

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL FIRMATO GLÓRIA DOLABELLA

**SEGURANÇA PÚBLICA, OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E A
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: ANÁLISE CRÍTICA**

Rio de Janeiro, dezembro de 2019

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL FIRMATO GLÓRIA DOLABELLA

**SEGURANÇA PÚBLICA, OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E A
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: ANÁLISE CRÍTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Direito do Rio de Janeiro da
Fundação Getulio Vargas como requisito para a
obtenção de grau de bacharel em Direito.
Orientador: Daniel Barcelos Vargas

Rio de Janeiro, dezembro de 2019

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**SEGURANÇA PÚBLICA, OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E A
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: ANÁLISE CRÍTICA**

Elaborado por GABRIEL FIRMATO GLÓRIA DOLABELLA

Trabalho de Conclusão de Curso, sob a orientação do professor Daniel Barcelos Vargas, apresentado à FGV DIREITO RIO como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito na Fundação Getulio Vargas – FGV Direito Rio

Comissão Examinadora:

Nome do orientador: **Daniel Barcelos Vargas**

Nome do Examinador 1: **Felipe de Melo Fonte**

Nome do Examinador 2: **Maíra Villela Almeida**

Assinaturas:

Daniel Barcelos Vargas (Professora Orientadora)

Felipe de Melo Fonte (Examinador 1)

Maíra Villela Almeida (Examinador 2)

Nota Final: _____

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2019.

Sumário

<i>Introdução</i>	2
<i>I. O Executivo na era pós-madisoniana</i>	5
<i>II. O papel das Forças Armadas nas Constituições</i>	10
<i>III. Base Legal e Normativa das Operações de Garantia da Lei e da Ordem</i>	15
<i>IV. A reinterpretação constitucional pós-madisoniana</i>	18
<i>V. Análise das GLO desde 1988</i>	22
<i>VI. Inobservância dos requisitos legais e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem</i>	26
a. Greve da Polícia Militar da Bahia em 2012.	29
b. Operação Arcanjo	31
<i>Conclusão</i>	33
<i>Projeto de Lei – GLO</i>	35
<i>Referências</i>	37

Introdução

As ações das Forças Armadas para solução de situações caóticas de crises institucionais, nos últimos trinta e um anos, têm se tornado uma rotina: foram mais de 136 operações de garantia da lei e da ordem (GLO) com durações diversas, em diversas regiões do país e com dispêndio financeiro pouco transparente.

A previsão para a ação militar em território nacional foi pensada de forma excepcional. É prevista no artigo 142 da Constituição Federal (CF), que demandou a edição de Lei Complementar (LC) regulamentando o uso das Forças Armadas para a garantia da Lei e da Ordem. Esta atuação não é a função precípua das Forças Armadas, vez que o instrumento que autoriza tal ação foi previsto de forma excepcional, como também pelo fato de que não integra o rol das instituições responsáveis pela segurança pública em nossa Constituição.

A segurança pública no país é caótica. A constituição previu, em seu art. 144, os órgãos e entes responsáveis pela garantia da segurança pública. Os índices de criminalidade, contudo, atestam um cenário trágico e indicam a incapacidade dos órgãos competentes para responder por sua atribuição de maneira constitucional.

Estudos e planos chegaram a levantar tentativas do governo federal de diagnosticar os problemas da segurança pública e enfrentá-la com políticas de Estado, mas nada tem prosperado. No vácuo da segurança pública, o que realmente tem assumido a linha de frente da pauta do combate à violência no país são as GLOS.

Trata-se de uma ação excepcional, prevista constitucionalmente para responder a situações de crise, porém que se disseminaram ao longo dos últimos 30 anos, até se converter em mecanismo ordinário de gestão da segurança no país.

O instrumento das GLOs não foi originalmente pensado para a participação corriqueira das Forças Armadas na Segurança Pública do Brasil. Com seu uso recorrente, atua-se para apagar incêndios pontuais com instrumento jurídico desenhado de forma excepcionalíssima em nossa Constituição. Não se distingue a natureza das crises, desde calamidades ambientais a sociais,

greves de polícias ou segurança de grandes eventos, todos são encarados com base no mesmo dispositivo jurídico.

O presente trabalho pretende explicar como o instrumento das Operações de Garantia da Lei e da Ordem foi se distanciando de sua concepção original. Esse distanciamento teve como resultado a banalização do seu uso. Entende-se como banalização o uso indiscriminado e em inobservância aos requisitos legais dispostos pelo constituinte e legislador.

O objetivo principal é revelar como dispositivo constitucional, originalmente pensado como mecanismo excepcional, tem sido “reinterpretado” para viabilizar que as Forças Armadas atuem na segurança pública do país. O que permite esta “engenharia interpretativa” é um vácuo legislativo, explorado como oportunidade discricionária pelo Executivo, em desacordo com o ideário constitucional.

A construção do argumento seguirá em etapas.

Primeiro: a visão constitucional na era pós-madisoniana.

O que fundamenta a preocupação constitucional com o controle do governo é a visão Madisoniana de *checks and balances*. Segundo esta visão, a separação dos poderes garantiria que executivo, judiciário e legislativo exercessem controle recíproco. Sem que cada poder vigia-se o outro, excessos poderiam ser cometidos. O resultado prático destes freios e contrapesos seria um governo capaz de se controlar, garantindo o equilíbrio democrático. Os professores Eric Posner e Adrian Vermeule, contudo, defendem que o Executivo apresenta uma predominância se comparado aos outros poderes, sobretudo em momentos de crise. São propriamente nesses períodos de crise que o Executivo que acaba apresentando as ações de resposta, ao passo que Legislativo e Judiciário acabam não cumprindo seus papéis de controle.

No Brasil, as Forças Armadas e sua - cada vez mais frequente - participação na segurança pública estão no cerne de discussão relativa a efetividade dos freios e contrapesos previstos em nossa constituição. Para realizar essa avaliação é preciso entender a divisão de competências da segurança pública no país, analisando o instrumento jurídico pelo qual as Forças Armadas têm sido chamadas, de maneira tão frequente, a atuar: As Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Segundo: a opção constitucional e sua “reinterpretação” subsequente.

Compreender essa atuação frequente das Forças Armadas demanda o estudo de como a Constituição desenhou o sistema de segurança pública. Dos anais da Constituinte responsável pela redação da Carta de 1988, passando pela herança ditatorial do país à matriz teórica da tripartição de poderes que orienta nosso ordenamento constitucional não há indicativo de que as Forças Armadas tinham como função precípua a atuação em território nacional para garantia da segurança pública. A Constituição estabeleceu como excepcional a atuação das Forças Armadas na segurança pública, demandando que, em ocasião de seu uso houvesse justificados motivos, efetivo da tropa e espaço geográfico previamente delimitados.

A realidade contrasta com a opção constitucional que havia sido feita. Foram inúmeras operações desde a reabertura democrática com pouca atenção ao pactuado em nossa Constituição.

Terceiro: análise dos casos e problemas.

O argumento ganha força quando analisamos os casos de Operação de Garantia da Lei e da Ordem e as alterações na base normativa desde 1988. Este esforço de pesquisa tem, além de importância para testar a hipótese do trabalho, grande valor para orientar as propostas do final do trabalho no sentido de sanar lacunas legislativas e reforçar o controle dessas ações.

Quarto: proposta de solução.

O legislador brasileiro deve preencher as lacunas legislativas de forma a garantir que a Constituição seja respeitada. Ao longo do trabalho, os principais problemas terão suas causas delimitadas. Para saná-las, apresenta-se sugestão de projeto de lei nesse sentido.

Dessa forma, este trabalho de conclusão de curso contribui para suprir lacuna acadêmica de tema que merece maior atenção da academia, bem como cumpre papel propositivo da academia em solucionar problemas aplicados.

I. O Executivo na era pós-madisoniana

A Constituição de 1988 adotou a separação de poderes, destacado em seu Art. 2. Esta visão se fundamenta no antigo ideal de James Madison. De acordo com essa teoria, Executivo, Judiciário e Legislativo exerceriam funções variadas e se controlariam reciprocamente. O princípio da legalidade e os *Checks and Balances* permitiram o que Executivo fosse controlado, evitando o arbítrio. É o que, na teoria institucional, os pensadores que partem desta premissa convencionaram chamar de legalismo liberal.¹

¹ “But the simplest version of liberal legal theory holds that representative legislatures govern and should govern, subject to constitutional constraints, while executive and judicial officials carry out the law”; de POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The executive Unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011

A capacidade desta visão conceitual de explicar, de fato, o que ocorre na realidade tem sido questionada nos últimos anos. A tese apresentada no livro *The Executive Unbound* diverge desse ponto de vista, propondo que tais mecanismos de controle das teorias legalistas liberais são ineficazes para o controle do Executivo.

