



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA  
CGDAM - COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO Q, SALA 735, CEP: 70049-900, BRASÍLIA-DF TELEFONE: 61-3312-4123. EMAIL: CONJUR@DEFESA.GOV.BR

**PARECER n. 00039/2025/CONJUR-MD/CGU/AGU**

**NUP: 60000.000558/2025-83**

**INTERESSADOS: ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS - MD**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: PEDIDO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DE APOIO LOGÍSTICO POR MEIO DE FORNECIMENTO DE VEÍCULOS BLINDADOS PARA ATUAÇÃO EM INTERVENÇÕES POLICIAIS EM ÁREAS DE RISCO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. IMPOSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO.

PEDIDO QUE SE ENQUADRA NA HIPÓTESE NORMATIVA DE GLO - GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, POR SE TRATAR DE ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM SEGURANÇA PÚBLICA.

NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE DECRETO PRESIDENCIAL DE GLO, NOS TERMOS DOS ART. 142, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ARTS. 1º E 15 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 1999 E DECRETO Nº 3.897, DE 2001.

**1. DO CASO DOS AUTOS**

1. Trata-se do Ofício Of.GE/GABGE nº 13, de 29 de janeiro de 2025, do Governador do Estado do Rio de Janeiro - Cláudio Bomfim de Castro e Silva - destinado ao Ministro de Estado da Defesa em que solicita "*apoio logístico da Marinha do Brasil, por meio do fornecimento de veículos blindados (CLANF), com os respectivos operadores e mecânicos, para atuarem nas intervenções policiais em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro*".

2. Posteriormente, por meio do Despacho nº 17/GAB CHOC/CHOC/EMCFA-MD, de 11 de fevereiro de 2025, a Chefia de operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas solicitou análise jurídica desta CONJUR-MD sobre a viabilidade legal de atendimento ao pleito.

3. Assim, esses autos administrativos foram dirigidos a esta Coordenação-Geral de Direito Administrativo e Militar da CONJUR-MD para análise jurídica.

4. É o relato do essencial.

**2. DOS FUNDAMENTOS**

5. Inicialmente, cumpre observar que a análise deste órgão de assessoramento jurídico se insere no âmbito da competência que lhe é atribuída pelo art. 11 da Lei Complementar 73, de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, c/c o art. 9º do Anexo I ao Decreto 11.337, de 2023, estando, pois, adstrita aos limites impostos por essas normas, não abrangendo análises que impliquem considerações de ordem técnica e de âmbito discricionário do administrador público.

6. A fim de se analisar sobre qual hipótese legal o pedido do Governador do Estado do Rio de Janeiro se enquadraria, entende-se ser necessário tecer um resumo quanto às hipóteses legais e os limites de atuação das Forças Armadas.

7.

As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, nos termos do art. 142 da Constituição da República. Estas são as atribuições constitucionais próprias das Forças Armadas *ex vi*:

*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.*

8. A defesa da Pátria dá-se em defesa da soberania nacional, contra atos de hostilidades, de ameaças ou de invasão estrangeira ao território nacional ou à população brasileira, ou na defesa da integridade e unidade nacional, na hipótese de levante armado separatista insurgente em alguma unidade da federação.

9. A garantia dos poderes constitucionais impõe às Forças Armadas que se garanta, em primeiro lugar, a preservação da existência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e, em segundo lugar, que se garanta seu adequado funcionamento, de forma independente e harmônica, e os proteja de atos violentos ou de atos institucionais exorbitantes ilegítimos que impeçam ou venham a cercear a atuação constitucional legítima de cada Poder.

10. A atuação na garantia da lei e da ordem decorre da necessidade inadiável, em área determinada, de forma episódica e por tempo limitado, de preservar a ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, quando os órgãos de segurança pública relacionados no art. 144 da Constituição estiverem indisponíveis, esgotados ou se mostrarem insuficientes.

11. Por outro lado, além de suas competências constitucionais próprias e regulares acima mencionadas, as Forças Armadas possuem atribuições subsidiárias, que se classificam em:

- o atribuição subsidiária geral (art. 16, parágrafo único da Lei Complementar nº 97, de 1999);
- o atribuição subsidiária particular de cada Força (Marinha: art. 17, V, da Lei Complementar nº 97, de 1999; Exército: art. 17-A, III, da Lei Complementar nº 97, de 1999; Aeronáutica: art. 18, VI, da Lei Complementar nº 97, de 1999);
- o atribuição subsidiária de policiamento na faixa de fronteira, no mar e nas águas interiores (art. 16-A, da Lei Complementar nº 97, de 1999);
- o atribuição subsidiária de zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais (parágrafo único do art. 16-A, da Lei Complementar nº 97, de 1999);

12. A atribuição subsidiária geral possui abrangência nacional e permite às Forças Armadas apenas prestar o apoio e a cooperação com as atividades de competência específica de outros órgãos e entidades federais, estaduais ou municipais, mediante cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, dentre as quais integra a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social (art. 16, parágrafo único, da Lei Complementar nº 97, de 1999). Ex: construção de estradas; resgate de pessoas em desastres naturais; auxílio no processo de distribuição de alimentos e no plano nacional de vacinação; transporte aéreo de órgãos para transplantes; auxílio na aplicação da prova do ENEM; distribuição de água na operação carro pipa etc.

13. A atribuição subsidiária particular permite que as Forças Armadas, individualmente, possam prestar apenas a cooperação com órgãos públicos federais, em situações de repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicação e de instrução, sendo: a Marinha com atuação no do mar, nas águas interiores e nas áreas portuárias; o Exército com atuação em todo o território; a Aeronáutica com atuação no espaço aéreo e nas áreas aeroportuárias.

14. Nestes âmbitos da atribuição subsidiária geral e da atribuição subsidiária particular não é permitido o emprego operacional das Forças Armadas, ou seja, as Forças Armadas não podem agir com poder de polícia e nem fazer uso da força militar operativa, sob pena de estar agindo sem amparo legal e com abuso de poder.

15. De outro lado, temos a atribuição subsidiária de policiamento ostensivo na faixa de fronteira, no mar e nas águas interiores, que permite às Forças Armadas realizar ações preventivas e repressivas, dentro dos limites destas localidades específicas (faixa de fronteira, no mar e nas águas interiores), contra delitos transfronteiriços ou ambientais, podendo atuar isoladamente, por conta própria, ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (art. 16-A da Lei Complementar nº 97, de 1999), sendo permitido o exercício do poder de polícia, podendo: a) realizar patrulhamento de área; b) promover revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; c) efetuar prisões em flagrante delito; e d) outras ações inerentes ao poder de polícia necessárias à prevenção e repressão dos referidos delitos. Neste ponto, importante esclarecer que para que as Forças Armadas possam atuar com poder de polícia em quaisquer outras áreas, para além da faixa de fronteira, do mar ou das águas interiores, faz-se necessário autorização do Presidente da República mediante decretação de operação de Garantia da Lei e da Ordem - GLO.

16. Também existe para as Forças Armadas a atribuição subsidiária de zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, prevista no parágrafo único do art. 16-A da Lei Complementar nº 97, de 1999, cujas ações podem se dar isoladamente, por conta própria, ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, ocasião em que as Forças Armadas poderão fazer uso do poder de polícia limitado à revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito.

17. O emprego das Forças Armadas também poderá ocorrer também em razão de participação em operação de paz da ONU, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 9, de 1999. Algumas leis específicas também previram a possibilidade de determinados órgãos públicos solicitarem a colaboração das Forças Armadas para auxiliá-los no desempenho de suas atividades próprias, como é o caso do art. 34 do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 1973), contudo, nestas hipóteses, a colaboração das Forças Armadas deverá ser realizada na forma de atribuição subsidiária geral ou particular, portanto, com todas as restrições de emprego da força militar operativa.

18. A partir deste panorama, fazendo-se o cotejo entre as hipóteses de atuação da Forças Armadas supramencionadas e o pedido do Governador do Estado do Rio de Janeiro, que solicita "*apoio logístico da Marinha do Brasil, por meio do fornecimento de veículos blindados (CLANF), com os respectivos operadores e mecânicos, para atuarem nas intervenções policiais em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro*", chega-se à conclusão de que tal pedido apenas possui o potencial de se subsumir na hipótese do pedido de atuação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem.

19. Com efeito, trata-se de pedido de um Governo estadual que diz necessitar de veículos blindados das Forças Armadas, bem como seus militares operadores de tais veículos, para a atuação em intervenção relativa a segurança pública em áreas de risco do Estado do Rio de Janeiro. Apenas um decreto do Presidente da República sobre GLO poderá legitimar a atuação pleiteada.

20. Ocorre que a atuação das Forças Armadas em questões de segurança pública não é trivial e apenas se legitima nos perímetros específicos de faixa de fronteira, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços ou ambientais - o que se deduz não ser o caso em tela - ou nos casos em que for decretada GLO para tanto.

21. Em situações excepcionais que demandam a garantia da lei e da ordem, e após decreto do Presidente da República, é que as Forças Armadas podem atuar para garantir a lei e preservar a ordem pública. Sobre o tema, são as considerações do Ministro da Defesa Raul Jungmann [1]:

*Nesses termos, é fundamental que o Estado Brasileiro dote as suas forças policiais e corpos de bombeiros militares de capacidade, dando-lhes condições de lidar com situações graves de perturbação da ordem, a fim de que os militares das Forças Armadas somente sejam mobilizados para essas ações em casos episódicos e possam dedicar-se com afinco em suas funções de defesa e soberania nacional.*

(...)

*O uso das Forças Armadas em GLO é previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em legislação infraconstitucional. Ainda assim, isto deve ocorrer em situações especiais, quando as forças policiais não conseguem garantir de modo adequado o cumprimento da lei, restabelecer a ordem e garantir a paz social. Entretanto, esse uso não deve ser excessivo, pois os militares não são especificamente destinados para exercer esse papel de polícia.*

22. Nada impede, que o Governador do Estado do Rio de Janeiro, a seu juízo de necessidade e oportunidade, entenda que o caso em apreço demanda uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). No entanto, para tal intento, deverá solicitar Decreto Presidencial, nos termos dos art. 142 da Constituição Federal, arts. 1º e 15 da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999 e Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

23. Assim, apenas após o Decreto Presidencial de GLO é que se legitima a ativação de órgãos operacionais por parte deste Ministério da Defesa, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999:

*Art. 15. 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, observada a seguinte forma de subordinação: (ADI 6457)*

*I - ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, no caso de Comandos conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

*II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

*III - diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.*

*§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. (ADI 6457)*

*§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. (ADI 6457)*

*§ 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004) (ADI 6457)*

*§ 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

*§ 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

*§ 6º Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

*§ 7º A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que*

*se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

(grifos inexistentes no original)

24. Neste contexto, entende-se que sem o Decreto Presidencial de GLO, o pedido do Governador do Estado do Rio de Janeiro não reúne condições jurídicas de ser atendido por este Ministério da Defesa.

### 3. DA CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, fazendo-se o cotejo entre as hipóteses de atuação da Forças Armadas e o pedido do Governador do Estado do Rio de Janeiro, que solicita "apoio logístico da Marinha do Brasil, por meio do fornecimento de veículos blindados (CLANF), com os respectivos operadores e mecânicos, para atuarem nas intervenções policiais em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro", chega-se à conclusão de que tal pedido apenas possui o potencial de se subsumir na hipótese do pedido de atuação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem.

26. Entende-se que a atuação das Forças Armadas em questões de segurança pública não é trivial e apenas se legitima nos perímetros específicos de faixa de fronteira, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços ou ambientais - o que se deduz não ser o caso em tela - ou nos casos em que for decretada GLO para tanto.

27. Considera-se que caso Governador do Estado do Rio de Janeiro entenda que a situação demanda uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) deverá solicitar Decreto Presidencial, nos termos dos art. 142 da Constituição Federal, arts. 1º e 15 da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999 e Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

28. Conclui-se que sem o Decreto Presidencial de GLO o pedido do Governador do Estado do Rio de Janeiro não reúne condições jurídicas de ser atendido por este Ministério da Defesa.

À consideração superior.

Brasília, 13 de fevereiro de 2025.

JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO  
ADVOGADA DA UNIÃO  
COORDENADORA-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR SUBSTITUTA

[1] JUGMANN, Raul. A Competência das Forças Armadas na Constituição Federal de 1988 e o seu Papel na Segurança Interna. In: Revista do Ministério Público Militar. Ano 42, nº 27. Brasília: Procuradoria-Geral de Justiça Militar, 2017, p. 75/78.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60000000558202583 e da chave de acesso 968bc11f

---



Documento assinado eletronicamente por JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1851966406 e chave de acesso 968bc11f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-02-2025 10:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---