

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

# REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

N. 21, jan./jun. de 2024  
Brasília, DF

ISSN 1984-0322 (impresso)  
e-ISSN 2448-4555 (online)

R. Defensoria Públ. União	Brasília, DF	n. 21	p. 1-446	jan./jun. 2024
---------------------------	--------------	-------	----------	----------------

## O ESTADO DE EXCEÇÃO E AS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM PARA CONTENÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA

### *THE STATE OF EXCEPTION AND THE OPERATIONS TO GUARANTEE LAW AND ORDER TO CONTAIN URBAN VIOLENCE*

*Wallace Feijó Costa*

*(Mestrando em Direito Público - PUC Minas. Defensor Público Federal - Titular do 9º Ofício Cível - DPMG/Belo Horizonte)*

*wallace.costa@dpu.def.br*

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo demonstrar o equívoco da opção pela política pública de segurança consistente na utilização das Forças Armadas como forma de contenção da violência urbana, sobretudo em situações de combate ao crime organizado nas comunidades carentes. A intenção é evidenciar como o Estado se organizou normativamente para que as chamadas operações de garantia da lei e da ordem - GLO tivessem respaldo jurídico, sem que fosse considerada a exposição da população carente, destinatária habitual da violência estatal, a um ambiente de violação dos direitos fundamentais, de forma a caracterizar um efetivo estado de exceção, nos termos defendidos por Giorgio Agamben. Conclui-se, então, não apenas pelo equívoco da política, mas pela sua ineficiência e violação aos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais. Estado de exceção. Garantia da lei e da ordem. Violência urbana.

## ABSTRACT

This article aims to demonstrate the error of the public security policy option of using the Armed Forces as a way to contain urban violence, especially in situations of combat against organized crime in poor communities. The intention is to demonstrate how the State organized itself normatively so that operations to guarantee law and order - GLO would have legal backing, without considering the exposure of the poor population, the usual target of state violence, to an environment of

violation of fundamental rights, in order to characterize an effective state of exception, in the terms defended by Giorgio Agamben. We conclude, then, not only by the equivocation of the policy, but by its complete inefficiency and violation of fundamental rights.

**Keywords:** Fundamental rights. State of exception. Law and order assurance. Urban violence.

Data de submissão: 31/01/2023

Data de aceitação: 23/09/2023

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE. 2. OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM. 3. A INTERVENÇÃO MILITAR NA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONCLUSÃO.

## INTRODUÇÃO

A perspectiva de construção de uma sociedade justa e igualitária serviu como norte para a elaboração da Constituição da República de 1988, na medida em que, superado um período de ditadura civil-militar, a formatação de um novo modelo de Estado, com possibilidade de efetiva participação popular na política nacional e respeito às liberdades de expressão e organização, impunha-se nesse novo cenário de restabelecimento democrático.

Todavia, em que pese, ao menos formalmente, tenha ocorrido a criação de um novo Estado com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, parte considerável da população, independentemente dos governos que assumiram o poder desde então, permaneceu alijada das conquistas inauguradas pela nova ordem.

A esse respeito, é imprescindível considerar que a atual configuração da sociedade brasileira e seu processo de exclusão estão necessariamente ligados ao passado escravagista no país, ainda não superado, e que teve como consequência a construção de uma sociedade racista e desigual, uma

vez que a abolição da escravatura não teve como objetivo a inclusão social dos libertos. Pelo contrário, as políticas públicas adotadas pelo Estado à época sempre foram no sentido de excluir e explorar a população recém-liberta.

Foi nesse contexto que se retirou da antiga população escravizada qualquer possibilidade de participação efetiva na vida social e política da nação. Desse modo, decretada a abolição da escravatura, o Estado não tardou a incentivar a imigração de europeus para que fosse viabilizado o embranquecimento da população nacional.

Dessa forma, como meio possível de sobrevivência, diante da total falta de perspectiva, antigos escravizados, seus descendentes e migrantes de baixa renda ocuparam determinadas áreas das cidades, normalmente sujeitas a desastres naturais e sem nenhum tipo de infraestrutura, dando origem às comunidades.

Todavia, não apenas novos bairros, periféricos e centrais, uma vez que as primeiras ocupações levaram em conta a localização próxima ao trabalho, ainda que em encostas de morros, surgiram nesse contexto. Tal formatação restou por definir as classes sociais existentes no Brasil até os dias atuais.

Desse modo, a base da pirâmide social foi consolidada pela presença de negros libertos e seus descendentes, além de migrantes em situação de vulnerabilidade social e econômica de outras regiões do país. Porém, considerando a importância da política de embranquecimento já mencionada e o racismo estrutural no Brasil, a população negra esteve sempre no estrato social mais baixo da sociedade, com poucas possibilidades de ascensão, posto que limitados pela ausência de políticas públicas, pela condição econômica e pela pauta racial.

Portanto, tem-se, desse modo, a formação da clientela ideal de supervulnerabilizados que estão sujeitos a todo tipo de violações, sem dispor de políticas públicas efetivas e sem que isso seja capaz de gerar qualquer comoção no restante da sociedade, que não se identifica com esse grupo de pessoas expostas diuturnamente à violência, inclusive à estatal.

Em relação a esse segmento da população, caracterizado pela ausência de acesso a políticas sociais, pela hipossuficiência econômica e, em regra, pela cor da pele, os ganhos advindos com o novo modelo constitucional estão

aquém do prometido. Pelo contrário, são mantidos em permanente estado de exceção, deixados à própria sorte em decorrência de sua condição econômica e racial, que lhes insere no meio de uma guerra civil abalizada e fomentada pela sociedade – guerra às drogas e à criminalidade –, que parece não se importar com os danos colaterais advindos dessa política fracassada de segurança pública de enfrentamento.

Nesse contexto, ainda que vivamos sob a égide de uma Constituição promulgada com nítidas intenções democráticas e sociais, a realidade imposta em determinados espaços é absolutamente diversa da garantida no texto constitucional. Portanto, é irrelevante, do ponto de vista pragmático, para esse segmento populacional, que os seus direitos estejam garantidos na Lei Maior, pois a parte reservada a esses na sociedade atual é a violação de direitos fundamentais, justificada pela necessidade de salvaguardar outros interesses institucionalmente relevantes (para a classe dominante).

Isto é, dotado de um suposto caráter de nobreza, o Estado encontraria sua justificativa para a exceção imposta a determinados cidadãos na alegada manutenção/defesa de um bem comum maior, a ordem pública, em uma clara visão utilitarista do poder repressivo do Estado, mesmo que os resultados do combate ao crime, sobretudo às drogas, tenham se mostrado um retumbante fracasso e as violações aos direitos fundamentais da população alvo da política de exceção tenham se agravado.

Nada obstante as violações de direitos, a inefetividade e os custos operacionais, o cenário de confronto permanece ativo, impondo uma experiência de estado de exceção permanente à parte vulnerável da população brasileira, refém da ausência do Estado em relação a prestações positivas e destinatária de políticas de segurança pública excepcionais.

## **1. O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE**

Segundo Giorgio Agamben, o estado de exceção se caracteriza por se posicionar em uma zona de indeterminação do ordenamento jurídico, não estando dentro ou fora desse. Há, de fato, a suspensão de uma norma vigente que permite a atuação às margens do previsto constitucionalmente.

Na verdade, o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem, mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa a sua abolição e a zona e anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica<sup>1</sup>.

Nessa conjuntura, o direito seria suspenso, em que pese a vigência da norma, para atender a determinadas situações, sem que esse contexto seja suficiente para interferir na percepção da sociedade de que estamos respaldados por um ordenamento jurídico e de que as medidas realizadas contra os indesejáveis se configuram como uma violação ao Estado de direito. No caso, o Direito é utilizado para a manutenção do *status quo*, razão pela qual encontra respaldo na opinião pública, e serve como instrumento de eliminação de sujeitos indesejáveis, posto que não estão inseridos no modo de vida dominante.

Giorgio Agamben reconhece em Carl Schmitt a maior tentativa de construir uma teoria sobre o estado de exceção e sua necessária relação com a ordem jurídica. Nesse sentido:

O aporte específico da teoria schmittiana é exatamente o de tornar possível tal articulação entre o estado de exceção e a ordem jurídica. Trata-se de uma articulação paradoxal, pois o que deve ser inscrito no direito é algo essencialmente exterior a ele, isto é, nada menos que a suspensão da própria ordem jurídica [...]<sup>2</sup>.

Em uma revisitação histórica para fins de definição do estado de exceção, o autor italiano esclarece a forma como o totalitarismo moderno se apresenta.

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado

---

<sup>1</sup> AGAMBEN, G. **Estado de exceção**: homo sacer, II, I, 2004, p. 39.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 55.

de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos<sup>3</sup>.

Assim, justificar-se-ia uma série de abusos e violações corriqueiras, que não são capazes de abalar a suposta e aparente estabilidade constitucional. Permanece, dessa forma, a impressão de funcionamento das instituições, em que pese os direitos constitucionais estejam sendo vilipendiados para os vulneráveis.

Nesse contexto, por exemplo, populações tradicionais, populações indígenas e moradores de comunidades carentes vivem em estado de exceção permanente, sem que as promessas constitucionais básicas sejam efetivamente implementadas e garantidas.

Conforme Jessé de Souza, a imposição de violência e repressão tem como finalidade o convencimento do próprio oprimido de sua inferioridade como ser humano, como corpo animalizado<sup>4</sup>. Para esses sujeitos indesejáveis, desumanizados e invisibilizados, os direitos não são efetivamente assegurados. Pelo contrário, são destinatários da força repressiva do Estado. Nesse cenário, Diego Oliveira Silva entende que “não há a verdadeira pretensão de universalização de direitos a determinar a efetiva inclusão de todos e a possibilidade de desfrutar dos benefícios da pureza capitalista liberal”<sup>5</sup>.

