

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO EM ADVOCACIA DE ESTADO E DIREITO PÚBLICO

Hélinton Nascimento Portela

O PODER DE POLÍCIA DAS FORÇAS ARMADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA

Porto Alegre  
2017

Hélinton Nascimento Portela

O PODER DE POLÍCIA DAS FORÇAS ARMADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Advocacia de Estado e Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Álvaro José Bettanin Carrasco.

Porto Alegre  
2017

Dedico este trabalho a minha esposa, Deise, e ao nosso filho, Davi, sempre presentes em todos os desafios impostos pela carreira militar.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente é necessário agradecer à Deus. Sem Ele nada seria possível em nossas vidas.

Aos meus familiares deixo meus mais profundos agradecimentos, especialmente à minha esposa, Deise, que com muito carinho e compreensão assumiu por completo os cuidados do nosso querido filho Davi, ao qual, também, não posso deixar de saudar.

À minha instituição, o imponente Exército Brasileiro, o qual oportunizou a realização desta pós-graduação em conjunto com a Escola da Advocacia-Geral da União no Rio Grande do Sul.

Ao professor Álvaro Carrasco que mesmo não sendo professor da área aceitou o desafio de orientar e instruir o andamento deste trabalho. Professor, sem a sua colaboração o êxito não seria possível, muito obrigado.

Aos meus amigos e colegas do Comando do Comando Militar do Sul que souberam ajudar na divisão dos trabalhos durante a execução deste curso.

Enfim, agradeço a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, colaboraram para que o sonho de se tornar pós-graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul fosse possível.

“O êxito da vida não se mede pelo caminho que  
você conquistou, mas sim pelas dificuldades que  
superou no caminho”

*Abraham Lincoln*

## RESUMO

Análise das peculiaridades do poder de polícia das Forças Armadas em faixa de fronteira. É uma revisão bibliográfica realizada com base na doutrina tradicional e em portais dos órgãos que compõem a estrutura de defesa do país. Aborda os conceitos de poder de polícia, Forças Armadas e faixa de fronteira diante da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional. Apresenta a competência originária para atuação nas regiões fronteiriças e as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 136/10, trazendo críticas à extensão do poder de polícia às Forças Armadas. Por fim, expõe alguns exemplos de missões realizadas e a expectativa diante do novo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Finaliza apontando a necessidade de outras pesquisas a respeito do tema.

**Palavras-chave:** Poder de Polícia. Faixa de Fronteira. Forças Armadas.

## **ABSTRACT**

Analysis of the peculiarities of the police power of the Armed Forces in the border area. It is a bibliographical review carried out based on the traditional doctrine and portals of the organs that make up the defense structure of the country. It addresses the concepts of police power, the Armed Forces and the border strip before the Federal Constitution and infraconstitutional legislation. It presents the original competence to operate in border regions and the innovations brought by Complementary Law 136/10, criticizing the extension of police power to the Armed Forces. Finally, it presents some examples of accomplished missions and the expectation before the new Program of Integrated Protection of Frontiers. It concludes by pointing out the need for further research on the subject.

**Key-Words:** Police Power. Border Strip. Armed Forces.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
GGIFs	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
LC 97/99	Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999
LC 117/04	Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004
LC 136/10	Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010
PDN	Política de Defesa Nacional
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PND	Política Nacional de Defesa
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 ASPECTOS JURÍDICOS DO PODER DE POLÍCIA.....</b>	<b>111</b>
<b>2.1 Conceito .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.1</b>
<b>2.2 Atributos .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.1 Discricionariedade .....	<b>Erro! Indicador não definido.4</b>
2.2.2 Autoexecutoriedade .....	<b>Erro! Indicador não definido.5</b>
2.2.3 Coercibilidade .....	16
<b>2.3 Competência .....</b>	<b>16</b>
<b>3. AS FORÇAS ARMADAS E A FAIXA DE FRONTEIRA NA CF/88 E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Missão Constitucional.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Organização, preparo e emprego.....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 A faixa de fronteira brasileira e a defesa nacional.....</b>	<b>23</b>
<b>4. O PODER DE POLÍCIA SUBSIDIÁRIO DAS FORÇAS ARMADAS.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1 A competência originária da Polícia Federal.....</b>	<b>28</b>
<b>4.2 A Lei Complementar nº 136/2010 e suas inovações.....</b>	<b>29</b>
<b>4.3 Críticas ao poder de polícia subsidiário.....</b>	<b>32</b>
<b>4.4 A atuação das Forças Armadas em missões reais.....</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As Forças Armadas são instituições permanentes e regulares que atuam em todo território nacional, estão sob o comando do Presidente da República e são organizadas a partir da Constituição Federal e demais atos normativos pertinentes introduzidos pelos Poder Legislativo e Ministério da Defesa.

O objetivo do presente trabalho é fazer uma análise sobre o poder de polícia das Forças Armadas na faixa de fronteira. Para tanto serão abordados diversos conceitos relevantes que facilitam o entendimento do assunto à luz da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1997 e suas alterações, principalmente, pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

Em um primeiro momento serão analisados os aspectos jurídicos do poder de polícia. Neste sentido, serão explorados os conceitos apresentados por diversos doutrinadores, assim como estudados os atributos relacionados ao poder de polícia. Finalmente, uma breve análise sobre a competência relacionada ao tema.

No segundo capítulo, serão abordados assuntos referentes às Forças Armadas e a faixa de fronteira sob o prisma da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional. Para que seja realizada esta análise, imperioso explorar a missão estabelecida na Carta Magna e uma passagem pela Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1997, que disciplina a organização, preparo e emprego das Forças Armadas. Dentro do mesmo capítulo será trabalhado o conceito de faixa de fronteira na Constituição e na legislação extravagante.

No último capítulo o enfoque será na Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, no intuito de verificar as inovações apresentadas e sua relação com às Forças Armadas no cumprimento de suas missões na faixa de fronteira.

Neste prisma, o derradeiro capítulo não poderá deixar de abordar qual órgão da estrutura da União apresenta a competência originária na atuação na extensa área de fronteira do território nacional e sua relação com a extensão do poder polícia das Forças Armadas.

Importante destacar algumas rejeições a essa extensão do poder de polícia por alguns doutrinadores a fim obter uma abordagem crítica em relação ao tema. Por último, serão apresentados alguns destaques de missões reais desenvolvidas pelas Forças Armadas e seus destaques na mídia nacional.

O tema torna-se extremamente relevante na medida em que a crise em polícias militares e penitenciárias estaduais, em alguns estados da federação, levaram o Presidente da República a autorizar o emprego das Forças das Armadas para aqueles que pedirem o auxílio federal ou indicarem a insuficiência das forças públicas. Apesar de, nesse caso específico, não se relacionar com o emprego em faixa de fronteira os conceitos a serem estudados aplicam-se no seu aspecto geral.

Ademais, impende destacar que o grau de controle em áreas de fronteira, seja pelo órgão originário, seja por ações subsidiárias das Forças Armadas, refletem diretamente no aumento dos índices de violência. Quer dizer, quanto maior o controle, menor a quantidade de produtos ilícitos (drogas e armas) entrarão em nosso território.

Por fim, resta saber o que fala a doutrina sobre ampliação do poder de polícia para as Forças Armadas e as críticas em relação a essa extensão, e, finalmente, quais os resultados alcançados nas operações que ocorreram após a lei tornar possível a atuação das forças castrenses na faixa de fronteira.

## 2 ASPECTOS JURÍDICOS DO PODER DE POLÍCIA

### 2.1 Conceito

O poder de polícia decorre da própria existência do Estado e do pacto social, no qual há a necessidade da colaboração de todos os integrantes da sociedade para que esta possa perdurar ao longo dos tempos. Em outras palavras, é o meio à disposição do poder público para que as regras de boa convivência na sociedade sejam cumpridas.

O célebre jurista Miguel Reale afirma que o Estado é a organização da Nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique segundo uma proporção objetiva e transpessoal.<sup>1</sup>

Este poder, embora pareça imperceptível, é o mais utilizado pela Administração Pública. Dentre os poderes administrativos figura, com especial destaque, o poder de polícia administrativa, que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade. Para esse policiamento, há competências exclusivas e concorrentes das três esferas estatais, dada a descentralização político-administrativa decorrente do nosso sistema constitucional.<sup>2</sup>

O poder de polícia seria um instituto pelo qual o Estado de Direito de nossos dias assegura o tríptico objetivo do Estado, qual seja: a tranquilidade, a segurança e a salubridade do povo, mediante uma série de medidas traduzidas, na prática, pela ação policial sob a forma de poder de polícia e que se propõe a atingir tal desiderato.<sup>3</sup>

Em outras palavras, mas compactuando do mesmo pensamento, o poder de polícia é o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, os direitos e as liberdades individuais.<sup>4</sup>

Na legislação brasileira, o conceito de poder de polícia encontra-se disposto no art. 78, do Código Tributário Nacional (CTN), vejamos:

Art.78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que,

---

<sup>1</sup> REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 126.

<sup>3</sup> JÚNIOR, José Cretella. Tratado de Direito Administrativo: Poder de Polícia e Polícia. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, v. 5, p. 03.

<sup>4</sup> TÁCITO, Caio. O princípio da legalidade e Poder de Polícia. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 227, p. 39-45, jan.-mar. 2002.

limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.<sup>5</sup>

Em relação às Forças Armadas pode-se dizer que o poder de polícia está ligado a questões preventivas relacionadas com o controle de trânsito nas áreas militares, fiscalização de produtos controlados, proteção patrimonial, defesa das fronteiras, entre outras.

Celso Antônio Bandeira de Mello, célebre estudioso do Direito Administrativo, conceitua sucintamente o Poder de Polícia administrativa como a “*atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos*”.<sup>6</sup>

Ilustrando melhor o assunto, pode-se conceituar o Poder de Polícia fazendo diferença em relação a justiça:

A melhor conceituação consistirá simplesmente em significar-se que a polícia é contraparte da justiça. A justiça opera [...] a realização concreta da regra jurídica, aplicando-a [...] a cada caso sujeito. À polícia, ao revés, incumbe criar as condições gerais indispensáveis, para que os indivíduos, em ordem e harmonia, logrem conduzir, através do convívio quotidiano o desenvolvimento de suas relações sociais, independente de coação em cada caso concreto.<sup>7</sup>

O conceito moderno de poder de polícia adotado no direito brasileiro discorre que é “*a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público*”.<sup>8</sup> A divisão da polícia administrativa em vários ramos decorre desse interesse público, pois ele diz respeito aos vários setores da sociedade.<sup>9</sup>

Na busca de outros conceitos sobre o tema, o poder de polícia é reconhecido como “*a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração*

<sup>5</sup> BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Planalto. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 666.

<sup>7</sup> LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 304.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 117.

<sup>9</sup> Ibidem, loc. cit.

*Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.*<sup>10</sup>

Portanto, em seu sentido amplo a expressão poder de polícia incorre em ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais decorrentes da lei. É o Estado se colocando diante do cidadão e impondo seus limites legais em prol da coletividade e de sua própria existência.

De outra banda, em sentido estrito, pode-se dizer que é a atividade administrativa que consistente em restringir e condicionar o exercício dos direitos individuais em nome do interesse coletivo. Essa parece ser a definição pretendida pelo CTN.

Partindo para uma fase final de debate, e opondo polícia administrativa e judiciária, percebe-se o seguinte:

Modernamente, afirma-se que a polícia administrativa tem por finalidade regular ou limitar o exercício das liberdades individuais, incidindo sobre bens, direitos ou atividades, ao passo que a Polícia Judiciária, relaciona-se ao ilícito penal, incidindo sobre pessoas.<sup>11</sup>

Denota-se que o autor procura apresentar uma diferença entre a polícia administrativa e judiciária em relação a suas finalidades de atuação. Para fins ilustrativos cabe destacar a lembrança, entretanto, não é correto afirmar que a polícia administrativa, em algum momento, não vá incidir sobre pessoas.

Complementando, a polícia administrativa é a atividade da administração que se exaure em si mesma:

A Polícia Administrativa é atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a Polícia Judiciária, que, embora seja atividade administrativa, prepara a atuação da função jurisdicional penal, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal (arts. 4º e seguintes) e executada por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 96.

<sup>11</sup> MIRANDA, Henrique Savonitti. Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 237.

<sup>12</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 100.

Ao cidadão, como medida de proteção em relação aos abusos e desvios de finalidade do Estado, estão disponíveis recursos legais contra esses atos, principalmente, o mandado de segurança, além de outras ações judiciais possíveis.

## **2.2 Atributos**

Para que seja viabilizado o poder de polícia da Administração devem ser reconhecidos alguns atributos específicos e peculiares ao seu exercício. Seguindo a doutrina majoritária podemos destacar a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

### **2.2.1 Discricionariedade**

Permite à Administração a livre escolha de seus atos, pautada na oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia assim como eleger os meios considerados adequados para atingir os objetivos desejados, quais sejam, a proteção do interesse público com estrita obediência ao princípio da legalidade.

A discricionariedade traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público.<sup>13</sup>

No mesmo sentido, destaca-se que:

Quando tem a lei diante de si, a Administração pode levar em consideração a área de atividade em que vai impor a restrição em favor do interesse público e, depois de escolhê-la, o conteúdo e a dimensão das limitações. É o caso, por exemplo, em que autoridades públicas enumeram apenas alguns rios onde a pesca se tornará proibida. Sem dúvida que nesse momento a Administração age no exercício de seu poder discricionário.<sup>14</sup>

Se percebe que as normas que conferem poderes discricionários não estabelecem o modo e as condições para a prática do ato, desta forma a Administração Pública tem a liberdade de fixar as condições para o exercício de determinado direito.

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 142.

<sup>14</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2011. p. 105.

Quando forem fixadas essas condições (limites e sanções) finda-se o núcleo de discricionariedade do ato e a Administração passa a ser obrigada a cumpri-las, tornando seus atos vinculados. Por exemplo: é discricionária a fixação de áreas de estacionamento em vias públicas, ou seja, a Administração impõe o que lhe for mais conveniente. Entretanto, depois de fixados os limites (exaurido o núcleo da discricionariedade) é vinculada a imposição de sanções àqueles que descumprirem os limites fixados.

### **2.2.2 Autoexecutoriedade**

A Administração Pública pode, sem reportar-se ao Poder Judiciário, confrontar a conduta do particular aos mandamentos dela emanados, sem necessidade de um prévio juízo de cognição, como, por exemplo, quando apreende gêneros alimentícios impróprios para o consumo ou comercializados de forma indevida, tão logo constate a irregularidade.

A autoexecutoriedade (que os franceses chamam apenas de executoriedade) é a possibilidade que tem a Administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário.<sup>15</sup>

Apesar desta característica marcante não se pode olvidar que não deve ser prejudicado o devido processo legal, o qual não dá margens aos sancionamentos sumários, sem possibilidade de contraditório e ampla defesa.

Para a doutrina tradicional:

A Administração só pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa [...] nos casos urgentes, [...] quando haja possibilidade de perecimento do interesse público ou quando se tratar de infração instantânea, surpreendida na sua flagrância; [...] nos demais casos exige-se o processo administrativo correspondente, com plenitude de defesa ao acusado, para validade da sanção imposta.<sup>16</sup>

Ao particular que se sentir prejudicado, mesmo após lhe ser ofertado o devido processo legal, resta o pleito junto ao Poder Judiciário, força no art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), no qual o inciso XXXVI diz que “*a lei não excluirá da*

---

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 367.

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 144.



*apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*".<sup>17</sup>

### 2.2.3 Coercibilidade

É a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração utilizada para impor sanção à situação imposta. O ato de polícia, via de regra é imperativo e admite o emprego da força pública para o seu cumprimento, caso seja necessário. Neste caso, a própria Administração determina e executa as medidas de força necessárias à execução do ato ou aplicação da penalidade resultante do exercício do poder de polícia, tendo esse atributo estreito relacionamento com a autoexecutoriedade.

Pode-se exemplificar o atributo da seguinte forma:

Diga-se, por oportuno, que é intrínseco a essa característica o poder que tem a Administração de usar a força, caso necessária para vencer eventual recalcitrância. É o que sucede, por exemplo, quando, em regime de greve, operários se apoderam *manu militari* da fábrica e se recusam a desocupá-la na forma da lei.<sup>18</sup>

Deve ser esclarecido que essa coerção deve ser realizada dentro da obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de estar diante de um ato arbitrário e ilegal, isto é, a violência desnecessária ou desproporcional à resistência pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.<sup>19</sup>

## 2.3 Competência

A competência para exercer o poder de polícia está diretamente relacionada ao ente com atribuição legal para regular a matéria. Entretanto, algumas matérias são afetas aos entes estatais simultaneamente. Vejamos:

---

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em: 28 jan. 2017.

<sup>18</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 107.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 145.

Muitas matérias de competência da União, no que concerne à sua disciplina e ao exercício do poder de polícia, são em algum aspecto, no que se refere à legislação e à atividade de polícia, de competência, por exemplo, municipal. É o que ocorre com a atividade bancária. Esta é regulada e fiscalizada pela União ou por quem lhe faz as vezes; mas no que se refere à localização do estabelecimento bancário, o poder para legislar e fiscalizar é do Município. De sorte que a competência legislativa da União sobre determinada matéria não alija a do Município.<sup>20</sup>

O Estado é o responsável pela atividade de segurança pública, que não poderá ser exercida por particulares. Aos administrados é vedada a formação de uma polícia particular que tenha por objetivo auxiliar ou exercer as atividades de polícia administrativa ou judiciária. Para exercer esses atos, as forças policiais os praticam voltados para a preservação da ordem pública e a incolumidade física e patrimonial das pessoas, ou seja, o Estado como responsável pela ordem pública encontra nas forças policiais o instrumento necessário para a realização de suas funções. Para tanto, ao praticarem atos de polícia em nome do Estado, os agentes encontram como limite à lei. Ao se ultrapassar o limite estabelecido na norma jurídica surge a possibilidade da responsabilização através do abuso de autoridade (abuso de poder ou ilegalidade).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 122 - 123.

<sup>21</sup> ROSA. Paulo Tadeu Rodrigues. Processo Administrativo Disciplinar Militar. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p 27 - 28.

### 3. AS FORÇAS ARMADAS E A FAIXA DE FRONTEIRA NA CF/88 E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

As Constituições brasileiras ao longo dos tempos foram disciplinando as atribuições das Forças Armadas. Como exemplo, pode-se verificar o texto previsto na primeira Constituição Republicana, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891:

Art. 14 – As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.<sup>22</sup>

Como será visto adiante, o conceito da atual Carta Magna, apesar de diferente, mantendo na essência algumas características, faz com que a missão constitucional das Forças Armadas seja estabelecida e delimitada.

#### 3.1 Missão Constitucional

O art. 142 da CF/88 dispõe o seguinte:

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 disciplina, sob 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.<sup>23</sup>

O Constituinte Federal de 1988 estabeleceu alguns pilares básicos para as Forças Armadas, quais sejam, serem instituições permanentes e regulares e organizadas com base na hierarquia e na disciplina. No mesmo artigo disciplinou a sua destinação e a missão constitucional, que se baseia na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2017.

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29 jan. 2017.

A defesa da Pátria é exercida através de ações de caráter dissuasório e de combate, ante ameaças ou agressões estrangeiras, com o objetivo de preservar a integridade territorial, a soberania nacional e a independência do País

A defesa da Pátria compreende as atividades desempenhadas exclusivamente pelas Forças Armadas, de caráter dissuasório e de combate, objetivando preservar, principalmente, a integridade territorial, a soberania e a independência nacional.<sup>24</sup>

No que tange à garantia dos poderes constitucionais destaca-se que:

A tarefa de garantir os poderes constitucionais, atividade também de competência exclusiva das Forças Armadas, tem por objetivo a defesa do Estado Democrático de Direito, que se manifesta pelo livre exercício dos três Poderes, pelo funcionamento das Instituições democráticas e pela preservação da autoridade institucional.<sup>25</sup>

A missão constitucional garantia da lei e da ordem está relacionada diretamente com a manutenção da ordem pública e a segurança pública. Neste sentido, o art. 144 da CF/88 diz que a segurança pública é dever do Estado, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.<sup>26</sup>

Pelo exposto, às Forças Armadas cabe a garantia da lei e da ordem e às forças de segurança pública a preservação da ordem pública, atribuições que podem ser entendidas como concorrentes e ambas reguladas em lei.

O professor Gilmar Mendes, atualmente Ministro do Supremo Tribunal Federal, quando Advogado-Geral da União conceituou com precisão o termo ordem pública:

Ordem pública: conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.<sup>27</sup>

Ainda sobre a missão das Forças Armadas na ordem jurídica atual, pode-se destacar que constituem um elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito e da paz social. São, portanto, os garantes materiais da subsistência

---

<sup>24</sup> BARROS, Miguel Daladier. Revista UNI. Ano 1. Número 1 (janeiro/julho de 2011). Imperatriz (MA) p. 101.

<sup>25</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29 jan. 2017.

<sup>27</sup> ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer GM-025, de 10 de agosto de 2001. Trata da atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 154-E, p. 6, 13 ago. 2001.

do Estado e da perfeita realização de seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranquilidade interna pela estabilidade das instituições. É em função de seu poderio que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania.<sup>28</sup>

### 3.2 Organização, preparo e emprego

A Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999 (LC 97/99), dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Para elucidar sobre a organização, imprescindível citar os seguintes artigos:

Art. 3º As Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias.

Art. 4º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de 1 (um) Comandante, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da respectiva Força. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Art. 5º Os cargos de Comandante da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são privativos de oficiais-generais do último posto da respectiva Força.

Art. 6º O Poder Executivo definirá a competência dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para a criação, a denominação, a localização e a definição das atribuições das organizações integrantes das estruturas das Forças Armadas.

Art. 8º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem de efetivos de pessoal militar e civil, fixados em lei, e dos meios orgânicos necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias.<sup>29</sup>

O legislador ao se referir às atividades relacionadas ao preparo das Forças Armadas estabeleceu que:

Art. 13. Para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa.

§ 1º O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 749.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1997. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2017.

§ 2o No preparo das Forças Armadas para o cumprimento de sua destinação constitucional, poderão ser planejados e executados exercícios operacionais em áreas públicas, adequadas à natureza das operações, ou em áreas privadas cedidas para esse fim. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 3o O planejamento e a execução dos exercícios operacionais poderão ser realizados com a cooperação dos órgãos de segurança pública e de órgãos públicos com interesses afins. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)<sup>30</sup>

Quando se referiu ao emprego, a lei disciplinou o seguinte:

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:

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.

§ 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.

§ 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)

§ 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

---

<sup>30</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1997. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2017.

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)<sup>31</sup>

Pelo que se depreende, a LC 97/99 é a principal fonte legal que disciplina a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Pode-se perceber que a atuação com poder de polícia decorre da autorização do Presidente da República e será pautado por suas diretrizes, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixou as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem deixou claro que a atuação não poderá se dar de forma definitiva:

Art. 5º 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 presuma 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.<sup>32</sup>

Essa passagem da lei reporta exatamente o que ocorreu nos grandes eventos realizados no Brasil. A Copa do Mundo e as Olimpíadas são um exemplo clássico do emprego das Forças Armadas para garantia e da lei e da ordem na situação de possibilidade de ocorrer perturbação da ordem pública. É um reforço para os órgãos de segurança pública no combate à criminalidade.

Não longe dessa aplicação, alguns Estados como o Rio Grande do Norte e o Rio de Janeiro solicitaram formalmente a decretação da garantia da lei e da ordem ao Presidente da República ante a insuficiência de força pública de segurança nas ruas para prover segurança aos cidadãos. É a clássica aplicação do art. 15, §1º da LC 97/99.

---

<sup>31</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1997. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2017.

<sup>32</sup> BRASIL. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Planalto. 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 30 jan.17.

Também, pode-se citar a questão caótica dos presídios em âmbito nacional no qual o Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2017 autorizou o emprego das Forças Armadas para atuar nas dependências de todos os estabelecimentos prisionais brasileiros para a detecção de armas, aparelhos de telefonia móvel, drogas e outros materiais ilícitos ou proibidos.<sup>33</sup>

Em síntese, o emprego das Forças Armadas no combate aos delitos transfronteiriços e ambientais não caracteriza intervenção, pela sua característica e especialidade, mas sim, cooperação com as demais instituições encarregadas deste combate, notadamente a Polícia Federal e as demais polícias civis e militares.<sup>34</sup> É claro que, com a EC 136/10, essa cooperação foi ampliada com a extensão do poder de polícia subsidiário que autorizou a atuação isolada ou em cooperação, como será visto adiante.

### **3.3 A faixa de fronteira brasileira e a defesa nacional**

Ao longo dos anos e conforme o momento histórico vivido o conceito de fronteira vem sendo construído e transformado ao ponto de se dizer que cada Estado-Nação cultiva o sentimento de soberania. Com a posse do território nacional, sua defesa passa a ser dever sagrado do cidadão. A delimitação dos direitos territoriais torna-se imperativa. A fronteira adquire importância excepcional e é considerado o limite da soberania nacional.<sup>35</sup>

A faixa de fronteira, segundo o art. 20, § 2º CF/88, é de até 150 km ao longo das fronteiras terrestres sendo considerada fundamental para defesa do território nacional, sendo sua ocupação e utilização reguladas em lei. Vejamos:

Art. 20. São bens da União:

.....  
 § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada

---

<sup>33</sup> BRASIL. Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2017. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14434.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14434.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2017.

<sup>34</sup> ASSIS. Jorge Cesar de. Direito Militar: aspectos penais, processuais penais e administrativos. Curitiba: Juruá, 2010. p. 139.

<sup>35</sup> MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica e Teoria de Fronteiras: fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Bibliex, 1990. p.15.



fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.<sup>36</sup>

A Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, recepcionada pela CF/88, já dispunha sobre a extensão da faixa de faixa de fronteira:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.<sup>37</sup>

Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, *in verbis*:

Art 1º - Este regulamento estabelece procedimentos a serem seguidos para a prática de atos que necessitem de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (CSN), na Faixa de Fronteira, considerada área indispensável à segurança nacional e definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, como a faixa interna de cento e cinquenta (150) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.<sup>38</sup>

Indiscutivelmente as áreas fronteiriças são de suma importância para a segurança nacional. Além do mais, devido à grande extensão de fronteiras terrestres os aspectos econômicos e de controle de entrada de produtos ilícitos tornam-se cada vez mais estratégicos.

Neste sentido, as seguintes observações são necessárias:

A faixa ou zona de fronteira é o segmento de terra contíguo aos limites terrestres do Brasil com países da América do Sul. [...] o fundamento da criação da faixa de fronteira, em nosso direito, é tríplice, resumindo-se nos desideratos expressos com três vocábulos: segurança nacional, progresso e nacionalização. O primeiro fundamento é claro, preciso, insofismável. O Brasil, país de extensa faixa litorânea, limitando com os demais países da América do Sul, exceto com o Equador e com o Chile, viu-se forçado a exercer severa vigilância na zona limítrofe, o que se traduziu, em concreto, no estabelecimento de colônia militares ou postos de observação, desde a época imperial.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 11 fev. 2017.

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em 11 fev. 2017.

<sup>38</sup> BRASIL. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2017.

<sup>39</sup> JÚNIOR, José Cretella. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. 3, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 1269.

Sem desfazer as políticas de fronteiras anteriores, efetivamente, no ano 1996 foi aprovada a Política de Defesa Nacional (PDN). O documento configurou-se na primeira iniciativa para orientar os esforços de toda a sociedade brasileira no sentido de reunir capacidades em nível nacional, a fim de desenvolver as condições para garantir a soberania do país, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais.<sup>40</sup>

Atualizada em 2005 através do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005,<sup>41</sup> a PDN foi complementada pela Estratégia Nacional de Defesa (END), passando por nova atualização em 2012, então com a denominação de Política Nacional de Defesa (PND). Enquanto a PND apresentava o posicionamento do País em relação à sua defesa e estabelecia os objetivos nacionais de defesa, a END orientava todos os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas a serem implementadas para se atingirem os objetivos estabelecidos.<sup>42</sup>

Denota-se que após o transcurso temporal do primeiro marco de Defesa e consoante o que previa a LC 97/99 a PND passou pelo processo de atualização e amadurecimento, cujo objetivo foi promover sua adequação às novas circunstâncias, nacionais e internacionais, sendo o documento de mais alto nível do país em questões de Defesa, baseado nos princípios constitucionais e alinhado às aspirações e aos objetivos nacionais fundamentais que consolidam os posicionamentos do Estado brasileiro.

A PND expressa os objetivos a serem alcançados com vistas a assegurar a Defesa Nacional, conceituada como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.<sup>43</sup>

Portanto, a PND atua no sentido de contribuir para a percepção de um estado de Segurança Nacional, entendida como a condição que permite a preservação da

---

<sup>40</sup> BRASIL. Presidência da República, 1996. Planalto. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em: 19 mar.2017.

<sup>41</sup> BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 19 mar.2017.

<sup>42</sup> BRASIL. Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 19 mar.2017.

<sup>43</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas MD35-G-01. Brasília, 2015, p. 85.

soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.<sup>44</sup>

Quando se fala em END devemos lembrar que o Brasil rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos. Essa vocação para a convivência harmônica com outros países é parte da identidade nacional e constitui valor a ser conservado pelo povo brasileiro.<sup>45</sup>

Assim, a Carta Magna prescreve, dentre outros aspectos, o bem-estar social, a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, que proporcionem as condições para o desenvolvimento nacional, alicerçadas pelo adequado grau de segurança promovido pelo Estado, esta entendida como a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza.<sup>46</sup>

De outra banda, sabendo-se a importância do controle das fronteiras, foi instituído através do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) com a finalidade de reunir ações destinadas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.<sup>47</sup>

O Plano era coordenado diretamente pela Presidência da República e uma ação conjunta dos Ministérios da Defesa, da Fazenda, por meio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, da Justiça, pelas Forças Armadas e com a atuação dos órgãos de segurança pública. Os objetivos eram realizar ações integradas de segurança pública e das Forças Armadas da União com a ação dos estados e municípios situados na faixa de fronteira; exercer o controle aduaneiro; fortalecer a presença estatal na região e, além de outras ações, realizar cooperações internacionais com os países vizinhos.

Recentemente, esse dispositivo legal foi revogado pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, passando-se a denominar Programa de Proteção Integrada de

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 250

<sup>45</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 19 mar. 2017.

<sup>46</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas MD35-G-01. Brasília, 2015, p. 248.

<sup>47</sup> BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

Fronteiras (PPIF),<sup>48</sup> o qual manteve as bases já estabelecidas pelo PEF com a inclusão de outros órgãos federais e a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs).

O PPIF deve permitir a implementação de ações operacionais sistêmicas e permanentes, incluindo atividades de inteligência, e envolvendo a cooperação internacional. Além disso, o programa prevê o compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, órgãos de inteligência, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas.

---

<sup>48</sup> BRASIL. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

## 4. O PODER DE POLÍCIA SUBSIDIÁRIO DAS FORÇAS ARMADAS

### 4.1 A competência originária da Polícia Federal

A segurança pública é dever do Estado, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Sua competência originária pertence às polícias: federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Para se falar em competência originária é necessário trazer à baila a CF/88, mais precisamente o art. 144, *in verbis*:

Art. 144. 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, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.<sup>49</sup>

Pelo texto Constitucional depreende-se que a Polícia Federal foi incumbida da prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, assim como o contrabando e descaminho e o exercício de polícia de fronteira. Para o legislador constituinte não se vislumbra, ainda, a necessidade de atuação das Forças Armadas nesses casos, embora fosse histórica a participação em casos de grave perturbação da ordem pública.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 21 mar. 2017.

Esse aparelhamento estatal é justificado principalmente em razão da Federação e do Estado Democrático de Direito o qual se assegura o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. O *caput* do art. 5º da CF/88 fala em inviolabilidade do direito à segurança, o que, no entanto, não impede seja ele considerado um conjunto de garantias, natureza que, aliás, se acha ínsita no termo segurança. Efetivamente, esse conjunto de direitos aparelha situações, proibições, limitações e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental (intimidade, liberdade pessoal ou a incolumidade física ou moral).<sup>50</sup>

Sob outro prisma, a multiplicidade dos órgãos de defesa da segurança pública teve dupla finalidade: o atendimento dos reclamos sociais e a redução da possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna.<sup>51</sup>

Destarte, percebe-se que a Carta Republicana posiciona a garantia da lei e da ordem por parte das Forças Armadas num aspecto complementar ao atuar dos órgãos de segurança pública, de acordo com o que se convencionou chamar de Princípio da Especialidade dos Órgãos de Segurança Pública.<sup>52</sup>

Forçoso concluir, também, que a competência para a manutenção da ordem pública é, prioritariamente, das Polícias, que utilizam ações de caráter predominantemente ostensivas, com objetivo de prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir condutas que violem a ordem pública. No caso específico de crimes transfronteiriços, tal incumbência foi delegada originariamente à Polícia Federal.

## **4.2 A Lei Complementar nº 136/2010 e suas inovações**

A modificação da LC 99/97 pela LC 136/10 trouxe nova estrutura para o Ministério da Defesa, tendo criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o que implicou em transformações na estrutura da Defesa Nacional.

Dentre as inovações trazidas pela LC 136/10 está a inserção do art. 16-A ao diploma original da LC 97/99.

---

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 439.

<sup>51</sup> MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2009. p. 806.

<sup>52</sup> LIMA, Flávio Vieira. O papel das Forças Armadas: uma visão sob a ótica dos princípios da especialidade dos órgãos de segurança e da crise crescente. Direito Militar (Revista), Ano X, nº 59 – Maio/Junho 2006, pp14/18.

Esse dispositivo legal permitiu às Forças Armadas atuar de força subsidiária, tanto de forma repressiva como preventiva na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, na execução de ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e de aeronaves, e ainda, efetuando prisões em flagrante delito. Vejamos:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

I - patrulhamento; (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

III - prisões em flagrante delito. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).<sup>53</sup>

Esse artigo possibilita às Forças Armadas ações subsidiárias típicas da Polícia Federal e das Polícias Militares dos estados. O motivo dessa delegação, sem dúvida, foi o preenchimento de um vácuo do poder público por conta da indisponibilidade ou inexistência de órgãos de segurança pública atuantes nas faixas de fronteira, mares, rios fronteiriços e no espaço aéreo.

A necessidade desse arcabouço jurídico-normativo vinha sendo anunciada, principalmente, no intuito de parametrizar a ação militar, amparando-a com o necessário poder legal e delimitando-a em função do interesse nacional, diante da necessidade de controle das fronteiras.<sup>54</sup>

Embora a lei não tenha conceituado, a doutrina apresenta o que seriam “delitos transfronteiriços e ambientais”, a saber:

---

<sup>53</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2017.

<sup>54</sup> FLORES. Mário C. Reflexões Estratégicas: Repensando a defesa nacional. São Paulo: É Realizações, 2002. p. 90.

Delitos transfronteiriços ou transnacionais são aqueles em que sua essência implica a prática de atos delituosos complementares em dois ou mais países que fazem fronteira entre si: o tráfico internacional de drogas e o contrabando de arma são os mais importantes pelas gravíssimas repercussões deles resultantes.

Delitos ambientais estão previstos na Lei 9.605, de 12.02.1998, notadamente distribuídos em crimes contra a fauna, crimes contra a flora, da poluição e outros crimes ambientais. A defesa do meio ambiente é, hoje, questão mundial.<sup>55</sup>

Apesar de a lei não ter mencionado, essas atribuições, somente de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, poderão ser desenvolvidas pelas Forças Armadas através de ações de caráter preventivo e repressivo, as quais assumirão atribuições da polícia competente, valendo-se, para tanto, do poder de polícia (instrumento legal necessário ao exercício dessa missão institucional).

Outra inovação foi a permissão às Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, para poder proceder revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e de aeronaves e executar prisões em flagrante delito.

A lei não estabeleceu a necessidade de ato formal do Presidente da República para que as Forças Armadas possam atuar enquanto polícia judiciária na forma do artigo 16-A, ao contrário do que foi estabelecido pela lei quando se pretende a atuação para assegurar a garantia da lei e da ordem prevista no art. 15 da LC 97/99 combinada com o art. 142 da CF/88. Verifica-se que o emprego das Forças Armadas decorre unicamente da lei.

A mesma lei não dispôs sobre a necessidade de esgotamento dos instrumentos e esforços dos órgãos de segurança pública, caracterizando a atuação subsidiária no exercício de poder de polícia, assim como calou-se acerca de necessidade de existência de ato formal para reconhecimento por parte do Chefe do Executivo Federal ou Estadual de indisponibilidade, inexistência ou insuficiência do desempenho regular da missão constitucional dos órgãos de segurança pública.

Impossível não concluir sobre as diferenças existentes entre o atuar das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (missão constitucional secundária) e este novo

---

<sup>55</sup> ASSIS. Jorge Cesar de. Direito Militar: aspectos penais, processuais penais e administrativos. Curitiba: Juruá, 2010. p. 140.



atuar como polícia judiciária subsidiária (missão subsidiária), voltado para o combate de determinados delitos ocorridos em faixa de fronteira. A disposição topográfica dentro da Lei Complementar nº 97/99 demonstra que o artigo 16-A ficou no capítulo denominado “Das Disposições Complementares”, diferente, portanto, dos demais artigos que tratam das disposições acerca das outras frentes de atuação das Forças Armadas.

Nesta toada, cabe trazer à baila a edição de ato normativo que estabelece as diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública que apontam para uma unidade de condutas e procedimentos de observância obrigatória aos agentes de segurança pública que, do ponto de vista jurídico, em decorrência da extensão do poder de polícia subsidiário às Forças Armadas, devem ser plenamente aplicadas quando estas atuarem nas condições descritas no art. 16-A da Lei Complementar nº 97/99.<sup>56</sup>

Significa dizer que as Forças Armadas quando estiverem no desempenho de ações operativas em faixa de fronteira necessitam atuar de forma idêntica, ou seja, se uma tropa militar estiver cumprindo determinada missão isoladamente, ou em conjunto, deve obrigatoriamente seguir as condutas determinadas pela Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, sob pena de agir contra a disposição legal estatuída pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

#### **4.3 Críticas ao poder de polícia subsidiário**

A edição da LC 136/10 ampliou o poder de polícia das Forças Armadas e acirrou debates sobre a atuação como se força de segurança fossem.

A CF/88 aborda as Forças Armadas num capítulo que disciplina a defesa do Estado e das instituições democráticas narrando que a missão essencial é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, ou seja, defesa das instituições democráticas que correspondem a garantia dos poderes (que emanam do povo). Somente subsidiariamente e eventualmente lhes incumbe a defesa da lei e da ordem, porque essa defesa é de competência primária das forças de segurança pública, que

---

<sup>56</sup> BRASIL. Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, do Ministro de Estado da Justiça e do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Publicada no Diário Oficial da União de 03 jan. 2011, nº 1, Seção 1. p. 27.

compreendem a polícia federal e as polícias cível e militar dos Estados e do Distrito Federal.<sup>57</sup>

Da mesma forma, pode-se destacar o seguinte:

Destinam-se as Forças Armadas em primeiro lugar a garantir a segurança Externa do Estado. Essa é a sua finalidade precípua, a razão por que em suas mãos se concentram armas e artifícios cujo emprego só se justifica contra quem possa contar semelhantes, de ordinário forças armadas estrangeiras. A defesa externa, porém, não é a única finalidade. Secundariamente, visam a assegurar a ordem interna. Secundariamente porque essa tarefa cabe em primeiro lugar às polícias, seja a civil, seja a militar se existir. Se, porém, como sucede na guerra civil, os meios destas não bastarem para restabelecer a ordem, cabe às Forças Armadas impô-la.<sup>58</sup>

O art. 142, § 1º, da CF/88 prevê que Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. Assim, não autoriza a criação de atribuições subsidiárias, razão pela qual é temerária essa extensão do poder de polícia às Forças Armadas.

Apesar de se referir a Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004 (LC 117/04), a seguinte observação é relevante:

A concessão do poder de polícia cabe ao Poder Constituinte. Nem o Executivo nem o Legislativo têm atribuição para isso. Portanto, a lei complementar, aprovada em setembro de 2004, não é suporte legal. Isso para não falar do vício de iniciativa que pesa sobre aquela lei, uma vez que cabe ao Presidente da República, privativamente, apresentar projetos que tratem das Forças Armadas e o projeto foi apresentado por um senador. Essa discussão surgiu na Câmara dos Deputados, mas foi sufocada pela indiferença da maioria.<sup>59</sup>

Em outra banda, deve ser analisada a dicotomia existente entre segurança pública e Segurança Nacional. A segurança pública é atividade relacionada aos órgãos estatais, realizada com a finalidade de proteger a cidadania, prevenindo e combatendo a criminalidade e garantindo o direito à cidadania e a paz social da população. A Segurança Nacional tem sua estreita relação com a soberania nacional relacionada com questões de defesa da Pátria e manutenção da integridade nacional.

---

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p 746.

<sup>58</sup> FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p 236.

<sup>59</sup> CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. *Múltiplos aspectos das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 08, p. 38-39, 2006.

Para elucidar o tema, cabe trazer à baila a manifestação de um magistrado sobre uma operação realizada pelo Exército Brasileiro no Estado do Mato Grosso do Sul:

O legislador extravagante extrapolou os limites que lhe foram conferidos pela Constituição atribuindo ao Exército Brasileiro, além de outras atribuições à Marinha e Aeronáutica, a atuação, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra os delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (leia-se órgãos de segurança pública), executando, dentre outras, as ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações, aeronaves e prisões em flagrante.

Não se sabe, nem ao menos, o que vem a ser crimes ditos transfronteiriços para autorizar a intervenção do Exército na sua prevenção e repressão. Crime de tráfico de drogas internacional não pode ser considerado transfronteiriço, vez que o próprio legislador, através da recém publicada Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006, o definiu como crime transnacionais, diferenciando-o do tráfico dito “nacional”, o que de certa forma, também não legitimaria a atuação do Exército com os órgãos de segurança estaduais, mas tão somente os federais.<sup>60</sup>

O que se tem observado é o emprego das Forças Armadas para solucionar problemas relacionados, principalmente, à segurança pública. Esse emprego indiscriminado leva a população a entender, equivocadamente, que as tropas federais devem ser empregadas rotineiramente pelo seu alto grau de confiabilidade e poder de dissuasão.

Nesse aspecto, o próprio Ministério da Defesa destaca a atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em operações de pacificação em diferentes comunidades do Rio de Janeiro. As Forças Armadas também atuaram nos limites legais da GLO durante a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20), em 2012, na Copa das Confederações da FIFA, em 2013, e na visita do Papa Francisco a Aparecida (SP) e ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude.<sup>61</sup>

Parece que a destinação da LC 136/10 foi exatamente para as regiões norte e centro-oeste devido à presença constante das Forças Armadas em regiões inóspitas e de difícil acesso. A maneira encontrada para fazer frente aos delitos praticados nessas regiões (tráfico de drogas, armas, contrabando e descaminho, etc) foi

---

<sup>60</sup> BRITTO, Caio Márcio de. TJMS. Operação Jauru – Improriedades Jurídicas. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br/noticias/artigos/20061129165750.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

<sup>61</sup>BRASIL. Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

exatamente conceder o poder de polícia a quem está efetivamente presente nessas porções de terra. Não significa dizer que a Polícia Federal não cumpra com sua destinação constitucional, mas quem efetivamente está fixado nessas regiões são os Batalhões de Fronteira de Selva do Exército, as Flotilhas da Marinha do Brasil e a presença marcante de aeronaves de reconhecimento da Força Aérea Brasileira.

A crítica que se pode fazer relaciona-se a uma aparente sobreposição de atribuições no controle, repressão e prevenção de delitos transfronteiriços e ambientais entre a Polícia Federal e dos Estados com as Forças Armadas, sem falar na possibilidade de medidas judiciais que apontem para a determinação do efetivo controle dessas áreas pelas Forças Armadas diante da disposição da lei, contrapondo a missão constitucional insculpida na CF/88.

A grande barreira que se impõe à atuação das forças federais em situação típica de força policial é a maneira pela qual desencadear-se-iam as ações. Haveria preparação e armamentos adequados? A atuação seria substitutiva ou em operações integradas? Todos esses questionamentos serão respondidos futuramente.

#### **4.4 A atuação das Forças Armadas em missões reais**

Como abordado, em junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras estimulou o reforço da presença do Estado nas regiões de divisa com países fronteiriços. Com o plano, ações executadas por entes estatais na prevenção e combate a crimes transfronteiriços, como a entrada de armas e drogas no país, passaram a ser integradas, ampliando seu impacto.

Na esteira dos planos/programas de proteção de fronteiras destaca-se a Operação Sentinela, coordenada pelo Ministério da Justiça que tem ações centradas no trabalho de investigação e inteligência e na atuação conjunta de órgãos federais de segurança (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança) e a Operação Ágata, coordenada pelo Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) que mobiliza efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para atuar, de forma episódica, em pontos estratégicos da fronteira.

Em relação a Operação Ágata durante o desenvolvimento das atividades são realizadas missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando

e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país. Para fortalecer a capacidade de ação dos militares brasileiros ao longo dos 16.886 quilômetros de fronteira terrestre do país, o Ministério da Defesa investiu também na criação do SISFRON (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras).<sup>62</sup>

No ano de 2016 ocorreu a 11ª edição da Operação Ágata que se estendeu de Roraima ao Rio Grande do Sul (16.886 quilômetros de fronteira), perfazendo 11 Estados da Federação e 710 Municípios (sendo 122 limítrofes). Durante a execução da operação foram empregados 11.244 militares das Forças Armadas, além da atuação de 450 profissionais de agências governamentais e órgãos federais, estaduais e municipais. Essa complexa operação interagências ocorreu simultaneamente nas áreas dos Comandos Militares da Amazônia (sediado em Manaus), do Oeste (localizado em Campo Grande) e do Sul (Porto Alegre).<sup>63</sup>

Segundo publicado no portal da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), já nos primeiros dias da operação no ano passado os resultados foram positivos:

No primeiro dia de operação, a ANAC abordou 7 aeronaves e emitiu duas Notificações de Condição Irregular de Aeronave. Com a participação de 21 servidores envolvidos, a ANAC estará presente em 12 aeroportos da região com o objetivo de fiscalizar aeronaves, pilotos, empresas, aeródromos e profissionais de manutenção.<sup>64</sup>

Abordando os números da última operação realizada, o Exército Brasileiro destacou a considerável quantidade de militares empregados e a participação de 33 agências governamentais nas ações de fiscalização e inspeção que envolveram o patrulhamento de estradas, vias fluviais e marítimas. Como nas outras edições da operação, durante as atividades também foram realizadas ações cívico-sociais, como o atendimento médico e odontológico de pessoas das comunidades em que houve emprego da tropa.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup>BRASIL. Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>>. Acesso em: 13 mar.2017.

<sup>63</sup> BRASIL. Portal do Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/06/11-edicao-da-operacao-agata-reune-mais-de-11-mil-militares>>. Acesso em: 13 mar.2017.

<sup>64</sup> BRASIL. ANAC. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/anac-participa-da-11a-edicao-da-operacao-agata>>. Acesso em 13 mar.2017.

<sup>65</sup> BRASIL. Exército Brasileiro. Disponível em: <[http://www.eb.mil.br/web/midia-imprensa/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/IZ4bX6gegOtX/content/exercito-brasileiro-empregado-na-operacao-agata-xi](http://www.eb.mil.br/web/midia-imprensa/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/IZ4bX6gegOtX/content/exercito-brasileiro-empregado-na-operacao-agata-xi)>. Acesso em: 13 mar.2017.

A Força Aérea Brasileira, também destacando a atuação na nobre missão de patrulhar as fronteiras, realizou ações de reconhecimento aéreo em apoio à Marinha do Brasil e ao Exército Brasileiro na região oeste do Paraná, entre as cidades de Guaíra e Foz do Iguaçu, na divisa com os países do Paraguai e Argentina, uma área de relevância econômica e turística na região sul do País. O objetivo foi colher dados acerca de locais de difícil acesso terrestre e fluvial, potencialmente utilizados para o contrabando e descaminho de mercadorias, tráfico de drogas e crime organizado. As imagens foram analisadas por técnicos militares, gerando relatórios que servirão de auxílio para as autoridades de segurança responsáveis pelo combate aos crimes na trílice fronteira.<sup>66</sup>

Não há o que se questionar sobre a importância da participação das Forças Armadas em ações de fiscalização das fronteiras. Além proporcionar a segurança e o combate aos delitos transfronteiriços e ambientais não se pode esquecer da função social que operações desse vulto proporcionam. A população do centro-sul do país tem um relativo acesso aos serviços e às atividades básicas de saúde, entretanto, o norte, pouco povoado e muito isolado, tem nessas operações a oportunidade de acesso a serviço médico-odontológico que são disponibilizados em áreas remotas.

Forçoso lembrar que o objetivo primordial do PPIF é o controle e proteção das fronteiras. Neste sentido, os êxitos das operações realizadas são amplamente destacados pela mídia:

Com mais de nove mil veículos vistoriados, quase R\$ 1 milhão em madeira apreendida e mais de 2,6 mil quilômetros de territórios de fronteira inspecionados, a Operação Ágata XI encerrou na última quarta-feira (22) nos estados de Rondônia e Acre. De acordo com as Forças Armadas, a principal importância da operação realizada entre os dias 13 e 22 de junho foi a redução da criminalidade nas áreas fiscalizadas.<sup>67</sup>

Com o novo formato apresentado pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que estabeleceu novas linhas de atuação das Forças Armadas, espera-se uma nova formatação nas operações em faixa de fronteira, até mesmo pelo pronunciamento de Ministro da Defesa, Raul Jungmann, no sentido de que “*Teremos uma ampla reformulação da Operação Ágata. Ela não obedecerá ao modelo até então*

---

<sup>66</sup> BRASIL. Força Aérea Brasileira. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2016/06/22/a-1-e-ra-1-no-exercicio-sabre-e-na-operacao-agata-11/>>. Acesso em 13 mar.2017.

<sup>67</sup> MORAIS, Hosana. Portal G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2016/06/exercito-divulga-balanco-da-operacao-agata-xi-em-rondonia.html>>. Acesso em: 13 mar.2017.

*em prática*".<sup>68</sup>

Diante da atual situação da segurança pública é mister que as fronteiras recebam uma atenção especial, seja pelos órgãos que possuem a competência originária, seja pelas Forças Armadas. Quanto menor a entrada de produtos ilícitos (principalmente armas e drogas) maior será a capacidade do enfrentamento das quadrilhas organizadas pelo poder público, aumentando significativamente a segurança da população.

---

<sup>68</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/26145-decreto-do-presidente-michel-temer-estabelece-novo-plano-de-fronteiras-para-o-brasil>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

## 5 CONCLUSÃO

O tema abordado mostrou-se relevante ao ponto que destacou as peculiaridades inerentes ao poder de polícia das Forças Armadas em faixa de fronteira decorrentes das inovações apresentadas pela LC 136/10.

Em uma abordagem inicial foram estudados os aspectos jurídicos do poder de polícia e sua importância para o entendimento do tema a ser explorado. Neste sentido, foi possível verificar que em relação às Forças Armadas pode-se dizer que está ligado a questões preventivas relacionadas com o controle de trânsito nas áreas militares, fiscalização de produtos controlados, proteção patrimonial e a defesa das fronteiras.

Na análise da Constituição Federal foi possível observar como o legislador originário trabalhou com o tema Forças Armadas, ou seja, estabelecendo a destinação e a missão constitucional, a qual se baseia na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem.

Já quando se fala em organização, preparo e emprego das Forças Armadas, forçoso abordar a LC 97/99 que apresenta os ditames a serem seguidos no desempenho das missões atribuídas pela Carta Magna. Cabe destacar que o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixou as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem regulamentando a LC 97/99 neste sentido.

Quando se abordou sobre faixa de fronteira e defesa nacional foi realizada uma breve passagem pelos institutos que regulam os temas. A faixa de fronteira é de até 150 km ao longo das fronteiras terrestres, sendo considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização são reguladas em lei, qual seja, a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.

A Política de Defesa Nacional configurou-se na primeira iniciativa para orientar os esforços no sentido de reunir capacidades em nível nacional, a fim de desenvolver as condições para garantir a soberania do País, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais. Com o passar dos tempos teve sua denominação alterada para Política Nacional de Defesa que apresenta o posicionamento do país em relação à sua defesa e estabelecia os objetivos nacionais de defesa. Nesse aspecto é necessário elencar a Estratégia Nacional de Defesa orienta todos os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas a serem implementadas para se atingirem os objetivos estabelecidos.



Com a crescente importância do controle das fronteiras foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras com a finalidade de reunir ações destinadas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços. Este plano foi editado justamente para dar guarida a recém editada LC 136/10 que justamente estendeu o poder de polícia para as Forças Armadas em faixa de fronteira.

Quando se analisou o poder de polícia subsidiário foi necessário descrever as alterações implementadas pela LC 136/10 no sentido de se fazer entender quais as novas atribuições indicadas às Forças Armadas. Muitas críticas foram feitas a essa subsidiariedade atribuída, sendo a maioria delas indicando que cabe às Forças Armadas a garantia da segurança externa do Estado. Cabe lembrar ainda que a CF/88 não autorizou a criação de atribuições subsidiárias, razão pela qual é temerária a extensão do poder de polícia às Forças Armadas.

Pode-se perceber uma aparente sobreposição de atribuições no controle, repressão e prevenção de delitos transfronteiriços e ambientais entre a Polícia Federal e dos Estados com as Forças Armadas, sem falar na possibilidade de medidas judiciais que apontem para determinação do efetivo controle dessas áreas pelas Forças Armadas diante da disposição da lei.

Em relação a atuação prática das Forças Armadas foram apresentados alguns destaques a missões realizadas na faixa de fronteira e o emprego efetivo de tropas com a participação de agências governamentais nas chamadas operações interagências.

Neste ponto, cabe sugerir para um próximo trabalho uma análise dos resultados obtidos por meio dessas operações diante dos custos operacionais, de modo a verificar e quantificar a viabilidade dessas operações. Um indicativo interessante que deverá surgir será o novo modelo operativo a ser implementado pelo Ministério de Defesa no corrente ano no que tange, provavelmente, ao modo de execução dessas operações, sempre visando a redução de custos e melhoria dos resultados e, como consequência, impactando em maiores apreensões de produtos ilícitos na vasta fronteira continental.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer GM-025, de 10 de agosto de 2001. Trata da atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 154-E, p. 6, 13 ago. 2001.

ASSIS. Jorge Cesar de. Direito Militar: aspectos penais, processuais penais e administrativos. Curitiba: Juruá, 2010. p. 139.

BARROS, Miguel Daladier. Revista UNI. Ano 1. Número 1 (janeiro/julho de 2011). Imperatriz (MA) p. 101.

BRASIL. ANAC. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/anac-participa-da-11a-edicao-da-operacao-agata>>. Acesso em 13 mar.2017

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 28 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Planalto. 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 30 jan.17.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 19 mar.2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial de 18 de janeiro de 2017. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14434.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14434.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. Disponível em: <[http://www.eb.mil.br/web/midia-imprensa/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/IZ4bX6gegOtX/content/exercito-brasileiro-empregado-na-operacao-agata-xi](http://www.eb.mil.br/web/midia-imprensa/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/IZ4bX6gegOtX/content/exercito-brasileiro-empregado-na-operacao-agata-xi)>. Acesso em: 13 mar.2017.

\_\_\_\_\_. Força Aérea Brasileira. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2016/06/22/a-1-e-ra-1-no-exercicio-sabre-e-na-operacao-agata-11/>>. Acesso em 13 mar.2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em 11 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1997. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>>. Acesso em: 13 mar.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/26145-decreto-do-presidente-michel-temer-estabelece-novo-plano-de-fronteiras-para-o-brasil>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas MD35-G-01. Brasília, 2015, p. 85.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 19 mar.2017.

\_\_\_\_\_. Portal do Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/06/11-edicao-da-operacao-agata-reune-mais-de-11-mil-militares>>. Acesso em: 13 mar.2017.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, do Ministro de Estado da Justiça e do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, 1996. Planalto. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em: 19 mar.2017.

BRITTO, Caio Márcio de. TJMS. Operação Jauru – Impropriedades Jurídicas. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br/noticias/artigos/20061129165750.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. *Múltiplos aspectos das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 08, p. 38-39, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 117.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p 236.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 96.

FLORES, Mário C. Reflexões Estratégicas: Repensando a defesa nacional. São Paulo: É Realizações, 2002. p. 90.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 122 - 123.

JÚNIOR, José Cretella. Tratado de Direito Administrativo: Poder de Polícia e Polícia. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, v. 5, p. 03.

\_\_\_\_\_, José Cretella. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. 3, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 1269.

LIMA, Flávio Vieira. O papel das Forças Armadas: uma visão sob a ótica dos princípios da especialidade dos órgãos de segurança e da crise crescente. Direito Militar (Revista), Ano X, nº 59 – Maio/Junho 2006, pp14/18.

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 304.

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica e Teoria de Fronteiras: fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Bibliex, 1990. p.15.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 126.

\_\_\_\_\_, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 142.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 666.

MIRANDA, Henrique Savonitti. Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 237.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2009. p. 806.

MORAIS, Hosana. Portal G1. