

A GUERRA DO RIO: PERDA E
RETOMADA DA ORDEM PÚBLICA
SOB A LUZ DO DIREITO

*THE RIO WAR: LOSS AND
RECOVERY OF PUBLIC UNDER
THE LIGHT OF LAW*

A GUERRA DO RIO: PERDA E RETOMADA DA ORDEM PÚBLICA SOB A LUZ DO DIREITO¹

*THE RIO WAR: LOSS AND RECOVERY OF PUBLIC
UNDER THE LIGHT OF LAW*

Alexandre Peres Teixeira²

RESUMO

A ordem pública figura como algo essencial para a vida em sociedade. Quando o poder público é desafiado em sua capacidade de promover e garantir a ordem pública, a resposta deve ser eficaz e assertiva. A “teoria pura do direito”, de Hans Kelsen, apresenta a ordem jurídica como a fonte de legitimação de todo o poder do Estado, desta forma, a força coercitiva desta ordem é monopolizada nas mãos do Estado, que por meio da comunidade jurídica é capaz de impor sanções às condutas realizadas em desatenção às normas do direito. Entretanto, o poder de coerção da ordem jurídica também se presta ao estabelecimento da ordem pública, em seu aspecto formal, que se refere ao bom funcionamento do ordenamento jurídico. A ordem pública, em sentido material, está diretamente relacionada à segurança pública e será analisada no presente artigo por meio do estudo do caso conhecido como a “Guerra do Rio”, que se tratou de um evento de desordem pública ocorrido no estado do Rio de Janeiro, em novembro de 2010, denominado pelo crime organizado como “Novembro Negro”.

Palavras-chave: Ordem pública; lei; segurança pública; poder de polícia; direito administrativo.

1 INTRODUÇÃO

Dentro de uma perspectiva jusnaturalista, o ser humano abdicou da sua plena liberdade, que desfrutava em estado de natureza, para obter segurança, a fim de viver em sociedade. Neste sentido, o poder imanente da sociedade foi devidamente transferido ao

1 Data de Recebimento: 05/11/2024. Data de Aceite: 05/11/2024.

2 Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Direito do CEUB, Mestre em Ciências Navais, pela Escola de Guerra Naval, Especialista em Direito Internacional Humanitário pela *Ruhr University*, Capitão de Mar e Guerra da reserva dos Fuzileiros Navais do Brasil, participou do planejamento e da execução da operação contra o crime organizado, em 2010, no Rio de Janeiro. E-mail: alexandreperes@stm.jus.br.

Estado, que surgiu com a tarefa primordial de criar as condições de segurança para que a vida em sociedade fosse possível.

Ao Estado é atribuído o monopólio do emprego da violência, e este fenômeno gera um efeito dissuasório na sociedade, que faz surgir o conceito de ordem pública. Sabe-se que, atualmente, tal conceito se divide em duas principais abordagens: aquela que o considera sob o enfoque puramente jurídico, diretamente relacionado ao direito positivo, do qual se abstrai um aspecto formal e outro material; e a abordagem que considera a ordem pública sob o aspecto metajurídico, mais precisamente relacionada ao costume, à moral e, de certo modo, ao direito natural.

Na prática, esta base conceitual bipartida é amplamente considerada para justificar as ações relacionadas à segurança da sociedade, quando percebidas sob seu aspecto material e metafísico. No que tange ao seu aspecto formal, a ordem pública se presta a equalizar o funcionamento da ordem jurídica de um Estado, nela se reflete o efeito dissuasório da força coercitiva exclusiva do Estado. Entretanto, o presente artigo ousará abordar o conceito de ordem pública, considerando apenas a perspectiva material, tendo como base jurídico-filosófica a teoria pura do direito, de Hans Kelsen.

Será considerado o estudo de caso do ocorrido em novembro de 2010, quando o estado do Rio de Janeiro passou por uma de suas piores crises da história, quando o crime organizado resolveu empreender um plano denominado “Novembro Negro”, com a execução de ações criminosas sistemáticas, que atentaram contra a ordem pública e espalharam o caos e o terror, colocando a sociedade carioca em pânico.

A resposta do Estado brasileiro, para esta afronta ao poder público, deu-se por meio do emprego das Forças Armadas, em apoio aos órgãos de Segurança Pública do estado, por meio da realização de uma operação de garantia da lei e da ordem. O episódio ficou conhecido como a “Guerra do Rio”, e figura como um dos principais exemplos de atuação do poder público em resposta a uma grave ameaça à ordem pública, em território nacional.

Desta forma, colocam-se as perguntas que nortearam a pesquisa para o artigo: o conceito de ordem pública pode ser abstraído da obra “teoria pura do direito”, fundamental para o positivismo jurídico? O Estado brasileiro tinha respaldo para responder a uma situação de turbação da ordem pública com o emprego das Forças Armadas, uma vez que a ordem pública pressupõe ação dos órgãos de segurança pública?

O presente artigo tem a pretensão de, após expor em uma primeira seção, o caso em comento. Analisar os aspectos jurídicos filosóficos, em uma segunda seção, abordando de forma sumária as teorias iluministas de surgimento do Estado, bem como a teoria pura do direito e sua relação com o conceito de ordem pública. Na terceira seção, serão abordados os aspectos legais que respaldaram o emprego das Forças Armadas, na crise

do Rio de Janeiro, em novembro de 2010. Por derradeiro, será realizada uma análise final, em forma de conclusão.

2 O RIO EM CHAMAS: CAOS, DESORDEM E MEDO

Em novembro de 2010 a cidade do Rio de Janeiro foi sequestrada por uma onda de caos, fomentada pelo crime organizado, que espalhou medo, pânico e terror. Não fosse palco uma das cidades mais lindas do mundo, poder-se-ia inferir que o inferno se materializou na cidade maravilhosa. Foram dias e noites de ataques sistemáticos contra órgãos do poder público, contra patrimônio público e privado e, porque não dizer, contra a própria sociedade carioca, que presenciou, na realidade, aquilo que em abstrato o direito vem há séculos tentando evitar: a desordem pública e a inépcia do Estado.

A presente seção trará, de forma resumida, uma descrição do que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, naquele fatídico novembro de 2010, que entrou para história da cidade como um mês de medo e terror.

2.1 A ação em força do Estado

O avanço de veículos blindados do Corpo de Fuzileiros Navais do Brasil pelas ruas e vielas da comunidade “Vila Cruzeiro”, pertencente ao “Complexo do Alemão”, no bairro da Penha, iniciava o processo de pacificação de uma das mais perigosas áreas do Rio de Janeiro. A região era conhecida pelas forças policiais do estado como uma área cujo precário acesso, facilitava a atuação de criminosos do “Comando Vermelho”³, que a utilizava como Base de Operações⁴.

Muito mais do que uma simples operação de rotina, a tomada da Vila Cruzeiro entraria para a história da cidade como um bom exemplo de resposta rápida e eficaz, por parte do poder público, aos atos de terror, que espalharam o medo e o pânico à população.

Após a solicitação do governador do estado ao Ministro da Defesa, uma ordem escrita de próprio punho foi expedida pelo Comandante da Marinha para o Comandante de Operações Navais, que determinou o emprego de Fuzileiros Navais em apoio aos órgãos de segurança pública do estado.

³ O Comando Vermelho é a facção criminosa que foi criada no presídio da Ilha Grande, na década de 80, quando presos comuns foram misturados com prisioneiros políticos. Caco Barcelos, em livro “Comando Vermelho”, detalha o surgimento deste grupo criminoso que, até o início da pacificação das comunidades cariocas, em 2010, exercia o controle das atividades criminosas na maioria das favelas cariocas.

⁴ Verdaderamente, a topografia da área favorecia sua utilização como “Ponto Forte” da mais atuante facção criminosa do estado do Rio de Janeiro, dificultando, sobremaneira, a atuação do poder público.

A rápida ação dos militares da Marinha do Brasil foi fruto de intenso adestramento e do elevado grau de profissionalismo, de uma tropa que vinha incorporando em seu portfólio, desde 2004, em decorrência de seu emprego na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)⁵, a expertise que a capacita a atuar em ambientes urbanos, sem se constituir em ameaça à população civil.

O emprego das Forças Armadas em prol da garantia da lei e da ordem não é fato novo no Brasil. Existe uma quantidade considerável de registros da atuação de militares em apoio aos órgãos de segurança pública de estados da federação, desde o Império, conforme será abordado mais adiante. Dentre as inúmeras situações de emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, em nenhuma outra ocasião observou-se uma ameaça tão real e direta à ordem pública, como a que motivou a tomada da Vila Cruzeiro.

Nos dias que antecederam a ocupação daquela comunidade, a população da cidade foi aterrorizada por criminosos do Comando Vermelho, que com ações sistematicamente planejadas, tentaram, por meio da difusão do terror e do medo, desestabilizar e desmoralizar os órgãos de segurança pública do estado.

2.2 “Novembro Negro”: do caos a pronta resposta do poder público

Em 20 de novembro de 2010, durante uma ação criminosa conhecida como “arastão”, na Rodovia Rio-Magé, na cidade de Duque de Caxias, ocorreu a morte de um motorista de ônibus. Este emblemático evento marcou a união⁶ de duas grandes facções criminosas⁷, que atuavam no estado do Rio de Janeiro, o Comando Vermelho (CV) e Amigos dos Amigos (ADA), que enfraquecidas⁸ e incomodadas⁹ com a política de

5 Entre 2004 e 2017, o Brasil liderou o componente militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti. Cerca de 30.000 militares brasileiros, incluindo Marinha, Exército e Força Aérea já participaram daquela Missão de Paz das Nações Unidas.

6 Marcelinho Niterói — homem de confiança de Luiz Fernando da Costa, o Fernandinho Beira-Mar — teria realizado uma espécie de aliança com Antonio Bonfim Lopes, o Nem, chefe do tráfico na Rocinha, e Anderson Rosa Mendonça, o Coelho, que domina o tráfico no morro de São Carlos. A união seria a forma de uma das facções, que perdeu território com a implantação das UPPs, ganhar território na Zona Sul e fortalecer o poderio bélico (MINA, 2011, p.36).

7 A sofisticação para organizar-se a atividade criminosa, na era da globalização, é tão real que chamou a atenção da Organização das Nações Unidas (ONU). A Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, que ocorreu em Palermo, Itália, em 11 de dezembro de 1999, gerou um documento que foi ratificado pelo Brasil em 29/01/2004. A Convenção de Palermo, que foi promulgada pelo Decreto 5015, de 12/03/2004 apresenta no item “a” de seu artigo 2º, a definição de “Grupo Criminoso Organizado” como “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material” (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional).

8 Além do enfraquecimento das facções criminosas, outros motivos foram considerados para a realização daquilo que foi denominado pelos próprios bandidos como “Novembro Negro”: à transferência de chefões do Comando Vermelho para presídios federais fora do Rio de Janeiro; a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) desfavorável aos pedidos de Beira Mar que pleiteava a mudança do regime de segurança máxima para o cárcere comum (Mina, 2011, p.37).

9 O tráfico de drogas seria a principal atividade do crime organizado no Brasil, mercado consumidor e rota de drogas dos

pacificação empreendida pelo governo do estado, com a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), nas favelas da cidade, resolveram iniciar uma ofensiva de confronto direto com o poder público, colocando em prática um sinistro plano de ataque, idealizado pelos líderes das facções¹⁰, que se encontravam encarcerados na Penitenciária Federal de Catanduvas, no Paraná. O plano tinha como meta principal espalhar o caos, o pânico e o terror na cidade do Rio (Mina, 2011, p. 35).

A dinâmica¹¹ do tráfico de drogas no Rio de Janeiro funciona da seguinte maneira: enquanto ele próprio (o traficante) “compra” o “material” de outros traficantes maiores, o “vendedor” faz a rede de contatos (consumidores) com a finalidade de escoar a droga, enquanto o terceiro providencia os meios para que as transações ocorram com “tranquilidade”¹². Nesta suposta “simplicidade” existem organizações com centenas de integrantes, que observam certo grau de organização do trabalho, chegando a observar estruturação hierárquica, que incluem “olheiros” – aqueles que observam a chegada da polícia ou de membros rivais; “aviõezinhos” – pessoas encarregadas do transporte de pequenas quantidades de drogas; “soldados” - indivíduos armados responsáveis pela “segurança” do bando; “gerentes” – responsáveis pelas atividades num determinado território. Estas redes e sub-redes criminosas movimentam uma quantidade enorme de dinheiro e são responsáveis, direta ou indiretamente, por vários crimes perpetrados diariamente, tais como homicídios, roubos, corrupção etc. O FBI, polícia federal norte-americana, estima que o tráfico de drogas movimentava perto de 1 trilhão de dólares/ano, em todo mundo (Espuny, 2009).

países andinos para Estados Unidos e Europa, em geral adquiridas em troca de carretas e cargas roubadas nas estradas brasileiras e garantidas por assassinatos de esquadrões de extermínio, próprios ou alugados. Segundo a imprensa, é a principal manifestação do crime organizado nacional, dedicado ao tráfico de cocaína e de armas, roubo de carretas e assassinatos, com ação sobre vários Estados brasileiros, seria encabeçada por políticos e empresários caídos em desgraça, como deputado Hildebrando Paschoal, deputado federal (AC) cassado e preso, acusado pelo Ministério Público do Acre de assassinar o motorista Agilson Santos Firmino com uma moto-serra; José Gerardo de Abreu, deputado estadual (MA) cassado e preso, acusado de assassinar o delegado Stênio Mendonça; William Sozza, empresário de Campinas (SP), herdeiro de empresas de PC Farias, que teria participado do assassinato de Stênio Mendonça; Augusto Farias, estadual (AL), que seria mandante dos assassinatos do próprio irmão PC Farias e de Suzana Marcolino, em Alagoas. Todas essas pessoas se reuniriam para decidir a compra de droga, a distribuição de armas, o roubo e remessa de carretas para a Bolívia e, finalmente, quem deveria viver ou morrer, conforme declarações à CPI do Narcotráfico do arrependido Jorge Meres – ex-empregado da organização, preso como participe de alguns dos fatos puníveis referidos, que teria seu perdão judicial proposto, seria submetido a cirurgia plástica para modificar o rosto e receberia nova identidade pessoal e pensão vitalícia para viver em paz no exterior, nos termos do programa de proteção de testemunhas do Governo brasileiro.” (SANTOS, 2009)

¹⁰ Pela definição que consta na Convenção do crime organizado, constata-se que, ao contrário do que se imagina, um grupo criminoso organizado pode ser formado apenas por três pessoas. Desta forma, “um traficante que tenha tão somente dois “funcionários”, um que venda a droga e outro que faça a “segurança” é um representante do crime organizado” (Espuny, 2009).

¹¹ Portanto, apesar de propiciar algumas “vantagens”, próprias do sistema de garantias que os criminosos preconizam para si mesmos, o contraponto que a comunidade inserida num “território” deste tipo paga também é bastante emblemático: uma certa lei do silêncio que se impõe pela intimidação; muitas vezes a abdição de uma busca mais enfática de certos serviços públicos – que na visão dos criminosos poderiam afetar os “negócios”; e, talvez, o preço mais caro que a sociedade pague: o fornecimento de mão de obra barata para os criminosos, oriunda do ócio e da falta do que fazer das crianças e dos adolescentes menos favorecidos da sociedade (Espuny, 2009).

O plano¹² do crime organizado consistia na realização de uma série de ataques pela cidade e pelo estado do Rio. Diversos veículos foram incendiados, arrastões aconteceram por toda a cidade e cabines de polícia foram metralhadas. Apesar da Polícia Militar do estado ter colocado 17.500 militares nas ruas, e reforçado o policiamento nas Unidade de Polícia Pacificadoras (UPP), o esforço não foi suficiente. Desde o início dos confrontos até o dia 27 de novembro haviam sido registrados cerca de 180 veículos incendiados pelos criminosos. Nesse período, ocorreram ainda 39 mortes, cerca de 200 detenções para averiguação e quase 70 prisões (Mina, 2011, p. 36). Após a sucessão de ataques, as forças de segurança decidiram realizar a maior operação policial-militar contra o domínio do tráfico de drogas da história do Rio de Janeiro: a “Guerra no Rio”, que ocupou a Vila Cruzeiro e Complexo do Alemão - duas das áreas mais violentas da cidade.

Cabe ressaltar que tal operação foi comandada pelos Fuzileiros Navais, em coordenação com as tropas de elite da Polícia Militar carioca, o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e o Batalhão de Choque. Esta dinâmica se deu em função do desgaste dos setores convencionais da polícia do estado. Naquela ocasião choviam denúncias de moradores de diversas favelas cariocas, em relação à truculência, corrupção e execuções sumárias que eram efetuadas a nível diário (Cardoso, 2012, p.497 e 498). Existia uma guerra urbana que colocava narcotraficantes em um extremo, os agentes da segurança pública em outro e a população no meio, que figurava como refém desta sinistra conjuntura. As execuções de policiais e agentes do estado eram quase que diárias, e a resposta da polícia se dava com uma violência ainda maior.

Desta forma, nas primeiras horas do dia 25 de novembro de 2010, teve início a maior operação de retomada de segurança pública que já ocorreu no Rio de Janeiro. Um território de 200 mil metros quadrados que era controlado por traficantes do Comando Vermelho, considerado o principal bunker da facção criminosa no estado, no bairro da Penha, foi retomado por uma força¹³ composta por 500 policiais, um Elemento Anfíbio de Fuzileiros Navais, composto por 88 militares, equipamentos e armamentos de guerra, incluindo-se o poderoso Carro Lagarta Anfíbia (CLaAnf),

12 Segundo a cúpula da Secretaria de Segurança, a ordem para a execução de ataques criminosos na capital e na Região Metropolitana do Rio teria partido do traficante Márcio Nepomuceno - o Marquinho VP -, chefe da principal facção criminosa do Estado e de todo o Complexo do Alemão. O setor de Inteligência do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) teria, por meio de uma escuta de ambiente, flagrado Marquinho VP dando ordens de dentro da penitenciária de segurança máxima de Catanduvas para aterrorizar a população (Mina, 2011, p. 36).

13 A ocupação da Vila Cruzeiro começou pouco depois do meio-dia. Policiais do 16º- BPM (Olaria) e do Batalhão de Choque fecharam a Avenida Brás de Pina, principal via da Penha, transformando o trecho da via em um grande centro de comando. Ao todo, 450 policiais militares, 60 policiais civis e 88 fuzileiros navais participaram da operação (Mina, 2011, p.37).

que proporcionou a proteção blindada da tropa. No início daquela manhã, bandidos chegaram a render motoristas das lojas “Casas Bahia”, que chegavam para fazer entregas na comunidade, com a finalidade de roubar os caminhões. Seis deles foram tombados e atravessados nas principais ruas de acesso. Os carros blindados das forças de segurança avançaram pela favela passando sobre as barricadas que os traficantes colocaram nos acessos ao morro, obrigando uma fuga em massa dos mesmos pela mata. Com a ajuda de motos e uma picape, pelo menos 200 bandidos armados fugiram para o Complexo do Alemão, comunidade vizinha à Vila Cruzeiro. Em poucas horas, policiais chegaram ao alto da favela, na Serra da Misericórdia, ponto estratégico que proporcionava visão ampla de todo o maciço do Complexo do Alemão (Mina, 2011, p. 38).

Ainda que vezes críticas possam ter surgido para desacreditar a ação do Estado, alegando que o “Estado assassino” mobilizou seu poder de coerção para “enxotar algumas dezenas de jovens pobres, negros, descalços, armados de fuzis, em fuga desorganizada pelo meio do mato” (Cruz, 2015, p.34), tentando politizar uma ação eminentemente legal e legítima, a sociedade carioca, que viveu e enfrentou as consequências do novembro negro, à época, certamente não concordaria com tal tentativa de humanizar narcotraficantes que, em fuga, exibiram armamento de guerra de alta tecnologia e grande poder de fogo. O Estado não tinha outra ação a tomar, na defesa da ordem pública, tendo ido ao limite máximo do seu potencial de violência.

A resposta do Estado à afronta perpetrada pelos criminosos do Rio de Janeiro foi dada com muito aço e poder de combate. Nos dias que se sucederam à ação, outros redutos do tráfico foram ocupados, e territórios devolvidos aos cidadãos do estado. Uma operação épica deu um recado forte para aqueles que ousaram turbar a ordem pública do Estado. A Guerra do Rio figura como um dos grandes exemplos nos quais o Estado impôs a ordem, utilizando-se de uma capacidade de violência sem precedentes na história do país. O artifício jurídico que proporcionou tal ação foi um decreto federal, que autorizou a utilização das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem pública.

3 AS BASES JURÍDICO-FILOSÓFICAS DO INSTITUTO DA ORDEM PÚBLICA, SOB O ENFOQUE DA TEORIA PURA DO DIREITO

Nesta seção serão analisadas as bases jurídico-filosóficas de sustentação da força coercitiva do Estado, de onde irradia o elemento dissuasório da ordem pública. Em um primeiro subtópico serão expostas, sumariamente, algumas teorias que versam sobre a origem do Estado e, posteriormente, será abordado o conceito de ordem pública, em suas três vertentes: a formal, a material e a metajurídica.

3.1 A fonte do poder estatal

A concepção de Estado, como se conhece atualmente, está baseada no “Contrato Social”, idealizado pelo iluminista francês Jean Jaques Rousseau (1712-1778). O contrato social de Rousseau baseava-se na ideia da limitação da liberdade individual da sociedade em prol da segurança do grupo como um todo. O grupo que liderava a sociedade possuía, no contrato social, o mandato para dirimir conflitos, que pudessem surgir no âmbito daquela coletividade. Bem antes de Rousseau, Thomas Hobbes (1588-1679), com sua principal obra “Leviatã”, explicava que o ser humano no “estado de natureza” vivia em constante insegurança. Para Hobbes, “o homem era lobo do homem”, prevalecendo a anarquia e a violência, em um mundo totalmente desprovido de regras. Neste contexto, surgia a figura do “Leviatã” um ser forte, que concentrava o poder absoluto, podendo, desta forma, garantir a paz entre os homens. Portanto, o cidadão, para assegurar a sua própria sobrevivência, restringia suas liberdades individuais e passava a viver sob a proteção do Estado. O “Leviatã”, para Hobbes, é o Estado, na figura do monarca, investido de poder pacificador e autorizado pelos cidadãos a exercer este poder (Filho, 1964, p. 64 a 68).

De acordo com a visão de Hobbes, os homens só podem viver em paz, se concordassem em submeter-se a um poder absoluto e centralizado. Segundo este filósofo, a Igreja cristã e o Estado cristão formavam um mesmo corpo, encabeçado pelo monarca, que teria o direito de interpretar as Escrituras, decidir questões religiosas e presidir o culto. Neste sentido, a crítica à livre interpretação da Bíblia, na Reforma Protestante, de certa forma, veio enfraquecer a figura do monarca, causando a animosidade da Igreja e de monarcas contra as ideias reformistas.

Uma grande contribuição de Hobbes, para a Ciência Política, foi exatamente a ideia de separação entre o mundo político e o mundo religioso, com a preponderância deste sobre aquele. A teocracia dá lugar à autocracia como fundamento da ordem social. Fortalece-se o absolutismo, onde todos os poderes de natureza civil e religiosa concentram-se no monarca. Hobbes afirma que a noção de justiça é puramente convencional, centralizada na figura do monarca. (Comparato, 2006).

Porém, a proposta de Hobbes possuía um perigo: se todo “Poder Político” se concentrava na pessoa do monarca (soberano), então os governados ficavam, permanentemente, sujeitos às crises de loucura ou tirania dos governantes. Tal fato representava o ponto de instabilidade na visão *hobbesiana* sobre a origem do poder estatal.

John Locke, outro pensador inglês, contemporâneo de Hobbes, percebeu o perigo que cercava a teoria de Hobbes e procurou harmonizá-la. Para Locke, era essencial preservar a esfera da vida privada contra as intrusões do poder estatal. Segundo ele,

todo indivíduo deveria gozar de liberdades individuais, ligadas à natureza humana, independentes do arbítrio do soberano. A construção de uma barreira formada por direitos e garantias seria a maneira mais eficaz de limitar o poder estatal. Por suas ideias, John Locke é considerado o preconizador dos estudos sobre os Direitos Humanos. (Comparato, 2006).

Da ideia de “Contrato Social” surgiu a teoria contratualista, que tentou explicar a origem do Estado focando apenas na força do acordo efetuado no seio da sociedade, mas que, hoje, para alguns teóricos, esta teoria que foca em demasia a força do contrato estaria ultrapassada.

A nova noção de Estado, vislumbrada por Locke, exigiu mudança nas relações entre o público e o privado, estabelecendo a lei como fator máximo de expressão da vontade geral. O poder inquestionável e arbitrário do soberano já não se prestava mais para legitimar sua existência frente à sociedade. Não bastava um simples contrato que entregasse toda discricionariedade não mãos de um único representante, escolhido por Deus. O absolutismo apregoado por Hobbes estaria com seus dias contados (Filho, 1964, p. 68).

Mais do que um simples contrato, a lei surge como a principal fonte do poder estatal, regulando a vida em sociedade e resguardando tanto Estado quanto cidadãos. Consequentemente, a trajetória da origem do Estado reporta-se ao estudo do significado do poder, em sua essência. Não existe noção de Estado sem a força coativa que dá significado e relevância a este ente.

3.2 A legitimação do poder em Kelsen e o conceito de ordem pública

As teorias do surgimento do Estado servem para explicar a existência de um poder imanente da sociedade que é transferido para o Estado, para que este garanta a segurança e busque gerenciar a coisa pública, sempre com a finalidade de buscar o bem público para a sociedade. Algumas teorias se prestam a discorrer sobre a relação entre o poder e o direito, entretanto nenhuma impactou tanto o meio acadêmico jurídico como a do jurista austríaco Hans Kelsen, que na sua obra intitulada “Teoria Pura do Direito” relaciona a legitimidade do poder estatal à sua subordinação à ordem jurídica. O poder pelo poder não tem muito significado na arena do direito, e o direito sem o seu papel equalizador do poder também não significa muito para a sociedade.

Desta forma, afirma Kelsen que o poder estatal só tem esta designação, e se distingue de outras relações de poder, pelo fato dele estar juridicamente regulado. Esta relação especial de poder, que é atribuída ao Estado, trata-se da vigência de uma ordem jurídica estatal efetiva, pois “os indivíduos que, como governo do Estado, exercem o poder, recebem competência de uma ordem jurídica para exercerem aquele poder através da

criação e aplicação de normas jurídicas - que o poder do Estado tem caráter normativo” (Kelsen, 1998, p.202).

Cabe ressaltar Kelsen lançou as bases de uma ciência do direito autônoma, excluindo do objeto do direito quaisquer referências que eram estranhas a ele, especialmente aquelas de cunho sociológico e axiológico. A teoria de Kelsen é o ápice do chamado positivismo jurídico. Os juristas positivistas foram influenciados pelo conceito positivista de ciência, que pretendia banir toda “metafísica” do mundo da ciência e restringir a ciência aos “fatos”, considerados empiricamente. Na época de Kelsen, havia uma noção consagrada de que outras ciências, com as suas metodologias, é que dariam a base metodológica para a ciência jurídica, que não possuía uma linguagem própria.

Assim, o contexto que Kelsen surge é um contexto onde o direito estava muito contaminado por filosofismos e sociologismos, e ele era analisado com as metodologias das outras ciências, sem possuir, entretanto, uma metodologia e uma linguagem própria. Kelsen era austríaco e na década de 1920, em Viena, surgiu o chamado Círculo de Viena, que era composto de autores que, com base no positivismo lógico, tentaram combater o excesso de metafísica que havia na filosofia.

Neste caminho, ao subordinar o poder do Estado ao direito, ou seja, à ordem jurídica, Kelsen elimina qualquer tentativa de justificação do direito pelas regras da moral ou da religião, como sustentava o jusnaturalismo. Só existe uma legitimação para a ordem jurídica que vai legitimar o poder, e esta fonte não advém de Deus ou das práticas naturais humanas, mas sim daquilo que Kelsen denomina de “Norma Fundamental”. Portanto, segundo a teoria pura do direito, não existe legitimação metajurídica para o direito, nem de cunho teológico, moral e muito menos de cunho racional. O direito se legitima pela ordem jurídica que atende ao comando de uma norma fundamental. Sobre isto Kelsen afirma o seguinte:

Todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa. (Kelsen, 1998, p.136).

A norma fundamental será, então, a base da ordem jurídica, que não apenas legitima

o poder do Estado, mas também irradia este poder para a sociedade, cria normas jurídicas com força intrinsecamente coercitiva. Neste sentido, cabe ressaltar que “as sanções estatuídas por uma ordem jurídica são - diferentemente das sanções transcendentais - sanções socialmente imanentes e - diversamente daquelas que consistem na simples aprovação ou desaprovação - socialmente organizadas” (Kelsen, 1998, p.18).

O conceito de poder, bem aceito na era moderna, pode ser expresso como “a capacidade de determinação, intencional ou interessada, do comportamento das pessoas”. Portanto, para que o poder seja exercido há que existir uma relação entre indivíduos ou grupos, podendo uma mesma pessoa estar sujeita a diversos campos de poder, sendo simultaneamente sujeito ativo e passivo destas relações. Para que o poder seja eficazmente exercido pelo sujeito ativo, faz-se necessário a presença de certos instrumentos que viabilizem as relações entre as partes envolvidas. Esses instrumentos de imposição do poder, que, hodiernamente, é representado pela lei, podem variar, de acordo com o grau de evolução da sociedade, do consentimento voluntário até o emprego da coação física. (Bernardes e Choy, 2005).

A partir da necessidade de segurança nas relações sociais, surge a ideia da concentração de poder nas mãos de uma pequena parcela da população. Este fenômeno é materializado por via de um contrato, um acordo no qual uma das partes submete parcela de seus direitos individuais em prol da segurança garantida pela outra parte. O direito do Estado está relacionado à “princípios inarredáveis, que servem como normas de conduta capazes de estabelecer um ambiente de ordem e segurança imprescindíveis à convivência” (Filho, 1964, p. 52).

Desta forma, a segurança coletiva em Kelsen tem por finalidade a busca da paz, da convivência pacífica em sociedade, e se pressupõe que o seu sentido ontológico está ligado à ausência de emprego da força física, ou seja, a dissuasão oriunda da coação monopolizada pelo Estado tem a finalidade o estabelecimento de um estado de paz. “A segurança coletiva visa a paz, pois a paz é ausência do emprego da força física. Determinando os pressupostos sob os quais deve recorrer-se ao emprego da força e os indivíduos pelos quais tal emprego deve ser efetivado, instituindo um monopólio da coerção por parte da comunidade, a ordem jurídica estabelece a paz nessa comunidade por ela mesma constituída” (Kelsen, 1998, p.26). Ao ordenamento estatal “corresponde, ademais, a coercibilidade, a faculdade de se fazer valer, independentemente da anuência daqueles a quem se dirige” (Filho, 1964, p.50).

O conceito tripartido de ordem pública

Pelo exposto até aqui, a ideia de ordem jurídica de Kelsen está relacionada à exis-

tência de um ordenamento jurídico, baseado em uma norma fundamental, composto por normas jurídicas com poder coercitivo. O poder coercitivo do ordenamento jurídico é centralizado em órgãos do Estado, que formam a comunidade jurídica, e possuem a prerrogativa exclusiva de impor sanções para condutas que não se adequem ao preconizado pela ordem jurídica.

Para Kelsen, “o direito é uma ordem de coerção e, como ordem de coerção, é - conforme o seu grau de evolução - uma ordem de segurança, quer dizer, uma ordem de paz”. O sentido de segurança coletiva pressupõe que a sanção, como reação contra uma conduta ilícita tenha como meta impedir tal conduta, entretanto, pode também a sanção ser aplicado para ações ou omissões que não se configurem atos ilícitos, no âmbito do Estado-administração. Desta forma, “amplia-se ainda o círculo dos fatos que são considerados pressupostos de atos coercitivos, na medida em que se classificam como tais não somente atos e omissões humanos socialmente indesejáveis, mas também outros fatos que não têm o caráter de fatos ilícitos” (Kelsen, 1998, p.27).

A tese defendida pelo presente artigo é a de que a força dissuasória da norma jurídica, no contexto da segurança coletiva, e a fonte da ordem pública. Tanto a ordem pública no sentido formal, quanto da ordem pública no sentido material. Neste sentido, como a teoria de Kelsen exclui qualquer possibilidade de influência jusnaturalista, entende-se que o conceito metajurídico da ordem pública não estaria relacionado ao modelo de ordenamento jurídico de Kelsen.

A aproximação que realiza Moreira Neto (1988), utilizando-se da teoria dos sistemas, para demonstrar a sociedade como um grande sistema, composto por diversos outros (familiar, econômico, político, normativo, jurídico, religioso etc.), que interagem entre si e complementam-se mutuamente, com sinergia, formando o que ele denomina de sistema de convivência pública, do qual se destacará a ordem pública e a segurança pública, traduz-se em um caminho pertinente para se entender a ordem pública sob uma visão da teoria pura do direito (Moreira Neto, 1988, p.135).

Ao organizar seu modelo em um sistema, Moreira Neto (1988) chega a uma conclusão de que para que exista um sistema deve-se ter organização e relacionamento harmônico das variáveis, neste caso, dos subsistemas, para que o sistema mais amplos possam existir sem esterçamentos, que lhe causem desproporção ou o descaracterizem. O sistema de convivência social necessita de estabilidade para subsistir. A condição básica desta estabilidade, no estudo de Moreira Neto, é a ordem. Neste caminho, o autor parte da exposição da ordem normativa, que se constitui na ordem do “dever ser”, passando pela ordem social, política, até chegar, finalmente, à ordem jurídica, que segundo o autor, que “erguida no plano do dever ser, envolveria todos os elementos normativos, suas inter-relações, sua organização e sua própria ordem: um sistema jurídico, abrangendo

os fenômenos jurídicos, a organização jurídica e a ordem jurídica” (Moreira Neto, 1988, p.141). A ordem jurídica seria a argamassa viva, que manteria a coesão e a estabilidade do sistema de convivência social.

No plano das interações humanas realizadas dentro do sistema de convivência pública existe uma ordem ética mínima, denominada de ordem pública, que busca preservar a liberdade individual, dentro de um padrão que mantenha a estabilidade de todo sistema e, por que não dizer, a paz. Neste sentido, a ordem pública surge como pré-requisito de funcionamento do sistema de convivência pública, Moreira Neto (1988) afirma o seguinte:

É necessário dispor-se a convivência pública de tal forma que o homem, em qualquer relação que se encontre, possa gozar de sua liberdade inata, agir sem ser perturbado, participar de quaisquer sistemas sociais que deseje (econômico, familiar, lúdico, acadêmico etc.), sem outros impedimentos e restrições que não os necessários para que essa convivência se mantenha sempre possível, sem outra obrigação que de observar a normatividade que lhe é imposta pela ordem jurídica constituída para todo o polissistema e admitida como o mínimo necessário para assegurar, na convivência, a paz e harmonia indispensáveis (Moreira Neto, 1988, p. 142).

Desta forma, ordem pública pode ser entendida em um sentido material, em um sentido formal e, ainda, em um sentido metajurídico. Vale ressaltar que alguns autores defendem a existência de um sentido misto, que englobaria o formal e o material.

O sentido material diz respeito a uma situação de fato, que possa ocorrer na sociedade e que seja resultante da “disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo que se tenha um funcionamento regular e estável que assegure a liberdade individual” (Moreira Neto, 1988, p.143). Para uma parte da doutrina, o sentido material de ordem pública diz respeito à situação pacífica de convivência social, em oposição à de desordem, que permita a convivência livre de ameaça de violência ou sublevação capaz de produzir delito, em curto prazo, ou que já o tenha produzido (Ficlore, 2009, p. 137). Da convivência pacífica não se excluem desavenças ou rugas interpessoais, entretanto, se tais fatos escalam ao ponto de atingir a concepção de crime, já não se caracterizam como pacífica, uma vez que cruza a fronteira da pretensão punitiva do Estado. Portanto, esta abordagem material está diretamente relacionada à tranquilidade pública, da ausência de perturbação, paz pública e disposição harmoniosa da convivência, uma vez que é direito do cidadão viver em paz com seus semelhantes, em resumo, ordem pública propriamente dita é a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os

bens ou o próprio Estado (Lazzarine, 1992, p. 279). Neste caminho, Filho (1964) observa o seguinte:

A ordem dessa composição geral, mediante a qual há renúncia a certas tendências pessoais, de modo a permitir a convivência. Não é por outro motivo que Kant e Spencer definiram o direito sublinhando este caráter, que lhe é específico, de regra superior, que limita a liberdade individual, como meio para possibilitar a liberdade de todos. É evidente que isso somente pode dar-se quando há uma ordem que se mantém por si mesma, que impõe as limitações que estabelece, através de uma atuação efetiva (Filho, 1964, p. 54).

O sentido formal da ordem pública diz respeito ao “conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende devam ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir o funcionamento regular e estável” que permita a liberdade individual (Moreira Neto, 1988, p.143).

O entendimento da concepção formal está relacionado à situação de legalidade e normalidade, sob a qual as autoridades do Estado estão exercendo suas atribuições, concedidas pela ordem jurídica, e os cidadãos realizando a adesão a esta estabilidade, sem protestos ou constrangimentos. A ordem pública, sob seu aspecto formal, também é derivada da ordem jurídica. Neste sentido, cabe ressaltar que a concepção formal aproxima-se daquilo que Kelsen entende como segurança coletiva, principalmente no que tange à imposição dissuasória da paz, por meio da coação que a expectativa de emprego da violência, pelo do Estado, causa na comunidade. “A ordem pública formal atuaria como um conceito geral de direito, um sistema abstrato de referência, não apenas da convivência pública, mas da própria ordem jurídica” (Moreira Neto, 1988, p. 145). Para o que se pretende com o presente artigo, considerar-se-á o aspecto formal da ordem pública isento de considerações de moral e bons costumes. Neste sentido, a ordem pública formal, por uma visão “kelseana”, estaria restrita aos comandos da norma jurídica, sem nenhum base formada em conteúdo ou juízo de valor moral. Neste sentido, a força de dissuasão da coerção, intrínseca na norma jurídica, que vem não apenas para o caso de cometimento de delito, mas também para a observância das necessidades de existência do Estado-administração, que prescinde de força coercitiva para legitimar a existência de sua ordem jurídica, seria o elemento dissuasório principal para a observância da ordem pública em sentido formal.

Cabe ressaltar a abordagem que considera uma existência da concepção mista da ordem pública. Tal abordagem considera a ordem pública dentro de uma existência híbri-

da, que tanto busca a realização dos objetivos do Estado de forma pacífica, e o papel da ordem pública na preservação e observância da lei e sua restauração, se necessário, por meios coercitivos, na esfera direta das relações sociais. Bem como a visão que encara a ordem pública com o enfoque metajurídico, pública ligada aos valores que se diz estarem subjacentes a ordem jurídica, tendendo a considerar valores morais, fora do direito positivo, referindo-se ao que é “bom para a comunidade”. “Se estabelece no pressuposto de que o particular não pode perturbar a boa ordem da comunidade em que vive, antes tendo a obrigação social de não perturbar, obrigação essa “natural”, não imposta por nenhuma norma jurídica concreta” (Ficlore, 2009, p. 138). Neste sentido, abordagem metajurídica da ordem pública deixa sua determinação para algo tão evasivo quanto as opiniões do “bom cidadão” sobre o “comportamento público conveniente” (Valmayor, 1990, p.5). O presente artigo não se pautará sob a literatura que considera estas duas últimas abordagens da ordem pública.

Portanto, a abordagem material de ordem pública explorada no presente artigo engloba a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado. Estando mais intimamente ligada ao “efeito da causa segurança pública ou, ainda, é efeito da causa tranquilidade pública ou, ainda, é efeito da causa salubridade pública. Cada um desses aspectos é, por si só, a causa do efeito ordem pública, cada um deles tem por objeto assegurar a ordem pública” (Lazzarini, 1994, p. 72).

Neste caminho, entende-se segurança pública como um estado antidelitual, que surge como resultado da observância, por parte da sociedade, dos preceitos tutelados na legislação penal do Estado, bem como da prerrogativa que o Estado possui de executar de polícia, preventiva ou repressiva, no exercício do poder de polícia atribuído ao Estado pela ordem jurídica, tais ações são executadas pelo Estado para, segundo Lazzarini (1994), afastar, “por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a”. Para que se tenha a operacionalização da segurança pública, faz-se de fundamental importância a existência do poder de polícia, que no caso brasileiro está positivado na Constituição Federal, na seção que a mesma trata da existência dos órgãos policiais, ou seja, o Capítulo III, do Título V, embora só integrado pelo art. 144, que define competências de tais órgãos (Lazzari, 1994, p. 72).

Portanto, a base jurídico filosófica para o conceito de ordem pública, para as pretensões do presente artigo, tem suas origens na teoria pura do direito, e está eminentemente pautada nos comandos da norma fundamental, que no caso brasileiro, traduz-se na Constituição Federal de 1988. Para o caso em comento, percebe-se uma situação de

abordagem da ordem pública sob seu aspecto material, intimamente relacionada à segurança pública e base de sustentação para a realização, pelo poder público federal, das operações de garantia da lei e da ordem. Uma vez desafiado, o Estado tem a obrigação de mostrar, de forma inequívoca e com assertividade, o seu poder, se bem que o “poder do Estado somente se pode manifestar nos meios de poder específicos que se encontram à disposição do governo: nas fortalezas e nas prisões, nos canhões e nas forças, nos indivíduos uniformizados como polícias e soldados” (Kelsen, 1998, p.202).

4 A OPERAÇÃO DE REESTABELECIMENTO DA LEI E DA ORDEM PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS LEGAIS

A Constituição, segundo a teoria de Kelsen (1998), é a lei maior de um país, e, portanto, todas as demais normas a ela devem submeter-se, sendo expurgadas do mundo jurídico, quando conflitantes com o novo ordenamento constitucional. Desta forma, surge o Estado constitucional de direito, que, segundo Sundfeld (2007) significa o seguinte:

(...) criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.” (Sundfeld, 2007, p. 38-39).

O constitucionalismo democrático foi o paradigma de governo que prevaleceu no século XX. Dotado com características modernas quem englobam poder limitado, dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais, justiça material, tolerância, respeito ao outro e, de certo modo, felicidade. Para que se chegasse à democracia como ela é, foi necessária a fusão do constitucionalismo, herdeiro da tradição liberal, que remonta ao final do século XVII, que agrega no seu conceito a limitação do poder do Estado, por meio da ordem jurídica, e o respeito aos direitos fundamentais, com a democracia, cuja noção traduz “a ideia de soberania popular, de governo da maioria, que somente se consolida, verdadeiramente, ao longo do século XX, com a consagração do sufrágio universal e o fim das restrições à participação política decorrentes do nível de riqueza, do sexo ou da raça” (Barroso, 2018, p.16).

Neste caminho, a norma fundamental vai prever remédios para as situações de desordem pública, ou determinará que lei especial dê atenção pormenorizada às insta-

bilidades na ordem institucional do Estado. Nesta seção serão abordados os aspectos jurídicos, referentes à operação de garantia da lei da ordem realizada para responder à “Guerra do Rio”, em novembro de 2010. Neste sentido, inicialmente será dada especial atenção para um conceito fundamental para o estabelecimento da ordem pública material, no contexto da segurança pública, que se refere ao poder de polícia. Em um tópico seguinte será abordado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

4.1 O Poder de Polícia do Estado

Em virtude da necessidade de manutenção de direitos, e garantias individuais essenciais a fonte principal da soberania estatal, deixou de ser apenas o contrato social, ou até mesmo o próprio Deus e passou a ser a lei. A fim de não se repetir o erro, a concentração de poder foi evitada com a separação dos poderes por órgãos distintos que reunidos formassem o todo estatal. Neste “sistema de freios e contrapesos”¹⁴, as funções estatais convivem harmoniosamente dividindo o ônus da operacionalização da máquina estatal.

Surge então a Constituição como regra máxima da sociedade moderna. Da Constituição brota também a força de defesa dos poderes constituídos. O monopólio da força concentra-se nas mãos do Estado, sendo este o único ente legítimo que pode empregá-la, sempre em defesa da sociedade. A Constituição deve prever mecanismos de defesa que façam frente às ameaças ao Estado constitucional de direito.

O Estado é o elo fundamental da coesão da sociedade e que, de maneira geral, busca a manutenção da ordem e da paz social. Ele é o detentor do poder coercitivo, poder este delegado pela própria sociedade para o Estado atue na defesa dos interesses difusos e coletivos, dirimindo os conflitos que surjam no seio da sociedade. Este poder de coação – que se revela com a possibilidade do uso da força, para imposição do mandamento contido na norma jurídica – poderá ser moral ou físico.

O principal instrumento que o Estado dispõe para exercer este poder coercitivo sobre os cidadãos é a lei. Miguel Reale (1996), ressalta que “o Estado é a organização da Nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique

14 Montesquieu foi o responsável pela inclusão expressa do poder de julgar dentre os poderes fundamentais do Estado, inspirado em John Locke estudou as instituições políticas inglesas e elaborou uma teoria que expôs no livro “**O espírito das leis**” (1748). Nessa obra, procurou descobrir as relações que as leis possuem com a natureza e o princípio de cada governo. Desenvolveu uma teoria de governo que busca distribuir a autoridade com base na lei, de modo a evitar a violência e o abuso de poder por parte de alguns. Segundo Montesquieu “só o poder limita o poder”. Essa célebre assertiva inspirou o sistema de “**freios e contrapesos**” (“**checks and balances**”) compreendido atualmente como um sistema democrático do exercício do poder. O sistema de “balance” (contrapesos, equilíbrio) surgiu na Inglaterra, a partir da ação da Câmara dos Lordes (nobreza e clero), que, na elaboração das leis, busca o ponto de equilíbrio dos projetos de leis oriundos da Câmara dos Comuns (originados do povo). O sistema de “check” surgiu depois, quando o Juiz Marshal da Suprema Corte dos Estados Unidos declarou seu voto no famoso caso Marbury x Madison, julgado em 1803. O Caso Marbury x Madison foi considerado como principal referência para o controle de constitucionalidade difuso das leis exercido pelo Poder Judiciário (Bernardes e Choy, 2005).

segundo uma proporção objetiva e transpessoal” (Reale, 1996). Segundo Bernardes e Choy (2005), “o termo poder, em seu sentido mais amplo, significa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos” (Bernardes; Choy, 2005).

A lei é criada para produzir efeitos e ser perseguida. Quando do seu não cumprimento, o Estado tem o poder-dever de agir em defesa da sociedade. Destaca-se, portanto, o papel fundamental do Estado de exigir o cumprimento da lei e se fazer presente com ações de caráter impositivo. Ações de garantia e/ou reestabelecimento da lei e da ordem enquadram-se no rol daquelas oriundas do poder do Estado. Neste sentido, caso haja a necessidade de sacrificar um interesse individual e um interesse público, prevalecerá o interesse público sobre o interesse individual, uma vez que o Estado tem por dever a satisfação das necessidades da coletividade. Isto é prerrogativa do Estado, não cabendo ao particular avocar para si tal papel.

A principal forma de manifestação do poder do Estado para promover a paz e a justiça social é o que se conhece como “poder de polícia”. O poder de polícia é decorrente da própria razão de ser do Estado, pois é o meio de atuação deste para a busca do bem comum, “atuando como instrumento de efetivação da coexistência entre direitos individuais e coletivos, agindo em nome dos interesses públicos e sociais” Ribeiro (2010). Esse poder decorre da norma fundamental, da qual decorre todo o ordenamento jurídico.

A ordem jurídica é sustentada por uma força coercitiva, que é concentrada na esfera da comunidade jurídica. Desta forma, o emprego generalizado da força, entre particulares, é proibido, neste sentido, o uso da violência só pode ser concebido como pressuposto de uma sanção, que figura como o próprio ato de coação exclusivo do Estado. Mas a proibição do uso da força, para Kelsen, é limitada, portanto “haverá sempre que distinguir entre o uso proibido e o uso autorizado da força - autorizado, este último, como reação contra uma situação de fato socialmente indesejável, particularmente como reação contra uma conduta humana socialmente perniciosa, quer dizer, autorizado como sanção e atribuível à comunidade jurídica” (Kelsen, 1998, p.25).

Pela teoria pura do direito, a ordem jurídica é quem estabelece os pressupostos segundo os quais a violência será exercida, bem como os indivíduos que a exercerão e desta forma, ela protege os indivíduos de uma comunidade do emprego deliberado de força física por parte de seus pares. Quando esta proteção alcança um determinado mínimo, fala-se de segurança coletiva - no sentido de que é garantida pela ordem jurídica enquanto ordem social. A segurança coletiva, para Kelsen, está dividida em vários graus e vai atingir o seu grau máximo “quando a ordem jurídica, para tal fim, estabelece tribunais dotados de competência obrigatória e órgãos executivos centrais tendo à sua disposição meios de coerção de tal ordem que a resistência normalmente não tem quaisquer perspectivas de resultar” (Kelsen, 1998, p.27).

Neste caminho, para Meirelles (2020), a expressão “poder de polícia” seria “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (Meireles, 2020). Na mesma linha Caio Tácito, expõe que “o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, os direitos e as liberdades individuais” (Tácito, 2002). Para Cretella Júnior (1998) “o fundamento da existência e do exercício do poder de polícia é a garantia da efetividade do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. É a prevalência do interesse da administração sobre o interesse dos administrados” (Júnior, 1998).

O principal vetor da segurança pública é a polícia, cabe a ela assegurar a ordem pública, da mesma forma que cabe às Forças Armadas assegurarem a Defesa externa da sociedade. Não se consegue dissociar a noção de “polícia” da noção de Estado. Uma das principais vertentes da força coercitiva do Estado se traduz na polícia. Neste caminho, De Plácido Silva (2010) estabelece que “Polícia designa o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenham a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais” (De Plácido Silva, 2010). Neste sentido, a polícia se presta a atuar como garantidora da ordem pública, por meio da garantia da segurança pública. A força policial pertence ao Estado e está organizada segundo o princípio da organização do trabalho com a finalidade limitar a liberdade do cidadão quando esta tender a ir além do permitido pela ordem jurídica. O poder de polícia, entretanto, não se confunde com a instituição policial, uma vez que “a polícia é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social, o poder de polícia é uma faculta, uma faculdade, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, que é uma força organizada, limitar as atividades nefastas dos cidadãos” (Cretela Júnior, 1998).

Na sua vertente de poder administrativo, o Poder de Polícia legitima e respalda a atuação da intuição policial, dentro do sistema das Atribuições da Administração Pública previstas na Carta Constitucional “como poder público e indelegáveis aos entes particulares, embora possam estar ligados àquela, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades” (Lazzarini, 1994, pág. 74).

Portando, o “poder de polícia” figura como ferramenta principal de coerção do Estado, estando devidamente legitimado na norma fundamental do Estado. Este buscará

sempre a solução pacífica das controvérsias, mas caso não logre êxito, será por meio do exercício do “poder de polícia” que, de forma legal e legítima, empregará a força física ou moral.

Torna-se fundamental que os dispositivos legais estabelecidos para dar segurança à população sejam eficazes e atendam às aspirações daqueles que necessitem da prestação jurisdicional do Estado. O fato de se possuir o monopólio do emprego da força física e/ou moral não é apenas uma prerrogativa, mas também uma grande responsabilidade, sob pena de flertar-se com a anarquia e o desmando.

4.2 A base legal para o emprego das Forças Armadas nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem

A utilização das Forças Armadas para operações de garantia da lei e da ordem¹⁵ não é uma prática constitucional recente, na verdade, a primeira Constituição de 1824, em seu artigo 148, já previa o emprego de militares em ações voltadas para a segurança interna, quando assegurava que “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente a Segurança, e defesa do Império” (Brasil, 1824). Desde então, todas as demais Constituições abarcavam tal previsão legal. Nunes (2012) fala sobre o assunto da seguinte forma:

Em 1889, a marcha da história levou o país ao advento da Proclamação da República, marco de uma nova fase da trajetória histórica da nação. Com o surgimento da República, foi promulgada, em 1891, a primeira Constituição Republicana. Em seu texto, a Constituição de 1891 trouxe, no seu artigo (Art.) 6º, inciso 3º, uma previsão constitucional de exigência de solicitação dos governos dos Estados, para permitir uma intervenção do governo federal, em eventuais casos de necessidade de restabelecimento da ordem e da tranquilidade (BRASIL, 1891). Essa Constituição e as subsequentes sedimentaram a questão, por meio de seus dispositivos constitucionais, consolidando e consagrando o mote do emprego das FA na GLO: Constituição

¹⁵ GARANTIA DA LEI E DA ORDEM – Atuação coordenada das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, possui caráter excepcional, episódico e temporário. 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. A decisão presidencial para o emprego das Forças Armadas nessa situação poderá ocorrer diretamente por sua própria iniciativa ou por solicitação dos chefes dos outros poderes constitucionais, representados pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM – Operação militar conduzida pelas Forças Armadas, por decisão do Presidente da República, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com o propósito de assegurar o pleno funcionamento do estado democrático de direito, da paz social e da ordem pública (GLOSSÁRIO DAS FORÇAS ARMADAS, 2007a, p. 119 e 180).

de 1891, art. 14; Constituição de 19346, art. 162; Constituição de 19377, art. 161; Constituição de 19468, art. 177; e Constituição de 19679, art. 91. (Nunes, 2012, pág. 14).

Portanto, percebe-se que o legislador sempre teve a preocupação de prever o emprego de militares para ações de garantia e manutenção dos interesses do Estado. A previsão legal tem a intenção de permitir que seja utilizado, em prol da democracia e seus valores, a mais poderosa vertente da força coercitiva de um Estado: suas Forças Armadas.

A lei é a fonte máxima do poder do Estado e considerando-se a hierarquia das leis, a Constituição figura como lei suprema, e norma fundamental para as leis e normas inferiores, que sob pena de serem esvaziadas, devem estar sempre em consonância com a lei máxima. Desta forma, a Constituição de 1988 estabeleceu o fundamento jurídico para a utilização das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem, inicialmente estabelecendo sua competência no artigo 142:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Em seu § 1º, o supracitado art. 142 determina que “Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na Organização, no Preparo e no Emprego das Forças Armadas”. Desta forma, a Lei Complementar (LC) n. 97, de 9 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Cabe ressaltar o contido no Art. 15 desta lei:

O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais [...] (Brasil, 1999, p.2).

Apesar de apresentar a possibilidade de as FA serem empregadas na GLO, o § 2º do art. 15, acima citado, estatui que:

A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer 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, relacionadas no Art. 144 da Constituição Federal (Brasil, 1999, p.2).

A LC nº 97 de 1999, aludida acima, quando foi modificada pela LC nº 117, em 2 de setembro de 2004, recebeu os seguintes parágrafos no seu Art. 15:

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º 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.

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na 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. (Brasil, 2004a, p.1).

Fica claro que, de acordo com o mando legal, a responsabilidade primária de preservação da ordem pública está a cargo dos órgãos de Segurança Pública. A atuação das Forças Armadas¹⁶, quanto à duração e local desse emprego, é previsto no art. 5º do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 e deverá ser *episódico*, “em área ou áreas

¹⁶ O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado. Parágrafo único. Nas situações de que trata este artigo, as Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais, adotando-se, inclusive, o procedimento previsto no art. 4º (Brasil, 2001b, p.2).

previamente estabelecidas”, por “tempo limitado” e somente “se esgotarem os esforços dos órgãos de segurança pública”¹⁷.

É importante registrar, então, que o emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem dar-se-á depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, citados no art. 144 da Constituição, sendo seu caráter excepcional, e tendo suas diretrizes de emprego fixadas na LC n. 97/99 e no Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001. Conforme previsto no Art. 2º do citado Decreto, “é de competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem”.

Além dos órgãos de segurança pública previstos na Constituição, também encontramos a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), criada pelo decreto 5289 de 2004, que possui a atribuição de emprego em ações de garantia da lei e da ordem, como previsto no art.2º de seu decreto de criação:

A Força Nacional de Segurança Pública somente poderá atuar em atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas neste Decreto e no ato formal específico de adesão dos Estados interessados (BRASIL, 2004, p.1).

Cabe ressaltar que além dos problemas operacionais, decorrentes da falta de preparo e doutrina de emprego da FNSP, sua existência não está presente na Carta Magna, transformando-a em ente inconstitucional, criado para atender aos interesses políticos das lideranças políticas do país. Sobre a utilização da FNSP, Mello (2008) discorre da seguinte forma:

Deve-se observar, no entanto, que o emprego da FNSP apresenta duas grandes deficiências: a sua baixa capacidade de permanência e as dificuldades no estabelecimento das relações de comando. Pode-se concluir, então, que a FSN traz consigo um conceito de ineficácia operacional. Além disso, apesar de o decreto n. 5.289 prever sua utilização por solicitação dos governadores, não há previsão para sua existência no Art. 144 da CF, que explicita quais os órgãos destinados à segurança pública. Seu emprego, portanto,

17 O Art. 144 da Lei Fundamental, mencionado nos parágrafos do Art. 15 da LC n. 97/99 dispõe: 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: I - polícia federal;II - polícia rodoviária federal;III - polícia ferroviária federal;IV - polícias civis;V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.§ 1º A polícia federal [...](Brasil, 1988, p. 37).

como Força isolada, deve ser considerado inconstitucional, servindo apenas de “reforço moral e dissuasório”, utilizado como complementação em efetivo, aos órgãos de segurança pública estaduais. (Mello, 2008, pág. 16).

Percebe-se que a atual base legal que prevê o emprego das FA em ações de segurança interna não elenca um rol de situações que poderiam provocar este emprego, deixando que o governo do Estado-membro da federação decida, discricionariamente, pela solicitação ou não deste apoio federal. Tudo em prol do pacto federativo, a fim de não se ferir o princípio da autonomia dos estados. Mello (2008) faz a seguinte alusão, citando Campos Sales:

Observa-se que o Decreto não obriga a que o país esteja submetido a uma situação de anormalidade institucional para que as FA sejam empregadas na GLO, sendo isto motivo de polêmica quanto a sua constitucionalidade. A visão apresentada por alguns juristas é de que a atuação de forças federais em matéria de segurança pública, mesmo a pedido do governador, interfere na autonomia estadual, ponto fundamental do princípio federativo. No dizer de Campos Sales, citado por Cavalcanti (2006, p.36), “o princípio da autonomia dos estados é o coração da República. (Mello, 2008, pág. 17).

Por isso, a regra é a não intervenção e a Constituição é clara, quando estabelece o seguinte: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal.” Ao mesmo tempo em que elenca as exceções no art. 34 da Lei Maior¹⁸:

A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

¹⁸ A intervenção federal consiste no afastamento temporário das prerrogativas da autonomia dos Estados, totais ou parciais, prevendo a nomeação de um interventor para o Estado, em substituição ao Governador, por prazo determinado, por meio de um decreto do Presidente da República aprovado pelo Congresso. Ao fim do prazo, o Governador volta a exercer seu cargo normalmente.

[...]

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

[...] (Brasil, 1988, p. 12).

Independentemente da observância do chamado pacto federativo, faz-se importante compreender que a utilização das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem deve figurar como último recurso disponível, levando-se em consideração o poder destrutivo da ameaça apresentada. Pois a aplicação de poder militar em ações, presumivelmente, de Segurança Pública deve ser decisiva. Porém, deixar a sociedade à mercê de qualquer situação crítica por mero capricho jurídico é atitude desprezível, uma vez que a segurança da sociedade deve extrapolar qualquer interesse político de pessoa física ou jurídica.

Dentre as medidas coercitivas do Estado, como estudado detalhadamente no capítulo anterior, escalando-se para um nível superior e mais rigoroso encontram-se às medidas extremas de exceção, representadas em nosso ordenamento jurídico pelos estados “de Defesa” e “de Sítio”. São medidas extremas onde se observa a ruptura da normalidade

Portanto, o Presidente da República deverá ser auxiliado pelos órgãos consultivos previstos no texto constitucional, o Conselho da República (Brasil, 1990, p.1) e o Conselho de Defesa Nacional (Brasil, 1991, p.1), caso opte por empregar as FA na GLO, ao decretar uma intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio. A diretriz presidencial que autorizadora deverá ser transmitida, diretamente, ao Ministro de Estado de Defesa, devendo, necessariamente, conter a missão, as condicionantes do emprego, os órgãos envolvidos e outras informações necessárias (MD, 2007, p. 44).

Uma vez determinada a utilização do poder militar em operações de GLO, cabe ao governador envolvido, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações (na área e pelos prazos estabelecidos), para a autoridade das FA encarregada das operações. Esta deverá constituir um centro de coordenação de operações¹⁹, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.

O principal ponto de tensão entre o setor político e o setor militar é o pensamento de que o fiel cumprimento da legislação, em vigor, impõe ao Estado-membro da federação

¹⁹ Órgão de planejamento, de coordenação e de assessoria do órgão operacional, constituído para realizar operações de garantia da lei e da ordem (MD, 2007, p. 52).

o ônus político de decretar, perante o Governo Federal, a falência de seus Órgãos de Segurança Pública. Tal postura traria ao governador um prejuízo político difícil de ser superado. E neste ínterim, surge a doutrina militar que preconiza que somente com o incondicional cumprimento das regras previstas nos diplomas legais, em vigor, é aceitável o emprego das FA, nas ações de intervenção interna.

Independentemente do viés político do emprego das Forças Armadas, em ações de GLO, a Guerra do Rio deixou claro que, diante do poder pretoriano do Estado democrático, qualquer tentativa de turbção da lei e da ordem enfrentará a inequívoca manifestação da violência monopolizada pelo ente Estatal. A ordem pública material deve ser preservada a qualquer custo, sob pena de sua sucumbência representar a sucumbência do próprio Estado.

5 CONCLUSÃO

O poder do Estado, segundo a teoria jusnaturalista, é oriundo da sociedade, que pela “assinatura” de contrato social, abdicou de certo grau de liberdade, a fim de receber como contraprestação do Estado a segurança mínima para vida em sociedade. Neste sentido, o Estado é detentor do monopólio da violência, e só pode usá-lo em prol da segurança da sociedade.

A teoria pura do direito preconiza que a Norma Fundamental é a base de toda ordem jurídica do Estado, bem como ressalta que não existe poder legítimo, se este não estiver fundamentado na ordem jurídica. Portanto, não existe poder como um fim em si mesmo. Neste sentido, o poder do Estado faz-se presente na força coercitiva da ordem jurídica, e atua de forma preventiva, em nível de dissuasão, para o estabelecimento da segurança coletiva e, permanentemente, em busca da paz.

A força coercitiva aludida por Kelsen, em sua obra, é a base de sustentação para o conceito de ordem pública, tanto em sua noção material, como em sua noção formal. Entretanto, a noção metajurídica da ordem pública não pode ser retirada da supramencionada obra, uma vez que, para teoria pura do direito, valores morais, religiosos ou racionais não se prestam para respaldar uma ordem jurídica, que só pode ser respaldada por uma norma fundamental pressuposta.

As ações empreendidas pelo crime organizado interferiram gravemente na ordem pública, em sentido material, turbando a liberdade do cidadão e constituindo-se em afronta ao poder do Estado. A resposta do Estado brasileiro, para a sinistra situação, que transformou o Rio de Janeiro em caos, em novembro de 2010, foi assertiva e fundamentada na ordem jurídica vigente no Estado, e traduziu-se em inequívoca demonstração do poder de coerção da ordem jurídica estatal.

ABSTRACT

THE RIO WAR: LOSS AND RECOVERY OF PUBLIC UNDER THE LIGHT OF LAW

Public order is essential to the society's life. When the State is challenged in its ability to promote and guarantee public order, the response must be effective and assertive. The "pure theory of law", from Hans Kelsen, presents the legal order as the source of legitimation of all the power of the State, in this way, the coercive force of the legal order is monopolized in the hands of the State, which through the legal community is able to impose sanctions on conduct. carried out in disregard for legal rules. However, the coercive power of the legal order also lends itself to the establishment of public order, on the formal aspect, which refers to the proper functioning of the legal system. Public order in a material sense is directly related to public security and will be analyzed in this paper by studying the case known as the "Guerra do Rio", which was an event of public disorder in the state of Rio de Janeiro, in November 2010, which was referred to by organized crime as "Black November".

Keywords: Public order; law; public security; police's power; administrative law.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019.

BERNARDES, Guilherme Langaro; CHOY, Marco Aurélio de Lima. **O poder de polícia do Exército brasileiro – uma análise**. www.publicadireito.com.br.2005. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_guilherme_bernardes_e_marco_de_lima_choy.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.

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

BRASIL. CGCFN-3100. **Manual de operações em área urbana**. Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Decreto n.º 3897, de 24 de agosto de 2001. Fixa diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 ago. 2001.

BRASIL. Lei complementar n.º 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei comple-

mentar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 set. 2004. BRASIL. Lei complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

CARDOSO, Marcus. Polícia e direitos na visão dos moradores de duas favelas do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Sociológicos**, Araraquara, v.17, n.33, p.491-507, 2012. CAVALCANTI FILHO, Theóphilo. **O problema da segurança no direito**. São Paulo: RT, 1964.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CRUZ, Teresa Andrea Florêncio. Vozes da guerra urbana no Rio de Janeiro (anotações sobre a tomada da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão). **Transversos**, Rio de Janeiro, v. 03, n. 03, out. – mar. 2014/2015. Disponível em: www.transversos.com.br. Acesso em: 29 set. 2020.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário Jurídico**, v. IV. 11. ed., 1963, Forense, Rio de Janeiro, verbete Segurança Pública, p. 1.417.

ESPUNY, Herbert Gonçalves. **Questões Fundamentais da Investigação Policial na Segurança Pública do Brasil**. Orientador: Prof. Dr. Aldo Fornazieri. Monografia apresentada na Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. São Paulo: FESPSP, 2009.

FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro. Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. **Revista Vasca de Administración Pública**, La Rioja, n. 27, p. 9-26, 1990.

FILOCRE, D'Aquino. Revisita à ordem pública. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 46 n. 184, out./dez. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**; [tradução João Baptista Machado]. 6. ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAZZARINI, Álvaro. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. **Revista de**

Informação Legislativa, Brasília, ano 29, n. 115, p. 275-294, jul. /set. 1992.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 198, p. 69-83, out. /dez. 1994.

MELLO, Vladimir Azevedo de. **O Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e nas hipóteses do sistema constitucional de crises**. Limites e implicações. Disponível em: [http:// https://jus.com.br/artigos/7203/emprego-das-forcas-armadas-na-garantia-da-lei-e-da-ordem-e-nas-hipoteses-do-sistema-constitucional-de-crisis](http://https://jus.com.br/artigos/7203/emprego-das-forcas-armadas-na-garantia-da-lei-e-da-ordem-e-nas-hipoteses-do-sistema-constitucional-de-crisis). Acesso em: 01 out. 2020.

MINA, Bianca Almeida. **O Rio sob a mira das lentes: a cobertura fotográfica da ocupação do Complexo do Alemão e Vila Cruzeiro pelos jornais o Globo e Extra**. 2011. 76f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Comunicação Social) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO ESCOLA DE COMUNICAÇÃO. Rio de Janeiro. 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 97, p. 133-154, jan. /mar. 1988.

NUNES, Richard Fernandes. O Instituto Meira Mattos da ECEME e o processo de transformação do Exército Brasileiro. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, 2. quad., n. 2, [p.1-11], 2012. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/232/205>. Acesso em: 10 set. 2020.

ONU. Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <http://www.un.org/depts/dpko/missions/minustah>. Acesso em: 10 set. 2020.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 26. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 163.

RIBEIRO, Edilson Sérgio de Oliveira. **O Poder de Polícia nas Forças Armadas**. 94f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em direito)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito. Porto Alegre. 2010.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Instituto de Criminologia e Política Criminal. Crime Organizado**. Disponível em: http://www.cirino.com.br/artigos/jcs/crime_organizado.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da; CHAVES, Daniel Santiago. **Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010. 310 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre o Estado e cidadão. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C**, Belo Horizonte, n. 23, p. 39-51, 2006.

TÁCITO, Caio. O princípio de legalidade e Poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 227, p. 39-45, jan./mar. 2002.