Há ainda de se reconhecer a postura racista da sociedade e das instituições, que submetem parte da sua população a uma constante discriminação negativa, fato que contribui para a estratificação social e para a impossibilidade de ascensão social da população excluída. É por esse ângulo que Silvio Almeida enfatiza que o racismo, como processo histórico e político, é determinante para a discriminação recorrente de grupos raciais identificados<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> AGAMBEN, G. **Estado de exceção**: homo sacer, II, I, 2004, p. 13.

<sup>4</sup> SOUZA, J. de. **Como o racismo criou o Brasil**, 2021.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, D. S. Judicialização de Políticas Públicas e Democracia: a retórica da defesa democrática intransigente como alibi para sonegação de direitos sociais no permanente estado de exceção. In: MORAIS, C. P.; SOUZA, L. M. C. G. de; SOUTO, L. M. (org.). **Vieses Constitucionais**: reflexões à luz do constitucionalismo democrático, 2020, p. 65.

<sup>6</sup> ALMEIDA, S. L. de. **Racismo estrutural**, 2019.

A essa parte da população, Sanín-Restrepo, em análise à tese de Giorgio Agamben, defende que o Estado oferece uma condição marginal, no limiar entre a norma e o caos, isto é, o estado de exceção. Vejamos:

O ponto central da tese de Agamben é que o *homo sacer*, que antes da modernidade é direito, deslocou para fora onde qualquer um poderia dispor dele e matá-lo, com a biopolítica moderna, o direito o inclui até que coincida exatamente com ele, não para incluí-lo na norma, mas na exceção. O Estado, novo soberano da modernidade, e que, portanto, decide sobre a exceção, integra o *homines sacri* ou a vida nua não completamente na ordem (norma) nem completamente fora (caos), mas na dobradiça, no limiar entre um e outro (estado de exceção)<sup>7</sup> (tradução própria).

Portanto, pelo menos para parte da população, há um verdadeiro simulacro de democracia, que não se contenta em não efetivar os direitos garantidos constitucionalmente, mas também se esforça para que situações de confronto e violações ocorram para controle e subjugação dos indesejáveis, sem que haja a menor pretensão de efetivação e universalização dos direitos encartados.

A própria existência da experiência democrática moderna é contestada. Segundo Jacques Rancière, em que pesem as regras mínimas de um sistema que se configure como formalmente democrático, tais como eleições periódicas e sufrágio universal, a realidade imposta é a cooptação do Estado por oligarquias dominantes na sociedade, sejam elas estatais ou econômicas.

Não vivemos em democracias. [...] Vivemos em Estados de direito oligárquicos, isto é, em Estados em que o poder oligárquico é limitado pelo duplo reconhecimento da soberania popular e das liberdades individuais. Conhecemos bem as vantagens desse tipo de Estado, assim como seus limites. [...] As liberdades individuais são respeitadas, à custa de notáveis exceções

<sup>7</sup> RESTREPO, R. S. Cinco tesis desde el Pueblo oculto. **Oxímora** - Revista Internacional de Ética y Política, 2012, p. 13. “El punto central de la tesis de Agamben es que el *homo sacer*, que antes de la modernidad es derecho desplazaba a un afuera donde cualquiera podía disponer de él y darle muerte, con la biopolítica moderna el derecho lo incluye hasta que coincide exactamente con él, pero no lo incluye en la norma, sino en la excepción. El Estado, novo soberano de la modernidad, y quien por tanto decide sobre la excepción, integra a los *homines sacri* o la vida nua no completamente dentro del orden (norma) ni completamente fuera (caos), sino en la bisagra, en el umbral entre uno y otro (estado de excepción).”



em tudo que se diga respeito à proteção das fronteiras e à segurança do território<sup>8</sup>.

Rubens Casara, por sua vez, define o atual Estado como “Pós-Democrático”, no qual não haveria limites para o exercício do poder, emergindo um imbricamento entre poder econômico e poder político. A democracia, nos mesmos termos defendidos por Sanín-Restrepo<sup>9</sup>, seria um mero simulacro, sem conteúdo, elemento discursivo para contenção de conflitos, sem intenção de efetivação dos direitos garantidos na Constituição<sup>10</sup>.

Em relação aos classificados como indesejáveis, quando não suficiente a exclusão social, a força repressiva se impõe. Nessa lógica, expõe Rubens Casara:

O Estado Pós-Democrático é um modelo tendencialmente omissivo no campo do bem-estar social, mas necessariamente forte na contenção dos indesejáveis, sejam eles a camada da população incapaz de produzir ou consumir, sejam eles os inimigos políticos daqueles que detêm o poder político e/ou econômico<sup>11</sup>.

Destarte, para a aplicação prática do estado de exceção, que possui destinatário certo, o Estado se investe de legitimidade e força a partir de atos normativos que respaldam a atuação excepcional, de modo a justificar perante a opinião pública a sustação da observância de direitos e garantias características da democracia. Portanto, ainda que os atos praticados durante o período de exceção estejam em frontal contrariedade aos valores norteadores do regime democrático e às garantias constitucionais, possuem respaldo legal e apoio de parte da sociedade.

Nesse sentido, Larissa Almeida discorre que:

[...] a suspensão do direito, a despeito de pressupor uma situação provisória e temporária, viabiliza um estado de exceção permanente, já que o próprio estado de

<sup>8</sup> RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**, 2014. p. 94.

<sup>9</sup> RESTREPO, R. S. Cinco tesis desde el Pueblo oculto. **Oxímora** - Revista Internacional de Ética y Política, 2012.

<sup>10</sup> CASARA, R. R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismos e gestão dos indesejáveis**, 2018.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 184-185.

direito ampara a supressão de direitos em determinadas situações assim entendidas como fora da normalidade, dado que a interpretação da norma é entregue ao intérprete, que pode, na vigência de uma ordem jurídica, determinar qual o direito a ser ou não aplicado – donde se observa que o estado de exceção se encontra introjetado mesmo nos Estados democráticos<sup>12</sup>.

Entre os diversos exemplos possíveis de violação de direitos e imposição de um estado de exceção, chama a atenção a realidade dos moradores de comunidades carentes durante as intervenções militares executadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

## 2. OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Não há dissenso quanto ao direito dos cidadãos aos direitos fundamentais garantidos na Constituição da República de 1988, sem nem sequer ser necessário valer-se de normas do Direito Internacional para que se reconheça tal titularidade. No entanto, não se pode ignorar que o Estado brasileiro, como sujeito de direito internacional, atua para que as garantias e os direitos previstos na norma constitucional possam ser ampliados, nos termos do artigo 5º, §2º, da Constituição da República de 1988; conferindo destaque ainda maior aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, nos termos do artigo 5ª, §3º, da Lei Maior.

Nessa perspectiva, Antônio Augusto Cançado Trindade expressa a relevância da previsão constitucional:

É alentador que as conquistas do Direito Internacional em favor da proteção do ser humano venham a projetar-se no Direito Constitucional, enriquecendo-o, e demonstrando que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana encontra guarida nas raízes do pensamento tanto internacionalista quanto constitucionalista<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> ALMEIDA, L. de M. G. Justiça transnacional e o estado de exceção: as implicações da judicialização do regime autoritário no Brasil à luz da teoria de Giorgio Agamben. *In*: MORAIS, C. P.; SOUZA, L. M. C. G. de; SOUTO, L. M. (org.). **Vieses Constitucionais: reflexões à luz do constitucionalismo democrático**, 2020, p. 125.

<sup>13</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**, 1991, p. 631.

Portanto, o Brasil está duplamente comprometido, interna e externamente, com a obrigação de respeitar e promover os direitos fundamentais dos cidadãos e estrangeiros residentes ou em trânsito no território nacional. Essa titularidade de direitos estende-se, por óbvio, a todo cidadão brasileiro e estrangeiro, nos termos do artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, independentemente de sua classe social, raça, origem e local de residência. Assim, pouco importaria, em tese, que determinado cidadão, ou estrangeiro, residisse em comunidades carentes para que tivesse acesso aos direitos assegurados na Lei Fundamental.

Ora, uma vez que se afirma que todos serão iguais perante a lei, resguardando-se, por exemplo, o direito à vida, à intimidade, à honra, à inviolabilidade da casa, à livre locomoção em tempos de paz e a possibilidade de reunir-se pacificamente, seria de se esperar que houvesse um mínimo de efetividade de garantias tão essenciais para a própria definição de Estado de direito. No entanto, aqui se está a analisar, como já dito, parte da população que não pode ter nem sequer a expectativa de serem titulares de direitos fundamentais garantidos para outros concidadãos de classe social e raça diversas.

A vulnerabilidade social dessa parcela da população foi objeto de importante consideração feita pelo professor Virgílio Afonso da Silva.

A violência, privada e estatal, o subfinanciamento da saúde, o atraso na universalização do saneamento básico, a ênfase no transporte individual e por automóveis, além de muitos outros fatores, tem gerado um cenário desolador na garantia do direito à vida no Brasil. E as desigualdades raciais, sociais, regionais e de gênero fazem com que esse cenário seja bem mais agudo para determinados grupos de pessoas em determinadas regiões do país<sup>14</sup>.

Desse modo, a realidade contradiz os direitos formalmente assegurados na Constituição, haja vista as violações ocorridas diuturnamente. O Estado, por sua vez, ao invés de buscar a implementação de políticas públicas que possam se contrapor ao cenário de abandono e violação de direitos, inclusive imposta pelas forças de segurança, optou de forma deliberada, com apoio maciço da mídia e do restante da sociedade, pela formalização

---

<sup>14</sup> SILVA, V. A. da. **Direito Constitucional brasileiro**, 2021, p. 155.

legal do estado de exceção experimentado nas comunidades carentes das grandes metrópoles.

Houve, assim, a definição de uma parcela da população como destinatária da força repressiva do Estado, em explícita configuração da relação amigo-inimigo definida por Carl Schmitt, na qual o morador de comunidades carentes é compreendido de forma negativa, associado à violência e ao tráfico de drogas.

Ele é, precisamente, o outro, o estrangeiro, e é suficiente, para a sua essência, que ele seja existencialmente, num sentido particularmente extensivo, algo outro e estrangeiro, de tal modo que, em caso extremo, sejam possíveis conflitos com ele que não possam ser decididos nem por uma normatização geral, que possa ser encontrada previamente, nem pela sentença de um terceiro “não participante” e, portanto, “apartidário”<sup>15</sup>.

Vale mencionar que, no início dos anos 90 e começo dos anos 2000, o Brasil, após alcançada a tão almejada estabilização econômica e o controle da inflação, incapaz de oferecer a todas as camadas da população políticas públicas de acesso à renda e a serviços públicos essenciais, optou por criar um arcabouço jurídico opressor, com fundamento nos artigos 84, I, IV e XIII, 142 e 144 da Constituição da República de 1988, que culminou na elaboração da Lei Complementar n.º 97, de 09 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, regulamentada pelo Decreto n.º 3.897, de 24 de agosto de 2001.

Esse contexto normativo é relevante para a ilustração do estado de exceção imposto a determinadas camadas da população, com a expedição de atos normativos infralegais para disciplinar situações excepcionais, em detrimento de direitos assegurados, inclusive constitucionalmente. No caso, o Decreto n.º 3.897, de 24 de agosto de 2001, nos termos do artigo 84, II, IV e XIII, da Constituição da República, regulamenta a possibilidade de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

---

<sup>15</sup> SCHMITT, C. **O conceito de político**, 2015, p. 52.

A partir do emprego das forças públicas de segurança e do poder de polícia, materializa-se a previsão normativa que respalda a violação de direitos fundamentais e confronta a democracia, conforme observado por Luis Manoel Fonseca Pires.

O poder de polícia torna-se um aliado de primeira ordem nos estados de exceção porque representa a materialização do confronto contra a democracia. O Brasil carrega consigo um histórico conflitante de suposta realização do interesse público quanto à segurança do Estado por meio do poder de polícia. A manipulação em perseguição de inimigos políticos é um fato<sup>16</sup>.

Na mesma perspectiva do decreto mencionado, o Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, formalizou a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, limitada à área de segurança pública, com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, tendo sido nomeado o General de Exército Walter Souza Braga Netto para o cargo de Interventor.

Conforme Giorgio Agamben:

O conceito “força de lei”, enquanto termo técnico do direito, define, pois, uma separação entre a *vis obligandi* ou a aplicabilidade da norma e sua essência formal, pela qual decretos, disposições e medidas, que não são formalmente leis, adquirem, entretanto, sua “força”<sup>17</sup>.

Esse contexto normativo conferiu ao Presidente da República a possibilidade de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. No entanto, a utilização das Forças nesse cenário dependeria de requisitos mínimos, que foram ignorados pelas autoridades públicas.

Segundo o artigo 15, §§3º e 4º, da Lei Complementar n.º 97/1999, a utilização das Forças Armadas estaria condicionada à impossibilidade de que as forças de segurança ordinárias, elencadas no artigo 144 da Constituição Federal, realizassem sua missão constitucional. Além disso, as Forças Armadas deveriam ser ativadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e durante certo período.

<sup>16</sup> PIRES, L. M. F. **Estados de exceção**: a usurpação da soberania, 2021, p. 163.

<sup>17</sup> AGAMBEN, G. **Estado de exceção**: homo sacer, II, I, 2004, p. 60.

O que seu viu, no entanto, foram abusos e incapacidade técnica/estrutural das Forças Armadas para executar as chamadas operações de GLO. A consequência dessa política pública de segurança foi o aumento da violação de direitos das populações submetidas ao ambiente militarizado, um claro exemplo da excepcionalidade do Estado de direito nas comunidades carentes.

Sanín-Restrepo elucida a submissão do povo, aqui entendido como o titular do poder constituinte inviabilizado pelo poder público, ou seja, pelo poder constituído, à força do estado de exceção respaldado pelo direito.

Mas também, só no estado de exceção pode o Estado soberano submeter a vida nua, esse ser problemático chamado povo, que é a origem adulterada, mas verdadeira da legitimidade do Estado e que este precisa conter constantemente. Somente no estado de exceção a lei pode suspender sua validade e, portanto, sua normalidade para atuar sobre os despossuídos e marginalizados fora da normatividade da lei, mas com toda violência da legitimidade da lei. Assim, quando a ordem entra em contato com a vida nua, ela suspende sua validade como fórmula direta tanto de integração quanto de exclusão<sup>18</sup> (tradução própria).

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que as comunidades mencionadas já não experimentavam um ambiente típico de participação em um Estado de direito, haja vista o controle do espaço e dos cidadãos pelo crime organizado. No entanto, tal justificativa deixa de considerar o fato de que a tomada de controle e estabilização de poder por grupos criminosos em comunidades carentes se deve justamente à ausência do Estado nesses espaços. Portanto, o Estado, ou a falta dele, está na gênese do problema.

Em que pese o complexo contexto social e humanitário envolvido na questão, a resposta estatal foi suspender a eficácia dos direitos desses

---

<sup>18</sup> RESTREPO, R. S. Cinco tesis desde el Pueblo oculto. **Oxímora** - Revista Internacional de Ética y Política, 2012, p. 14. “Pero además, sólo en el estado de excepción puede el Estado soberano someter a la nuda vida, a ese ser problemático llamado pueblo, que es el origen adulterado pero verdadero de la legitimidad del Estado y que éste necesita contener constantemente. Sólo en el estado de excepción puede el derecho suspender su validez y por tanto su normalidad para actuar sobre el desposeído y el marginado por fuera de la normatividad del derecho pero con toda la violencia de la legitimidad del derecho, así cuando el ordenamiento entra en contacto con la nuda vida suspende su validez como fórmula directa tanto de integración como de exclusión.”

cidadãos e submetê-los a um ambiente militarizado e excepcional, sob o pretexto de combate ao crime organizado mediante emprego da violência armada. O resultado desse estado de exceção não poderia ser outro que não a violação de direitos básicos respaldada pelo poder estatal. Eventual dano ocasionado não seria capaz de reverter o emprego das Forças Armadas, posto que considerado dano colateral<sup>19</sup>.

Segundo os defensores da medida, as Forças Armadas estariam habilitadas a exercer o policiamento em áreas urbanas em função da experiência adquirida após a missão de paz realizada no Haiti, na qual a ONU, respaldada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, atuou pela imposição da paz, diferentemente das missões tradicionais de manutenção da paz. Desse modo, estava autorizado o uso de força letal para fins de legítima defesa própria e de terceiros<sup>20</sup>.

Portanto, a partir de uma operação de paz no Haiti – controversa, ressalta-se, que perdurou por 13 anos (2004 a 2017) e subverteu a tradição diplomática pacífica do Brasil – os militares foram alçados ao posto de habilitados a exercer o policiamento extensivo dentro do Brasil, em detrimento das forças de segurança ordinárias, supostamente incapazes de fazer frente ao crime organizado.

Desse modo, dentro de um sistema jurídico que se pretende democrático, foi gestado um arcabouço jurídico apto a legitimar formalmente a atuação das Forças Armadas em ações corriqueiras de segurança pública realizadas nas comunidades carentes do município do Rio de Janeiro, entre outros lugares.

Segundo publicação do Ministério da Defesa, em levantamento realizado de 1992 a 2022, foram realizadas 145 ações de GLO<sup>21</sup>, com um alto custo financeiro<sup>22</sup>, para atender às seguintes finalidades: combate à violência urbana, atuação ante greves de polícias militares, garantia da votação e apuração, garantia de segurança em grandes eventos e outros. Conforme gráfico a seguir:

<sup>19</sup> O termo “dano colateral”, além de título da obra da autora Natália Viana, foi utilizado pelo exército brasileiro para designar danos a civis, inclusive óbitos, durante as operações de garantia da lei e da ordem.

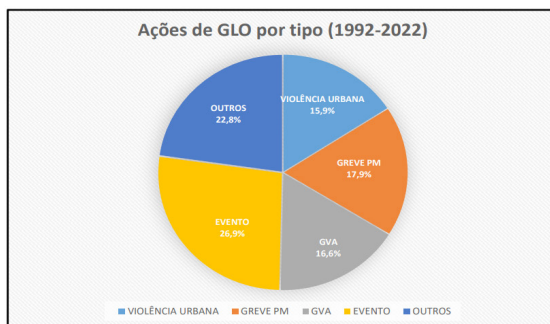
<sup>20</sup> ONU. **Carta das Nações Unidas**, 1945.

<sup>21</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. **Histórico de GLO**, 31 jan. 2022.

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. **Efetivos e custos de GLO**, 31 jan. 2022.

LEGENDA	
S PUB	Segurança Pública
GVA	Garantia da Votação e Apuração
EVENTO	Grandes Eventos

RESUMO		
TIPO	QUANT	PORCENTAGEM
VIOLÊNCIA URBANA	23	15,9%
GREVE PM	26	17,9%
GVA	24	16,6%
EVENTO	39	26,9%
OUTROS	33	22,8%
	<b>145</b>	<b>100%</b>



Fonte: Ministério da Defesa.

Depois de ser utilizada de forma frequente, inclusive por governos de esquerda, em 26 de fevereiro de 2018, foi autorizada pelo então Presidente da República, Michel Temer, por meio do Decreto n.º 9288/2018, uma intervenção federal de natureza militar no estado do Rio de Janeiro.

### 3. A INTERVENÇÃO MILITAR NA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Com base no Decreto n.º 9288/2018, a segurança pública do estado do Rio de Janeiro ficaria submetida ao Presidente da República, e não ao governador, e seria efetivada pelos militares das Forças Armadas, comandados pelo interventor General Walter Souza Braga Netto, com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2018.

Portanto, sob a justificativa de impossibilidade de ação dos agentes de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, todas as decisões relacionadas à execução e ao controle operacional da segurança no Estado-membro foram retiradas da alçada estadual e delegadas às Forças Armadas, sob o comando direto do interventor General Braga Netto, subordinado unicamente ao Presidente da República. Dessa forma, consolidou-se a assunção da segurança pública de um dos Estados-membros mais ricos e relevantes da federação por uma força de segurança que tem como função primordial a defesa da pátria, e não o combate à criminalidade urbana.

No entanto, mesmo antes da intervenção militar mencionada, conforme citação de Natália Viana, após a edição do Decreto GLO de 28 julho de 2017, no Rio de Janeiro, o comandante do Exército General Villas Bôas



deixou clara a possibilidade de ocorrência de vítimas civis inocentes, haja vista a vocação do Exército para o conflito armado. Portanto, danos colaterais, isto é, mortes de civis eram esperadas.

[...] a própria possibilidade de ocorrência de danos colaterais envolvendo civis inocentes deve ser avaliada atentamente pela sociedade. Vale ressaltar que o Exército é vocacionado para uma situação de conflito armado. A Força é equipada com armas e munições com alto grau de letalidade, alcance e capacidade de transfixação, e vem sendo empregada em áreas civis urbanas, densamente povoadas<sup>23</sup>.

Entre as desastrosas operações realizadas, ganhou notoriedade na mídia a Operação Muquiço, realizada após o fim oficial da intervenção federal militar no estado do Rio de Janeiro, entre os meses de fevereiro e junho de 2019<sup>24</sup>. Portanto, mesmo após o final da intervenção federal, as Forças Armadas continuaram a realizar operações de segurança pública. Nessa operação nem sequer havia GLO que respaldasse a atuação dos militares. Portanto, ação totalmente estranha às atribuições legais e constitucionais das Forças Armadas e sem o suporte legal excepcional das GLO.

Sobre a ilegalidade da atuação do Exército no caso, o voto vencido da Ministra do Superior Tribunal Militar Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, proferido no *habeas corpus* de número 7000375-25.2019.7.00.0000, julgado pelo Pleno do Tribunal, no qual foi concedida a ordem aos pacientes para que os réus pudessem responder ao processo em liberdade, é esclarecedor sobre a falta de respaldo legal da ação empreendida.

Mesmo que o veículo confundido pelos militares estivesse ocupado por assaltantes, injustificável, sobretudo, porque os acusados não estavam em exercício da Garantia da Lei e da Ordem, faziam apenas segurança na área que tinham PNR de militares. Dessa forma, não se encontravam sob a égide da Lei Complementar n.º 97/99 e pelo decreto 3.897/2001.

<sup>23</sup> VIANA, N. **Dano colateral**. A intervenção dos militares na segurança pública, 2021, p. 299.

<sup>24</sup> A operação foi ordenada em 12 de fevereiro de 2019 pelo general de divisão Antônio Manoel de Barros, comandante da 1ª Divisão de Exército à época, em reação às alegadas ações do traficante que comandava o crime na comunidade do Muquiço. Tal operação ganhou notoriedade devido ao fuzilamento de um veículo civil, no qual havia uma família, fato que culminou na execução do músico Evaldo Rosa e do catador de reciclados Luciano Macedo. O carro foi alvejado 62 vezes.

Só poderiam ter atuado se o quartel ou eles próprios tivessem sido ameaçados, o que não ocorreu. Nesse norte, investirem-se eles no papel de polícia sem respaldo legal, para atuar em suposto crime patrimonial é ilegal e inconstitucional<sup>25</sup>.

Em julgamento realizado na 1ª Auditoria da 1ª Circunscrição Judiciária Militar, processo n.º 7000600-15.2019.7.01.0001, houve a condenação de oito militares, por 3 votos a 2, que participaram da operação. Os réus interuseram apelação criminal para o Superior Tribunal Militar, ainda pendente de julgamento – processo 7000147-45.2022.7.00.0000.

Os militares foram julgados pela Justiça Militar, nos termos da modificação implementada pela Lei n.º 13.491/2017, que alterou o Código Penal Militar, sancionada pelo Presidente Michel Temer, e que dispõe sobre o julgamento de militares por crimes dolosos cometidos contra civis em determinadas hipóteses. Em que pese não ser o objeto deste artigo, existe forte controvérsia jurídica acerca da constitucionalidade da norma mencionada, que ampliou a competência da Justiça Militar em tempo de paz.

Assim, resta demonstrado que o Estado brasileiro, de forma deliberada, organizou-se, inclusive com respaldo normativo, para a realização de operações de garantia da lei e da ordem no combate da violência urbana, em detrimento do direito de cidadãos, submetidos a uma situação de guerra civil e estado de exceção permanente.

## CONCLUSÃO

Portanto, inevitável reconhecer o efetivo estado de exceção permanente imposto aos moradores de comunidades carentes em todo o país. A intervenção federal militar na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, as inúmeras operações de GLO que a antecederam, além de operações militares realizadas sem respaldo legal caracterizam de forma irrefutável uma política de segurança pública excepcional executada nas franjas do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>25</sup> BRASIL. Superior Tribunal Militar. **HC 7000375-25.2019.7.00.000**, 2019.

Conforme se procurou demonstrar, o fato de o ordenamento jurídico prever disposições que respaldariam a atuação das Forças Armadas na segurança pública não é suficiente para legitimar tais ações do ponto de vista material. O que se coloca em prática com as operações de garantia da lei e da ordem é um aguçamento do estado de exceção experimentado por moradores de comunidades carentes, já submetidos a omissões estatais que contribuíram de forma decisiva para que o controle de tais localidades fosse tomado por organizações criminosas.

Por outro lado, a omissão histórica do Estado não será reparada com a intervenção do aparato militar em localidades que não dispõem de serviços públicos essenciais para o atendimento da população. A opção pela resposta militar tem como único resultado prático impor ainda mais violação aos direitos fundamentais dos moradores das comunidades.

Ademais, em que pesem os gastos consideráveis com as operações, não houve nenhuma alteração efetiva, em termos de segurança pública, nos locais que receberam as operações.

Desse modo, conclui-se pelo equívoco da política de segurança pública realizada pelas Forças Armadas, seja pelo ponto de vista da economicidade, seja pela falta de resultados expressivos em relação ao crime organizado e, sobretudo, pela violação de direitos fundamentais e pela imposição de um estado de exceção permanente à população.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**: homo sacer, II, I. Tradução: Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Justiça Transnacional e o Estado de Exceção: as implicações da judicialização do regime autoritário no Brasil à luz da teoria de Giorgio Agamben. *In*: MORAIS, Clarice Paiva; SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de; SOUTO, Luana Mathias (org.). **Vieses Constitucionais**: reflexões à luz do constitucionalismo democrático. Curitiba: CRV, 2020, p. 119-138.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 97, de 09 de junho de 1999**. Brasília, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm). Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm). Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm). Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm). Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. 1ª Auditoria da 1ª CJM. **Ação Penal Militar 7000600-15.2019.7.01.0001**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://eproc1g.stm.jus.br/eproc\\_1g\\_prod/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&num\\_processo=70006001520197010001&eventos=true&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=6535e2f076cca4c73a7550d185ef7834](https://eproc1g.stm.jus.br/eproc_1g_prod/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=70006001520197010001&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=6535e2f076cca4c73a7550d185ef7834). Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **HC 7000375-25.2019.7.00.000**. Relator Min. Lúcio Mário de Barros Góes. Brasília, 2019. Disponível em: [https://jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search\\_filter\\_option=jurisprudencia&search\\_filter=busca\\_avancada&&q=\(numero\\_processo:\\*70003752520197000000\\*\)](https://jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search_filter_option=jurisprudencia&search_filter=busca_avancada&&q=(numero_processo:*70003752520197000000*)). Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Efetivos e Custos de GLO**. Brasília, 31 jan. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/6-glo-2010\\_2022\\_custos\\_e\\_efetivos\\_jan\\_2022.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/6-glo-2010_2022_custos_e_efetivos_jan_2022.pdf). Acesso em: 7 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Histórico de GLO**. Brasília, 31 jan. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/2-tabelas-glo-atualizada\\_em\\_jan\\_22.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo-atualizada_em_jan_22.pdf). Acesso em: 7 dez. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

CASARA, Rubens R R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismos e gestão dos indesejáveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

OLIVEIRA, Diego Silva. Judicialização de Políticas Públicas e Democracia: a retórica da defesa democrática intransigente como álibi para sonogação de direitos sociais no permanente estado de exceção. *In*: MORAIS, Clarice Paiva; SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de; SOUTO, Luana Mathias (org.). **Vieses Constitucionais: reflexões à luz do constitucionalismo democrático**. Curitiba: CRV, 2020, p. 61-76.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Estados de exceção**: a usurpação da soberania. São Paulo: Contracorrente, 2021.

RANCIÉRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

RESTREPO, Ricardo Sanín. Cinco tesis desde el Pueblo oculto. **Oxímora** - Revista Internacional de Ética y Política, n. 1, p. 10-39, 2012.

SCHMITT, Carl. **O conceito de político**. Tradução: Alexandre Francisco de Sá. Lisboa: Edições 70, 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: USP, 2021.

SOUZA, Jessé de. **Como o racismo criou o Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.

VIANA, Natália. **Dano colateral**. A intervenção dos militares na segurança pública. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

VIANA, Natália. Exclusivo: a desastrosa operação do Exército que levou à morte de Evaldo Rosa. **Pública** - Agência de jornalismo investigativo, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/04/exclusivo-a-desastrosa-operacao-do-exercito-que-levou-a-morte-de-evaldo-rosa/>. Acesso em: 18 jan. 2023.