Os professores Eric Posner e Adrian Vermeule defendem que o Executivo, no estado administrativo moderno, apresenta uma predominância no governo e que, em períodos de crise, é o Executivo que acaba apresentando as ações de resposta. Nestes momentos de crise vivenciados pelo governo, tornam-se ainda mais evidentes as insuficiências que a teoria do legalismo liberal.²

A alegada impossibilidade de controle do Poder Executivo através dos mecanismos de *checks and balances* defendidos pelos legalistas liberais é explicada pela presença de dois problemas centrais do desenho constitucional. A delegação de poderes é um fator determinante, no estado administrativo moderno, em razão de seu caráter fortalecedor do Executivo, notadamente nos períodos de crise. As crises, mesmo que em proporções reduzidas, seriam contínuas e tal quadro poderia ser descrito, também, como uma característica do estado administrativo.³ De qualquer modo, na presença ou na ausência de crise, há sempre uma preponderância do Executivo em governar, porém o ponto sensível de análise está nos períodos de crise no qual, geralmente, existe a necessidade de delegar poderes ao Executivo para que este possa combater os fatores que a ensejaram.

Como já apresentado acima, o Executivo seria responsável pela resposta às inúmeras crises que assolam o estado administrativo. Existem alguns fatores que esclarecem os motivos desta ênfase atribuída ao Executivo no modelo pós-madisoniano.

² “So far we have examined problem with checking and monitoring that occur in normal times. The administrative state, however, is beset by recurring crises, in part because the scope of its responsibilities is so vast. Crises exacerbate the problems of liberal legalism, or so we will suggest.” Ibidem, p. 37.

³ “Emergencies are also a defining feature of the administrative state. As the scope of government’s power and responsibility expand continually, events that in earlier centuries would have been as the punishment of the gods or as bad luck, and thus merely to be suffered, became a problem for a government to solve. The climate itself, proverbially beyond human control, is now seen as a regulatory problem, and many talk of the problem of climate change as a ‘crisis’. The expanding administrative state witnesses a continual series of ‘small emergencies’ and an episodic succession of large emergencies whose timing and nature is unpredictable, but whose existence is not.” de POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The executive Unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011, p. 37.

Primeiramente, o tamanho do aparato presidencial destaca-se, quando comparado a outros poderes. Destaca-se, portanto, a capacidade de pessoal. Tal capacidade de pessoal, aliada às agências que são subordinadas ao Executivo (compreendidas como parte do departamento do próprio Poder Executivo), resultam em um grande poder concentrado nas mãos do presidente.

O realismo institucional de Vermeule e Posner oferece boa referência para compreender dinâmica constitucional brasileira. Claramente as extensas ramificações que partem do Palácio do Planalto, no caso brasileiro são significantes em períodos de crise, pois, se arquitetadas de maneira a responder uma crise implicam numa unidade extremamente poderosa, a qual o Legislativo e o Judiciário, tanto por falta de pessoal tanto por inferioridade sob o aspecto orçamentário não seriam capazes de apresentar.⁴ Em nosso país, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um claro exemplo da sobrepujança do executivo federal, em detrimento de outras instituições, tendo disponível 40,9% (quarenta e nove inteiros e nove décimos por cento) de toda a verba para gastos com pessoal.⁵

Como segunda e terceira razões, apresentam-se os denominados problemas gêmeos – *twin problems*⁶ – do legalismo liberal. São eles a delegação de poderes e as emergências, que se mostrarão correlatos.⁷ Discorrem Posner e Vermeule sobre transferência de autoridade de produzir direito e política (*law and policymaking authority*). Os poderes Judiciário e Legislativo delegariam esses poderes ao Executivo, o qual, em tempos de crise, seria responsável por um governo. As razões apresentadas para essa delegação de poderes estão além da atuação *ex post* dos demais poderes, estes estão afetados por um *déficit* informacional considerável em relação à estrutura executiva composta por agentes técnicos e especializados em larga-escala. Segundo os autores, há matérias em que este *déficit* é, por questões de sigilo, ainda mais

⁴ “Part of our story is that independent agencies like the Federal Reserve and the Securities and Exchange Commission reliably cooperated with Treasury to carry out the White House program. Although the executive branch is not ‘unitary’ in theory or even in practice, it is hardly as indecisive and fragmented as Congress showed itself to be before, during and after the financial crisis.”, POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011, p. 12.

⁵ Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁶ “Having defined our terms as far as possible, our main critical thesis is that liberal legalism has proven unable to generate meaningful constraints on the executive. Two problem bedevil liberal legalism: delegation and emergencies. (...) Delegation suggests that the legislature has ceded lawmaking authority to the executive, de facto if not de jure, while in emergencies, only the executive can supply new policies and real-world action with sufficient speed to manage events.” Ibidem, p. 12

⁷ “The two problems are related in practice. When emergencies occur legislatures acting under real constraints of time, expertise, and institutional energy typically face the choice between doing nothing at all or delegating new powers to the executive to manage the crisis. As we will see, legislatures often manage to do both things.” Ibidem, p. 13

sensível, como segurança nacional e política externa. Ademais, a estrutura hierarquizada do Executivo se mantém a salvo de problemas enfrentados por colegiados judiciários e pelas instituições legislativas, como a influência do pluralismo na deliberação, problemas de ação coletiva e a necessidade de promover composições partidárias.⁸

No entanto, quando os autores afirmam, em *The Executive Unbound*, que o Executivo não se submete a instrumentos de constrangimento como o *rule of law* e a separação de poderes, parecem sugerir que não há meios hábeis de controle deste agente governamental. No entanto, não é esta a proposta do texto. O termo “unbound” é empregado com a intenção de caracterizar o que os autores designam tiranofobia (*tyrannophobia*). As correntes do *liberal legalism* sustentam que o Executivo é, e deve ser, controlado pela lei e pela fiscalização dos demais poderes sob a perspectiva madisoniana. Entretanto, o fracasso destes mecanismos não tornaria o Poder Executivo absolutamente “unbound”. Ao contrário, os autores defendem que a tiranofobia não seria uma forma necessária de impedir um regime ditatorial, pois outros fatores estariam exercendo certo controle do Executivo. Tais fatores seriam a política e a opinião pública⁹.

A política e a opinião pública seriam fatores capazes de, ao contrário dos mecanismos legalistas liberais, controlar o Executivo porque, segundo os autores, “mesmo entre eleições, o presidente precisa, tanto de popularidade, para obter suporte político a suas políticas, quanto de credibilidade, para persuadir os demais de que suas asserções fáticas e causais são verdadeiras e de que suas intenções são benevolentes”¹⁰. Com isso, ainda que em momentos de normalidade, é indispensável que o presidente assuma compromissos, atue com responsabilidade e negocie interesses para otimizar o apoio que recebe da população e amenizar sua relação com demais representantes. O fortalecimento do Executivo, em grande parte, depende de como ele mesmo se contém perante a política e a opinião pública. Após promover concessões e conquistar popularidade e credibilidade, o presidente se torna apto a concentrar maiores poderes a sua disposição.

⁸ Cf. RANGEL, Henrique; REZENDE, Marina; BOLONHA, Carlos; em “O governo brasileiro quase unificado e o Executivo own-bounded”. *Revista Juris Poiesis*, n. 16, 2013.

⁹ POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York: Oxford University Press, 2011, p. 5

¹⁰ “Even between elections, the president needs both popularity, in order to obtain political support for his policies, and credibility, in order to persuade others that his factual and causal assertions are true and his intentions are benevolent”. *Idem*, p. 13.

A tese prevista em *The Executive Unbound* também aborda a temática madisoniana, embora de modo mais amplo, pois envolve todo um conjunto denominado *legalismo liberal*, e sustenta o fracasso do *rule of law* e da separação de poderes, assim como seus mecanismos legais de controle e fiscalização mútuos, na tentativa de constranger o Executivo. Este, por sua vez, estaria essencialmente limitado pela forma com que conquista popularidade e credibilidade, para, enfim, tornar-se mais poderoso.

Há, no entanto, algumas especificidades no caso brasileiro, se comparado com as previsões teóricas norte-americanas. Segundo Posner e Vermeule as delegações ocorrem entre os poderes integrantes do governo federal, sendo eles Executivo, Legislativo e Judiciário federais. Já no caso brasileiro, mais especificamente no caso objeto deste trabalho, existem situações que parecem evidenciar como as delegações podem partir dos Executivos estaduais para o Executivo federal.

Em matéria do uso indiscriminado das Forças Armadas, a realidade de delegações de poderes no caso brasileiro, *prima face*, está ligada ao esgotamento dos instrumentos responsáveis pela segurança pública. Trata-se de um característico pressuposto legal para o uso das operações de garantia da lei e da ordem: a subsidiariedade. Com isso, as Forças Armadas só podem ser aplicadas ao combate de questões relacionadas à segurança pública após o comprovado esgotamento das forças que possuem esta competência constitucionalmente prevista. Isso, em tese, serviria para impedir o uso discricionário das Forças Armadas na tentativa de solucionar crises locais ou regionais.

