nessa temática, destacando o modo como tais limitações podem restringir ou tolher as questões opera cionais concernentes à Segurança Pública e à atuação do Exército Brasileiro, onde foram analisados o marco legal para o emprego da Força Federal, e a maneira como tais questões impactam no planejamento das operações, cujo custeio e efetividade dos resultados é dependente da saúde orçamentária. A abordagem utilizada nesta pesquisa foi qualitativa, descritiva, explicativa, bibliográfica e documental. Finalmente, foram apresentadas conclusões acerca destas múltiplas interações e a eficácia do sistema (injunções normativas legais / doutrina / custeio) em face da promoção da segurança pública. Ainda, foram apresentadas sugestões para potencializar resultados das ações do Exército em razão do cenário apresentado.

Palavras Chaves: Segurança Pública. Defesa Nacional. Injunções Legais. Reflexos na Doutrina Militar.

**ABSTRACT**

The public security issue worsening in Brazil has brought repercussions to the field of National Defense, an area of Armed Forces activity. Increasingly, there is a rise in the employment of federal troops in subsidiary missions and Law and Order Operations. In 2018, for the first time since the 1988 Constitution, the President of the Republic decreed Federal Intervention in this area, in Rio de Janeiro City, having an Army General as Intervener. The novelty of the situation has further highlighted the legal uncertainty in the use of the military forces in solving this problem, whose expectation of results has been long overdue. There are those who argue that laws are excessively lenient, annihilating any expectation of actions efficiency. The present work seeks to verify in what way the legal and constitutional protections limit the actions of public security, interfering in the operative doctrine. Two variables were analyzed: the legal and constitutional injunctions that the military forces undergo when operating in this area, highlighting how these limitations can restrict or hinder operational issues concerning Public Security and the Brazilian Army performance, which were analized the legal framework for the Federal Force use and the way in which these issues impact the operations planning, whose cost and results effectiveness is dependent on budgetary health. The approach used in this research was qualitative, descriptive, explanatory, bibliographical and documentary. Finally, conclusions were drawn about these multiple interactions and the efficacy of the system (legal normative injunctions / doctrine / costing) due to the promotion of public security. Also, suggestions were presented to enhance the results of the Army's actions in order to the presented scenario.

Key Words: Public Security. National Defense. Legal Injunctions. Reflexes in the Military Doctrine

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Capacidades das Forças Armadas em Segurança Pública ..... 35
Figura 2 Gastos com Políticas Públicas de Segurança..... 48

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico Nr 01 – Gastos com Segurança Pública no Brasil no ano 2015..... 42
Gráfico Nr 02 – Gastos com Segurança Pública no Brasil no ano 2016..... 43
Gráfico Nr 03 – Gastos com Segurança Pública no Brasil no ano 2015/2016 (variação) ..... 44
Gráfico Nr 04 – Indicador de Crimes Violentos em 2016 no Brasil..... 45

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| ABSP | Anuário Brasileiro de Segurança Pública |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| APOP | Agente Perturbador da Ordem Pública |
| AMMA | Associação dos Magistrados do Maranhão |
| ANL | Armamento Não Letal |
| Armt | Armamento |
| Art | Artigo |
| Avçd | Avançado |
| Bda | Brigada |
| CCOMSEX | Centro de Comunicação Social do Exército |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| COTER | Comando de Operações Terrestres |
| DE | Divisão de Exército |
| DH | Direitos Humanos |
| DM | Doutrina Militar |
| DMD | Doutrina Militar de Defesa |
| DMT | Doutrina Militar Terrestre |
| DO | Diário Oficial |
| DOU | Diário Oficial da União |
| EB | Exército Brasileiro |
| ECEME | Escola de Comando e Estado-Maior do Exército |
| EMCj | Estado Maior Conjunto |
| EME | Estado-Maior do Exército |
| ESG | Escola Superior de Guerra |
| F Ter | Força Terrestre |
| FA | Forças Armadas |
| G Cmdo | Grande Comando |
| Gen Ex | General de Exército |

| | |
|---|---|
| GIF | Gabinete de Intervenção Federal |
| GLO | Garantia da Lei e da Ordem |
| IMM | Instituto Meira Matos |
| LC | Lei Complementar |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MD | Ministério da Defesa |
| MD** | Manual Doutrinário |
| MF | Manual de Fundamentos |
| OM | Organização Militar |
| OMPV | OBSERVATÓRIO MILITAR DA PRAIA VERMELHA |
| Op | Operacional / Operações |
| OS | Ordem de Serviço |
| PAB | Programa de Adestramento Básico |
| PE | Polícia do Exército |
| Pel | Pelotão |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIM | Programa de Instrução Militar |
| PLC | Projeto de Lei Complementar |
| PLOA | Proposta de Lei Orçamentária Anual |
| PN | Portaria Normativa |
| PNSPDS | Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social |
| PPCOT | Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| RE | Regras de Engajamento |
| RM | Regiões Militares |
| Seg Pub | Segurança pública |
| SENASP | Secretaria Nacional de Segurança Pública |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUSP | Sistema Único de Segurança Pública |
| UF | Unidade da Federação |

**SUMÁRIO**


1 **INTRODUÇÃO** ..... 13
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA ..... 15
1.2 OBJETIVOS ..... 15
1.3 VARIÁVEIS ..... 16
1.4 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA ..... 16
2 **METODOLOGIA**..... 18
2.1 TIPO DE PESQUISA ..... 18
2.2 COLETA DE DADOS ..... 18
2.3 TRATAMENTO DE DADOS ..... 18
2.4 LIMITAÇÕES DO MÉTODO ..... 19
3 **ASPECTOS CONCEITUAIS E CARACTERÍSTICAS ATUAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**..... 20
3.1 SEGURANÇA PÚBLICA E ORDEM PÚBLICA ..... 20
3.1.1 **Conceituação de Segurança Pública**..... 21
3.1.2 **Conceituação de Ordem Pública**..... 22
3.2 O ATUAL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA..... 23
4 **AS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA – DOUTRINA E ASPECTOS LEGAIS**..... 26
4.1 AS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA – ASPECTOS LEGAIS..... 26
4.1.1 **Previsão Constitucional** ..... 26
4.1.2 **Previsão Legal e a Questão Política**..... 27
4.1.3 **Tribunal do Júri e Insegurança Jurídica**..... 30
4.2 DOUTRINA MILITAR DA FORÇA TERRESTRE APLICÁVEL À SEGURANÇA PÚBLICA ..... 31
4.2.1 **A Doutrina Militar no Nível Ministério da Defesa**..... 31
4.2.2 **Doutrina no Nível Exército Brasileiro**..... 36
5 **A SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS CONDICIONANTES DE NATUREZA NÃO OPERATIVA**..... 40
5.1 SEGURANÇA PÚBLICA E ORÇAMENTO PÚBLICO ..... 40

5.2 OS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA ……......…… 50
6 **CONCLUSÃO**.....……..... 58

**REFERÊNCIAS**..... 61

## 1. INTRODUÇÃO

A deterioração da Segurança Pública no Brasil tem se convertido em uma preocupação nacional. Nos últimos anos, as Forças Armadas têm assumido um papel de protagonismo nesta temática, tendo sido empregada repetidas vezes em ações de segurança interna.

O número dos delitos tem apresentado uma variação crescente. Paralisações das corporações militares de Diversas Unidades da Federação (UF) agravam essa questão.

A sociedade tem permanentemente clamado às autoridades para que observem a temática da segurança pública, sendo o tema repetidamente usado em debates e como plataforma político-eleitoral. As Forças Armadas, instituição de maior credibilidade junto à sociedade, e com potencial de alavancagem eleitoral, têm sido frequentemente acionadas pelo poder político para atuar nesta área.

A Segurança Pública está normatizada pela Norma Maior, a Constituição de 1988 (CF/88), também intitulada “Constituição Cidadã”. Em meio àquele momento histórico que expandia o núcleo dos direitos individuais e coletivos, a mesma CF/88, em seu Art. 144, também normatizou a segurança pública como um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo voltada para a “preservação da ordem pública”, e devendo ser exercida pelas polícias federal, rodoviária e ferroviária federais, civil e militar.

Oportuno ressaltar, em que pese a referência “ordem pública” prevista na CF/88 remeter ao juízo de respeito aos limites civilizatórios, não há lei que defina claramente o conceito de “ordem pública” nem quais os seus elementos tangíveis. Para as autoridades incumbidas de promover a segurança pública, cuja finalidade é a ordem pública, este vazio normativo amplia a sensação de insegurança jurídica, uma vez que a própria CF/88 privilegia, como princípio, as liberdades e não os limites a estas liberdades, ainda que necessários a esta ordem pública.

Nos últimos anos, tem sido comum o emprego das Forças Armadas (FA) nas ações de segurança pública. Esta questão suscitou e ainda suscita uma em série de discussões sobre o caráter extraordinário da medida, em face da frequência com que tem se repetido. O reconhecimento da excepcionalidade estaria condicionado, dentre

algumas hipóteses, à declaração, pelo governador da UF, do esgotamento da capacidade dos órgãos de promover a segurança pública, legitimando a mitigação do princípio federativa a validando a atuação da União Federal em assunto que a CF reservou às unidades federativas.

A crescente discussão, em todos os fóruns (mídia, política, militares, participação popular, ONGs, dentre outros) acerca da promoção da segurança pública vem levantando uma série de pontos de vista sobre o tema. Há quem sinalize que a segurança pública pelos modelos policiais repressivos amplia ciclicamente a violência.

Também há quem defenda que o Estado, com a promulgação da CF/88 e posteriores conjunturas sociais de proteção ao indivíduo, expandiu de forma não racionalmente suportável o núcleo dos direitos e garantias fundamentais, criando um sistema político-jurídico-normativo-institucional fora do ponto de equilíbrio entre o desejável e o exequível pelo próprio Estado.

Os órgãos de segurança, frequentemente limitados pelo orçamento e pelos limites legais de atuação, são obrigados a suportar a alcunha de não lograrem êxito em atingir sua destinação constitucional. E quando as FA são chamadas a atuar neste mesmo ambiente político-jurídico-operacional, defrontam-se com um inimigo diferente, desconhecido, dinâmico, exigindo-se destas FA uma Doutrina de Emprego que busque equilibrar os fatores de proporcionalidade, quantificação das demandas operativas e alocação de meios compatíveis com essa demanda e, ainda, o acompanhamento das operações sob o enfoque da eficiência operacional, eficiência do custeio e eficiência dos resultados.

Nesse contexto, não há como rejeitar a ideia de que os 03 conceitos acima são indissociáveis, são ligados de forma siamesa. Isso porque, do ponto de vista doutrinário-operacional, qualquer modelo operativo demanda um aporte financeiro, sendo dependente da expressão econômica. É desejável que o vulto dos recursos seja suportável (no tempo e no espaço) pelo orçamento público. Os resultados não serão ou serão pouco duradouros se o orçamento vier limitar a amplitude e intensidade das ações, submetendo-as ao critério seletivo e gerando nichos de exclusão de segurança pública, associados à falta de recursos.

Em síntese, o propósito deste estudo, dentro do escopo de dinamismo doutrinário, é permitir um tanto quanto possível a aferição dos resultados pretendidos nas operações em função dos recursos possíveis, aqueles tantos mais dispendiosos

quando maiores forem as limitações de emprego operacional decorrentes de direitos e garantias fundamentais a obedecer.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante do cenário anteriormente elencado e considerando que a vocação constitucional originária das FA aponta para a defesa do Estado como sua atividade preponderante, levanta-se a questão de como se daria seu emprego em ações de segurança pública. Questões acerca do limite de atuação das tropas têm sido habitualmente discutidas em face do respeito aos direitos e garantias constitucionais Logo, estas garantias, insertas no texto constitucional, impactam nos resultados e limitam a intensidade da atuação das FA, o que tem gerado, no meio militar, a popularização da expressão “insegurança jurídica”.

Diante da questão acima, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: **do ponto de vista da eficácia e do contraponto entre meios (custos) necessários aos objetivos desejados, de que forma a CF/88 impõe a obrigação de fazer (ação operativa pró-ativa) ou de não fazer (vedação operativa para priorização de direitos fundamentais) nas questões de segurança pública? De que forma isso afeta Doutrina de Emprego das FA?**

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

A atuação das FA nas ações de Segurança Pública é afetada, do ponto de vista dos resultados pretendidos, pelos limites dos direitos e garantias individuais previstos no CF/88? Ao responder esta pergunta, este trabalho encontra o seguinte objetivo geral conforme descrito logo a seguir:

**Analisar a influência da CF/88 nas ações de segurança pública no Brasil, e seus reflexos na Doutrina e na eficiência das ações de Segurança Pública.**

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- **Apresentar** os aspectos conceituais da Segurança Pública no Brasil;
- **Descrever o** atual modelo constitucional de Segurança Pública;
- **Identificar** como se dá o emprego das Forças Armadas na Segurança Pública, em seu aspecto constitucional / legal;
- **Apresentar** como os aspectos legais condicionam a decisão de emprego das Forças Armadas na Segurança Pública
- **Identificar** as questões de natureza constitucional que impactam na liberdade de ação operativa das Forças Armadas nas ações de segurança pública, tanto no planejamento como no emprego;
- **Descrever** como as condicionantes de natureza não operativa que condicionam a doutrina de emprego das Forças Armadas na Segurança Pública.

## 1.3 VARIÁVEIS

A variável dependente em questão será a **efetividade das ações de segurança** pública, a partir de sua vinculação com as variáveis independentes, a saber: os direitos e garantias fundamentais e o aporte de recursos às operações.

## 1.4. JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Desde a CF/88, é recorrente o **emprego do das Forças Armadas em ações de segurança pública**, em face do quadro de caos e insegurança que vem assolando a sociedade.

A CF/88, intitulada constituição cidadã, **ampliou o alcance das liberdades, o que para muitos, limita a eficiência do Estado em fornecer o produto "segurança pública"**.

A ineficiência poderia estar ligada a um sistema jurídico idealista, distante das possibilidades reais dos órgãos. E nesse descompasso o desejável e o possível, **a Doutrina de emprego dos meios (materiais e humanos) torna-se intensamente dinâmica, ora buscando a perfeição das ações, ora limitando-se ao estado do**

**possível, em razão de limites jurídicos e de custos diante das limitações impostas**.

A própria CF/88 prevê situações excepcionais de sustação dos direitos e garantias fundamentais (estados de defesa e sítio), sendo esta uma forte sinalização de que a própria CF reconhece que o estado de ausência de ordem pública impõe, como forma de restabelecimento dessa mesma ordem, restrições às liberdades, ainda que temporárias e excepcionais.

Nesta ótica, ocorre uma forte relação de dependência entre as expressões do poder, sendo que a militar fica com sua eficácia atrelada a uma prévia deliberação política, jurídica e financeira, com consideráveis impactos sobre sua liberdade e intensidade de atuação.

Em síntese, esta pesquisa se propõe, de modo realista, a analisar a forma com os direitos e **garantias fundamentais impactam na doutrina de segurança pública**, buscando confrontar as possibilidades (em razão dos custos requeridos e das disponibilidades de recursos ) e as limitações (em razão do direito), permitindo a formulação de um juízo de eficiência das ações do Estado.

## 2. METODOLOGIA

Esta seção tem por finalidade apresentar detalhadamente o caminho percorrido para responder o problema da pesquisa, especificando os procedimentos necessários para se chegar aos participantes, obter as informações de interesse e analisá-las,

Na presente pesquisa, do tipo qualitativa, foi realizado um estudo bibliográfico com fontes baseadas em manuais, revistas, artigos e coleta de dados na internet.

Foram utilizados como base os conceitos teóricos existentes no Manual de elaboração de projetos de pesquisa na Escola de Estado-Maior do Exército (ECEME) (BRASIL, 2017a) e no Manual escolar de formatação de trabalhos científicos (BRASIL, 2012a).

### 2.1. TIPO DE PESQUISA

Seguindo a taxionomia de Vergara (2009), o estudo foi realizado a partir de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e de abordagem qualitativa.

Considera-se como documental porque foram utilizados documentos de trabalho – regulamentos, portarias e relatórios do EB e do MD – não disponíveis, normalmente, para consultas públicas.

É bibliográfica porque teve sua fundamentação teórico-metodológica na investigação de assuntos de gestão de conhecimento, criação de conhecimento e de desenvolvimento da doutrina militar, com base em dissertações de mestrado, monografias, artigos, manuais e redes eletrônicas, ou seja, materiais normalmente acessíveis ao público em geral.

Por fim, tais procedimentos permitiram chegar a conclusões e a propostas de sugestões nas considerações finais, as quais podem servir de referência para a realização de novas pesquisas.

### 2.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados se deu pela busca e interpretação de documentos atinentes ao assunto em bibliotecas, sites institucionais do Exército, do MD, da ECEME, da ESG, dentre outros.

### 2.3 TRATAMENTO DOS DADOS

O tratamento de dados será realizado por meio da análise de conteúdo. Trata-se do estudo judicioso de textos e documentos, sendo uma técnica de análise de comunicações, associada tanto aos significados quanto aos significantes da mensagem.

Esta ferramenta é uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA,2009). Dessa forma, serão identificados os reflexos dos direitos e garantias da CF/88 na Doutrina Militar.

Foi utilizada, ainda, a grade aberta de análise, na qual serão identificadas as categorias para análise na medida em que vão surgindo, sendo elas reajustadas durante o desenvolvimento da pesquisa, para, enfim, serem estabelecidas as categorias finais. A unidade de análise foi o parágrafo e a análise foi apoiada em procedimentos interpretativos.

## 2.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Em relação ao tratamento dos dados, destacou-se como limitação no método da presente pesquisa a impossibilidade de se realizar a aplicação prática das implicações a serem levantadas. No entanto, estima-se que os resultados obtidos contribuíram razoavelmente para a geração de reflexões sobre o processo de transformação da Força Terrestre que engloba a Segurança Pública.

Outra limitação a se considerar foi a condição de militar do pesquisador, já com vivência profissional para ter argumentos pessoais sobre o assunto. Assim sendo, mesmo sabendo da necessidade de manter-se neutro e distante de interpretações dos dados coletados, foi exigida constante preocupação com a isenção nas conclusões do trabalho.

Outra grande limitação do método decorreu de dados difusos acerca de custos de segurança pública, havendo conflitos entre as informações do governo e as do Anuário de Segurança Pública.

Mesmo com limitações, parte-se da premissa que a metodologia escolhida foi coerente e possibilitou atingir o objetivo final desta pesquisa de forma clara e íntegra.

## 3. ASPECTOS CONCEITUAIS E CARACTERÍSTICAS ATUAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Para que a pesquisa tivesse suporte apropriado, foram abordados neste capítulo alguns conceitos atinentes à Segurança Pública, Ordem Pública em face do modelo constitucional, trazendo as definições do macro para o micro, permitindo uma compreensão abrangente sobre o assunto.

### 3.1 A SEGURANÇA PÚBLICA E DE ORDEM PÚBLICA

A Segurança Pública está normatizada pela Constituição de 1988 (CF/88), que em seu Art. 144 adjudicou a segurança pública como um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo voltada para a "preservação da ordem pública".

Recentemente, o Senado[1] aprovou a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), nos termos do Projeto de Lei da Câmara n° 19, de 2018, cuja Sanção Presidencial ocorreu em 11/06/2018[2]. O PLC instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) , com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

A mesma norma assim se refere a Ordem Pública em seu Art 12:

> III - as atividades d e polícia ostensiva e de preservação da **ordem pública** serão aferidas, entre outros fatores, pela **maior ou menor incidência de infrações penais e administrativas em determinada área**, seguindo os parâmetros do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp)
> (grifo nosso)

O PLC foi instituído em meio ao cenário da Intervenção Federal e pela forte demanda de segurança jurídica nas atividades de Segurança Pública. O vazio

---

[1] https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/16/senado-aprova-o-sistema-unico-de-seguranca-publica, acesso em 30/05/2018

[2] http://portal.imprensanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25212052/do1-2018-06-12-lei-n-13-675-de-11-de-junho-de-2018-25211917, acesso em 15/06/2018

normativo foi preenchido por uma série de decisões magistradas que transitavam no meio judicial, baseadas na doutrina e na visão comum de segurança, cujo efeito prático era de grande insegurança.

### 3.1.1 **Conceituação de Segurança Pública**

De acordo com o sitio do Ministério da Justiça[3], o conceito de segurança pública é:

> A Segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.
> ....
> Os serviços de segurança pública de natureza policial e não-policial devem buscar estabelecer, aperfeiçoar e manter, conjunta e permanentemente, um sentimento coletivo de segurança.

Para Gabriela Loureiro[4], "nossa Constituição não diz o que é segurança pública, nenhuma lei diz que segurança pública é proteger a população ou investigar criminoso, só diz por quem a segurança vai ser exercida".

“Crise refere-se a conjuntura ou momento perigoso, difícil ou decisivo. Falta de alguma coisa considerada importante. Desacordo ou perturbação que obriga instituição ou organismo a recompor-se ou a demitir-se. É essa a situação da Segurança Pública no País”. (FERREIRA, 2008).

Torna-se, pois, segundo Moreira Neto (2001), necessário e urgente a busca da eficiência para satisfazer a justa demanda da cidadania, claramente preocupada com a escalada da violência e com a impunidade que a retroalimenta.

Para a Escola Superior de Guerra (2000), o conceito apresenta-se: “Segurança Pública é a garantia relativa da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, encargo do Estado”.

Já Renato Sérgio Lima (2017), conceitua da seguinte maneira:

> Um bom conceito de segurança pública seria prevenção, investigação e punição de responsáveis por atos de violência e criminalidade e

[3] http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos, acesso em 06/06/2018
[4] http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38909715

> administração de conflitos para garantir direitos básicos da população para que ela possa exercer outros direitos da cidadania, como sair de casa, ir ao médico e trabalhar.

### 3.1.2 **Conceituação de Ordem Pública**

A expressão Ordem Pública é um conceito de larga complexidade. Brunela[5] Vieira De Vincenzi e César Rossi Machado assim se refere ao tema:

> *A complexidade da Ordem Pública*
> A ideia de discutir questões de ordem pública neste artigo surgiu a partir do debate sobre como se deve interpretar o termo Ordem Pública para fins de homologação de sentença estrangeira, seja ela judicial ou arbitral, no Brasil. É preciso, desde já, ressaltar a **dificuldade que paira sobre o tema, sendo difícil estabelecer cartesianamente uma única definição para o *conceito de Ordem Pública*.** (grifo nosso).

A questão se capilariza para o espectro da insegurança jurídica na medida que é elemento central de uma demanda crescente da sociedade e do estado democrático do direito, portanto dependente desse mesmo direito como forma de dizê-la como deve ser vista.

A Escola Superior de Guerra define ordem pública como:

> a situação de tranquilidade e normalidade cuja preservação cabe ao Estado, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas. (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2011, V. I).

A Constituição Federal de 1988 elenca uma série de direitos dos cidadãos e indica a preocupação do Estado com o direito à segurança. Desta maneira observa-se que a segurança pública faz parte do rol de obrigações fundamentais do Estado Brasileiro.

O Manual Doutrinário MD35-G-01 (Glossário das Forças Armadas) conceitua a Ordem Pública:

> ORDEM PÚBLICA: conjunto de regras formais que é mano do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum
> (grifo nosso)

---

[5] https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/conceito-ordem-publica-complexo-situacoes-culturais-distintas, acesso em 03/06/2018

Embora não fundamentado na força da lei, e**m síntese**, podemos definir que Segurança Pública e Ordem Pública possuem conceitos diferentes. A Segurança vem da aplicação do poder de polícia do Estado, para a preservação da chamada Ordem, tudo traduzido na promoção da tranquilidade pública e para que a população tenha condições de viver em um clima de paz.

## 3.2 O ATUAL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Inicialmente, abordaremos o formato de segurança pública delineado pela CF/88, que estão presentes no Art. 144 da Constituição Federal de 1988 e influenciam as bases de ação dos órgãos envolvidos.[6]

Para Cláudio Pereira de Souza Neto[7]:

> A **constitucionalização traz importantes consequências** para a legitimação da atuação estatal na **formulação e na execução de políticas de segurança**. **As leis sobre segurança, nos três planos federativos de governo, devem estar em conformidade com a Constituição Federal**, assim como as respectivas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais. O fundamento último de uma diligência investigatória ou de uma ação de policiamento ostensivo é o que dispõe a Constituição. E o é não apenas no tocante ao art. 144, que concerne especificamente à segurança pública, mas também no que se refere ao **todo do sistema constitucional. Devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais – a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana –, bem como os direitos fundamentais – a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança.** (grifo nosso)

Para o autor acima, desde que a Constituição passou a ser compreendida como norma jurídica dotada de superioridade formal e material em relação às demais, era questão de tempo até que se passasse a denominar como 'Constitucionalização do Direito' a percepção, mais ou menos difusa, de que todas as normas infraconstitucionais deviam pagar algum tributo de sentido à norma máxima. O fenômeno, no Brasil, vem sendo descrito e justificado em diversos estudos, com ênfase nas pesquisas recentes sobre a 'filtragem constitucional', a eficácia privada dos direitos fundamentais e a formação de um Direito Civil-Constitucional.

---

[6] CF88, Art 144 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

[7] SOUZA NETO, C P A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas. Disponível em:
< https://jornalggn.com.br/documento/a-seguranca-publica-na-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em 14 de Março de 2018

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: polícias federal, rodoviária e ferroviária federais, civil e militar.

A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União, destina-se a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; e a revenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência.

A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais

A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares

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.

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.

A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Em 18 de fevereiro de 2018, o Presidente da República decretou[8] intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

---

[8] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm, acesso em 15/06/2018

Em 26 de fevereiro de 2018, por medida provisória, foi criado Ministério Extraordinário da Segurança Pública[9] , cuja competência alcança coordenar e promover a integração da segurança pública em todo o território nacional em cooperação com os demais entes federativos, a ele subordinando-se a Polícia Federal.

**Em síntese**, podemos definir que o atual modelo constitucional de segurança pública está desenhado pela repartição de competências entre diferentes órgãos e nos diferentes entes federativos, que buscam promovê-la dentro dos limites estabelecidos pelos direitos e garantias da CF/88, como, por exemplo, a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança, os direitos humanos.

[9] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv821.htm, acesso em 15/06/2018

# 4. AS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA – DOUTRINA E ASPECTOS LEGAIS

Neste Capítulo, para dar suporte apropriado à pesquisa, foram abordados alguns conceitos atinentes ao emprego das FA nas ações de Segurança Pública (aspectos legais), bem como à doutrina militar aplicável, trazendo as definições do macro para o micro, permitindo uma compreensão abrangente sobre o assunto.

## 4.1 AS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA – ASPECTOS LEGAIS

### 4.1.1 Previsão Constitucional

A missão das Forças Armadas está prevista no Art. 142 da Constituição Federal de 1988:

> CAPÍTULO II
> 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.
> § 1º **Lei complementar** estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. (grifo nosso)

A CF/88, em seu Art. 144, também normatizou a segurança pública como um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo voltada para a “preservação da ordem pública”, e devendo ser exercida pelas polícias federal, rodoviária e ferroviária federais, civil e militar.

Como se percebe, a o texto da CF indica que o emprego das FA será objeto de Lei Complementar, que por sua vez deve obediência à Constituição (hierarquia das normas). A abordagem de emprego das FA em Lei Complementar (e não no próprio texto da CF/88) marca o surgimento de um relevante elemento de insegurança jurídica, uma que o caráter analítico e detalhista da Carta Cidadã permite que praticamente qualquer matéria possa ser objeto de questionamento quanto à sua constitucionalidade. Por seguinte, tal insegurança jurídica atua como um limitador da liberdade de ação das ações de segurança pública.

### 4.1.2 **Previsão Legal e a Questão Política**

A LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999[10] dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas e estabeleceu as normas gerais a serem adotadas neste tema.

A mesma lei institui a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor. Também menciona que o Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações da Política de Defesa Nacional (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END).

De acordo com a LC/97, **a atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem**, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, **após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal**

Pelo diploma legal, c**onsideram-se esgotados os instrumentos** relacionados no art. 144 (**Segurança Pública**) da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles **formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo** Federal ou Estadual como **indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional**.

Na hipótese de emprego das FA prevista na lei acima, este ocorrerá de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na **garantia da lei e da ordem (GLO).**

**C**aberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.

---

[10] http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm, acesso em 15/06/2018

Carlos Frederico[11], Professor-Doutor do Programa de Pós Graduação da ECEME, ao abordar os aspectos Jurídicos da Intervenção Federal no Rio de Janeiro no ano de 2018, assim se pronunciou:

> A INTERVENÇÃO FEDERAL, OU MESMO O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM OPERAÇÕES DE GLO É PREVISTA NA LEGISLAÇÃO, EMBORA NÃO DESEJÁVEL; **O ARCABOUÇO JURÍDICO QUE ENVOLVE AS OPERAÇÕES DE GARANTIA DE LEI E DA ORDEM É FRÁGIL E NÃO OFERECE CONTORNOS DEFINIDOS DE ATUAÇÃO** E DE RESPONSABILIZAÇÃO; O ARCABOUÇO JURÍDICO DA INTERVENÇÃO FEDERAL ESTÁ SENDO TESTADO PELA PRIMEIRA VEZ. TRATA-SE DE DECISÃO INÉDITA; CONTRIBUI PARA O INEDITISMO DA INTERVENÇÃO O FATO DE ESTAR LIMITADA A UMA ÁREA ESPECÍFICA – SEGURANÇA PÚBLICA; **A SOCIEDADE QUER RESPOSTAS RÁPIDAS PARA UM PROBLEMA COMPLEXO**; INEDITISMO DA SITUAÇÃO É UM DESAFIO;OS ARGUMENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS À INTERVENÇÃO SÃO DINÂMICOS; PROXIMIDADE COM A ESFERA POLÍTICA TRAZ QUESTÕES TAMBÉM DE ORDEM JURÍDICA. (grifo nosso)

Raul Jungman, em entrevista ao Estadão veiculada em 1º Jan 2018, assim pronunciou[12]:

> Pôr Forças Armadas nas ruas é dar férias para bandidos
> ...
> O ministro da Defesa, Raul Jungman, afirmou que **os militares continuarão a atuar** "sob demanda", usando seu grande contingente para o cerco de áreas em apoio às polícias e na área de inteligência. O modelo anterior, segundo ele, tinha como único resultado "dar férias para os bandidos". Aqui ele faz seu balanço sobre o uso das ações dos militares em missões de Garantia de Lei e Ordem no País.
> ...
> 'As **Forças Armadas não têm capacitação e treinamento e muito menos vocação para substituir as polícias**. Sem nenhum demérito ao papel importante que têm as polícias, mas a **formação do militar é para a defesa da soberania nacional.**
> ...
> O que eu tenho observado é que predominam no caso das GLOs as ações ligadas à greve de polícia, que é uma questão de segurança pública, e de combate à violência urbana (grifo nosso)

Em seguida, o ministro associa o crescente emprego das Forças Armadas em segurança Pública a questões fiscais que impedem a contratação de mais policiais:

> O **constituinte deixou 80% das responsabilidades da segurança pública com os Estados. A União ficou com 20%,** com o combate ao tráfico internacional de drogas e armas. E não se criou nenhum corpo intermediário entre as Forças Armadas e as forças regulares da segurança pública **para**

[11] Palestra ministrada na ECEME em 22/04/2018, disponível em http://portal.eceme.eb.mil.br/eventos/index.php/OMPV/OMPV, acesso em 15/06/2018

[12] http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,por-forcas-armadas-nas-ruas-e-dar-ferias-para-bandidos,70002134664, acesso em 15/06/2018

> **que atuasse nas situações extraordinárias, excepcionais, aonde você tem a falência ou incapacidade dos governos estaduais de manter a segurança**. O que eu quero dizer com isso? Estou pensando nos Estados Unidos, que têm a **Guarda Nacional que é exatamente esse corpo que desempenha esse papel**... **governos estaduais querem transmitir o ônus da segurança pública para o Exército.. porque governos estaduais com a crise fiscal - tem Estado que pede GLO e há 12 anos não faz concurso para a polícia**...
> (grifo nosso)

Em face da insegurança jurídica acerca da atuação dos militares das FA em GLO, houve recente modificação do aparato normativo. A LEI Nº 13.491, DE 13 DE OUTUBRO DE 2017[13], que altera o Código Penal Militar, assim indica:

> "Art. 9º
> …
> § 2º Os **crimes d**e que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e **cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União,** se praticados no contexto:
> I – do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa;
> II – de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante; ou
> III – **de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária**, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal
> (grifo nosso)

O Comandante do Exército, Gen Ex Eduardo Vilas Boas, indicou preocupação no uso do Exército em ações de Segurança Pública:

> Ao participar de audiência pública no Senado, o comandante do Exército, general Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, disse que o uso das Forças Armadas em ações de segurança pública é "desgastante, perigoso e inócuo". Para ele, esse tipo de modelo deve ser revisto.
> "Este emprego, inclusive, causou agora recentemente alguma celeuma, de Garantia da Lei e da Ordem. Nos últimos 30 anos, nós fomos empregados 115 vezes. O único estado onde não houve emprego até hoje parece-me que foi São Paulo. Nós não gostamos desse tipo de emprego, não gostamos", afirmou o general em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores do Senado sobre soberania nacional e projetos estratégicos do Exército.

Como se nota, o ambiente de atuação operacional das Forças Armadas em Segurança Pública é permeado por questões políticas e por grande insegurança jurídica.

---

[13] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13491.htm, acesso em 15/06/2018

### 4.1.3 **Tribunal do Júri e Insegurança Jurídica**

Em que pesem os esforços políticos para trazer à Justiça Militar o julgamento de crimes cometidos por militar contra civil, no entanto, "O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5901, no Supremo Tribunal Federal (STF), para questionar dispositivos do Código Penal Militar, inseridos pela Lei 13.491/2017, que prevêem hipóteses de competência da Justiça Militar para julgar crimes dolosos contra a vida cometidos por militares das Forças Armadas contra civis."[14]. Para o partido, a Lei 13.491/2017, deixa de preservar a autoridade do Tribunal do Júri, fere o princípio da igualdade perante a lei (privilégio de uma categoria ou segmento social em detrimento da coletividade) e relativiza o devido processo legal. O partido afirma que a ação se baseia também em normas internacionais de direitos humanos.

Segundo Maria Elizabeth Rocha, Ministra do Superior Tribunal Militar, a importância da Justiça Militar não se apura em números. Também vice-presidente do STM, ela sustentou a importância da Justiça Militar da União na manutenção da hierarquia e disciplina nas Forças Armadas, princípios tutelados pela Constituição Federal[15]:

> A Justiça castrense não tem por objetivo julgar os integrantes das Forças Armadas. Sua competência não é definida em razão da pessoa. A finalidade é proteger as instituições militares e, por consequência, a soberania estatal e o Estado nacional. Por isso, o poder constituinte originário, atento às peculiaridades de bens **especialíssimos que são a hierarquia e a disciplina** (grifo nosso)

**Em síntese**, infere-se que, apesar de não ser a destinação precípua da FA atuar na segurança pública, há espaço constitucional para fazê-lo, tendo ocorrido um crescente incremento normativo com vistas a agregar segurança jurídica, não tendo esta segurança normativa, no entanto, atingido níveis que permitam uma atuação segura e bem definida por parte dos agentes.

---

[14] http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370651, acesso em 05/06/2018, acesso em 15/06/2018

[15] https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/2264-importancia-da-justica-militar-nao-se-apura-em-numeros-afirma-ministra-maria-elizabeth-rocha, consulta em 05/06/2018

## 4.2 DOUTRINA MILITAR DA FORÇA TERRESTRE E A SEGURANÇA PÚBLICA

### 4.2.1 **A Doutrina Militar no Nível Ministério da Defesa**

O Manual Doutrinário MD35-G-01 (Glossário das Forças Armadas) conceitua a LIBERDADE DE AÇÃO como sendo "1. ***Capacidade de planejar e executar as ações necessárias*** *à consecução do objetivo estabelecido. 2.* ***Capacidade*** *de executar ações estratégicas, na busca da concretização de interesses ou objetivos nacionais,* ***com o mínimo possível de restrições de Estados, organismos ou opinião pública internacional ou nacional."*** (grifo nosso)"

Como se observa, a maior liberdade de ação implica em maior capacidade de execução do planejado. E o contrário também se verifica, quando há restrição às ações, atuando como um óbice à consecução dos objetivos planejados.

Sobre o Tema GLO, o Ministério da Defesa expediu, em 2013, a publicação "Garantia da Lei e da Ordem", manual Doutrinário - MD33 - M -10 (1ª Edição/2013), PORTARIA NORMATIVA No 3461 /MD, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2013. No ano seguinte, expediu a PORTARIA NORMATIVA[16] No 186/MD, DE 31 DE JANEIRO DE 2014, publicando a 2ª Edição da publicação. No CAPÍTULO III (PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DAS OPERAÇÕES), onde consta o seguinte:

> **3.2.2 Instruções para o Emprego das Forças Armadas**
> ...
> 3.2.2.2 As **IEFA terão forma e conteúdo adaptados às circunstâncias e ao depreendido da decisão presidencial e da DM. Nela serão estabelecidas as Normas de Conduta e as Regras de Engajamento mais amplas, além de outras prescrições específicas**, tais como, ações a realizar, Comando e Controle, Inteligência, Logística, necessidade/disponibilidade de recursos, além de outros itens.
> **3.2.3 Normas de Conduta**
> 3.2.3.1 As Normas de Conduta são prescrições que contêm, entre outros pontos, orientações acerca do **comportamento a ser observado pela tropa no trato com a população, pautado, sempre, pela urbanidade e pelo respeito aos direitos e garantias individuais. Sua exata compreensão e correta execução pela tropa constituirão fator positivo para o êxito da operação. As referidas normas serão consideradas quando da elaboração subsequente das Regras de Engajamento (RE).** (grifo nosso)

[16] PORTARIA NORMATIVA No 186/MD, DE 31 DE JANEIRO DE 2014, acesso em 15/06/2018

Como se nota, o emprego está vinculado à Doutrina Militar, e deve observar a urbanidade e pelo respeito aos direitos e garantias individuais. E em seguida, o mesmo documento completa que o modo de cumprimento desse mandamento se dá pelas Regras de Engajamento, onde consta o seguinte:

> 3.2.3.2 Regras **de Engajamento (RE) deverão ser expedidas em cada nível** e para cada operação e tipo de atuação visualizada. Levarão em consideração a necessidade de que as **ações a serem realizadas estejam de acordo com as orientações dos escalões superiores e que observem os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade**. Deve-se ter em mente, também:
> a) a definição de procedimentos para a tropa, buscando abranger o maior número de situações;
> b) a **proteção, aos cidadãos e aos bens patrimoniais incluídos na missão**; e
> c) a consolidação dessas regras, em documento próprio, com difusão aos militares envolvidos na operação.
> 3.2.3.3 As RE serão claras e detalhadas. Após publicadas, serão objeto de adestramento
> (grifo nosso)

Como se percebe, o Ministério da Defesa fez constar em sua doutrina (Normas de Conduta) mandamentos de proteção ao cidadão e aos bens patrimoniais incluídos na missão, bem como mandamentos de urbanidade e pelo respeito aos direitos e garantias individuais como instrumento de êxito da missão.

No CAPÍTULO IV (OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM), consta o seguinte:

> 4.1 Generalidades
> 4.1.1 O emprego da força nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem assentar-se-á na **observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da legalidade**.
> 4.1.2 A Razoabilidade consiste na compatibilidade entre meios e fins da medida. **As ações devem ser comedidas e moderadas**.
> 4.1.3 A Proporcionalidade é a correspondência entre a ação e a reação do oponente, de modo a não haver excesso por parte do integrante da tropa empregada na operação.
> 4.1.4 A Legalidade remete à necessidade de que as **ações devem ser praticadas de acordo com os mandamentos da lei, não podendo se afastar da mesma, sob pena de praticar-se ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal**, conforme o caso.
> (grifo nosso)

Como se depreende, uma vez mais o Ministério da Defesa tratou de positivar em sua doutrina elementos que atuam sobre a liberdade de ação operativa, restringindo as possibilidades no espectro de ações possíveis, porém impedidas por questões legais.

Adiante, o manual menciona as ações a realizar em Op GLO:

> 4.4 Ações a Realizar em Op GLO
> As ações e medidas desenvolvidas nas Op GLO **podem ser de caráter preventivo ou repressivo**
> 4.4.1 Ações Preventivas
> As ações preventivas abrangerão o preparo da tropa em caráter permanente e as atividades de inteligência, de comunicação social e dissuasão. Também se enquadram nesta classificação as ações adotadas frente a uma possível ameaça detectada pela Inteligência.
> 4.4.2 Ações Repressivas
> As ações repressivas serão desenvolvidas para **fazer frente a uma ameaça concretizada**, com o intuito de preservar ou restabelecer a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Conforme se percebe, **a ação repressiva fica condicionada** a uma concreta ameaça, e limitada a restabelecer a ordem pública. Seguindo-se adiante, o manual menciona as ações a realizar em Op GLO:

> 4.4.3 Principais Ações
> Entre outras, **dependendo da característica do emprego autorizado na GLO**, podem-se relacionar as seguintes ações a serem executadas:
> a) **assegurar** o funcionamento dos serviços essenciais sob a responsabilidade do órgão paralisado;
> b) **controlar** vias de circulação;
> c) desocupar ou proteger as instalações de infraestrutura crítica, garantindo o seu funcionamento;
> d) **garantir** a segurança de autoridades e de comboios;
> e) **garantir** o direito de ir e vir da população;
> f) **impedir** a ocupação de instalações de serviços essenciais;
> g) **impedir** o bloqueio de vias vitais para a circulação de pessoas e cargas;
> h) **permitir** a realização de pleitos eleitorais;
> i) **prestar** apoio logístico aos OSP ou outras agências;
> j) **proteger** locais de votação;
> k) **realizar a busca e apreensão** de armas, explosivos etc; e
> l) **realizar policiamento ostensivo**, estabelecendo patrulhamento a pé e motorizado.

Como se nota, a doutrina de GLO, no que se refere às ações, contempla que a iniciativa das ações repressivas está condicionada à maior concretude da ameaça, enquadrada na correspondente ação prevista nas regras de engajamento.

Uma outra importante inovação Doutrinária própria das Ações de Segurança Pública são as OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS (Manual Doutrinário MD33M-12, de 2012, do Ministério da Defesa), cujo espírito se dá na unidade de esforços das ações, e cujos trechos abaixo foram extraídos da manual:

> MD33M-12
> PREFÁCIO
> O termo interagências surge, então, da parceria e **união de esforços de órgãos governamentais e não governamentais estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional**, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes.

> O conceito de processo interagências estabelece uma visão clara de **orientação de esforços visando alcançar objetivos convergentes**. Dessa forma, a Defesa torna-se um dos vetores dentro da linha de ação adotada, para a prevenção de ameaças ou para gerenciamento de crises, juntamente com outras estruturas de poder do Estado e da sociedade

Conforme se percebe, a Doutrina Militar considera como pressuposto de eficiência o espírito de união de esforços de órgãos governamentais e não governamentais estruturados para alcançar objetivos comuns. Seguindo-se adiante, o manual estende essa sinergia ao componente orçamentário necessário à conversão de planejamento em ação e em resultado:

> 1.1 Finalidade
> Estabelecer os fundamentos doutrinários que orientarão as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego em Operações Conjuntas (Op Cj) envolvendo relações institucionais com órgãos públicos, bem como organizações não governamentais, empresas privadas e agências na estrutura dos outros Poderes
> ...
> 2.2 Considerações iniciais
> 2.2.1 O processo interagências deve unir os interesses de todos os participantes. O projeto, ou contrato de objetivos, ou comprometimento inicial, ou qualquer outra denominação dada para o primeiro passo na construção e manutenção da coordenação interagências, ainda no nível estratégico de decisão, deve incluir:
> -atribuições e responsabilidades;
> -prazos e prioridades;
> -padronização de medidas de coordenação; e
> -**meios** e **orçamento disponíveis**.
> 2.2.4 Em ambiente interagências, é **recomendável a elaboração da modelagem do conflito como alavanca para a sinergia de esforços, facilitando o planejamento e as medidas de coordenação, cooperação e integração**.

Como se depreende, o MD tem realizado intenso esforço de criação de Doutrina Própria para a temática de Segurança Pública, nesse caso no desenvolvimento de Doutrina de Atuação entre as agencias de segurança, ampliando e amoldando seu *modus operandi* em decorrência das necessidades operativa.

Nessa esteira de desenvolvimento doutrinário, em 2018, ocorreu o 1º FORUM[17] DE DEBATES DO **OBSERVATÓRIO MILITAR DA PRAIA VERMELHA – OMPV / 2018, realizado na ECEME, AREA TEMÁTICA: Segurança pública e o Crime organizado Internacional, foram abordadas Capacidades das FA nas Operações em AMBIENTES INTERAGÊNCIAS, conforme Figuras 1 abaixo:**

---

[17] Palestra ministrada na ECEME em 22/04/2018, disponível em http://portal.eceme.eb.mil.br/eventos/index.php/OMPV/OMPV, acesso em 15/06/2018

Figura 1: Capacidades das Forças Armadas em Segurança Pública
Fonte: OBSERVATÓRIO MILITAR DA PRAIA VERMELHA

Como se observa na Figura 1, a Doutrina vem contemplando emprego de capacidades ligadas ao emprego de Viaturas de remoção de obstáculos, uso de motocicletas, cães farejadores, armas não letais, dentre outros.

Uma outra importante questão afeta à Doutrina está nas formulações dos Estados-Maiores Conjuntos, DOUTRINA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS 1º

VOLUME (Manual Doutrinário MD30-M-01, de 2011, do Ministério da Defesa), que prevê em sua organização o seguinte:

> 6.1.3 O EMCj será constituído pela chefia do estado-maior e, em princípio, pelas seguintes seções:
> ...
> j) D10 – 10ª Seção – Administração Financeira
> ...
> 6.3.13 O Chefe da Seção de Administração Financeira (D10) possui as seguintes atribuições:
> a) assessorar o Cmt Op, Sub Cmt, quando for o caso, e o chefe do EMCj nos assuntos relativos à administração financeira e contábil;
> b) realizar o **levantamento de necessidades de recursos financeiros do C Op, com base no planejamento operacional;**
> c) realizar **a programação orçamentária e financeira no âmbito do C Op**, compatibilizando os recursos recebidos com as despesas previstas;
> d) com base na programação orçamentária e financeira, **propor ao Cmt Op a distribuição às F Cte dos recursos financeiros disponíveis**;
> ....
> (grifo nosso)

Conforme se percebe, a efetivação da Doutrina Militar fica condicionada aos "recursos financeiros disponíveis", sendo necessária uma constante consciência situacional que confronte o desejável e o possível sob essa perspectiva orçamentária.

Conclui-se, parcialmente, que a Doutrina de GLO aplicável à Segurança Pública possui uma série de condicionantes (afetas aos direitos e garantias individuais e afetas ao orçamento) que restringem a liberdade de ação das forças operativas quanto ao resultado operativo desejado, o que vem modificando sua doutrina de emprego.

### 4.2.2 **A Doutrina no Nível Exército Brasileiro**

O Exército Brasileiro (EB) trata a doutrina militar como "... *um dos principais vetores do Processo de Transformação do Exército na Era do Conhecimento, na busca da efetividade, baseia-se na permanente atualização, em função da evolução da natureza dos conflitos...*"[18]

Sobre o tema, o Manual de Fundamentos da DOUTRINA MILITAR TERRESTRE (EB20-MF-10.102, 1a Edição 2014), indica em seu prefácio que " *A irrefutável realidade, sobejamente evidenciada no cotidiano, indica a premente necessidade de*

[18] EB20-MF-10.102, Manual de Fundamentos, DOUTRINA MILITAR TERRESTRE 1a Edição 2014, acesso em 15/06/2018

*uma Força Terrestre da Era do Conhecimento. Esta Força deve ser ... sustentada por uma doutrina em constante evolução, integrada por recursos humanos altamente treinados e motivados. Para isso, baseia sua organização em estruturas com as características de flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade, que permitem alcançar resultados decisivos nas Operações no Amplo Espectro, com prontidão operativa, e com capacidade de emprego do poder militar de forma gradual e proporcional à ameaça*"

O mesmo Manual também assinala que indica que os fundamentos doutrinários visam permitir flexibilidade operativa, conforme se segue:

> ...os fundamentos doutrinários da Força Terrestre...(F Ter) e destina-se a orientar o emprego de seus elementos no cumprimento de suas missões e tarefas... **Sua aplicação exige adequada flexibilidade para adaptar-se às condicionantes das variadas operações**...
> .....
> 1.3.1 A **Doutrina Militar Terrestre,** como um dos principais vetores do Processo de Transformação do Exército na Era do Conhecimento, na busca da efetividade, **baseia-se na permanente atualização, em função da evolução da natureza dos conflitos, resultado das mudanças da sociedade e da evolução tecnológica aplicada aos assuntos de defesa**.
> (grifo nosso)

O documento também indica que a Doutrina engloba a Administração dos meios com vista à consecução dos fins a partir de uma perspectiva dinâmica de mundo e demandas cada vez mais inéditas:

> 1.3.2 As doutrinas militares compreendem o conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de **organização, preparo e emprego das Forças Armadas (FA). Dentro dessa visão, as doutrinas militares englobam a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares.**
>
> 1.3.4 A Doutrina Militar Terrestre (DMT) é o conjunto de valores, fundamentos, conceitos, concepções, táticas, técnicas, normas e procedimentos da F Ter**, estabelecido com a finalidade de orientar a Força no preparo de seus meios, considerando o modo de emprego mais provável**, em operações terrestres e conjuntas. A DMT estabelece um enquadramento comum para ser empregado por seus quadros como referência na solução de problemas militares.
> ...
> 1.4.4 **As mudanças experimentadas pelas sociedades**, **com reflexos na forma de fazer política, e o surgimento de nova configuração geopolítica conduzem a horizontes mais incertos e complexos para planejar a Defesa da Pátria**, razão de ser das FA. Essas mudanças vêm alterando gradativamente as relações de poder, provocando instabilidades e incertezas e suscitando o aparecimento de conflitos locais e regionais
> (grifo nosso)

O preparo e o emprego da Força Terrestre para todas as missões e atividades são orientados e regulados pelo Comando de Operações Terrestres (COTER), Órgão de Direção Operacional da Força. Para isto este órgão expede, anualmente, o Programa de Instrução Militar (PIM).

No Século XXI a ênfase da instrução de GLO é aumentada. O Exército buscou então, aprimorar as normatizações de tal emprego e para isto, no ano de 2004, expediu-se a **Portaria Nr 736, de 29 de outubro**, do Comandante do Exército, aprovando a **diretriz estratégica de Garantia da Lei e da Ordem**, a qual apresenta a estrutura ideal para o emprego em atividades desta natureza:

> [...] 5) Operações
> - Considerar que as organizações militares (OM) de Polícia do Exército (PE) são as tropas mais capacitadas à execução de ações operativas, empregando equipamento apropriado, não letal, permanecendo o armamento letal para o emprego em situações de risco para a tropa, conforme as regras de engajamento.
> - As OM de PE não subordinadas ao Comando Militar de Área (C Mil A) encarregado de conduzir ações operativas poderão ser consideradas em condições de reforçar a tropa empregada. - Vindo a ocorrer uma situação na qual os efetivos de PE não sejam suficientes para a obtenção do necessário efeito dissuasório (massa), deverão ser empregadas outras OM.
> - Para o desencadeamento de ações operativas, o C Mil A responsável pela missão deverá designar um oficial-general diretamente subordinado para o comando das OM empregadas, constituindo uma Grande Unidade.
> - Além das **OM de PE, a 11ª Brigada de Infantaria Leve (GLO) é a tropa especialmente preparada (instruída, adestrada e equipada) para a condução de ações operativas de GLO.(EXÉRCITO, p. 1, 2004**) (grifo nosso)

Percebe-se, então, a ocorrência de impactos para a doutrina do Exército uma vez que, é mostrada a preocupação em especificar quais as tropas mais aptas para cumprir a missão de GLO e quais os materiais ideais a serem utilizados, o que antes não era amarrado e a ênfase era prioritária para o emprego da Força na defesa externa.

Neste sentido, o emprego tem como característica poder ocorrer em todas as partes do território Nacional, com a probabilidade de coincidência de episódios, as tropas especializadas, por vezes não serão suficientes e, por conta disto, todas as outras, mesmo que de naturezas diferentes, devem estar preparadas para atuarem neste contexto. Resta destacar outro impacto na doutrina qual seja; diante do aumento do emprego da Força nessas missões, haverá o emprego de outras Organizações Militares para o complemento de efetivos, principalmente buscando-se

o efeito dissuasório e, com isto, as instruções de GLO adquiriram mais espaço na preparação e adestramento de todas as Unidades Operacionais da Força.[19]

Ainda, no Capítulo 3 do PIM 2017 ressalta-se que na Instrução Individual o soldado do Efetivo Variável somente poderá ser empregado em Op GLO, após ter realizado o Programa de Adestramento Básico (PAB) GLO.

**Diante do exposto**, conclui-se a Força Terrestre, em face do crescente emprego do Exército em ações de segurança pública, tem intensificado e canalizado os esforços de treinamento e pronto emprego nesta área, ampliando os níveis de adestramento no campo da GLO e tendo como pano de fundo um ambiente operacional permeado por respeito aos direitos dos cidadãos.

[19] A atuação do Exército Brasileiro no contexto da crise de segurança pública no século XXI e os impactos para a evolução de sua doutrina, MENDES, F. V. C. ECEME 2017

# 5. À SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS CONDICIONANTES DE NATUREZA NÃO OPERATIVA

Neste Último Capítulo, para dar suporte apropriado à pesquisa, foram abordados alguns conceitos atinentes Segurança Pública e ao Orçamento Público (direitos e garantias individuais), trazendo as definições do macro para o micro, permitindo uma compreensão abrangente sobre o assunto.

## 5.1 SEGURANÇA PÚBLICA E ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016[20], o Brasil gasta 1,5% do PIB em segurança pública, um pouco menos dos gastos da França na área (1,7% do PIB). O Autor afirma ainda que é necessário muito mais dinheiro para os programas de segurança pública..

Oliveira Alves Pereira Filho[21] realizou um estudo de Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil, tendo assim se manifestado:

> A participação estatal tem papel importante nas relações econômicas, seja pela via da regulação, do planejamento ou mesmo pela provisão direta de bens e serviços tidos como de interesse público. Como o gasto público é financiado mediante tributação, com o esforço de toda a sociedade, é desejável que esse gasto seja eficaz (realize determinada função) e que, principalmente, seja eficiente (realize determinada função da maneira mais racional e ao menor custo possível), já que existem importantes custos de oportunidade envolvidos na provisão de um determinado serviço. Em países como o Brasil - onde o sistema tributário é bastante regressivo, a carga tributária pode ser considerada elevada, e a pobreza e as oportunidades econômicas são espacialmente concentradas - esse **desafio de se manter gastos públicos eficientes** se intensifica, tornando-se uma atitude premente e sua constância indispensável para o bem-estar da sociedade.
> **No setor de segurança pública, o mecanismo descrito não é diferente, já que a criminalidade se tornou, em períodos recentes, um dos maiores problemas sociais brasileiros, e vem crescentemente exigindo, além de recursos financeiros,** cada vez mais planejamento, inteligência operacional e coordenação nas diversas tentativas de debelá-la.
> **...**
> Verificamos que condições de urbanização impactam diretamente os custos do setor de segurança e que ambientes com mercados de drogas ativos acarretam níveis elevados de ineficiência em custos, já que esse tipo de ilícito fomenta uma série de outras atividades criminosas tais como roubos, execuções e poder paralelo. A boa alocação dos recursos judiciais, policiais e

[20] http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38909715, acesso em 15/06/2018
[21] http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502010000300003&script=sci_arttext, acesso em 15/06/2018

> penitenciários representa uma solução plausível na promoção de melhores índices de custo-eficiência.
> (grifo nosso)

Para Marcelo Godoy, O Estado de S.Paulo, na matéria publicado no jornal ESTADÃO[22]:

> Em 25 anos, a guinada no uso das Forças [Armadas]
> A primeira vez que militares foram chamados ao Rio foi para segurança de chefes de Estado.
> O uso das Forças Armadas no Rio mudou profundamente nos últimos 25 anos. Na primeira vez, seu objetivo era proteger mais de uma centena de chefes de Estado e de governo que estavam na cidade para a ECO 92, a conferência das Nações Unidas para o meio ambiente. O sucesso da operação criou a demanda pelo uso dos militares na garantia da ordem pública.
> ....
> Em seguida, as Forças Armadas ocuparam o complexo da Maré. Documentos das Forças Armadas mostram que, de 2013 a dezembro de 2017, o Exército e a Marinha mataram 19 bandidos e feriram 81 no Rio. Houve ainda 2 militares mortos - um deles por tiro acidental - e 84 feridos. Eles relataram a prisão de 1.375 suspeitos nas operações no Alemão, na Maré e na Operação Furacão.
> **O modelo de ocupação, que custava cerca de R$ 1 milhão por dia na Maré** (grifo nosso)

Camila Gonçalves Feitósa e André Fernando Hein[23] publicaram um estudo intitulado "Análise da eficiência dos gastos em segurança pública nos estados brasileiros através da Análise Envoltória de Dados (DEA)". Ao abordarem o tema, os autores assim se manifestam:

> Nos dias atuais **a sociedade tem se deparado com um problema crescente: a criminalidade**. Em função disso, **a destinação dos recursos públicos para a área de segurança pública tem sido questionada quanto a sua eficiência. A alocação de tais recursos e sua forma de aplicação podem contribuir positiva ou negativamente quanto aos índices de criminalidade**. (grifo nosso)

De acordo com o Portal do Planalto[24], os Investimentos em segurança pública quintuplicaram em dois anos, com incremento ao orçamento para a área em mais de R$ 2 bilhões.

No entanto, o site do Jornal O Globo[25] registra recuo nos investimentos, mencionando que "Investimento em segurança recua em 10 dos 17 estados onde

---

[22] http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-25-anos-a-guinada-no-uso-das-forcas,70002192924, acesso em 15/06/2018

[23] https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/2623/2318, acesso em 15/06/2018

[24] http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/01/investimentos-em-seguranca-publica-quintuplicaram-em-dois-anos, acesso em 15/06/2018

aumentou número de mortes violentas". O mesmo veículo noticia os gastos com Segurança Pública em 2015 e 2016, por Unidade da Federação (UF), conforme indica Gráficos Nr 1 e 2, abaixo:

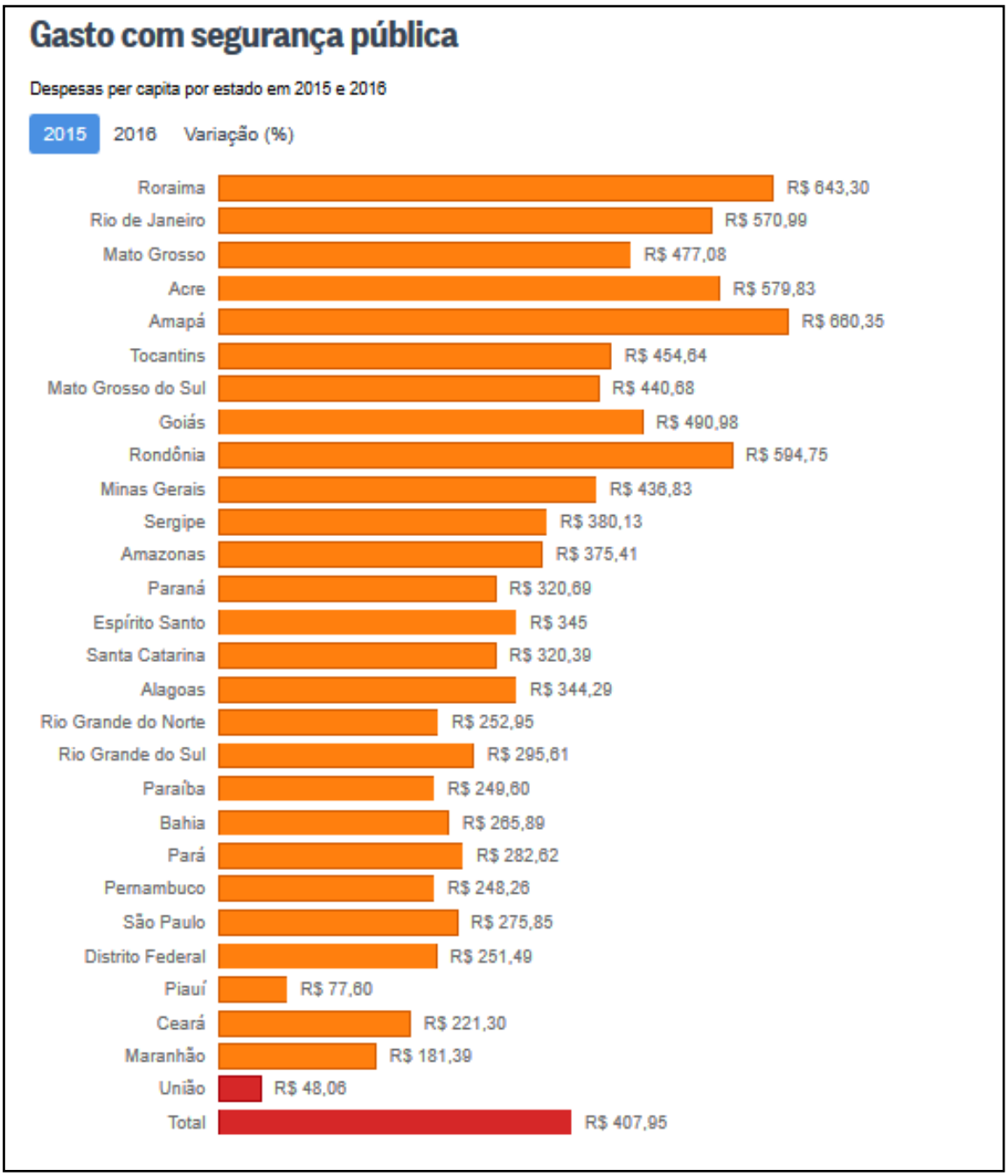


Gráfico Nr 1: Gastos com Segurança Pública no Brasil no ano 2015

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública / Publicado no Jornal "O Globo"

[25] https://oglobo.globo.com/brasil/investimento-em-seguranca-recua-em-10-dos-17-estados-onde-aumentou-numero-de-mortes-violentas-22010306, acesso em 15/06/2018

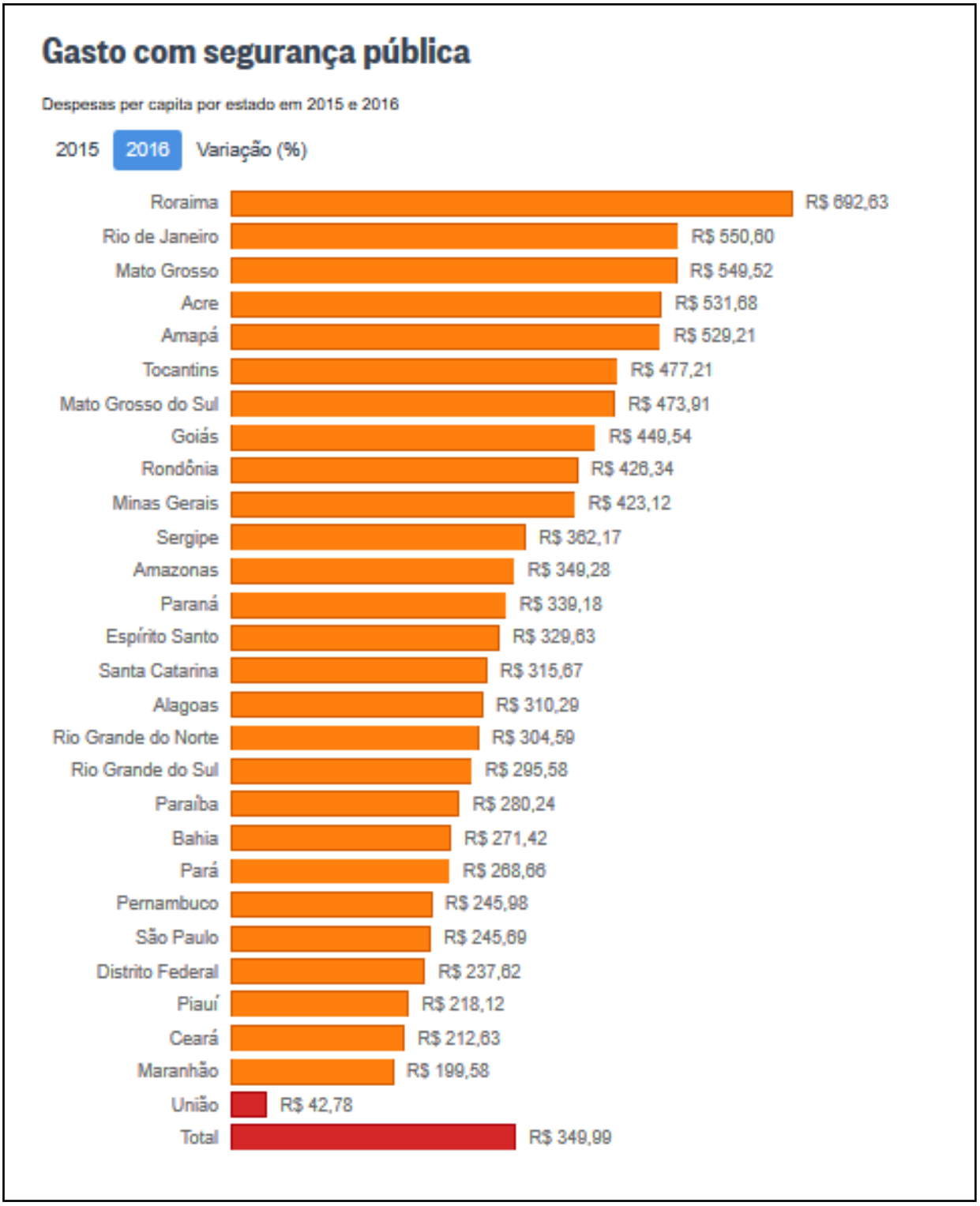


Gráfico Nr 2: Gastos com Segurança Pública no Brasil no ano 2016

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública / Publicado no Jornal “O Globo”

Em seguida, o jornal também divulga a variação dos gastos com Segurança Pública em 2015/2016, conforme Gráfico Nr 3, abaixo, e, por último, a correspondente variação dos indicadores de violência, também por UF, conforme Gráfico Nr 4:

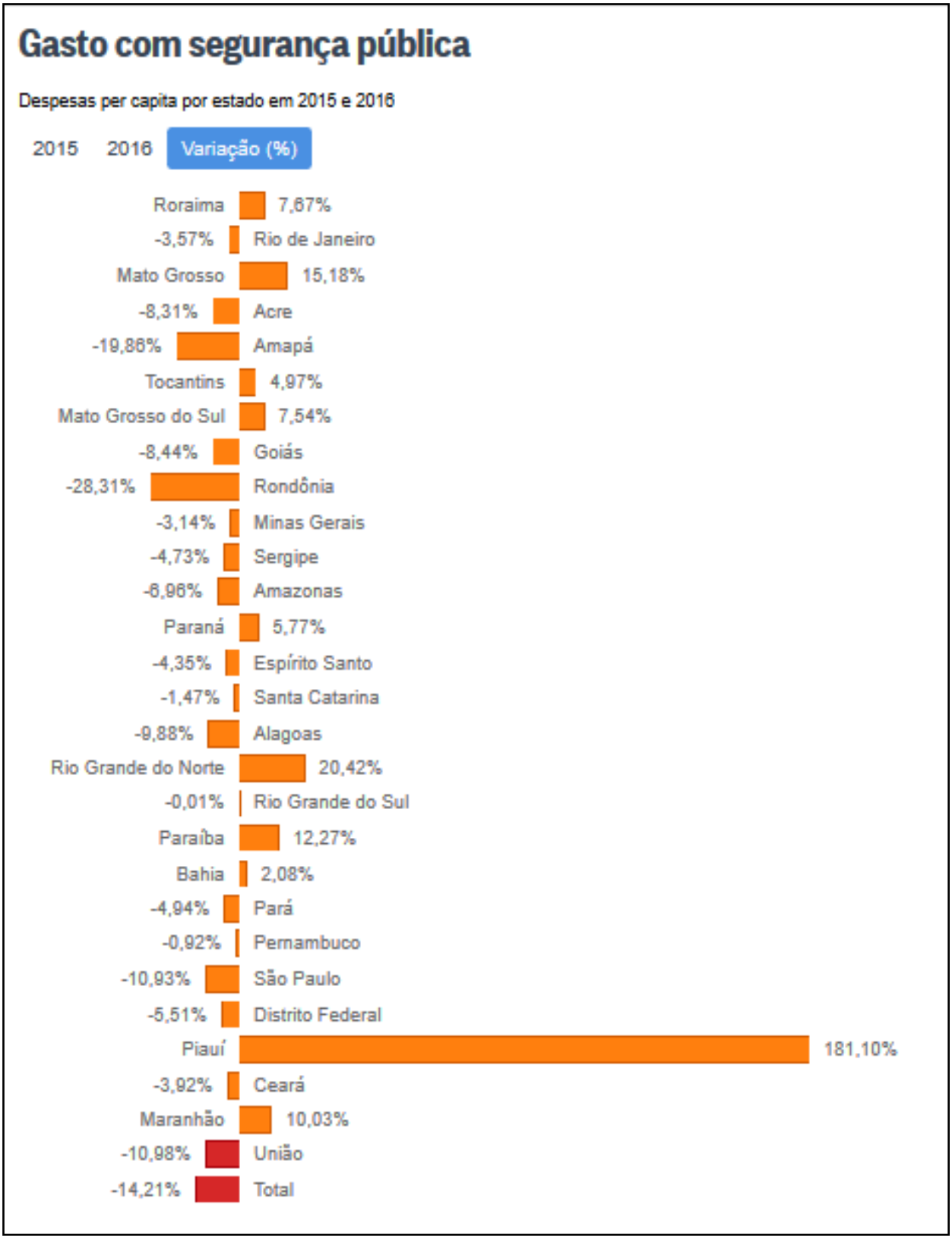


Gráfico Nr 3: Gastos com Segurança Pública no Brasil no ano 2015/2016 (variação)

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública / Publicado no Jornal “O Globo”

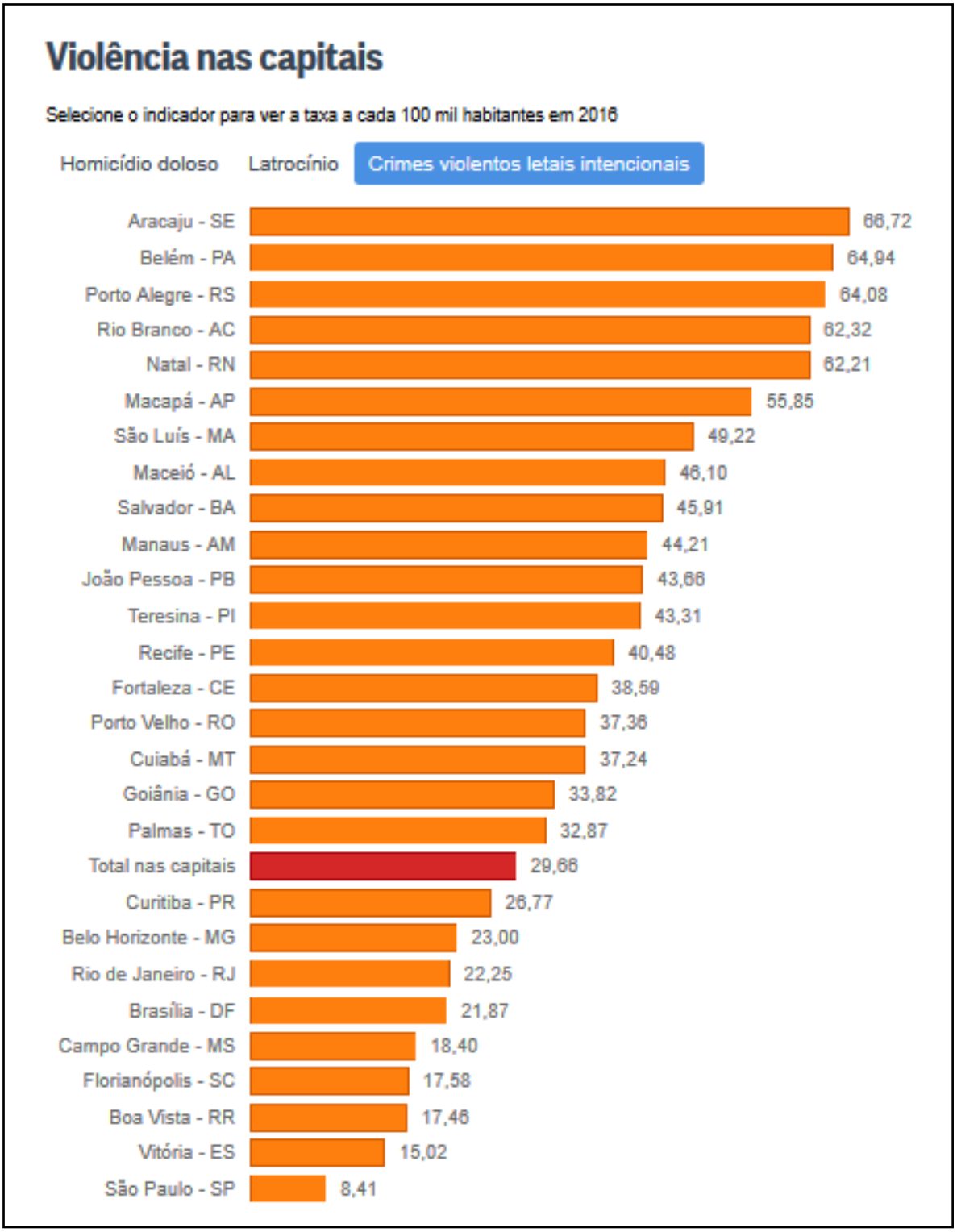


Gráfico Nr 4: Indicador de Crimes Violentos em 2016 no Brasil

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública / Publicado no Jornal “O Globo”

A análise comparativa dos gráficos permite inferir não haver perfeita relação entre gastos e indicadores de violência per capita, uma vez que há certa flutuação entre as variáveis. Por exemplo, dentre os estado de RR, RJ E MS (os 03 com maior gasto per capita em segurança pública), apenas o estado de RR figura dentre os 03 com melhores indicadores de violência. Já o estado do AC, mesmo sendo umas das UFs que mais gasta, ainda figura como um dos maiores indicadores de violência.

VIEIRA[26], sobre o a necessidade de recursos para as ações de segurança pública e questões afetas à Doutrina, considera necessária a reforma do Código Penal e o aporte de mais recursos para as políticas públicas, conforme segue-se abaixo:

> Recentemente foi apresentado o Plano Nacional de Segurança Pública e, semelhante ao de 2002 as reformas por ele propostas **não se concretizam como por exemplo, a reforma do Código Penal e o aporte de mais recursos para as políticas públicas**. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016, o Brasil **gasta 1,5% do PIB em segurança pública, um pouco menos dos gastos da França na área (1,7% do PIB)**. **Este recurso, diante dos problemas vividos e da demanda na área, mostra-se ínfimo**. Por fim, o estado se vê ineficaz em relação a implementação de políticas públicas voltadas à segurança. Desta forma continua prevalecendo a racionalidade típica do gerenciamento de crises e, neste interim, o Exército Brasileiro é chamado a participar cada vez mais como uma solução para o referido problema. (grifo nosso)

Em seguida, complementa indicando que a aquisição de equipamentos, armamentos e munições menos letais também fazem parte da mudança da doutrina uma vez que o Quadro de Dotação de Material de algumas Organizações Militares como às da 11ª Brigada de Infantaria Leve, passaram a adotar estes como parte de suas dotações, o que também obrigou a mudança do adestramento para utilização destes novos recursos.

Para VIEIRA (2012), a monta de 1,5% do PIB é considerada insuficiente diante dos problemas vividos e os problemas da área, situação esta que é potencializada pela necessidade de aquisição de material adequados a uma doutrina que limita o uso da força e, também, demanda maior quantidade de ações para gerar o mesmo resultado.

---

[26] A atuação do Exército Brasileiro no contexto da crise de segurança pública no século XXI e os impactos para a evolução de sua doutrina, 2017

Já PÉRICLES (2016)[27], sobre o mesmo tema, entende que nos cenários levantados, foi considerado como possível de ocorrer, uma priorização de recursos às Op GLO, vindo a prejudicar o orçamento destinado à área de Defesa, com grandes possibilidades de interromper o desenvolvimento dos projetos estratégicos de reestruturação da FT:

> É possível afirmar que os números da segurança pública tenderão a se manter elevados por longo prazo. O emprego da Força Terrestre será inevitável em GLO, em virtude do quadro político que não será capaz de implementar uma política de segurança pública eficaz, assim como **a economia do país no momento estagnada não conseguirá os recursos necessários para resolver os problemas estruturais da segurança pública em curto prazo**. A questão social será agravada pela falta de resultados no campo político e econômico, não atendendo às condições mínimas necessárias a população, principalmente a segurança do cidadão.
> Em virtude do exposto, **o processo de reestruturação da FT deverá ser comprometido parcialmente, devido às urgentes questões políticas, entre elas a segurança pública, para em algum outro momento pensar na Defesa Nacional.** A questão econômica poderá **implicar em restrições para a defesa e o recurso disponível será priorizado para GLO**, procurando atender os questionamentos da sociedade no quesito segurança pública. (grifo nosso)

PÉRICLES (2016) faz uma reflexão mais ampla ao conectar o tema segurança pública e orçamento público, indicando que a maior urgência das ações de segurança com emprego das FA absorverá os recursos orçamentários destinados a outra rubrica, sendo priorizado para a GLO.

O 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública[28] (2017) apresenta dados comparativos entre 2015 e 2016, indicando um acréscimo de 4% de crescimento de mortes violentas intencionais, associado a uma diminuição dos GASTOS COM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA conforme Figura 2 abaixo:

---

[27] Análise histórica e prospectiva sobre o agravamento da problemática da segurança pública brasileira e seus reflexos para a reestruturação da Força Terrestre, 2016

[28] http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/, acesso em 05/06/2018

| União e Unidades da Federação | 2015 | 2016 | Variação (%) |
|---|---|---|---|
| Total | 83.405.835.299,80 | 81.238.345.301,14 | -2,6 |
| União | 9.825.615.726,58 | 8.816.086.000,00 | -10,3 |
| Municípios | 5.092.450.235,98 | 5.121.858.046,46 | 0,6 |
| Unidades da Federeção | 68.487.769.337,23 | 67.300.401.254,68 | -1,7 |

Figura 2: Gastos com Políticas Públicas de Segurança

Fonte: 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017)

**Como se percebe**, a análise das informações retromencionadas permite inferir que **há outras questões, à parte do investimento público**, que interferem na eficácia dos gastos do Estado com a violência, sendo insuficiente a afirmativa de que as ações de segurança são ineficientes somente por falta de investimento.

Por outro lado, é forçoso concluir que, em função da menor liberdade de ação imposta pelo estado de direito, a relação entre “resultados operativos tangíveis” e “custos operativos” revela uma equação onde o aparato de segurança operacional, incluindo o número de operações, produz números mais apequenados. Em outras palavras, segurança pública no estado democrático de direito custa caro, e muito. Especialmente num estado com o grau de desenvolvimento social em que vive o Brasil, cujos números da violência assemelham-se a uma guerra.

Na esteira do Estado Democrático de Direito e da Humanização da Justiça, foram criadas as Audiências de Custódia. A Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do CNJ, fixou o prazo de 24 horas para a apresentação do preso à autoridade judiciária, determinando, ainda, de forma cogente, que em 90 dias, a contar de 1º de fevereiro de 2016, os Tribunais implantem a audiência de custódia nas suas respectivas jurisdições.

O Juiz Gervásio Santos[29], presidente da Associação dos Magistrados do Maranhão, e coordenador da Justiça Estadual da AMB, suscita questionamentos sobre as audiências de Custódia e sugere que o melhor caminho seria o Conselho Nacional de Justiça rever a resolução:

> Por exemplo: **não há notícias de que o Conselho Nacional de Justiça tenha feito os estudos necessários acerca do impacto financeiro que a realização da audiência de custódia em 24 horas causará aos orçamentos dos Tribunais**, **já combalidos** em face da **aguda crise** econômica. Sim, soluções terão que ser pensadas para as comarcas de entrância única e que importarão em custos financeiros, como os decorrentes da implantação de plantões regionais, eis que inconcebível pensar que o juiz possa trabalhar 24 horas por dia, sete dias por semana.
> ...
> É certo que os **entraves estruturais não devem servir de desculpas para os avanços civilizatórios**, mas a travessia há que ser feita com os pés no chão, observando a realidade de cada região, construindo soluções duradouras e concretas e permitindo que o tempo opere a consolidação do instituto.
> ...
> Por isso, a melhor contribuição que o Conselho Nacional pode dar em prol das audiências de custódia é **rever essa Resolução 213/2015**. (grifo nosso)

O atendimento à demanda das audiências de custódia importa grande impacto orçamentário aos cofres públicos. Para André Richter - Repórter da Agencia Brasil de Comunicação, inserem-se nesses custos, as despesas acrescidas com pessoal[30]:

> CNJ autoriza auxílio extra para juiz do Rio que atua em audiência de custódia
> Publicado em 06/03/2018 - 18:31
> O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) validou hoje o **pagamento de auxílio extra para juízes do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que realizam audiência de custódia**, sessões de julgamento realizadas para decidir sobre a prisão de pessoas detidas em flagrante. O benefício equivale a um terço do salário dos magistrados, **cerca de R$ 8,6 mil.**

Conclui-se, dessa forma, que orçamento público afeto à segurança pública possui tendências de demanda crescentes e resultados decrescentes, uma vez estes tendem a custar mais caro à medida que a máquina estatal que o dá suporte se amplia. Tal cenário suscita à sociedade discutir suas leis sob a perspectiva de custos e resultados, em adição à perspectiva do ideal e do desejável.

---

[29] http://amma.com.br/noticias~1,5320,,,audiencia-de-custodia-e-tema-de-artigo-de-gervasio-santos-na-folha-uol, acesso em 17/06/2018

[30] http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/cnj-autoriza-auxilio-extra-para-juiz-do-rio-que-atua-em-audiencia-de-custodia, acesso em 17/06/2018

## 5.2 OS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme já abordado, a Segurança Pública está normatizada pela Norma Maior, a Constituição de 1988 (CF/88), também intitulada “Constituição Cidadã”. Seu conteúdo foi intensamente direcionado, em face do momento histórico que permeou a Assembleia Constituinte de 1988, para o pleno exercício da cidadania e das liberdades.

Em face desse modelo constitucional, a partir de 1988 houve considerável ampliação de diversas garantias, como por exemplo aquelas ligadas aos direitos humanos, à plena liberdade de expressão, à inviolabilidade da casa e da vida privada, a liberdade de trabalho, proteção ao menor, liberdade de reunião e de ir e vir, a vedação ao Estado de interferir nas associações, direito de defesa do indivíduo pelo Estado, o direito ao cidadão de petição e obtenção de quaisquer informações do Estado, o pleno direito de presunção de inocência, a proteção ao direito adquirido, o direito à não retroação de lei punitiva mais severa, o direito à flexibilização quanto de drogas para consumo próprio, a proibição de penas severas e tidas como desumanas ( de morte, perpétua, de trabalhos forçados), direitos maternos às presidiárias, direito ao devido processo pela autoridade competente, o direito de relaxamento de prisão (resultante de prevalência de questões formais sobre as factuais), direito à assistência jurídica paga pelo Estado, dentre outros.

Logo, em 1988, o conjunto normativo constitucional sinalizou, como pressuposto de futuras interpretações da Carta Magna, que a temática da segurança caminharia de mãos dadas com a expansão das liberdades próprias daquele momento histórico.

Justamente neste ponto ganham notoriedade os direitos e garantias fundamentais, porque, à parte de simbolizarem o status de sociedade evoluída, também atuam como limitadores da ação estatal, ora impedindo ou ora reduzindo o espectro dos resultados desejados, tanto sob o enfoque da eficiência finalística quanto ao custeio e resultados. Uma clara asserção de que o Estado das Liberdades cobre o seu preço, e cobra caro. Há de se mencionar que a própria CF/88 prevê situações excepcionais de sustação dos direitos e garantias fundamentais (estados de defesa e sítio), sendo esta uma forte sinalização de que a Carta Cidadã reconhece que o estado de ausência de ordem pública impõe, como forma de restabelecimento dessa ordem, restrições às liberdades.

Sobre o estado de defesa, a CF/88 assinala em seu Art. 136, § 1º, que “§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes: I - restrições aos direitos de: a) reunião, ainda que exercida no seio das associações; b) sigilo de correspondência; c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica.

E a mesma CF detalha que o tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

Sobre a prisão e comunicação na vigência do estado de defesa, esta se dará por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial; a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação.

A CF também condiciona a prorrogação da situação extraordinária à validação pelo Congresso Nacional:

> **§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.**
> § 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.
> § 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.
> § 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.
> (grifo nosso)

Já sobre o Estado de Sítio, a CF/88 assinala no Art 137 que o Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa. Tal medida requer aprovação pelo Congresso Nacional por maioria absoluta.

Ainda, da mesma forma que o Estado de Defesa, certas restrições a direitos fundamentais podem ser impostas, tais como obrigação de permanência em localidade determinada; detenção em edifício não destinado a acusados ou

condenados por crimes comuns; restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; suspensão da liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos; requisição de bens.

Observa-se que **o legislador** constituinte **considerou** (estado de defesa/ sítio) **que o restabelecimento ou preservação da ordem pública percorre a necessidade temporária de restrições de certos direitos**. E que na verdade tanto o estado de defesa quanto o de sítio são pressupostos constitucionais de defesa do Estado e das Instituições Democráticas, cuja implementação é altamente dependente do Poder Executivo (que o decreta), do Legislativo (que o autoriza) e do Judiciário (que exerce o controle de constitucionalidade, na prática dissolvendo quaisquer ações julgadas afrontosas à CF).

Importante mencionar que essa previsão no próprio texto constitucional, em face da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, ocorre sempre como exceção e jamais como regra.

Desta forma, a deliberação sobre sustação de direitos, ainda que temporários, trata-se de **questão política de grande relevância às questões operativas**. Oportuno mencionar que, por paralelismo de raciocínio político-jurídico, uma vez havendo o reconhecimento de desordem que requeira o emprego excepcional das FA, não é ilógico enxergar espaço para que o mesmo raciocínio se amplie nos moldes delimitados pelo estado de defesa e de sitio.

**Em outras palavras, a compreensão constitucional de defesa do Estado e das Instituições Democráticas, em ambiente de desordem ou grave comoção nacional, considera que certas liberdades individuais atuam como dificultador da ação do Estado no restabelecimento da ordem**. Reforce-se que, após 30 anos de promulgada a CF/88, tais institutos ainda não foram aplicados.

Tomando como base as ideias acima, infere-se que o braço operativo de segurança pública é apenas uma pequena face do Sistema de Segurança Pública, muito mais amplo e capilarizado pelo poder político. Este, por sua vez,, depara-se com a necessidade de aferir a intensidade da desordem pública para modular a intensidade de emprego dos órgãos e, em ultima analise, das FA.

Desta forma, há uma muito forte ligação entre os limites jurídicos de atuação do Estado, por meio de seus órgãos de segurança, e o juízo que o próprio Estado faz

do caos ou desordem que suscite o emprego das FA. Como resultado, essa questão liga-se com a insegurança jurídica acerca da indefinição do momento em que estaria caracterizada a falta de ordem pública, assim passível de ensejar a restrição excepcional e temporária dos direitos e garantias das populações envolvidas com as operações. E a partir de então, definir a Doutrina de Emprego das FA em ações de Segurança Pública modulada a esta dinâmica.

De acordo com André de Jesus Sarmanho dos Santos Freire[31]:

> Nestes últimos 32 anos de "Democracia",podemos perceber ao final desse período,**Democracia se confundiu com bagunça, baderna, desmandos, impunidades, atribuição de direitos excessivos à criminosos, incentivo à criminalidade, à corrupção** etc..., por conta da impunidade confundida com direitos humanos.Tudo errado,Democracia não é o que se vivencia hoje,pois é bem definida: Governo do povo,pelo povo e para o povo e não Governo do crime,pelo crime e para o crime. (grifo nosso)

Para o General Augusto Heleno[32], "*O Brasil equipara-se a um paciente em estado terminal, logo um tratamento convencional não possui aptidão de gerar resultados desejados ... a sociedade não suporta que pessoas que portem armamentos pesados de maneira ostensiva, subtraindo a cidadania de terceiros, possam ser alvos de proteção do Estado*".

Em 2010, o então Ministra da Defesa Nelson Jobim expediu as REGRAS DE ENGAJAMENTO PARA A OPERAÇÃO DA FORÇA DE PACIFICAÇÃO NO RIO DE JANEIRO, cuja finalidade era Orientar a conduta individual e coletiva dos integrantes da Força de Pacificação. O Presidente da República havia autorizado o emprego temporário de militares das Forças Armadas para a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão:

> 3. FUNDAMENTOS DO EMPREGO DA FORÇA DE PACIFICAÇÃO
> a. Legalidade: Todas as ações deverão ser desencadeadas com a fiel observância aos preceitos legais vigentes no País, **os quais constituirão fator limitativo da liberdade de ação durante a autodefesa e a legítima defesa**. Ninguém poderá ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela lei e de acordo com as formas por esta prescrita. (grifo nosso)

---

[31] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/547699-PROPOSTA-QUE-PREVE-LEI-ORGANICA-DA-SEGURANCA-PUBLICA-E-APROVADA-EM-COMISSAO.html, acesso em 15/06/2018

[32] Painel de segurança Pública da Escola Superior de Guerra, 07 de Março de 2018, vídeo-íntegra disponível em http://www.esg.br/index.php/br/content-top/874-esg-promove-debate-sobre-a-intervencao-federal-na-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro

Como se percebe, as Regras de Engajamento colocaram de modo claro as **limitações à liberdade de ação** durante a autodefesa e a legitima defesa. Tal condição, inserta como fundamento de emprego em face das garantias fundamentais, também reflete nos custos das operações.

As mesmas RE conceituam Autodefesa como *o emprego ponderado, proporcional e legítimo da força por parte de militar ou da tropa contra oponente, que cometa ato hostil, com o propósito de garantir e salvaguardar o pessoal, o material e as instalações*. E conceitua Ato Hostil como *ação agressiva e deliberada com o intuito de provocar os efeitos lesivos ou danosos contra, respectivamente, pessoas ou patrimônio.*

A Proporcionalidade é *a correspondência entre a ação e a reação do oponente, de modo a não haver excesso por parte do integrante da Força de Pacificação em operações, a fim a ser preservada ou restabelecida a segurança do local*.

Força mínima *é o menor grau de força necessário para, assegurando o cumprimento das ações anteriormente especificadas, desestimular o oponente a prosseguir nos seus atos, causando-lhe o mínimo de danos possível, seja sobre sua pessoa (dano físico ou psíquico), seja sobre o seu patrimônio.*

O número *6. REGRAS DE CARÁTER GERAL* indica que *a força deverá ser empregada quando esgotadas outras ações e na medida necessária ao estrito cumprimento da missão. E que em todas as situações, antes de empregar a força, a tropa deverá usar medidas de dissuasão, demonstrando sua firme determinação em cumprir a missão.*

E seguem-se outras regras:

> REGRAS DE CARÁTER GERAL:
> Havendo **necessidade do emprego da força, esta deverá ser usada de forma proporcional à ameaça, levando em consideração, particularmente, os princípios da surpresa, massa, segurança e economia de forças**.
> Sempre que possível, filmar ou fotografar as ações realizadas para permitir a identificação dos oponentes e, principalmente, a comprovação do correto procedimento da tropa.
> A fração empregada deverá cumprir a missão, a despeito das dificuldades ou da complexidade da operação, para evi**tar a perda de credibilidade da Forç**a de Pacificação.
> O emprego de munição real só poderá ser feito como último recurso, para a proteção individual dos integrantes da Força de Pacificação, das instalações sob responsabilidade da Força de Pacificação e dos indivíduos e/ou bens colocados sob custódia da Força e diante de ameaça concreta por parte de oponentes.
> Mesmo quando houver necessidade do uso da força para o cumprimento da missão, **a ação necessária não poderá atentar contra a dignidade do ser humano.**

> A população deverá ser tratada com urbanidade e respeito.
> (grifo nosso)

Como se denota, os princípios constitucionais, em particular o da dignidade de da pessoa humana, balizam por completo a liberdade de ação operativa, atuando como limitador da ação estatal e condicionando a doutrina não à dimensão operativa, mas à dimensão humana.

> REGRAS PARA A UTILIZAÇÃO DA FORÇA:
> Em todas as situações, sempre que possível, deve-se seguir a seguinte sequência de ações:
> - **alertar verbalmente**, empregando alto-falantes, se for o caso;
> - negociar;
> - realizar demonstrações de força, priorizando o princípio da massa;
> - empregar formações de controle de distúrbios;
> - **usar armas não letais** – lançar gás lacrimogêneo, água e granadas de efeito moral;
> - atirar com munição especial – projétil de borracha; e
> - executar tiros de advertência (exemplo, tiros para o alto).
>
> **Empregar sempre a força mínima nas ações**.
> (grifo nosso)

Conforme se constata, os princípios constitucionais, neste caso o da preservação da vida, balizam por completo a liberdade de ação operativa, atuando como limitador da ação estatal e condicionando a doutrina não à dimensão operativa, mas à dimensão humana. Gerando, como resultado inerente ao processo, minoração dos resultados fáticos em razão do amplo leque de precauções a tomar, e que operam em favor do Agente Perturbador da Ordem Pública (APOP).

> REGRAS PARA A UTILIZAÇÃO DO ARMAMENTO:
> - **executar tiros de advertência (exemplo, tiros para o alto), se possível em locais visíveis pela força adversa, de forma a intimidá-la;**
> - atirar somente na direção do oponente claramente identificado;
> - **buscar ferir e não matar o oponente**;
> - **direcionar os tiros para os membros inferiores** dos oponentes, com o objetivo de incapacitá-los, ou para o motor/pneus do veículo;
> - tomar todas as precauções razoáveis para não ferir qualquer outra pessoa além do oponente;
> - atirar **somente o necessário, interrompendo o fogo quando o oponente houver cessado a ameaça**;
> - realizar **disparos sempre tiro a tiro (fogo automático só como último recurso).**
> - (grifo nosso)

Mais uma vez se observa os princípios constitucionais, neste caso o da preservação da vida, balizando a liberdade de ação operativa, atuando como limitador

da ação estatal e condicionando a doutrina não à dimensão operativa, mas à dimensão humana. Gerando, como resultado inerente ao processo, minoração dos resultados fáticos em razão do amplo leque de precauções a tomar, e que operam em favor do Agente Perturbador da Ordem Pública (APOP).

> EMPREGO DE ARMAS NÃO LETAIS
> Em operações na situação de **normalidade as Força de Pacificação deverá dar preferência à aplicação de meios não letais, antes de fazer uso das armas de fogo letais**. Esses meios poderão incluir equipamentos de proteção pessoal, como **escudos, capacetes, coletes à prova de bala e veículos especializados e/ou armas não letais, especificamente projetadas para fins de coersão e legítima defesa.**
> As regras de engajamento **não deverão tolher o direito do integrante da Força de Pacificação de proteger sua vida com força letal, quando necessário**.
> Quando for inevitável o emprego de armas, sejam letais ou não letais, o integrante da Força de Pacificação deverá considerar três grupos de pessoas, sob o enfoque da segurança e preservação, na seguinte ordem decrescente de prioridade: **a população em geral; a sua pessoa e a sua tropa; e a força adversa.**
> **A Força de Pacificação não poderá representar mais riscos para a população do que as forças adversas.**
> (grifo nosso)

Conforme se infere, os princípios constitucionais, neste caso o da preservação da vida, balizando a liberdade de ação operativa, atuando como limitador da atuação estatal e condicionando a doutrina não à dimensão operativa, mas à dimensão humana. Gerando, como resultado inerente ao processo, minoração dos resultados fáticos em razão do amplo leque de precauções a tomar, e que operam em favor do Agente Perturbador da Ordem Pública (APOP), inclusive com risco de baixas de agentes do estado..

> EMPREGO DE ARMAS LETAIS:
> Armas letais deverão ser usadas contra forças adversas que estejam utilizando arma de fogo. O disparo deverá ser realizado com precisão em alvos claramente definidos como hostis.
> **Em situação de legítima defesa, ainda que contra oponente que não esteja utilizando arma de fogo, desde que caracterizada a proporcionalidade e a moderação dos meios utilizados**.
> (grifo nosso)

Mais uma vez observam-se os princípios constitucionais, neste caso o da preservação da vida, balizando a liberdade de ação operativa, atuando como limitador da ação estatal e condicionando a doutrina não à dimensão operativa, mas à

dimensão humana. Gerando, como resultado inerente ao processo, minoração dos resultados fáticos em razão do amplo leque de precauções a tomar, e que operam em favor do Agente Perturbador da Ordem Pública (APOP).

No que toca à Intervenção Federal no rio de Janeiro em 2018, o Plano Estratégico de Intervenção Federal, assim aborda os direitos e garantias no seio das operações:

> 6. DIRETRIZES DO INTERVENTOR FEDERAL
> Quando necessário, o emprego da força deve se pautar pelos **princípios de legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e seletividade.** Todas as ações deverão manter-se dentro dos limites do Estado de Direito e do restrito respeito às leis em vigor. (grifo nosso)

**Diante de todo o exposto**, conclui-se que os direitos e garantias individuais fundamentais, sobretudo os mais abrangentes (dignidade da pessoa humana) impactam de forma significativa nas ações de segurança pública, em especial na liberdade de ação. Isso porque, por um lado, limitam ou impedem a amplitude e intensidade das ações Por outro lado, agregam considerável insegurança jurídica ao contexto das operações, comumente gerando dúvidas da prevalecência ora dos direitos individuais, ora dos coletivos. Tais evidências podem ser observadas em face da abstração das condutas das regras de engajamento. E como há uma considerável faixa de indefinição dos limites de atuação dos agentes de segurança, estes tendem a atuar pela prudência, gerando como resultado, a sensação de pouca efetividade das ações.

## 6. CONCLUSÃO

Os juízos sobre a deterioração da segurança pública no país e sobre a maneira mais efetiva de combater esse quadro são conflitantes. A presente análise polariza pontos de vista opostos em diversos setores da sociedade, a partir da ótica subjetiva dos direitos e garantias fundamentais, ora consignados aos infratores, ora às vítimas dos infratores, bem como os impactos desta dupla visão para a doutrina militar.

Particularmente nos segmentos ligados aos Direitos Humanos e aos Direitos e Garantias Individuais, há quem postule violência não se combate com violência. E que o Estado deve, antes de empregar a violência como último recurso, respeitar os direitos dos cidadãos, ainda que momentaneamente infratores da lei, pois a CF/88 concebe que as políticas de segurança pública, incluindo as do sistema prisional, partem da premissa que o Estado deve guiar-se pelo pressuposto da ressocialização do infrator.

De outra parte, há quem contra-argumente que as leis são excessivamente lenientes com os criminosos, ferindo de morte qualquer expectativa de eficiência das ações operativas, fortemente limitadas pela perda de liberdade operativa do Estado, o que se comprova pelo caos já instalado no país e pela completa situação de vulnerabilidade das pessoas de bem, vítimas do próprio Estado. Para os defensores desta corrente, as regras não favorecem às pessoas de bem, que passam a não ser signatárias de seus direitos em favorecimento dos direitos dos criminosos.

No segmento militar, há quem acredite, inclusive o Cmt Ex **Gen Ex Eduardo Vilas Boas,** não ser a missão de GLO incumbência prioritária da F Ter, apresentando preocupação com o desvio das Forças Armadas para ações que deveriam ser prioritariamente desenvolvidas pelas forças de segurança públicas estaduais. São levantadas, ainda, as preocupações com a transferência de uma função básica dos estados, no caso a segurança pública, para o Governo Federal.

O fato é que o número dos delitos tem apresentado uma variação crescente. O clamor da sociedade por soluções emergenciais, movimentos grevistas locais, tudo isso tem levado de maneira mais sistemática ao emprego da Força Terrestre em operações de GLO em todo país, principalmente nos grandes centros.

Pode-se inferir que o emprego das tropas é apoiado pela população e pela mídia, em face da crescente onda de violência e pela demonstrada ineficiência dos órgãos de segurança pública.

Em 2018, pela 1ª vez desde a promulgação da Constituição de 1988, o Presidente da República decretou Intervenção Federal, no estado do Rio de Janeiro, tendo um General do Exército como Interventor.

Em meio a este cenário de aumento do emprego das FA em ações de Seg Pub e à Intervenção Federal, **esta pesquisa procurou obter as respostas para os seguintes problemas:** qual o **limite operativo de atuação das tropas em face do respeito aos direitos e garantias constitucionais** dos transgressores da lei? Como essa **questão impacta na doutrina e intensidade da atuação das FA e em sua liberdade de ação operativa**? Qual o alcance da **expressão "insegurança jurídica**"? Como tais limitadores se relacionam com os **custos operativos e com o orçamento público**?

Acerca do juízo conceitual do aporte orçamentário às ações de segurança pública, a pesquisa ocorreu em paralelo ao noticiário dos meios de comunicação, que de modo reiterado apontava que a União Federal possuiria recursos limitados para prover as ações do Gabinete de Intervenção Federal, questão essa potencializada pelo momento de crise econômica desde 2014.

Logo, já no início deste trabalho se supunha, ainda que sem confirmação científica tangível, que o braço econômico compõe-se em um forte limitador dos resultados operativos pretendidos. Remanescia-me, no entanto, buscar associar ambas as variáveis (a liberdade operativa e o limite do orçamento) com os direitos e garantias enquanto limitador da liberdade de ação operativa.

Assim, este estudo, buscou abordar o tema "Segurança Pública" segundo três variáveis: a variável dependente "efetividade das ações de segurança" e como variáveis independentes os "direitos e garantias fundamentais" e o "aporte de recursos às operações".

Inicialmente, constatou-se que, para cumprimento da missão constitucional de promover a Seg Pub, o estado brasileiro possui uma extensa estrutura, normatizada no plano constitucional, em nível federal, estadual e até municipal, com o objetivo de responder às diversas demandas, sejam elas de policiamento ostensivo, de caráter investigativo ou repressivo. A Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, são órgãos dessa estrutura, em nível federal, enquanto os corpos

de bombeiros, as polícias civis e militares são organizadas e estruturadas em nível estadual. Em alguns municípios são, ainda, encontradas as guardas municipais.

Essa organização é perene, transcendendo à transitoriedade dos governos, possuindo atribuições bem definidas para cada órgão constituinte. Infere-se pela conformação dessa estrutura, que a manutenção da ordem pública é atribuição tanto do governo federal como dos diversos governos estaduais.

Acerca do conceito de segurança pública e de ordem pública pesquisados, pode-se afirmar que se tratam, ambos, de direitos humanos fundamentais de uma sociedade organizada, a ser mantido pelo estado por meio dos órgãos de sua estrutura, para isso concebida e mantida no sentido de prover a incolumidade da pessoa e do patrimônio, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, garantindo, assim, o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. No entanto, **o resultado mais conclusivo e relevante da pesquisa aponta que**, em face desse conceito (o de Segurança Pública) não está positivado na CF/88 ou em lei posterior que o definisse, **surgiu um grande vazio entre as obrigações dos entes federativos e no alcance possível de atuação dos órgãos de segurança**. Da atuação policial contra os transgressores da lei, diversos processos eram decididos, pelas autoridades, sob o olhar humano da CF/88, resultando em diversas condenações de profissionais da corporação. Tais circunstâncias fizeram surgir um grande paradoxo junto às polícias militares, envolvendo a obrigação de defender as vítimas em contrário à vedação de atuar com liberdade de ação operativa. E elevou-se ao plano infindável da insegurança jurídica o limite operativo de atuação das corporações: ações de segurança pública, sob o ponto de vista da dinâmica operativa, não podem se dar ao requinte de aguardar, sem prejuízos, a “razoável duração” e devido processo legal. Dessa forma, o Estado, do modo como é organizado em face das regras do devido processo, limita o dinamismo das ações operativas.

A atuação do judiciário, por seu turno, também se encontrou obstada pela ausência de clareza normativa (inexistência de lei), obrigando aos magistrados formarem seu livre convencimento a partir dos princípios constitucionais, como, por exemplo, a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança, os direitos humanos. E que somente em 2018, com a instituição da Lei do Sistema Único de Segurança Pública, espera-se que os limites de atuação fiquem claros e menos sujeitos à insegurança jurídica.

**Logo, a ausência de respostas rápidas e seguras tanto do ente legislativo quanto do Poder Judiciário, em especial nos limites de atuação policial, foram fatores contribuintes à degradação da Segurança Pública.**

Dentre os indícios dessa degradação, cita-se: a violência indiscriminada; a vulnerabilidade da pessoa humana; a violação ao patrimônio público e privado; o desrespeito às leis de maneira geral, a problemática do tráfico de drogas, o contrabando, o descaminho, a corrupção generalizada, e ainda, a própria crise ética por que passa a sociedade.

Em geral, o estágio de degradação tem atingido em maior grau os grandes centros urbanos, onde a estrutura criminal, em muitos dos casos, permeia a estrutura de segurança pública, a estrutura governamental, a estrutura política e a estrutura jurídica, encontrando nas condições de miséria e degradação de valores éticos da população, um ambiente propício para a manutenção de seu ímpeto.

Também se levantou que a Constituição Federal prevê o **emprego das Forças Armadas nas atividades de GLO, desde que seja caracterizada uma situação extraordinária** e ocorra a solicitação de qualquer um dos poderes da República, devendo esse emprego ser esporádico e por tempo limitado.

Desde 1988, diversos dispositivos procuraram melhor disciplinar a participação das Forças Armadas nos eventos de segurança pública, já que permitiram aos governos dos estados, após reconhecerem deficiências no setor de segurança, solicitar ao Governo Federal o apoio das Forças Armadas em operações de GLO, o que de certa forma desestimulou que esses governos investissem em suas estruturas próprias, em face de garantia de auxilio federal. E tais governos, a um só tempo, desobrigavam-se das despesas e do ônus político da crise segurança, repassada ao ente federal. **Desta forma, infere-se que a crise atual de segurança pública está associada à restrição de saúde orçamentária das UFs para que estas possam promover, com seus próprios recursos, meios adequados de Seg Pub, necessitando recorrentemente buscar auxílio da União.**

Ratificando compreensão acima, Raul Jungman, ministro da defesa, em entrevista ao Estadão veiculada em 1º Jan 2018, afirmou que "*o constituinte deixou 80% das responsabilidades da segurança pública com os Estados... governos estaduais querem transmitir o ônus da segurança pública para o Exército por causa da a crise fiscal: tem UF que pede GLO e há 12 anos não faz concurso para a polícia.*"

Outra informação levantada foi que, no escopo de emprego da F Ter nas ações de Seg Pub, a questão da insegurança jurídica assumiu protagonismo, especialmente no que toca à possibilidade de julgamento dos militares pelo Júri Popular, nos crimes contra civis, resultando em mudança do Código Penal Militar: a justiça especial voltou a julgar aqueles sujeitos à norma especial, cujos elementos-base são a **HIERARQUIA** e **DISCIPLINA** (e não a **VIDA** e a **LIBERDADE,** base do código penal comum).

Desta pesquisa, concluiu-se ainda que, **apesar de não ser a destinação precípua da FA atuar na segurança pública, há espaço constitucional para fazê-lo, tendo ocorrido um crescente incremento normativo com vistas a agregar segurança jurídica. No entanto, ainda não atingiu níveis que permitam uma atuação segura e bem definida por parte dos agentes públicos militares.**

No que se refere à doutrina militar da F Ter aplicável à Seg Pub, esta incide sobre aquela limitando-lhe fortemente a liberdade de ação. O Manual de GLO do MD prevê Regras de Engajamento e comportamentos pautados pela **urbanidade e pelo respeito aos direitos e garantias individuais.** ***Sua exata compreensão e correta execução pela tropa constituirão fator positivo para o êxito da operação... que observem os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade.***

O mesmo manual, ao tratar as Ações a Realizar em Op GLO, indica que estas podem ser de caráter preventivo ou repressivo, sendo esta condicionada **a uma concreta ameaça, e limitada a restabelecer a ordem pública.** Como se levantou na pesquisa, a doutrina de GLO, no que se refere às ações, contempla que sua iniciativa está condicionada à maior concretude da ameaça, enquadrada na correspondente ação prevista nas regras de engajamento. Logo, os resultados pretendidos das operações estão limitados pelas condicionantes de haver uma concreta ameaça.

As Forças Armadas, em particular o Exército, tem intensificado seu adestramento em GLO, tanto na fase de instrução individual quanto fase de instrução de adestramento para todo o seu efetivo operacional, com prejuízo ao adestramento da outra vertente, a defesa externa.

As FA também têm feito parceria e união de esforços de órgãos governamentais e não governamentais (**OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS**) estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes.

Como se depreende, o MD tem realizado intenso esforço de criação de Doutrina Própria para a temática de Segurança Pública, nesse caso no desenvolvimento de Doutrina de Atuação entre as agencias de segurança, ampliando e amoldando seu *modus operandi* em decorrência das necessidades operativa.

No plano tático-operativo, a doutrina vem contemplando emprego de capacidades ligadas ao emprego de Viaturas de remoção de obstáculos, uso de motocicletas, cães farejadores, armas não letais, dentre outros.

No âmbito das Op Cj, o MD prevê que um EMCj integrado por um "**D10 – 10ª Seção – Administração Financeira", cuja missão é realizar o levantamento de necessidades de recursos financeiros do C Op, com base no planejamento operacional**. Logo, percebe-se que o planejamento operativo, em seu estudo de situação, deve contemplar linhas de ação alcançáveis pelo orçamento público, segundo critérios de **adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade (APA).**

**Infere-se que a Doutrina de GLO aplicável à Segurança Pública possui uma série de condicionantes (afetas aos direitos e garantias individuais e afetas ao orçamento) que restringem a liberdade de ação das forças operativas quanto ao resultado operativo desejado, o que vem modificando sua forma de emprego.**

No âmbito do Exército Brasileiro, a 11ª Brigada de Infantaria Leve (GLO) é a tropa especialmente preparada (instruída, adestrada e equipada) para a condução de ações operativas de GLO, em quaisquer partes do território nacional. O Manual de Fundamentos da DOUTRINA MILITAR TERRESTRE indica a premente necessidade de uma Força Terrestre da Era do Conhecimento. Esta Força deve ser sustentada por uma doutrina em constante evolução, integrada por recursos humanos altamente treinados e motivados. E complementada por um Programa de Instrução Militar (PIM) com ênfase da instrução de GLO, cujo Capítulo 3 do PIM 2017 ressalta que na Instrução Individual o soldado do Efetivo Variável somente poderá ser empregado em Op GLO, após ter realizado o Programa de Adestramento Básico (PAB) em GLO.

A aquisição de equipamentos, armamentos e munições menos letais também fazem parte da mudança da doutrina, uma vez que o Quadro de Dotação de Material de algumas Organizações Militares, como às da 11ª Brigada de Infantaria Leve, passou a adotar estes como parte de suas dotações, o que também obrigou a mudança do adestramento para utilização destes novos recursos.

**Desta forma**, conclui-se a F Ter, em face do crescente emprego do Exército em ações de segurança pública, tem intensificado e canalizado os esforços de treinamento e pronto emprego nesta área, ampliando os níveis de adestramento no campo da GLO e tendo como pano de fundo um **ambiente operacional permeado por respeito aos direitos e garantias dos cidadãos, e que restringem a liberdade de ação do militar**.

Quanto as **Condicionantes de Natureza Não Operativa** incidentes nas Op Seg Pub, menciona-se o Orçamento Público (limitado e impositivo) e os Direitos e Garantias Fundamentais (impositivo e restritivo).

Sobre o Orçamento Público aplicável à segurança pública, esta pesquisa levantou tratar-se de um tema bastante complexo e difuso, de difícil aferição de custos reais, uma vez que a Seg Pub está permeada junto a setores não operativos da sociedade. Por exemplo, investimentos em educação podem impactar favoravelmente nos indicadores de crimes no curto, médio e longo prazo. Desta forma, em que pesem os dados levantados sinalizarem certas conclusões, é prudente reconhecer que estas conclusões não se apresentam de forma absoluta, estando passiveis de afetação por outras variáveis.

Há ainda os estudiosos que pontuam que a monta de 1,5% do PIB direcionada à Seg Pub é insuficiente à consecução dos resultados. E mais, surge a preocupação de que o crescente emprego das FA em GLO absorva-lhe o orçamento de defesa externa.

Embora o Poder Público informe aumento nos investimentos na Seg Pub, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública registra um recuo no recorte temporal 2015/2016. E para tornar a análise ainda mais complexa, a análise comparativa dos gráficos permite inferir não haver perfeita relação entre gastos e indicadores de violência per capita, uma vez que não há perfeita ligação entre as variáveis.

**Como se percebe**, a análise das informações retromencionadas permite inferir que **há outras questões, à parte do investimento público**, **que interferem na eficácia dos gastos do Estado com a violência,** sendo insuficiente a afirmativa de que as ações de segurança são ineficientes somente por falta de investimento.

Por outro lado, percebe-se uma relação que tende a ser mais direta entre resultados operativos alcançados/ custos / liberdade de ação. Ou seja, um orçamento fixo permite obter mais resultados se é maior a liberdade de ação operativa. O contrário também se verifica: se a liberdade de ação é baixa, o custo das operações

cresce para se obter o mesmo resultado, possivelmente em razão da necessidade de repraticar ações em ambiente urbano (ex: múltiplas desinterdições da mesma via em localidades, múltiplas solturas e segundas prisões do mesmo APOP liberados pela Justiça/audiências de custódia, dentre outros).

**Assim, a principal conclusão a que se chega é** que a aplicação de um modelo de liberdades e garantias fundamentais para uma população no nível desenvolvimento social em que se encontra o Brasil produz um modelo de alto custeio orçamentário, nem sempre ao alcance dos cofres públicos. Em outras palavras, o descompasso entre direitos elastecidos pela CF/88 e os limites à atuação do Estado gera, como produto, um serviço caríssimo à sociedade, mas que não funciona. Uma clara asserção de que o Estado das Liberdades cobre o seu preço, e cobra caro.

Sobre o direitos e garantias fundamentais e seus reflexos na doutrina de segurança pública, a pesquisa permitiu inferir que eles atuam como limitadores da liberdade de ação operativa. Isso porque o conjunto normativo constitucional sinalizou, como pressuposto de futuras interpretações da Carta Magna, que a temática da segurança caminharia de mãos dadas com a expansão das liberdades. **Entretanto,** é fundamental mencionar que a própria CF/88, ao instituir o estado de defesa e o estado de sítio como institutos de proteção do estado, previu a restrição momentânea de certas garantias e liberdades**. Observa-se que o legislador constituinte considerou (para o estado de defesa/ sítio) que o restabelecimento ou preservação da ordem pública percorre a necessidade temporária de restrições de certos direitos, ainda que ocorrendo sempre como exceção e jamais como regra.**

Desta forma, a deliberação sobre sustação de direitos, ainda que temporários, trata-se de questão política de grande relevância às questões operativas. Oportuno mencionar que, por paralelismo de raciocínio político-jurídico, uma vez havendo o reconhecimento de desordem que requeira o emprego excepcional das FA, não é ilógico enxergar espaço para que o mesmo raciocínio se amplie nos moldes delimitados pelo estado de defesa e de sitio. Em outras palavras, a compreensão constitucional de defesa do Estado e das Instituições Democráticas, em ambiente de desordem ou grave comoção nacional, considera que certas liberdades individuais atuam como dificultador da ação do Estado no restabelecimento da ordem.

**Infere-se**, do raciocínio acima, que **o braço operativo de segurança pública é apenas uma pequena face do Sistema de Segurança Pública, muito mais**

**amplo e capilarizado pelo poder político e jurídico**, havendo uma muito forte ligação entre os limites jurídicos de atuação do Estado, por meio de seus órgãos de segurança, e o juízo que o próprio Estado faz do caos ou desordem que suscite o emprego das FA. Como resultado, essa questão liga-se com a insegurança jurídica acerca da indefinição do momento em que estaria caracterizada a falta de ordem pública, assim passível de ensejar a restrição excepcional e temporária dos direitos e garantias das populações envolvidas com as operações.

O Gen Ex R1 Augusto Heleno considera que "*O Brasil equipara-se a um paciente em estado terminal, logo um tratamento convencional não possui aptidão de gerar resultados desejados ... a sociedade não suporta que pessoas que portem armamentos pesados de maneira ostensiva, subtraindo a cidadania de terceiros, possam ser alvos de proteção do Estado".*

Entretanto, não sendo reconhecida pelo poder político esta condição mais gravosa de desordem, a atuação operativa se dá de modo mais restritivo à Força que representa o Estado. Como, por exemplo, nas Regras de Engajamento, às quais consideram que "*Todas as ações deverão ser desencadeadas com a fiel observância aos preceitos legais vigentes no País, os quais constituirão fator limitativo da liberdade de ação durante a autodefesa e a legítima defesa."*

Neste cenário, conceitos como *legítima defesa, proporcionalidade, força mínima, emprego ponderado, proporcional e legítimo da força,* permeiam o ambiente operacional de elevado grau de subjetivismo. Como se nota, os princípios constitucionais, em particular o da dignidade de da pessoa humana, balizam por completo a liberdade de ação operativa, atuando como limitador da ação estatal e condicionando a doutrina não à dimensão operativa, mas à dimensão humana. Gerando, como resultado inerente ao processo, a minoração dos efeitos fáticos em razão do amplo leque de precauções a tomar, e que operam em favor do Agente Perturbador da Ordem Pública (APOP), inclusive com risco de baixas de agentes do estado. E como reflexo doutrinário, tem-se o emprego preferencial de armas não letais.

Nesta seara, o Plano Estratégico de Intervenção Federal assim aborda os direitos e garantias no seio das operações: "**Quando necessário, o emprego da força deve se pautar pelos** princípios de legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e seletividade"

Diante de todo o exposto, conclui-se que os direitos e garantias individuais fundamentais, sobretudo os mais abrangentes (dignidade da pessoa humana) impactam de forma significativa nas ações de segurança pública, em especial na liberdade de ação. Isso porque, por um lado, limitam ou impedem a amplitude e intensidade das ações, e, por outro, agregam considerável insegurança jurídica ao contexto das operações, comumente gerando dúvidas da prevalecência ora dos direitos individuais, ora dos coletivos. Tais evidências podem ser observadas em face da abstração das condutas das regras de engajamento. E como há uma considerável faixa de indefinição dos limites de atuação dos agentes de segurança, estes tendem a atuar pela prudência, gerando como resultado, a sensação de menor efetividade das ações.

Por fim, o trabalho de pesquisa permitiu chegar às seguintes conclusões:

1. A CF/88 modificou a estrutura político-juridico-admnistrativa do Estado Brasileiro, introduzindo o Estado das Liberdades, dos Direitos Humanos, das Garantias Fundamentais;

2. 30 anos depois, o modelo instituído em 1988, à parte de significar um aparente avanço, revelou certo descompasso entre a amplitude dos direitos aos cidadãos e a capacidade do Estado em provê-los, uma vez que a materialização de tais direitos é completamente dependente da saúde orçamentária do Estado. Em particular nas ações de Seg Pub, os recursos mostram-se insuficientes;

3. Neste período, os indicadores de criminalidade mostraram-se crescentes. O insucesso das diferentes ações foi, por equívoco, concentrado na atuação das polícias militares, rotuladas de despreparadas e excessivamente violentas;

4. Em razão de um contexto geopolítico regional pacífico, o poder político nacional tem aplicado de modo crescente, como seu último recurso, as Forças Armadas em Seg Pub. Mas missão constitucional das FA aponta como sua vocação principal a defesa externa, e como atribuição excepcional a atuação interna (GLO);

5. O emprego das FA em GLO se deve, em parte, aos seus elevados indicadores de aprovação pela sociedade, bem como, circunstancialmente, por questões políticas;

6. As FA, em particular o EB, tem ampliado seu leque de emprego, passando a atuar em GLO (preparo e emprego) e a desenvolver uma doutrina moderna, de amplo espectro, em ambiente interagencias, altamente afetado pela dimensão humana e informacional;

7. As restrições de orçamento público ditam o limite, o alcance e a duração das operações de GLO em ambiente urbano, impactando em menor liberdade ação operativa;

8. De modo análogo, a CF/88, em face dos direitos e garantias aos cidadãos, também impuseram restrição às operações de GLO, impactando em menor liberdade ação operativa;

9. O baixo orçamento, combinado com um amplo espectro de restrições decorrentes das considerações civis, reduz os resultados das operações. Este cenário parece ser o que mais se aplica ao momento brasileiro;

10. O legislador constituinte considerou (estado de defesa/ sítio) que o restabelecimento ou preservação da ordem pública percorre a necessidade temporária de restrições de certos direitos, ainda que ocorrendo sempre como exceção e jamais como regra;

11. O poder político pode contribuir substancialmente na majoração de resultados, uma vez atuando na modulação das variáveis “orçamento público” e principalmente no “reconhecimento formal do status de desordem pública”, o que permitirá a expansão da liberdade de ação operativa e maior eficiência na relação custo / resultado operativo.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988; Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 14 de março de 2018

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 125, 1 jul. 2005. Seção 1, p. 5.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 247, 19 dez. 2008. Seção1, p. 4.

_____. 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, 10 jun. 1999. Seção1, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção1, p. 1.

_____. Exército. Estado-Maior. **C 20-1**: glossário de termos e expressões para uso no exército. 3. ed. Brasília, DF. 2003.

_____. Exército. Estado-Maior. **Doutrina Militar Terrestre**. 1. ed. Brasília, DF. 2014a.

_____. Exército. Estado-Maior. **Operações**. 4. ed. Brasília, DF. 2014b.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2012. 276p.

_____. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. **Doutrina Militar de Defesa**. 2. ed. Brasília, DF. 2007.

_____. Ministério da Defesa. Estado-Maior de Defesa. **Glossário das Forças Armadas**. 4. ed. Brasília, DF. 2007a.

_____. DEPARTAMENTO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - ECEME. **Elaboração de Projetos de Pesquisa na ECEME**. – Rio de Janeiro, 2012. 36p.

_____. DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA, Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15754?> Acesso em 23 de janeiro de 2018

_____. **DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA: evolução histórica e análise do atual modelo.** Disponível em: <https://rblancog.jusbrasil.com.br/artigos/151841294/direito-constitucional-e-seguranca-publica-evolucao-historica-e-analise-do-atual-modelo>. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

_____. A Constituição e o Supremo. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201359>. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

BRAGA, F B. O agravamento da problemática da segurança pública no Brasil e suas consequências para o Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Rio de Janeiro, RJ, 2013

CRUZ, F P A S Análise histórica e prospectiva sobre o agravamento da problemática da segurança pública brasileira e seus reflexos para a reestruturação da Força Terrestre, Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Rio de Janeiro, RJ, 2016

MENDES, F V C A atuação do Exército Brasileiro no contexto da crise de segurança pública no século XXI e os impactos para a evolução de sua doutrina, Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Rio de Janeiro, RJ, 2017

SERRANO, A S. Artigo A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia, PMSC

SOUZA NETO, C P A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas. Disponível em:
< https://jornalggn.com.br/documento/a-seguranca-publica-na-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em 14 de Março de 2018.