

## FORÇAS ARMADAS: apontamentos e reflexões sobre o seu emprego para a garantia da lei e da ordem

Paulo Natalicio Weschenfelder\*

**Resumo:** Este artigo faz apontamentos e reflexões sobre o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, na República Federativa do Brasil, como estabelece a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, ao mesmo tempo em que sinaliza o papel do Ministério Público.

**Palavras-chave:** Brasil. Constituição. Forças Armadas. Garantia da lei e da ordem. Ministério Público.

**Abstract:** This article makes notes and reflections on the use of the Armed Forces to guarantee the law and order, on the initiative of any of the constitutional powers, in the Federative Republic of Brazil, as established by the Federal Constitution of October 5, 1988, at the same time where it signals the role of the Public Ministry.

**Keywords:** Brazil. Constitution. Armed Forces. Guarantee of law and order. Public Ministry.

**Sumário:** Introdução. 1. O Estado. 2. A segurança pública, seus órgãos e atribuições. 2.1. A segurança pública. 2.2. Os órgãos federais da segurança pública e suas atribuições. 2.3. Os órgãos estaduais e distritais da segurança pública e suas atribuições. 2.4. Polícias penais federal, estaduais e distrital. 2.5. As guardas municipais e suas atribuições. 3. As Forças Armadas e suas atribuições. 4. As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem. 5. A defesa da ordem jurídica e do regime democrático pelo Ministério Público. Considerações finais. Referências.

---

\* Mestre em Direito (UCS); Especialista em Direito Político (UNISINOS); Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (FADISA); Procurador de Justiça, aposentado, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Sócio do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS). Professor de Direito Constitucional e Coordenador da Área de Direito do Estado da FMP-RS e Professor de Direito Constitucional da UCS. Contato: paulopnw@gmail.com.

## Introdução

Este artigo foi o tema de palestra que proferi, há algum tempo, no *Curso Políticas e Estratégias de Segurança de Defesa Nacional*, promovido pela *Liga de Defesa Nacional, Academia de História Militar Terrestre do Brasil, Associação dos Artilheiros Antiaéreos e Faculdade América Latina*, realizado em Caxias do Sul, RS.

O artigo tem por objeto o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, como estabelece a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (CF, art. 142, *caput*).

Como ponto de partida, faço um enfoque sobre o Estado brasileiro, constituído e regido pela CF, como organização maior da sociedade e que tem a finalidade de realizar o bem de todos, inclusive a segurança.

Em face da violência e da criminalidade, acrescidas da sensação de impunidade e insegurança, o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem passou a fazer parte da agenda da segurança pública no Brasil, com risco daquelas Instituições serem confundidas com os órgãos da segurança pública. O que, se ocorresse, seria grave demais por configurar um atentado à CF.

Como aproximação ao objeto do meu estudo, a segurança pública, – questão de soberania interna do Estado –, receberá uma atenção quanto à sua conceituação, assim como os órgãos que devem exercê-la. Em seguida, as Forças Armadas receberão atenção quanto à sua destinação constitucional para chegar ao seu emprego para a garantia da lei e da ordem.

O artigo está embasado na Constituição Federal, na legislação e doutrina.

A conclusão é de que o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem é uma de suas destinações constitucionais, mas submetido a vários princípios, assim como não dispensa o Ministério Público de sua destinação constitucional e de suas funções constitucionais e legais.

## 1 O Estado

O ser humano é um ser gregário, um ser social. É da natureza humana o ser gregário (social) e, por isso, buscar o convívio com seus semelhantes. Como registrei em outra oportunidade, “a pessoa humana busca o convívio com os outros, movida pelo desejo de viver melhor e de ser feliz”.<sup>1</sup> A motivação humana para viver em Estado não é tema recente. Há mais de dois mil anos, na velha Gré-

---

<sup>1</sup> WESCHENFELDER, Paulo Natalicio. *Constituição e cultura ambiental*. Curitiba: Juruá, 2019, p. 25.

cia, Aristóteles afirmou que “não é somente para viver, mas para viver felizes, que os homens estabeleceram entre si a sociedade civil”.<sup>2</sup> Posteriormente, na Roma antiga, Cícero deixou registrado que

a primeira causa dessa agregação dos homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum.<sup>3</sup>

E para Sêneca, todos os homens querem viver felizes.<sup>4</sup>

O desejo do ser humano de viver feliz encontra sua concretização na inata sociabilidade que busca o convívio em grupo, em comunidade, em sociedade, que torna imprescindível uma organização, o Estado, que objetiva não apenas a felicidade individual, mas de todas as pessoas, o bem comum, o bem público. Darcy Azambuja destaca como traço e atributo fundamental do Estado ser “uma sociedade *natural*, no sentido de que decorre naturalmente do fato de os homens viverem *necessariamente* em sociedade e aspirarem *naturalmente* realizar o bem geral que lhes é próprio, isto é, o bem público”.<sup>5</sup>

De todas as formas de organização de convívio humano, o Estado é a maior, a mais expressiva e a mais complexa. Sua organização necessita de um *território*, uma *população*, um *governo soberano* e uma *finalidade*. *Território* em que vive a população e espaço sobre o qual o Estado tem sua jurisdição; *população* é o seu componente humano; *governo soberano* que, internamente (soberania interna) não admite força superior a do Estado e, externamente (soberania externa), é independente em relação aos demais Estados; *finalidade* é a causa de existir do Estado: o bem de todos os seres humanos que estão em seu território, sem distinção de qualquer natureza. No estudo sobre a finalidade do Estado, Dalmo de Abreu Dallari conclui como sendo “*o bem comum de um certo povo, situado em determinado território*”.<sup>6</sup> O bem comum com o significado de melhor vida e felicidade de todas as pessoas, sem distinção de qualquer natureza. O Estado não é um fim em si mesmo; não é uma criação do Estado pelo Estado. Sua criação não se justifica por si mesma, mas apenas pelo seu *caráter instru-*

---

<sup>2</sup> ARISTÓTELES. *A política*. Introdução de Ivan Lins. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Ediouro, s/d., Livro III, Cap. V, § 11.

<sup>3</sup> CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*. Tradução de Amador Cisneiros. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, s/d. p. 34-35.

<sup>4</sup> SÊNeca, Lúcio Anneo. *Da vida retirada; Da tranquilidade da alma; Da felicidade*. Tradução de Lúcia Sá Rebello e Ellen Itanajara Neves Vranas. Porto Alegre, RS: L&PM, 2012. p. 91, I.

<sup>5</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 23. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984. p. 3. (grifos do original).

<sup>6</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 108. (grifos do original).

*mental* para a realização do bem de todos os seres humanos de seu território, sem distinção de qualquer natureza. O Estado é criado pelo ser humano com a única finalidade de promover o bem de todas as pessoas, a felicidade de todas as pessoas. É uma organização meio para promover o bem de todas as pessoas consistente em dar uma vida melhor a todas as pessoas. É uma criatura (Estado) a serviço única e exclusivamente de sua criadora (a pessoa humana). Daí o significado da *dignidade da pessoa humana* como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro (CF, art. 1º, inc. III).

Na organização do Estado encontramos os regimes democráticos ou anti-democráticos (ditaduras, Estados totalitários, absolutismos, etc). O meu estudo está compreendido dentro da concepção de Estado, como o brasileiro: *Estado Democrático de Direito* constituído e regido por uma Constituição democrática, a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.<sup>7</sup>

Tem-se que no Estado Democrático de Direito o poder<sup>8</sup> e seu exercício pelo Estado e suas instituições estão submetidos ao ordenamento jurídico tendo a CF como lei suprema. É assim que a finalidade do Legislativo, do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público, das Forças Armadas e das Polícias é a realização do bem comum, da vida melhor e da felicidade de todas as pessoas.

É a finalidade do Estado impor a todo agente público<sup>9</sup> trabalhar pela concretização da finalidade do Estado. Não se desconhece nem se ignora que o trabalho do agente público, como o de qualquer pessoa, é seu meio de vida, que é *inte-*

<sup>7</sup> Carlos Ari Sundfeld aponta como elementos do conceito de Estado Democrático de Direito: a) criado e regulado por uma Constituição; b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres; c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros; d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observada pelos demais Poderes; e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos, podem opô-los ao próprio Estado.” (*Fundamentos de Direito Público*. 4. ed., rev., aum. e atual., 7ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 53-54).

<sup>8</sup> Em se tratando do *poder* é pertinente a observação de Paulo Bonavides sobre o emprego indistinto no vocabulário político das palavras *força*, *poder* e *autoridade*. Assim, “[...], a *força* exprime a capacidade material de comandar interna e externamente; o *poder* significa a organização ou disciplina jurídica da força e a *autoridade* enfim traduz o poder quando ele se explica pelo consentimento, tácito ou expresso, dos governados (quanto mais consentimento mais legitimidade quanto mais legitimidade mais autoridade).” O Autor justifica a importância da distinção que faz, nestes termos: “O poder com autoridade é o poder em toda sua plenitude, apto a dar soluções aos problemas sociais. Quanto menor a contestação e quanto maior a base de consentimento e adesão do grupo, mais estável se apresentará o ordenamento estatal, unindo a força ao poder e o poder à autoridade. Onde porém o consentimento social for fraco, a autoridade refletirá essa fraqueza; onde for forte, a autoridade se achará robustecida.” (*Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 115-116. (grifos do original).)

<sup>9</sup> Este é o meu conceito de agente público: *Agente público é toda pessoa física que exerce mandato, cargo, função ou emprego público de modo permanente, temporário ou acidental, remunerado ou gratuito.*

*resse privado*. Mas o servir para construção da finalidade do Estado deverá presidir o intento de todo agente público em trabalhar no Estado. A finalidade primeira não é ter um cargo, função ou emprego, mas servir o povo, que é *interesse público*. Secundariamente, o serviço público será o meio de vida dos agentes públicos. Não é outra a necessidade de existência de agentes públicos no Estado. Esse necessita de pessoas físicas para realizar sua finalidade. Não é e nem deve ser um empregador ou um “cabide de emprego”. Há uma clara e insuperável necessidade de separação entre *interesse público* e *interesse privado*.

O bem comum (melhor vida e felicidade) de todas as pessoas de seu território exige do Estado a prestação do serviço da *segurança pública*. As pessoas também criaram o Estado, motivadas pela busca de segurança. A segurança acompanha o ser humano desde o momento de sua concepção. É ínsita ao próprio instinto de sobrevivência. Segurança para viver e sobreviver. É um dever do Estado a prestação do serviço de segurança pública à população de seu território.

Para o Estado concretizar sua finalidade, a CF, seu ato constitutivo e regedor, deu-lhe meios, na lógica de quem tem o dever, deve ter os meios para cumpri-lo. É assim que a soberania interna é o grau supremo a que pode atingir o poder do Estado, “no sentido de não reconhecer outro poder juridicamente superior a ele, nem igual a ele dentro do mesmo Estado”.<sup>10</sup> É da soberania interna que decorre o monopólio do Estado no uso da força para cumprir as finalidades para as quais foi criado: bem comum e segurança de todas as pessoas de seu território. E da soberania externa, – a independência –, que decorre a monopólio da defesa externa.

Como passarei a demonstrar, em termos de *soberania interna*, para o cumprimento do dever da segurança pública, o Estado, além do ordenamento jurídico, está dotado das Polícias, órgãos constitucionais e permanentes da segurança pública (CF, art. 144); no interesse da *soberania externa* (independência), para o exercício da defesa externa, o Estado está dotado das Forças Armadas, instituições constitucionais, nacionais, permanentes e regulares.

Não há indagações ou controvérsias sobre a destinação constitucional das Forças Armadas à *defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais* (CF, art. 142, *caput*). Todavia, quando se trata da também destinação constitucional das Forças Armadas à *garantia da lei e da ordem por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais* (CF, art. 142, *caput*), há questionamentos e preocupações, que compõem o objeto deste artigo.

Com os registros plantados, passo a fazer uma leitura do que a CF estabelece sobre:

- a) A *Segurança pública*: dever do Estado, seus órgãos e atribuições;
- b) As *Forças Armadas* e suas atribuições.

---

<sup>10</sup> AZAMBUJA, Darcy, op. cit., p. 50.

## 2 A segurança pública, seus órgãos e atribuições

### 2.1 A segurança pública

A CF inclui a *Segurança Pública* (Capítulo III) no Título V que trata *Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*, título que no Capítulo I trata *Do Estado de Defesa e Do Estado de Sítio* e no Capítulo II *Das Forças Armadas*.

A inclusão da *segurança pública* no título *Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*, como aponta José Afonso da Silva, correlaciona defesa das instituições democráticas e segurança pública tornando forçoso convir que os órgãos da segurança pública ficam, na perspectiva constitucional, comprometidos com o regime democrático inscrito na Constituição de 1988.<sup>11</sup> O que é próprio do Estado Democrático de Direito. A Constituição que constituiu e rege o Estado Democrático de Direito evidentemente rege os órgãos da segurança pública, instrumentos da segurança pública que são.

A palavra *segurança*, que deriva do verbo *segurar*, gramaticalmente, exprime a “ação e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa”. Qualquer que seja sua aplicação, segurança tem o sentido de “tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada de danos ou prejuízos, afastada de todo mal”.<sup>12</sup> No entender de José Afonso da Silva, a *segurança pública* consiste numa situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.<sup>13</sup> Em outras palavras, como registra Uadi Lammêgo Bulos, segurança pública “é a manutenção da ordem pública interna do Estado”. E o que é ordem pública interna? “É o inverso da desordem, do caos, da desarmonia social, porque visa preservar a incolumidade da pessoa e do patrimônio”.<sup>14</sup>

A CF estabelece que *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* (art. 144, caput). Do dispositivo constitucional, extrai-se que a segurança pública:

- tem a finalidade de preservação da ordem pública, que inclui o restabelecimento da ordem violada (desordem), e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 774.

<sup>12</sup> SILVA, De Plácido e, op. cit., p. 1.266. (grifos do original).

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso...* p. 792. (grifos do original).

<sup>14</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.180.

- é dever do Estado (tem o dever-poder e os meios);
- é direito de todos (todas as pessoas, sem distinção de qualquer natureza);
- é responsabilidade de todos (todas as pessoas, sem distinção de qualquer natureza).

É do conceito e da natureza da segurança pública que o *dever do Estado* não exime ninguém da responsabilidade pela segurança pública, assim como a *responsabilidade de todos* não exime o Estado do dever.

Está na CF que a segurança pública é dever do Estado. Pergunto: *Na Federação brasileira, constituída de quatro entes, a saber, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a quem compete o dever da segurança pública?*

É a resposta que vou construir. Há uma divisão de competências na Federação brasileira entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O dever do Estado pela segurança pública é exercido pelos órgãos da segurança pública, todos de natureza constitucional. Em suma, é a Polícia (Instituição) que exerce a segurança pública. O dever é da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Na segurança pública devem estar presentes permanentemente duas espécies de atividades: a preventiva e a repressiva. De forma que cabe ao Estado, no cumprimento do dever de segurança pública:

- a) prevenir, com políticas e ações contra atividades que atentem contra a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio;
- b) reprimir as atividades que atentem contra a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A CF estabelece que a lei discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (art. 144, § 7º).

Com os registros feitos, passo a tratar dos órgãos da segurança pública em nosso País, começando pela União e depois o Distrito Federal e os Estados. E no final, direi uma palavra sobre os Municípios.

## 2.2 Os órgãos federais da segurança pública e suas atribuições

Para o cumprimento do dever, são órgãos da segurança pública da *União*: a) *Polícia Federal*; b) *Polícia Rodoviária Federal*; c) *Polícia Ferroviária Federal* (art. 144, incs. I, II e III). Os três órgãos são de natureza constitucional, caráter permanente e são organizados e mantidos pela União, estruturados em carreira e suas funções são de natureza constitucional (CF, art. 144, §§ 1º, 2º e 3º).

a) *Polícia Federal*

A Polícia Federal, instituída por lei, 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; prevenir 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; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária e de fronteira (CF, art. 144, § 1º, incs. I, II, III e IV).

b) *Polícia Rodoviária Federal*

A Polícia Rodoviária Federal destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (CF, art. 144, § 2º).

c) *Polícia Ferroviária Federal*

A Polícia Ferroviária Federal destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais (CF, art. 144, § 3º).

### 2.3 Os órgãos estaduais e distritais da segurança pública e suas atribuições

São órgãos da segurança pública dos *Estados* e do *Distrito Federal*: a) *Polícias Cíveis*; b) *Polícias Militares*; c) *Corpos de Bombeiros Militares* (CF, art. 144, incs. IV e V). Os três órgãos são de natureza constitucional, assim como suas funções.

Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da Polícia Civil, da Polícia Penal, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (CF, art. 32, § 4º), mas compete à União organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Penal, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CF, art. 21, inc. XIV, 1ª parte). Ao passo que os Estados organizam e mantêm suas polícias, mas obedecer as normas gerais estabelecidas pela União sobre organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CF, art. 22, inc. XXI). Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Cíveis (CF, art. 24, inc. XVI).

a) *Polícias Cíveis*

Às Polícias Cíveis, 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 (CF, art. 144, § 4º).

b) *Polícias Militares*

Às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (CF, art. 144, § 5º, 1ª parte).

c) *Corpos de Bombeiros Militares*

Aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (CF, art. 144, § 5º, 2ª parte).

As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares são forças auxiliares e reserva do Exército e subordinam-se, juntamente com as Polícias Cíveis e as Polícias Penais Estaduais e Distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 144, § 6º).

## 2.4 Polícias penais federal, estaduais e distrital

A Emenda constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, criou as *polícias penais federal, estaduais e distrital*, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem. São órgãos de natureza constitucional. Cabe-lhes, constitucionalmente, a segurança dos estabelecimentos penais (CF, art. 144, § 3º, inc. IV, e § 5º).

## 2.5 As guardas municipais e suas atribuições

A Constituição Federal, no capítulo que trata da *Segurança Pública*, dispõe que os Municípios poderão constituir *guardas municipais* destinadas à *proteção de seus bens, serviços e instalações*, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º).

A Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, dispõe sobre o *Estatuto Geral das Guardas Municipais* e institui normas gerais, disciplinando assim o § 8º do art. 144 da CF.

Sem esgotar a matéria, vamos colocar que o *Estatuto Geral das Guardas Municipais* institui *normas gerais* para as guardas municipais e estabelece que são instituições de caráter civil incumbidas da função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. Segundo o mesmo Estatuto, as guardas municipais são uniformizadas e armadas conforme previsto em lei (arts. 1º e 2º).

Sobre as competências das guardas municipais, o Estatuto Geral das Guardas Municipais estabelece a *competência geral e competências específicas*.

A *competência geral das guardas municipais* é a proteção de bens (de uso comum, de uso especial e dominais), serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município (art. 4º).

As *competências específicas das guardas municipais*, entre várias previstas no Estatuto, citamos as seguintes:

- zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
- interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares da segurança no Município;
- contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte (art. 5º, incs. I, III, IV, V, VIII, IX, XI e XV).

Por disposição do mesmo Estatuto, é reconhecida a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública (art. 20).

### 3 As Forças Armadas e suas atribuições

As *Forças Armadas* são constituídas pela *Marinha*, pelo *Exército* e pela *Aeronáutica*. São instituições constitucionais, nacionais, permanentes e regulares, e destinam-se constitucionalmente (CF, art. 142, *caput*): a) à defesa da Pátria (*defesa externa do País*); b) à garantia dos poderes constitucionais (*defesa das instituições democráticas*); c) e, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, à garantia da lei e da ordem (*defesa interna do País*). São instituições *constitucionais* porque instituídas e regidas pela CF, o que lhes confere natureza jurídica constitucional impedindo que lei possa modificá-las ou extingui-las ou mudar sua destinação; *nacionais* porque o seu caráter institucional é de âmbito nacional; *permanentes* porque que têm perduração com a vida do próprio Estado

e não poderão ser extintas, exceto por uma Assembleia Nacional Constituinte, o que seria uma insanidade porque um Estado não pode ficar sem Forças Armadas para garantir sua segurança externa; *regulares* porque deverão ter os efetivos necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional.

Vou denominar a destinação constitucional das Forças Armadas à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais de *funções institucionais essenciais*, e a sua destinação constitucional à garantia da lei e da ordem de *função institucional subsidiária e eventual*.<sup>15</sup>

Pela sua destinação constitucional, como registra José Afonso da Silva, as Forças Armadas constituem “elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do Direito e da paz social. Esta nelas repousa pela afirmação da ordem na órbita interna e no prestígio estatal na sociedade das nações.”<sup>16</sup> A CF coloca o Capítulo *Das Forças Armadas* no Título *Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*. Na lição de José Afonso da Silva, “correlacionando a defesa das instituições democráticas e Forças Armadas é forçoso convir que estas ficaram, na perspectiva constitucional, como instituições comprometidas com o regime democrático inscrito na Constituição de 1988.”<sup>17</sup> Sobre as Forças Armadas, Pinto Ferreira é taxativo: “As Forças Armadas têm o dever de guarda da Constituição.”<sup>18</sup> Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior doutrinam que “dentro da sistemática da Constituição de 1998, as Forças Armadas foram erigidas à condição de instrumento institucional de defesa do Estado e da democracia”.<sup>19</sup> A CF erigiu as Forças Armadas em instituições incumbidas da defesa do regime democrático. O comprometimento institucional das Forças Armadas com o regime democrático terá reflexos na formação das pessoas que as integram e em toda sua atuação no desempenho de suas funções constitucionais e legais.

A base de organização das Forças Armadas é a *hierarquia* e a *disciplina*. São dois conceitos diferentes, mas dependentes entre si. Como destaca José Afonso da Silva, “*hierarquia* é o vínculo de subordinação escalonada e graduada de inferior a superior.” Ao passo que “*disciplina* é o poder que têm os superiores hierárquicos de impor condutas e dar ordens aos inferiores”. Estes, por conseguinte, devem obediência àqueles.<sup>20</sup> A hierarquia e a disciplina são as colunas sobre as quais está apoiada toda a organização das Forças Armadas. São as duas

---

<sup>15</sup> A denominação *subsidiária e eventual* é de José Afonso da Silva (*Curso...* p. 786).

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso...* p. 771.

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso...* p. 774.

<sup>18</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 228.

<sup>19</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 303.

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso...* p. 773 (grifos do original). No mesmo sentido: BULOS, Uadi Lammêgo, op. cit., p. 117.

colunas inquebrantáveis de sustentação de toda organização das Forças Armadas. Danificada uma coluna que seja, danificadas estarão as Forças Armadas; abatida uma coluna que seja, abatidas estarão as Forças Armadas.

As Forças Armadas têm como autoridade suprema o Presidente da República, que exerce o comando supremo (CF, arts. 142, *caput*, e 84, inc. XIII), auxiliado pelo Ministro de Estado da Defesa (CF, arts. 76, 84, inc. II, e 91, inc. V). É competência privativa do Presidente da República nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos (CF, art. 84, inc. XIII); são de sua iniciativa privativa as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas, sobre seus militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (CF, art. 61, § 1º, incs. I e II, alínea *f*); e decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional em caso de guerra (CF, art. 84, inc. XIX).

Não obstante a existência de Ministro de Estado da Defesa, cargo privativo de brasileiro nato (CF, art. 12, § 3º, inc. VII), em substituição aos antigos Ministros Militares, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica continuam com *status* de Ministro de Estado, conforme fica demonstrado pelo foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade (art. CF, 102, inc. I, alínea *c*), e no Sendo Federal, nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República (CF, art. 52, inc. I). Ao que deve ser acrescentada a competência do Superior Tribunal de Justiça para o processar e o julgar, originariamente, os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e os *habeas corpus* quando o coator ou paciente for Comandante da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (CF, art. 105, inc. I, alíneas *b* e *c*).

É oportuno ter presente algumas normas constitucionais relativamente aos militares das Forças Armadas, que objetivam *isenção, hierarquia, disciplina e dedicação integral aos interesses da Pátria*. Assim, aplicam-se aos membros das Forças Armadas, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições constitucionais (CF, art. 142, § 3º, incs. I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e X):

- as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas;
- o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei;
- o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e

somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;

- ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;
- o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;
- o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;
- o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;
- aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incs. VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incs. XI, XIII, XIV e XV, da CF;
- a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

O serviço militar é obrigatório nos termos da lei. As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a leis lhes atribuir (CF, art. 143, *caput* e § 2º). As Forças Armadas têm competência para, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar (CF, art. 143, § 1º).

#### **4 As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem**

Foi visto que as Forças Armadas são destinadas constitucionalmente à *defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais*, que denominei de *funções institucionais essenciais*, enquanto que denominei de *função institucional subsidiária e eventual* a sua destinação constitucional à *garantia da lei e da ordem* (Seção 3). Como o objeto do meu artigo está delimitado à *destinação das Forças Armadas à garantia da lei e da ordem por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais*, não abordarei, por desnecessário, as destinações constitucionais à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais.

Sobre a destinação das Forças Armadas ao combate da criminalidade, José Afonso da Silva manifesta: “A ideia que prevalece é a de que sua formação não se compadece com essa função típica de polícia.”<sup>21</sup> Não tenho dúvida de que as

---

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 630.

Forças Armadas não se destinam ao combate da criminalidade. Está claro, constitucionalmente, que as Forças Armadas destinam-se à Defesa da Pátria, isto é, à *defesa externa* do País, como em caso de declaração de guerra, resposta a agressão armada estrangeira ou trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional ou sua permanência temporária sem autorização, nos termos da CF (arts. 84, inc. XXII, e 49, inc. II). Para desempenho dessa destinação constitucional é evidente que a formação deverá ser específica. Mas a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais não são as únicas destinações constitucionais das Forças Armadas. A CF também estabelece que as Forças Armadas destinam-se, *por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, à garantia da lei e da ordem*. Tanto a garantia dos poderes constitucionais como, por iniciativa de qualquer destes, a defesa da lei e da ordem são assuntos de *defesa interna*. É curial que as Forças Armadas deverão cuidar de sua formação quanto a todas suas destinações constitucionais.

É preciso assentar o seguinte:

- *primeiro*, a destinação constitucional das Forças Armadas não é função típica de polícia;
- *segundo*, a função de polícia está destinada constitucionalmente às Polícias;
- *terceiro*, a destinação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, é apenas subsidiária e eventual.

Com esses assentamentos, passo a tratar sobre o *emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, com as seguintes perguntas: Que circunstâncias fáticas autorizam o emprego das forças Armadas para a garantia da lei e da ordem? Como deve ser efetuado o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem?*

A CF determina que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no *emprego das Forças Armadas* (CF, art. 142, § 1º). O emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem está regrado pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (LC 97/1999), que *dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*, com as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 10 de maio de 2010.

No *Capítulo do Emprego*, a LC 97/1999 trata do *emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem e estabelece que é de responsabilidade do Presidente da República* (art. 15, *caput*).

A decisão do emprego das Forças Armadas compete ao Presidente da República, *por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados* (LC 97/1999, art. 15, § 1º).

A atuação das Forças Armadas, para a garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, está condicionada ao seguinte:

- a) Conforme estabelece a LC 97/1999, em seu art. 15, § 2º, deverá ocorrer de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República. É condição conforme o que estabelece a CF, pois as Forças Armadas têm como autoridade suprema o Presidente da República, que exerce o comando supremo (arts. 84, inc. XIII, e 142, *caput*).
- b) A LC 97/1999, em seu art. 15, § 2º, estabelece que o emprego 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, poderá ocorrer após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da CF. Os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, que estão do art. 144 da CF, são os órgãos da segurança pública.
- c) A LC 97/1999, no § 4º do seu art. 15, estabelece que no emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, 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.*

O disposto autoriza concluir que o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem compreende ações de caráter preventivo e repressivo, mas condicionadas:

- a) à forma episódica, quer dizer a episódios determinados;
- b) em área previamente estabelecida, o que significa que o emprego das Forças Armadas para garantia de lei e da ordem poderá ocorrer em local delimitado e sabido antes do seu emprego;
- c) não será por tempo indeterminado, mas determinado, isto é, por tempo certo para iniciar e com término quando estiver assegurado “o resultado das operações na garantia da lei e da ordem”;
- d) ações de caráter preventivo e repressivo, mas somente as necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

Como já foi dito acima, o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem é *função institucional subsidiária e eventual*. *Subsidiária* porque a atuação das Forças Armadas ocorrerá somente depois de esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da CF. Na análise o art. 142 da Constituição Federal de 1988, Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustenta que a “finalidade

precípua” das Forças Armadas é garantir a segurança externa do Estado, e, “secundariamente, visam elas a assegurar a ordem interna”. Secundariamente, explica, “porque essa tarefa cabe em primeiro lugar às polícias, seja civil, seja as militares, se existirem”.<sup>22</sup> A função subsidiária tem caráter secundário, é exercida depois, pressupondo, por isso, uma principal e anterior.

Determinado como está que as Forças Armadas serão empregadas para a garantia da lei e da ordem, quem exercerá o comando?

A LC 97/1999, no § 5º do seu art. 15, estabelece que, determinado o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, caberá 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.

Planta-se a seguinte questão: *Quem será a autoridade encarregada das operações?*

Segundo estabelece a LC 97/1999, em seu art. 15, *será o Presidente da República* que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

- I – ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, no caso de Comandos conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;
- II – [...];
- III – diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

Para fins de aplicação da LC 97/1999, conforme essa estabelece no § 6º do seu art. 15, considera-se controle operacional, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais.

Pelo texto constitucional e legislação pertinente, o emprego das Forças Armadas, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, para a garantia da lei e da ordem, é um verdadeiro *micro sistema em si mesmo* dentro do sistema maior, o *sistema interno de defesa do País*, regido por princípios em sede de CF e ordenamento jurídico próprio. Entendo como *princípios*, as *bases*, os *alicerces*, os *fundamentos* sobre os quais está construído todo o *sistema de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem*. *Princípio*, como doutri-

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 241.

na Celso Antônio Bandeira de Mello, “é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.<sup>23</sup> É na CF e na legislação pertinente que estão os mandamentos nucleares, as bases, os alicerces, os fundamentos do emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem. Assento, então, como *princípios do sistema de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, os seguintes*:

- *Princípio da supremacia da Constituição* – a CF é a lei suprema e, por isso, é garantia de que a destinação constitucional das Forças Armadas não será objeto de lei ou qualquer ato normativo. O emprego das Forças Armadas fora dos limites da sua destinação constitucional é flagrante violação da CF.
- *Princípio da vinculação ao princípio do Estado Democrático de Direito* – o Estado Democrático de Direito foi constituído e é regido pela CF. É o princípio do Estado Democrático de Direito. Todas as ações do Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público, Forças Armadas, Órgãos da Segurança Pública, demais atividades públicas e privadas devem estar vinculadas ao princípio do Estado Democrático de Direito. Não é diferente com o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem.
- *Princípio da subsidiariedade* – a destinação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem é apenas subsidiária porque a segurança pública é atribuição constitucional dos órgãos próprios estabelecidos no art. 144 da CF. O princípio da subsidiariedade é uma segurança política e jurídica contra a banalização do emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem. Não há margem para outra interpretação.
- *Princípio da cautela* – a iniciativa dos poderes constitucionais para o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem deverá estar norteada pelo princípio da cautela. A situação que se pretende como a exigir o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem deverá ser vista e avaliada com cautela pelo Presidente da República. Do cumprimento do dever da segurança pública a CF incumbe o Estado (União, Estados e Distrito Federal) por meio de órgãos próprios da segurança pública (art. 144). A cautela encontra justificação em vários motivos, entre eles: a falta ou deficiência de uma política pública de segurança pública; a falta ou in-

---

<sup>23</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 573-574.

suficiência de investimentos na segurança pública; a falta ou insuficiência de controle sobre os órgãos e seus agentes gerando casos de corrupção, associações com crime; a demagogia do governante que não cuidou a segurança pública e, para ludibriar a população de que trabalha pela segurança pública, apela ao expediente excepcional do emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem. Por cautela, será necessário avaliar bem cada solicitação de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem a fim de evitar sua banalização ou que o seu emprego se transforme em instrumento de acobertamento e prêmio da irresponsabilidade dos responsáveis pela segurança pública e de expediente de demagogia de agentes públicos inescrupulosos.

- *Princípio da eventualidade* – o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem sempre deverá ser eventual, episódico, pois o regramento constitucional é no sentido de que o dever pela segurança pública incumbe aos órgãos constitucionais próprios, conforme estabelece a CF (art. 144). O princípio da eventualidade é uma segurança política e jurídica contra a banalização do emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem.
- *Princípio da necessidade* – o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem deverá ser ditado pela necessidade, averiguada caso a caso e que estará presente somente depois de esgotados os instrumentos constitucionais da segurança pública estatuidos na CF (art. 144).
- *Princípio da proporcionalidade* – o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem deverá ser proporcional tanto em intensidade como em número de integrantes e quantidade e qualidade de equipamentos, traduzida em ações de caráter preventivo e repressivo necessárias a assegurar o resultado das operações para a garantia da lei e da ordem.
- *Princípio da temporariedade* – o emprego Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem deverá ter limite no tempo que não deve ser mais que o necessário à assunção integral da garantia da lei e da ordem pelos órgãos constitucionais da segurança pública (CF, art. 144).
- *Princípio da legitimidade da iniciativa dos poderes constitucionais* – os poderes constituídos, por meio do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados, têm legitimidade ativa para convocar as Forças Armadas para garantia da lei e da ordem.

- *Princípio da autoridade suprema do Presidente da República* – consiste em que o Presidente da República é a autoridade suprema das Forças Armadas (CF, art. 142, *caput*). Por esse princípio, o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem está subordinado à autoridade suprema do Presidente da República.
- *Princípio do comando supremo do Presidente da República* – consiste em que o Presidente da República exerce o comando supremo das Forças Armadas (CF, art. 84, inc. XIII). Por esse princípio, o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem está subordinado ao comando supremo do Presidente da República.

## **5 A defesa da ordem jurídica e do regime democrático pelo Ministério Público**

O Ministério Público tem algum papel a desempenhar quando as Forças Armadas são empregadas para a garantia da lei e da ordem? Em caso afirmativo, qual é o seu papel?

Sem dúvida, o Ministério Público tem papel de relevância a desempenhar durante o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, como em outras circunstâncias da vida do País.

As duas indagações encontram repostas na própria CF e legislação.

O Ministério Público, por destinação constitucional, é *instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais individuais e indisponíveis* (CF, art. 127, *caput*). Dentre as funções institucionais constitucionais, merecem destaque:

- promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;
- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no art. 128 da CF;
- requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (CF, art. 129, I, II, III, VII e VIII).

É a destinação constitucional do Ministério Público e suas funções constitucionais e legais no interesse da defesa do povo brasileiro.

## Considerações finais

A primeira e principal responsabilidade pela segurança pública é dos órgãos constitucionais próprios da segurança pública, sem diminuição ou exclusão da responsabilidade dos governantes pela política de segurança pública, nos termos do art. 144 da CF.

É destinação constitucional principal das Forças Armadas a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais. Subsidiariamente, é também sua destinação constitucional, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, a garantia da lei e da ordem (CF, art. 142, *caput*).

O emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, pelo seu caráter exposto, deverá ser subsidiário, eventual, necessário, cauteloso, proporcional, temporário, alicerçado nos princípios expostos e subordinado à autoridade suprema e ao comando supremo do Presidente da República.

O emprego das Forças Armadas em desacordo com os parâmetros constitucionais configura violação da CF e, por conseguinte, atentado contra o Estado Democrático de Direito.

O emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, como qualquer outra atividade estatal, tem riscos potenciais. Por isso é inarredavelmente imperioso esse emprego estar alicerçado nos princípios *da supremacia da Constituição, da subsidiariedade, da cautela, da eventualidade, da necessidade, da proporcionalidade, da temporariedade, da legitimidade da iniciativa dos poderes constitucionais, da autoridade suprema do Presidente da República e do comando supremo do Presidente da República*.

Ao Ministério Público, ao tempo do emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, incumbe o exercício normal de sua destinação constitucional e de suas funções constitucionais e legais.

## Referências

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

ARISTÓTELES. *A política*. Introdução de Ivan Lins. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Ediouro, s/d.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 23. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (com modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 10 de maio de 2010). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – promulgada em 5 de outubro de 1988. 28. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 99, de 14.12.2017. São Paulo: Edipro, 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*. Tradução de Amador Cisneiros. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, s/d.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 1997.

SÊNECA, Lúcio Anneo. *Da vida retirada; Da tranqüilidade da alma; Da felicidade*. Tradução de Lúcia Sá Rebello e Ellen Itanajara Neves Vranas. Porto Alegre: L&PM, 2012.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. rev. e atual. por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed., rev., aum. e atual. 7ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006.

WESCHENFELDER, Paulo Natalicio. *Constituição e cultura ambiental*. Curitiba: Juruá, 2019.