Desse modo, antes mesmo que se recorra às Forças Armadas, haveria a necessidade de demonstrar que, por exemplo, a Polícia Militar não estaria garantindo a lei e a ordem em determinado local. Em alguns casos, este pressuposto legal da subsidiariedade parece ter sido atendido, a exemplo da crise decorrente da greve da Polícia Militar do Estado da Bahia. No entanto, existem casos polêmicos de operações de garantia da lei e da ordem em que a comprovação de esgotamento das forças de segurança pública parece questionável. São exemplos casos como o emprego das Forças Armadas na segurança de toda a cidade do Rio de Janeiro durante a visita do Papa Francisco, ocupações em todas as cidades sedes da Copa do Mundo FIFA e Operação Arcanjo. Uma vez que o pressuposto legal da subsidiariedade não tenha sido cumprido nas operações de garantia da lei e da ordem, a hipótese de que as o uso das

Forças Armadas tem sido feito em inobservância aos instrumentos legais aparenta estar mais verossímil.

O marco teórico adotado pela pesquisa indica que há uma falência na tentativa de controlar o Executivo pelos tradicionais meios madisonianos – a separação de poderes e o *rule of law*. Nestes casos de uso indiscriminado das Forças Armadas, há um pressuposto legal que não está sendo observado. Alguns dos motivos que podem explicar isso passam desde o interesse do governo federal em ampliar sua influência à conveniência dos governos locais, bem como o incentivo financeiro que as Forças Armadas tem nessas operações (que acabam tendo o orçamento sustentado por créditos extraordinários). Tais acontecimentos aproximam a teoria pós-madisoniana da realidade política e institucional brasileira. Alguns casos de operações de garantia da lei e da ordem representam, no Brasil, a insuficiência dos mecanismos de controle madisonianos, considerando a violação a seu pressuposto legal da subsidiariedade.

II. O papel das Forças Armadas nas Constituições

A Constituição Cidadã de 1988 carregava consigo a missão de fazer florescer a tradição democrática brasileira mais uma vez. Florescê-la demandava, dentre inúmeros outros fatores, que se pactuasse quais seriam as atribuições das Forças Armadas dentro da Ordem Constitucional brasileira.¹¹

Será importante notar que muito embora fosse notória a preocupação social, à época, de delimitar o escopo de atuação das Forças Armadas, poucas alterações ou limitações foram observadas na Seção que dispõe sobre o tema na CFRB de 1988. Brevemente, vale a análise de

¹¹ Disponível em: <http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-133.pdf>

como a nossa história constitucional percebeu a evolução do termo ‘garantia da lei e a ordem’ e seus equivalentes nos últimos anos.

Constituição	Redação do Dispositivo
1824	Art. 145 – “sustentar a integridade do Império”
1891	Art. 14 – “e a manutenção das leis no interior”
1934	Art. 162 – “garantir os Poderes Constitucionais, a ordem e a lei”
1946	Art. 177 – “a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem”
1967	Art. 92 - “a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem”
1988	Art. 142 – “à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer deste, da lei e da ordem”

Tabela elaborada pelo autor.

Depreende-se da evolução dos termos que por mais que tenha mudado de redação a ideia das Forças Armadas garantindo a segurança sempre permeou a vida constitucional brasileira. Isso pode ter dois indicativos: é necessário, ou caminha como herança de épocas pouco democráticas.

Observa-se também que, na medida que o tempo passava, a redação da Constituição, relativa à competência dos poderes para a manutenção da estabilidade da Estado, evoluiu no sentido de tornar mais restrita as possibilidades de interpretação. Se em 1824 a Carta previa a sustentação da integridade do império, dispositivo pelo qual conseguimos imaginar que Poder Executivo da época poderia demandar as forças do Estado sob a justificativa frágil. Manter a ‘integridade’, como disposto em 1824 e destacado na tabela, pode ser justificativa para diversas atuações estatais, nem sempre orientadas pelos valores constitucionais e atentando aos direitos fundamentais.

A redação não parece ter melhorado tanto, tendo sido alvo de debate nos anais da constituinte de 1988. O debate, à época, não prosperou como alertou a oposição e a redação da Constituição ficou com termo bastante amplo que permite diversas interpretações e não traz tantas limitações ao Poder Executivo. Cabe, no entanto, destaque para a flagrante preocupação em melhorar a redação que ocupou tímido espaço nos anais da constituinte. Os debates se dividiram sobre o tema da subjetividade e a objetividade da redação.¹²

Dois Deputados, intimamente ligados ao governo ditatorial, diziam que não havia subjetividade alguma na redação. Um deles, que também era General, destacou:

“(...) gostaria de fazer uma observação, não considero absolutamente subjetivas as colocações de destinação de Forças Armadas na Constituição, de forma alguma, ou, então, todo o restante também seria subjetivo. Discordo, fundamentalmente, desta colocação. Acho que, independente de todas as justificativas – e passei de relance as múltiplas que se encontram justificando as intervenções militares – que temos de evoluir. Não posso conceber Estado democrático com possibilidade de intervenção militar da própria iniciativa, seja qual for a justificativa. Existem poderes constituídos, existem as atribuições dos órgãos responsáveis pela manutenção da ordem e, por consequência, as Forças Armadas por parte desses órgãos não podem tomar a si, solucionar crises que são de todo o Estado.”.

Por outro lado, havia quem alertava que a redação era ampla em demasia. Afirmou o Deputado Brant:

“a garantia da lei e da ordem, sem nenhuma restrição, é expressão extremamente ampla, extremamente extensa, porque incluiria qualquer infração da lei, da lei penal, da lei civil, da lei processual, da lei administrativa. Não nos podemos, Srs. Constituintes, esquecer das razões que levaram à convocação desta Assembleia Constituinte. Esta Assembleia Constituinte é a culminação de um processo em que a sociedade tentou impor ao País a hegemonia do poder civil. Não desejo retirar os espaços que as Forças Armadas brasileiras ocupam por razões culturais, históricas, sociais e políticas. Desejo apenas submeter o exercício da força legítima à autoridade

¹² Disponível em:

http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_De_E_De_Sua_Seguranca.pdf.

suprema do poder civil. O poder civil não é exclusivamente o Poder Executivo. O poder civil é também o Congresso Nacional, o poder civil é também o Poder Judiciário, através do seu órgão máximo, o Supremo Tribunal Federal. As Forças Armadas, nesta redação que aqui está, preservam a sua competência para defesa extrema do País e ainda preservam a sua capacidade e a sua competência legal de intervir nos assuntos externos, na defesa da Constituição, das instituições democráticas, da lei e da ordem, mas apenas quando convocadas expressamente pelo Senhor Presidente da República, pelo Presidente do Congresso Nacional ou pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Neste instante os olhos da sociedade e os olhos da História estão postos aqui em nós. Não podemos simplesmente legitimar a ocupação indiscriminada de espaço pelas Forças Armadas. Temos que submetê-las ao controle civil.”¹³

Objetivamente, estava o deputado Brant alertando para a incapacidade de controlar as Forças Armadas.

Os debates não levaram a uma mudança do que foi apresentado pelo relator, tendo a redação mais ampla e subjetiva sido aprovada e convertida em texto definitivo da Constituição de 1988. A escolha constitucional priorizou a agilidade para responder a crises. Por outro lado, a Constituição também cria uma válvula para ação incontrolada do Executivo.

Tem valor também, entender a origem do termo “garantia da lei e a ordem” na Constituição da República de 1988. A tabela abaixo traz as alterações feitas no início do texto constitucional relativo às Forças Armadas. Nela podemos identificar que houve uma singela modificação na redação da Constituição de 1967 para a atual.

CF 1967	CF 1988
Art 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares,	Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com

¹³ Disponível em:

http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_De_E_De_Sua_Seguranca.pdf

<p>organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.</p>	<p>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.</p>
<p>§ 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem</p>	<p>§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.</p>

As alterações relevantes (não relativas à mudança de nome das instituições)¹⁴, portanto, podem ser resumidas em dois pontos. Primeiro, retirada do parágrafo primeiro do art. 92 da CF de 1967 e inclusão de texto muito semelhante no caput do art. 142 da CF de 1988. As alterações de texto são duas: (i) retirada do termo “poderes constituídos” para inclusão de “poderes constitucionais” e (ii) inclusão de “por iniciativa de qualquer destes”, destacando que a prerrogativa de garantia da lei e da ordem é de todos os poderes constitucionais, em contraste a redação passada que colocava tal prerrogativa como exclusiva das Forças Armadas.

Essa alteração é significativa e tem lastro nas importantes discussões travadas no período da constituinte. O esforço para tornar mais assertiva a redação e diminuir a margem interpretativa a ocasião de uso do instrumento da GLO tangibiliza, ainda que timidamente, o receio de que as Forças Armadas não tivessem como ser controladas. Pode-se questionar a efetividade do resultado, porém há evidência histórica de mobilização para essa restrição na redação legislativa.

¹⁴ Observa-se a mudança de nome: As antigas “Marinha de Guerra” e “Aeronáutica Militar passaram a ser chamadas das atuais “Marinha” e a e “Aeronáutica”, respectivamente.

III. Base Legal e Normativa das Operações de Garantia da Lei e da Ordem

Para avançar no argumento, é importante compreender a base legal e normativa das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. A Constituição da República previu que Lei Complementar deve definir “normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”¹⁵ Em 1999, a Lei Complementar 97 (“LC 97/1999”) delimita como se dará o emprego das Forças Armadas. Os quatro primeiros parágrafos do art. 15 da LC 97/1999 serão de suma importância para entender como o legislador pretendeu estabelecer o regramento das Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Já no início da sua redação, a LC 97/1999 faz menção ao art. 144 da CF que, por sua vez, trata da segurança pública. Está aqui a primeira interseção entre as Forças Armadas e a Segurança Pública, em dispositivo infraconstitucional. Este fato causa alguma estranheza, vez que o art. 142 da CF dispõe que Lei Complementar deve regulamentar o uso das Forças Armadas e uma das primeiras medidas que a LC 97/1999 determina é ligar as Forças a capítulo distante de sua competência, qual seja, o da Segurança Pública.¹⁶

¹⁵ Art. 142, CF.

¹⁶ Do entendimento de que a regra de competência do nosso sistema federativo prescreve as competências não enumeradas presumem-se insertas na autoridade dos estados - (*De acordo com a CRFB/88: “Art. 25 §1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição [...]”*.)

Já foi mencionado que os anais da Constituição registraram brevíssimos momentos nos quais os constituintes discutiram a hipótese de trazer para dentro da redação constitucional a regulamentação das “operações de garantia da lei e a ordem”. Da leitura dos registros históricos, apresentamos que a preocupação era delimitar a redação, de forma a reduzir a subjetividade das avaliações de quando seria possível decretar as operações.

Primeiramente, a atuação das Forças Armadas aqui não era bem-vinda, vez que não se esperava dela atuação na segurança pública. Em segundo lugar, as redações sugeridas deixavam o termo demasiadamente amplo, de forma que a comissão entendeu que carecia segurança jurídica para registrar tais pretensões na Constituição da República.

É importante então que analisemos a fundo os artigos da referida Lei Complementar para entender qual era a intenção do legislador de 1999 e se ele estaria concordando ou indo de encontro as decisões tomadas pelo nosso constituinte.

Eis o disposto no parágrafo segundo do art. 15 da referida lei:

“§ 2º 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”.

É notória a preocupação do legislador em estabelecer o primeiro gatilho para que se pudesse pensar em Operações de Garantia da Lei e da Ordem – os instrumentos destinados a preservação da ordem pública deveriam estar esgotados.

Não satisfeito, traz ainda maior delimitação ao termo ‘esgotados os instrumentos’ quando demanda, em seu parágrafo terceiro, um reconhecimento formal pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual para que as forças de segurança do art. 144 cumpram sua missão

constitucional.¹⁷ E é em seu artigo quarto que importante delimitação, no sentido de impor limites ao dispositivo, é feita:

“§ 4^o Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3^o deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, 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.”

Por último, o arcabouço legal das Operações de GLO é completo pelo Decreto 3897 de 2001. Este fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas nestas operações.

A LC 97/1999 recebeu adições importantes de parágrafos no artigo 15 pela LC 117 de 2004. Essas adições vão de encontro, concordando, com pontos relevantes da redação do Decreto 3897 de 2001. O Decreto, destaca já em suas considerações iniciais, por exemplo, que toma como respaldo o Parecer AGU GM-025¹⁸ de 10 de agosto de 2001. Este parecer, por sua vez, para além de reconhecer sua própria “produção às pressas”, analisava a LC 97/1999 despida dos parágrafos terceiro e quarto (inseridos pela LC 117 de 2004) que trazem limitações importantes, como já destacadas, para a autorização de uma Op. GLO. É o caso, portanto, de que se questione racionais apresentados após esta data embasados nas previsões do Decreto.

¹⁷ LC 97 de 99, Art. 15 § 2^a 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.

¹⁸ Parecer AGU: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754715>

IV. A reinterpretação constitucional pós-madisoniana

As interpretações desse arcabouço legal são diversas. O entendimento do Ministério da Defesa é de que as Operações de Garantia da Lei e da Ordem ocorrem nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem. É como dispõe a página institucional do Ministério da Defesa, fazendo em seguida referência ao arcabouço legal pertinente que tem início no art. 142 da Constituição passando pela Lei Complementar 97 de 1999 e pelo Decreto 3897 de 2001. Adicionalmente, destaca em seu manual que *“A decisão sobre o emprego excepcional das tropas é feita pela Presidência da República, por motivação ou não dos governadores ou dos presidentes dos demais Poderes constitucionais.”*¹⁹

Nesta sessão será importante destacar, primeiro, que o entendimento do Ministério da Defesa de que é prerrogativa do presidente, como bem entende, de autorizar a operação da garantia da lei e da ordem é equivocada. Não há respaldo legal para supor que o presidente poderia decidir unilateralmente sobre isso. Em segundo lugar, será importante observar que o mundo real apresenta um cenário ainda pior, onde o texto legal goza de pouco ou nenhum respeito. As preocupações do legislador em estabelecer critérios e gatilhos para que uma Operação GLO

¹⁹ Ministério da Defesa: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>

fosse deflagrada, em consonância com a tripartição de poderes do nosso Estado, foram completamente desrespeitados nos últimos tempos.

A academia, por sua vez, tem registros breves sobre o tema. Este, pelo qual se entende a possibilidade de atuação das Forças Armadas na segurança pública, é muito pouco estudado pelos professores de direito constitucional no país. A produção acadêmica é escassa e sequer há demanda submetida ao Supremo Tribunal Federal.²⁰

Destacam-se dois pareceres de atuais ministros do Supremo sobre o tema. Ainda em suas carreiras antigas carreiras públicas, apresentaram em 2001 e 2006 pareceres. O primeiro parecer, assinado pelo então AGU Gilmar Mendes, em opinião encomendada pela presidência “às pressas”, no dia 10 de agosto, daria base legal para um decreto presidencial que sairia exatas duas semanas depois. O parecer data do início do milênio e tanto o arcabouço legal da GLO, quanto o uso de referido instrumento sofreu alterações substanciais com o passar o tempo. A análise desse agrega valor para o presente trabalho por dois motivos, pois demonstra de que forma foi construído uma importante atualização na base legal das Operações de Garantia da Lei e da Ordem – às pressas, para atender um pedido presidencial e com nenhuma atenção a intenção do constituinte.

O segundo parecer, do então Procurador do Estado Luís Roberto Barroso, já em 2006 e, portanto, após alterações introduzidas pela LC 117 de 2014 na da LC 97 de 99, analisa importantes aspectos da discussão jurídica enfrentada por este trabalho. A análise desse parecer, por sua vez, tem grande valor por ser uma das primeiras publicações acadêmicas sobre o tema. Apresenta, contudo, conclusão controversa sobre o tema.

Barroso reconhece que as FA não estão no capítulo destinado a segurança pública e que, à despeito disso, têm atuado em operações voltadas a este fim, com base no art. 142 da CF. Aponta, ainda introdução do seu parecer, que as ações até então tem sido episódicas, sinalizando que, por isso, não haveria um grande problema. Segundo ele a Constituição dispõe que as FA têm que, precipuamente, defender a Pátria. Mas também tem “*inúmeras outras considerações*

²⁰ Para o Supremo Tribunal Federal, recentemente, foi submetida uma ADI para analisar qual tribunal competente para julgar os casos que surgem durante uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem. Não foi levado ao Supremo, contudo, qualquer demanda para análise da admissibilidade de um Decreto autorizando uma Operação GLO.

institucionais, inclusive as que se relacionam com a tutela dos direitos fundamentais e o respeito à Federação, tal atuação deve ser concebida de maneira moderada e excepcional”. ²¹

Dando continuidade ao argumento, diz que a legislação apresenta três tipos de atuação das FA para GLO. Por motivos de escopo desta pesquisa, é pertinente a discussão apenas das duas primeiras.²²

A primeira, mais simples, está voltada para ações de segurança em grandes eventos ou de segurança de chefes de Estado. Esta atuação está guiada pela predominância do interesse nacional previsto no art. 25, I da CFRB e está prevista no Decreto 3.897 de 2001.²³

A segunda, mais complexa, diz respeito a ações de segurança por solicitação do Governador de Estado. O trabalho já apresentou a produção legislativa que veio endereçar o pedido do parágrafo primeiro do art. 142 da CF. A LC 97 de 99 que sofreu alterações pela LC 117 de 2004, aponta em seu art. 15 que este tipo de atuação se dará apenas após esgotados os instrumentos legais e por demanda do Chefe do Executivo do ente federado.²⁴ É justamente nesse dispositivo que o então procurador se baseia para cravar que a LC 97 de 99 é compatível com nosso modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal de 1988.²⁵ Adiciona ainda que o parágrafo quarto do referido artigo serviria de base para o entendimento de que *“a atuação federal não precisará se estender por todo o território do estado, podendo se restringir apenas a áreas específicas, em que a presença das Forças Armadas se mostre necessária e doravante”*²⁶²⁷

O valor do parecer está em seu pioneirismo. Os principais argumentos e sugestões do parecer estão, contudo, em descompasso com a legislação. Primeiro, pois Barroso pretende esgotar as

²¹ Parecer n02 de 2007 - Luís Roberto Barroso. R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (62), 2007. p. 362.

²² Estas dizem respeito a gatilhos político-administrativos para o emprego das Forças Armadas. A terceira diz respeito a matéria processual penal militar.

²³ Art. 5, parágrafo único do Decreto 3.897 de 2001.

²⁴ *“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”.* O legislador atentou para a falta necessidade de delimitar o que considera por esgotados dizendo que isto seria observado *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”.*

²⁵ *“é plenamente compatível com esse modelo cooperativo de federação, sem deixar, tampouco, de se informar pelo princípio da subsidiariedade. Aplicado à organização federativa, esse princípio leva à impossibilidade de o Governo da União de se incumbir de tarefas que os governos estaduais possam realizar.”*

²⁶ Art. 15 p4 – de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo delimitado

²⁷ Parecer n02 de 2007 - Luís Roberto Barroso. R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (62), 2007. p. 376.

possibilidades de uso das GLO com seu parecer, mas ignora os seguintes cenários legais que não encontram respaldo na realidade dos fatos – será analisado em capítulo posterior.

Em segundo lugar, pois, a sugestão do parecer de que os Governo Federal, Estadual e as Forças Armadas devessem realizar convênios para “participações mais prolongadas” ignora o texto constitucional e fere o federalismo ao tolerar a hipótese de que o Executivo Federal assumiria por tanto tempo a competência dos Estados.²⁸ Como justificativa para tal sugestão, aponta que essa era a intenção dos parlamentares quando da redação da LC 97 de 99.²⁹ Não se discute a veracidade de tal intenção dos parlamentares. Se discute se essa intenção é coerente com a Carta Magna. Evidente que não, pois, como já observado no início do trabalho, o constituinte alocou a segurança pública em capítulo a parte da segurança pública e delimitou em caráter excepcionalíssimo as possibilidades de atuação das Forças Armadas. Não está previsto em nosso ordenamento GLOs ‘mais prolongadas’. A sugestão criativa do então procurador tem valor para que critérios de publicidade de informação e prestação de contas da lei de convênios seja trazida para o arcabouço legal da GLO, mas de forma alguma para que se proponha uma atuação prolongada com base neste instrumento, pois a CF não o admite.

²⁸ A hipótese da GLO, notadamente, foi pensada como mecanismo excepcional para a garantia da lei e da ordem. Imaginar GLOs prologadas não encontra amparo no texto constitucional.

²⁹ Barroso destaca em seu parecer que o parecer da Comissão de Segurança da Câmara de Deputados sobre o então projeto de lei, relatado pelo Deputado Antônio Carlos Bisciais (PT-RJ) em 12 ago.2004, reflete o entendimento predominante durante o processo legislativo: “o projeto atende a reclamo de toda a sociedade brasileira e de diversos parlamentares dessa Casa quanto à necessidade de intervenção das Forças Armadas quando os índices de violência e de criminalidade ficarem insustentáveis”.

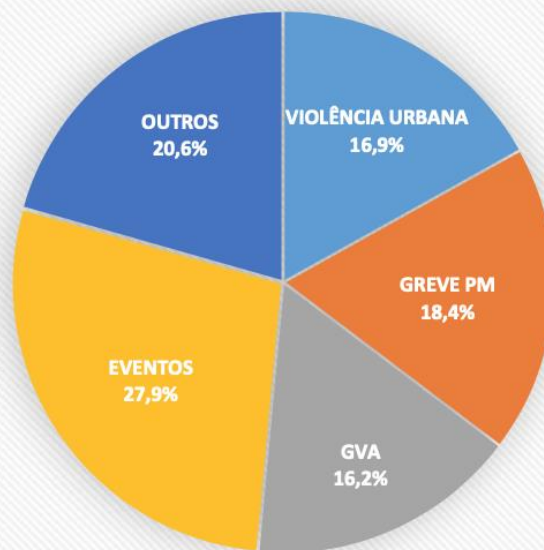
V. Análise das GLO desde 1988

O Ministério da Defesa divulgou dados sobre as Operações de Garantia da Lei e da Ordem recentemente. Até 2017 esses números não eram de fácil acesso, estando qualquer pesquisador obrigado a acessá-los via pedidos de acesso a informação.

As informações fornecidas são relevantes por dois motivos. Primeiro, compilam e dão uma visibilidade ao todo pela primeira vez, pelo qual podemos estudar o tema e aproximar teorias da realidade. Segundo, pois a ausência de algumas informações serve de indicativo do que não se quer discutir com o público.

Os dados fornecidos não apontam, com exatidão, por exemplo, a quantidade de tempo de cada operação. Não se chega a falar dos gastos financeiros dispendidos em cada operação – fato que é grave, se pensarmos que a lógica de ações do Estado é a absoluta transparência de informações. Abaixo, temos quatro gráficos. Os dois primeiros, ofertados pelo Ministério da Defesa, nos fornece informações sobre a quantidade de operações e o motivo que deu origem a ela, divida por ano. Os seguintes são gráficos autorais que nos indicam o valor que algumas informações não fornecidas tem para que se aprofunde a avaliação do que tem sido feito nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Ações de GLO por tipo (1992-2019)



■ VIOLÊNCIA URBANA ■ GREVE PM ■ GVA ■ EVENTOS ■ OUTROS

ANO	VIOLÊNCIA URBANA	GREVE PM	GVA	EVENTO	OUTRO	TOTAL
1992	0	0	1	1	0	2
1993	0	0	0	0	0	0
1994	2	0	1	0	0	3
1995	0	0	0	0	0	0
1996	0	0	1	0	4	5
1997	0	5	0	0	1	6
1998	0	0	1	2	3	6
1999	2	1	0	2	3	8
2000	0	4	1	3	3	11
2001	1	5	0	1	2	9
2002	0	0	1	1	0	2
2003	1	1	0	0	1	3
2004	4	0	2	2	1	9
2005	0	0	1	4	1	6
2006	1	0	2	1	3	7
2007	1	0	0	3	2	6
2008	0	0	1	0	0	1
2009	0	0	2	0	0	2
2010	1	0	1	4	0	6
2011	0	3	1	3	0	7
2012	1	1	1	3	0	6
2013	0	0	0	3	0	3
2014	2	2	1	3	0	8
2015	1	0	0	1	0	2
2016	1	1	1	1	0	4
2017	5	2	1	0	0	8
2018	0	0	2	0	3	5
2019	0	0	0	0	1	1
TOTAIS	23	25	22	38	28	136

Tais gráficos não nos comunicam a quantidade de tempo que cada operação durou - uma operação pode ter duração de uma semana ou mais vários meses. Justamente por isso, em seguida, temos uma tabela autoral para indicar o tempo de cada operação. Para calcular o tempo aproximado de cada operação, adotou-se como tempo mínimo de uma operação de 1 (um) mês. Essa não é uma conclusão exata, porém nos ajuda em termos de uma análise preliminar. É, na verdade, uma aproximação. Os dados indicam o mês de início e o mês de término de cada operação. Quando uma operação, por exemplo, tem início indicado em março de 2018 e término em março de 2018, consideramos como tempo de operação 1 (um) mês.

Dessa forma, temos abaixo, que a junção de “Greve PM” e “Violência” temos um campo de 33%, significando que a demanda dos Estados por ajuda na segurança pública, teoricamente admitindo a falência dos instrumentos de segurança, é considerável.



Gráfico elaborado pelo autor

É relevante contrastar os dois gráficos em pizza, pois as informações da quantidade não comunicam exatamente o tempo que a presença das forças armadas tem sido demandadas nas ruas. Não adianta sabermos que, por exemplo, a categoria “outros” responde por aproximadamente 20% das operações se não sabemos quanto tempo cada operação deixou as

tropas na rua. O fator temporal de cada operação parece comunicar melhor a gravidade da situação de segurança brasileira melhor do que o número de operações. Seguindo o exemplo da categoria “outros”, temos que 29% do tempo que as tropas ficaram na rua foram em emprego para resolver garantia da lei e da ordem classificadas como “outros”.

A indefinição do que é exatamente “outros” deve ser motivo de atenção pelo fato de importante medida excepcional na democracia brasileira ser usado sem um critério específico. A mensagem passada é de que quase um terço das operações são classificadas em critério que não especifica qual o uso que está sendo dado às Forças Armadas em território nacional.

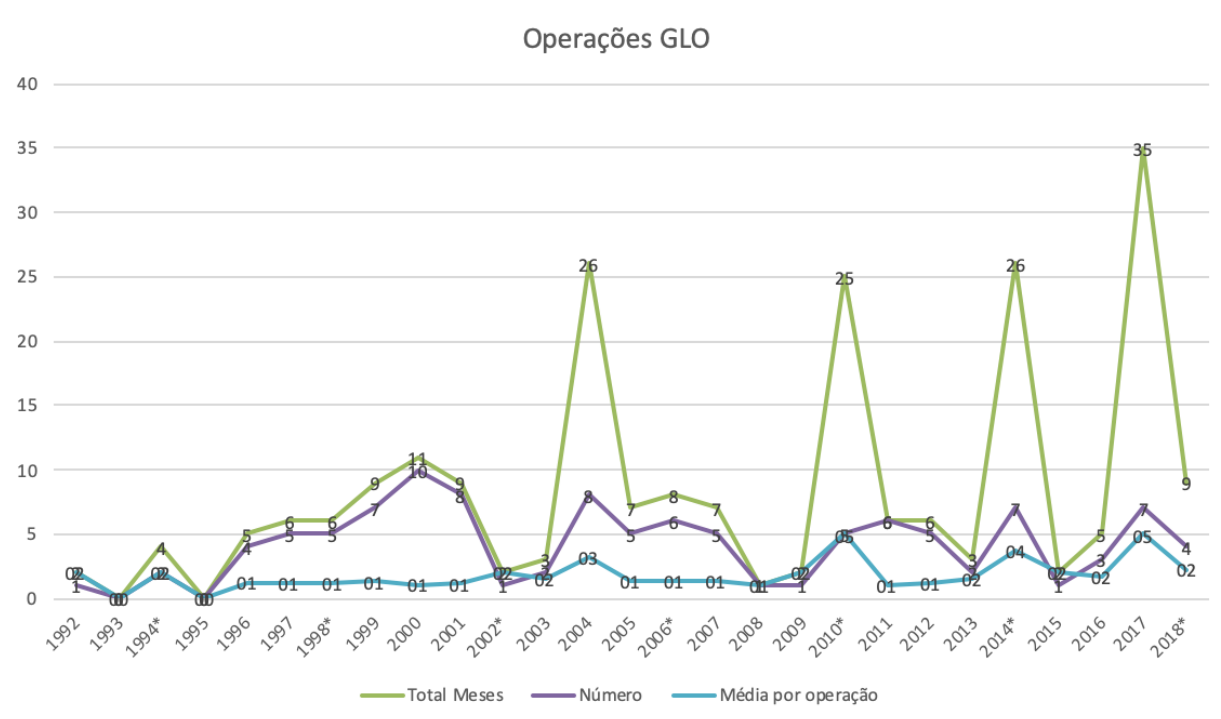


Gráfico elaborado pelo autor

Indicativo importante de que os dados publicados pelo Ministério da Defesa não contam a história toda. Os dados são superficiais. Importantes informações como: (i) qual foi o decreto presidencial autorizando a operação; (ii) qual foi o efetivo empregado em cada operação, (iii) qual foi o orçamento de cada operação.

Essas informações por mais óbvias e vitais que pareçam após um emprego excepcional das Forças Armadas não são publicadas. Vale observar que as três apontadas são pré-requisitos para que se possa deflagrar uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem. A publicidade desses

dados para que se possa verificar se a presidência está em conformidade com a legislação deve ser implementada. Lei, Decreto ou ainda Regulamentação que trouxesse a obrigatoriedade de tais publicações seriam muito bem-vindas, revigorando a publicidade em gastos com Forças Armadas, tão necessária numa democracia.

VI. Inobservância dos requisitos legais e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem

As operações de garantia da lei e da ordem³⁰, como já abordado, são operações militares conduzidas pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado³¹, que têm por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos de segurança para isso previstos no art. 144³² da Constituição. O Decreto Presidencial N° 3.897, de 24 de Agosto de 2001, incrementou sobremaneira as previsões e diretrizes para o emprego das Forças Armadas em Decretos de garantia da lei e da ordem previstas na Lei Complementar 97/99. Aquela norma ressalta a centralidade do poder do Presidente da República, chefe do Poder Executivo, ao convocar as Forças Armadas para o reestabelecimento da ordem.³³

As operações de garantia da lei e da ordem são pautadas em leis constitucionais e infraconstitucionais³⁴ visando a garantia, sobretudo de garantias e direitos fundamentais

³⁰ Disponível em:

http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf.

³¹ Observa-se aqui um claro exemplo da preocupação do Legislador em prevenir outros períodos tiranos, ou seja, as operações militares em períodos no qual não há guerra devem obedecer, taxativamente, os critérios de temporalidade e espaço pré-estabelecidos. Identifica-se aqui a ‘tiranofobia’ (termo importado de POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The executive Unobound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011).

³² Art. 144, CF: “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”

³³ O parágrafo 1º do Artigo 15 dessa lei prescreve que compete ao Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas, por sua iniciativa ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas.

³⁴ (i) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; (ii) Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar no 117, de 2 de setembro de 2004 e Lei Complementar no 136, de 25 de agosto de 2010 (dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o

previstos na Constituição Federal, tais como propriedade, dignidade da pessoa humana, segurança, liberdade, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e prevalência dos direitos humanos. Contudo, observa-se que além da previsão constitucional de garantia da ordem e de direitos fundamentais, há, nesse emprego intenso das Forças Armadas, a maximização da proposta tanto sob um prisma de equilíbrio institucional, como num emprego em grande número quando não há sequer crise.

Na teoria institucional, quando se discute sobre disputas pela autoridade, é comum também se referir à criação de precedentes políticos.³⁵ Os precedentes políticos podem ser precedentes judiciais ou não-judiciais e se destinam à criação de um relevante fato a partir do qual a concepção existente sobre determinado poder constitucional passa a residir sob os domínios de outro ator político. O gráfico temporal, mostra um disparo no tempo de operações a partir de 2004, já no governo Lula. São anos atípicos também 2010, ainda no governo Lula, 2014 no governo Dilma e 2017 no governo Temer, todos com operações que, em conjunto, somam mais de 20 meses de tropas empregadas em território nacional para “Operações de Garantia da Lei e da Ordem”. O grande marco de publicidade deste instrumento jurídico foi a Operação Arcanjo³⁶. Deflagrada em novembro de 2010, por solicitação do governador Sergio Cabral ao Presidente Lula e com apoio do então Ministro Nelson Jobim. Os governos federal e estadual do Rio de Janeiro colocaram sua reputação em cheque ao testar todo o poder do Estado para adentrar uma área na qual não se fazia valer o império da lei. Após dois anos de operação, o relativo sucesso das ocupações nos complexos de favelas, retomando a presença do Estado em território anteriormente dominado pelo tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e pelo crime organizado e reduzindo os índices de criminalidade no local e em seus arredores,

emprego das FA); (iii) Decreto no 3.897, de 24 de agosto de 2001 (fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem).

³⁵ A assertiva se refere, especificamente, a um dos argumentos sustentados em POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2010, quando o conceito de mudança constitucional passa a ser analisado. A partir desta referência, é possível afirmar que a mudança constitucional não se limita a uma aproximação formal das mudanças textuais, nem mesmo às esporádicas alterações decorrentes de interpretações e decisões judiciais, que, em geral, pouco afetam o exercício prático dos poderes constitucionais. Para Posner e Vermeule, uma autêntica mudança no desenho constitucional norte-americano resultará da formação de um precedente político, como desfecho de uma disputa pela autoridade de produzir o direito e a política entre duas ou mais instituições.

³⁶ Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/93-trabalho-do-exercito-no-complexo-do-alemao-e-exemplo-de-devocao-a-cao-publica-diz-amorim>.

provocou uma mudança no posicionamento de muitos juristas, de alguns canais de mídia e da população, que, inicialmente, temiam pelos riscos da tirania.³⁷

Com a quebra da resistência que se observava, é possível sustentar que a Operação Arcanjo, que obteve repercussão internacional, representa um precedente político não-judicial, pois o governo federal passou a controlar autoridade política para recorrer às Forças Armadas no combate a crises locais e regionais de segurança pública. Neste exemplo de fortalecimento do Poder Executivo federal, existe uma explicação para o Executivo almejar este poder. Através do combate de tais crises por meio de suas forças militares, o Executivo consegue se fortalecer, de um lado, aumentando sua popularidade com relação aos destinatários da manobra ou da ocupação, bem como de seus expectadores, e, de outro lado, conquistando credibilidade entre as autoridades regionais que não eram capazes de solucionar a questão ou, no mínimo, avaliavam os custos da solução como mais elevados que seus próprios benefícios.

Sustentar que a Operação Arcanjo³⁸ representa um precedente político não-judicial no Brasil, entretanto, implica dizer que houve transferência de autoridade política, ou seja, alguém perdeu a prerrogativa de recorrer legitimamente a um poder constitucional pelo fato de seu exercício passar a ser reconhecido como de diverso ator político. Neste ponto, especificamente, é possível apresentar uma particularidade do desenho constitucional brasileiro. Os cenários de crise de segurança pública que ensejaram o desenvolvimento das operações de garantia da lei e da ordem conduziram a delegações distintas das que se costumavam observar. A partir deste precedente político, é possível considerar que houve delegação de poder dos Poderes Executivos estaduais ao Poder Executivo federal. Trata-se de um caso particular de emergência e delegação, pois envolve entes federativos, não meramente poderes de Estado vinculados à mesma entidade como ocorre na maioria dos casos. O argumento de que há um precedente político se fortalece quando analisada a emergência nos casos de emprego das Forças Armadas em crises locais ou regionais de segurança pública sob o prisma de delegações e emergências. O caso da Operação Arcanjo não foi um episódio isolado no contexto político e institucional

³⁷ Os dados disponibilizados pelo Ministério da Defesa nos dão indicativos deste fato, porém faltam informações cruciais, tais como o tempo total exato de uma operação, qual foi o efetivo empregado nela, qual foi a limitação geográfica delimitada e qual foi a justificativa para que a operação fosse decretada.

³⁸ A Operação Arcanjo marcou o início da guerra ao tráfico e as milícias na cidade do Rio de Janeiro. Pela solicitação do Governador do Estado, Sérgio Cabral, tropas militares foram enviadas para invadir o Complexo do Alemão. Materialmente, foram mobilizadas as Brigadas de Fuzileiros Navais, Paraquedista, Aviação do Exército e Blindados. Seu início foi decretado no dia 25 de novembro de 2010.

brasileiro, mas, desde sua ocorrência, tem se repetido o recurso a operações de garantia da lei e da ordem, criando-se um padrão de intervenção das Forças Armadas nos Estados.

Os resultados das operações de garantia da lei e da ordem fortalecem o Executivo federal. Quando complexos problemas que assolam as autoridades e que perturbam as populações locais e regionais são solucionados pela intervenção das Forças Armadas, há um benefício político conquistado pela Presidência da República. Em primeiro lugar, as autoridades locais e regionais deixam de conviver com um problema de sua responsabilidade e que pode prejudicar a imagem de seu governo para as próximas disputas eleitorais – o que explica a conveniência das intervenções. Tais acontecimentos, logicamente, não se resumem à formação de sentimentos de gratidão e lealdade que se poderia cogitar em um mundo perfeccionista. Ao contrário, isso se converte em credibilidade nas instâncias políticas de governo e, quando o governo federal precisar de apoio político para empreender seus planos, aquelas autoridades serão cobradas a apoiá-lo. Em segundo lugar, a população beneficiada com a operação passará confiar mais no governo federal e, mesmo que não haja uma mudança radical na influência de seu partido político entre aqueles cidadãos, certamente haverá uma melhoria em sua popularidade, algo que repercute positivamente na governabilidade da Presidência. Em razão destes benefícios políticos existentes, nem sempre as operações de garantia da lei e da ordem observarão estritamente os termos e pressupostos legais exigidos. Nestes casos, quando não observado o pressuposto da subsidiariedade ou as limitações espaço-temporais preestabelecidas, por exemplo, fica demonstrado o uso político das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem, pois os motivos que ensejaram sua implementação foram mais intensos e poderosos do que as limitações legais impostas. Isso fortalece a importância de apreciar tal objeto a partir do que sustenta o marco teórico pós-madisoniano.

Algumas operações de garantia da lei e da ordem obtiveram maior repercussão e relevância do que outras. A que se popularizou como Operação Arcanjo caracteriza o precedente político de uso das Forças Armadas em crises locais e regionais de segurança pública, mas as operações desenvolvidas posteriormente esclarecem como tais medidas podem ilustrar um uso político mais ou menos acentuado por parte do governo federal, assim como os governos estaduais passaram a compreender tais mecanismos de uma maneira mais conveniente a seus interesses.

a. Greve da Polícia Militar da Bahia em 2012.

A greve da Polícia Militar da Bahia, decretada no dia 31 de janeiro de 2012, *a priori*, representava uma questão delicada restrita ao Estado da Bahia. Porém, rapidamente, a questão colocou-se pauta na agenda presidencial e do Senado. As escutas, autorizadas pela justiça, entre os grevistas baianos mostravam um planejamento de expansão dessa greve para os Estados de SP, RJ, PA, PR, projetando-a nacionalmente. Na semana seguinte ao início da greve na Bahia, foi decretada a greve das Polícias Militar, Civil e dos Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro. O quadro encarado pelo governo era de uma crise institucional entre as forças de segurança e seus respectivos Governos Estaduais, os quais tinham limitações orçamentárias para acatar a pauta de reivindicação. O quadro tornava-se mais crítico sob a análise de que a greve no nordeste precedia o período de festividades populares internacionalmente conhecido como carnaval em duas semanas, fazendo-se mister a presença das forças de segurança na rua.

O Governo Federal, no intuito de conter a onda de greves das forças de segurança no país, determinou que as Forças Armadas operassem visando a garantia da lei e da ordem em todo o Estado da Bahia. O controle da greve foi efetuado em duas frentes de ação. A primeira, garantindo a segurança da população e fazendo presença nas ruas, demonstrando que o Estado seguia presente. Com a ocupação, a sensação de insegurança da população regional foi combatida, enfraquecendo o movimento grevista. A segunda, isolando os manifestantes e negociando o fim imediato da greve. O panorama nacional mostrou-se mais calmo logo após o fim da greve da Polícia Militar baiana, sendo seguida pelo fim da greve das Polícias e dos Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro. Evidencia-se a conveniência do uso das Forças Armadas quando o Governo Estadual se recusa a negociar com as forças grevistas. Não havia qualquer canal de comunicação entre o governo e os policiais militares. Ao que parece, a intervenção com forças militares do governo federal era dotada de maior credibilidade do que a abertura de um diálogo com a outra parte. Essa análise ganha ainda mais força, quando em 2014, o governo estadual respondeu, à luz de 2012, não hesitando em decretar a outra operação de garantia da lei e da ordem por parte das forças armadas em território baiano.

Depreende-se dos acontecimentos que, em 2012, havia justificada necessidade do uso das Forças Armadas. O emprego do Exército veio no sentido de garantir a lei e a ordem, prevenindo que uma crise de segurança se transformasse em uma calamidade social às vésperas do carnaval. Por maior que fosse a calamidade e a necessidade, nenhum dos ritos previstos em lei foram seguidos. Não houve decretação da Falência das Forças de Segurança por parte do Governador do Estado, conforme previsto no parágrafo terceiro do Artigo 15 da Lei Complementar 97 de

1999, pilar normativo deste instrumento jurídico. O dispositivo é cristalino, complementando a interpretação dos parágrafos primeiro e segundo, colocando limitação formal a O fato se repete na greve da PM de 2014 – com o agravante de que neste ano não se precedia nenhuma festividade como o carnaval.

A decretação de Operação de Garantia da Lei e da Ordem sem o mínimo respeito ao que dispõe a legislação fere nosso ordenamento constitucional e ignora os riscos inerentes a uma ação sem freios e contrapesos que foi iniciada pela então presidente da República Dilma Rousseff.

b. Operação Arcanjo

A atenção recebida pela operação de ocupação do Complexo do Alemão na cidade do Rio de Janeiro em Novembro de 2010 foi mundial. O globo terrestre assistiu a cenas dos blindados auxiliando a incursão das Forças Armadas para o reestabelecimento da ordem naquele complexo de favelas. A operação de garantia da lei e da ordem foi estabelecida pelo Decreto Ministerial nº14/2010.³⁹ O contexto dessa operação era delicado tanto pela necessidade de presença do Estado em locais dominados por facções criminosas como pelo fato de que o município em questão sediaria jogos da Copa do Mundo FIFA e seria a cidade sede dos Jogos Olímpicos 2016. Dadas as exigências logísticas e de pessoal para o controle contínuo da área, o governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou ao Ministro da Defesa a continuidade das Forças Armadas na operação de pacificação do Complexo do Alemão.

INDICADOR ESTRATÉGICO ⁴⁰	28 NOV 09 a 27 NOV 10	28 NOV 10 a 23 NOV 11	Diferença Absoluta	Diferença Percentual
Homicídio doloso	121	110	-11	-9.1
Latrocínio	10	6	-4	-40,0
Resistência com morte do opositor	73	25	-48	-65,8

³⁹ Tal decreto, na prática, atuou com o efeito de Decreto Presidencial exigido para Decreto de Operação de Garantia da Lei e da Ordem.

⁴⁰ “De acordo com o instituto de Segurança pública do Rio de Janeiro (ISP). A análise enfocou dados de três delegacias policiais (22ª, 38ª e 44ª DP) que atendem às comunidades do Alemão e da Vila Cruzeiro e também aos bairros do entorno (Engenho da Rainha, Tomás Coelho, Inhaúma, Del Castilho, Maria da Graça, Olaria, Penha, Penha Circular, Brás de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral e Jardim América)” Em: MENDES, C. A. K. Considerações sobre a Força de Pacificação empregada no Rio de Janeiro. **Coleção Meira Mattos, revista das ciências militares**, Vol. 3, 27, 2012.

Letalidade violenta (homicídio + latrocínio + auto de resistência + lesão seguida de morte)	208	141	-67	-32,2
Roubo de veículo	1560	1047	-513	-32,9
Roubo a transeunte	3016	2183	-833	-27,6

Cabem aqui duas análises com relação a ações tomadas de maneira desconsoante com as previsões legais, no intuito de provar a conveniência da ação federal: (i) o início da operação ter como marco um decreto ministerial e não um Decreto Presidencial, conforme previsto pela Lei Complementar 97/1999 e (ii) o aumento temporal da operação que vai de encontro com um dos fatores delimitadores das operações de garantia da lei e da ordem, durabilidade pré-estabelecida. Estabelece a lei supracitada, em seu artigo 15, § 2o, que as ações das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, ocorrerão “de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República”. A delegação de competência da segurança pública do Governo Estadual para o Federal e a resposta do segundo vindo de maneira ilegal é um forte indício de que o uso das Forças Armadas tinha interesse político, sobretudo quando aliada a segunda análise. O aumento temporal de mais de 50% na operação, contrasta com as previsões legais concernentes a limitação temporal dessas ações. Essa prorrogação da permanência das Forças Armadas, indica também o uso político dessa instituição. Os intuits governamentais na extensão dessa operação residem no aumento de popularidade e da credibilidade. Primeiramente, a redução da criminalidade remete a um cenário de maior segurança no complexo do alemão, enquanto que a prorrogação da ação de ocupação aponta no sentido de uma relação estável entre a comunidade e as forças de ocupação, justificando a popularidade preterida. Por último, a aproximação entre o Governo Federal e o Estadual do Rio de Janeiro, traduzido num apoio irrestrito do primeiro ao segundo em outros grandes eventos – conveniência-, evidenciam um aumento da credibilidade presidencial com o governador.

Conclusão

O contexto do presente artigo está inserido na discussão trazida pela teoria institucional norte-americana em relação a superação da teoria da tripartição dos poderes proposta por James Madison. Este modelo tem sofrido duras críticas das quais levanta-se a questão da ausência de sua práxis, posto que sua proposta de controle mútuo entre os três poderes tem-se mostrado ineficaz, sobretudo, em momentos de crise. Tais questionamentos são levantados pela obra *The Executive Unbound*, de Posner e Vermeule, que com seu marco-teórico pós-madisoniano propõem, dentro da perspectiva da ineficácia dos *checks and balances* que o Poder Executivo teria como fatores delimitadores de seu poder e ações a popularidade e a credibilidade.

No Brasil, os momentos de crise regionais têm, desde a abertura democrática, sido resolvidos com a intervenção das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, a qual foi objeto deste trabalho.

Ao que parece, o emprego das Forças Armadas para o reestabelecimento da lei e da ordem, em crises locais ou regionais, tem sido usado com frequência de maneira bastante distinta do que havia pensado nosso constituinte – muitas operações, com grande desrespeito legal. Tais acontecimentos aproximam a teoria pós-madisoniana da realidade política e institucional brasileira. Alguns casos de operações de garantia da lei e da ordem representam, no Brasil, a insuficiência dos mecanismos de controle madisonianos, considerando *a rule of law* não foi suficiente para conter as ações.

A banalização das Operações de Garantia da Lei e da Ordem e, por conseguinte, do emprego das Forças Armadas apresentou três fatores motivadores: credibilidade, popularidade e conveniência, conforme apontados na metodologia. Primeiramente, a credibilidade diz respeito as cobranças políticas que mais tarde o Governo Federal, por ter ajudado na garantia da lei e da ordem com a intervenção das Forças Armadas, de maneira a controlar situações de crise, terá. Em segundo, a popularidade, fator de extrema relevância, o qual o *first-best*, para o Executivo, seria a mudança da opção de voto por parte da oposição, porém o *second-best* é satisfatório em larga escala, pois garante a governabilidade da presidência. Por último, a conveniência, merecedora de destaque por ser exclusiva do desenho institucional brasileiro, a qual é explicada pela rápida solução apresentada aos governos estaduais, os quais se veem livres de um problema que poderia ser impactante nas futuras eleições.

O desrespeito as previsões legais não podem ser ignorados. A conveniência do uso das Forças Armadas para resolver situações de conflito na qual o ente competente é o Executivo Estadual sem qualquer respeito ao rito estabelecido em lei para que tal instrumento fosse utilizado, evidencia que a legislação que estabelecia freios e contrapesos tímidos são ineficazes e o que se pensou como teoria madisoniana não se sustenta na realidade prática brasileira. No mesmo sentido, a manutenção das tropas por tempo além do pré-estabelecido na Operação Arcanjo – temporalidade das operações de garantia da lei e da ordem-, e o Decreto Ministerial tendo efeito de Decreto Presidencial no estabelecimento de uma operação de mesma natureza -delegando competência exclusiva- são consoantes com a relação proposta entre o fortalecimento do Executivo Federal e as ações das Forças Armadas tratadas no artigo.

A explicação do fenômeno da banalização do uso das Forças Armadas, por parte do Governo Federal, pôde ser apreciada pela perspectiva institucionalista e pós-madisoniana. Por essa análise, houve a comprovação de que o uso dessa instituição nas operações de garantia da lei e da ordem não são fatos aleatórios e politicamente isolados. Há, na verdade, incentivos para que os poderes se comportem dessa forma e, portanto, há incentivos para que haja recorrente uso do dispositivo legal. Com inspiração em nosso constituinte e observando que a base legal ainda pode ser melhor elaborada, traz-se proposta de redação legislativa para complementar o arcabouço legal que dispõe sobre o tema.

Projeto de Lei – GLO

O presente Projeto de Lei tem três principais objetivos. Primeiro, estabelecer critérios mínimos relativos à publicidade das informações relativas as Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Em segundo lugar, estabelecer penalidades e mecanismos de controle para os agentes públicos responsáveis pelas Operações. Estes dois meios são apontados pela tese de controle dos professores Posner e Vermeule como eficazes para conter um Executivo *unbounded*. Por último, também é importante que o legislativo antecipe a discussão do império da jurisdição civil sobre ações de garantia da lei e da ordem, haja vista a previsão constitucional diferente entre Operações GLO e Estado de Defesa e Sítio. Não há confusão sobre esses instrumentos na Carta.

Art. 1. As Operações de Garantia de Lei e da Ordem apenas serão deflagradas com publicação, em diário oficial, de todos os requisitos legais, conferindo publicidade ao caráter episódico, localizado e temporal de cada operação.⁴¹

Art. 2. Ao final de cada operação será publicado relatório com todos os dados operacionais do emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem.

⁴¹ Há disposição no Manual da GLO do Ministério da Defesa no sentido de sigilo de informação: “4.2.2.4.1 Apesar do caráter episódico, localizado e temporal do emprego das FA nas Op GLO, as informações sobre cada operação deverão ser guardadas sob grau de sigilo compatível.”. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf.

Parágrafo Único. A ausência de publicação implicará em crime de responsabilidade, previstos nos incisos II ou IV do art. 4 da Lei 1.079 de 1950 (Leis de Crime de Responsabilidade).

Art. 3. Operações de Garantia da Lei e da Ordem com duração superior a 1 mês passarão pelo crivo de maioria simples do Congresso Nacional.

Art. 4 Operações de Garantia da Lei e da Ordem com duração superior a dois meses ou que sejam prorrogadas passarão pelo crive de maioria absoluta do Congresso Nacional.

Art. 5. Governador de Estado que aceite o emprego das Forças Armadas sem declaração formal da falência das Forças de Segurança, conforme previsto no art. 14 da Lei Complementar 97 de 1999, poderá ser julgado pelo crime de responsabilidade previsto nos incisos II ou IV do art. 4 da Lei 1.079 de 1950.

Art. 6. O Comandante do Exército que autorizar condução de operação sem a publicação e observância dos requisitos elencado no art. 1, será julgado conforme o art. 9 do Código Penal Militar, que avalia os crimes em tempos de paz.

Art. 7. A jurisdição civil é imperiosa em todo o âmbito das Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Referências

Bibliográficas

POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The executive Unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011

RANGEL, Henrique; REZENDE, Marina; BOLONHA, Carlos; em “O governo brasileiro quase unificado e o Executivo own-bounded”. **Revista Juris Poiesis**, n. 16, 2013.

RANGEL, Henrique; FADEL, Alexandre; NERI, Bianca; BOLONHA, carlos; em “Judicialização do federalismo e federalismo formal”. **Revista Direito GV. São Paulo**. V. 12. n. 1 p.217-250. 2016

VERMEULE, Adrian. The Atrophy of Constitutional Powers. *Harvard Law School Public Law and Legal Theory Working Papers Series*, n. 11-07, 2011b.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; J A Y, John. The Federalist Papers. Eletronic Classics Series Publication, Pennsylvania State University, 2001.

Parecer n02 de 2007 - Luís Roberto Barroso. **R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro**, (62), 2007. p. 362.

Parecer AGU: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754715>

Ministério da Defesa: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>

Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000, Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm#

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 117, DE 2 DE SETEMBRO DE 2004
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp117.htm

BRASIL. DECRETO Nº 3.897, DE 24 DE AGOSTO 2001.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm

Anais da Constituinte

BRASIL. Histórico das Constituições:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>

Registro dos debates na Constituinte de 1988. Disponível em:
<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-133.pdf>;
http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf;
http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf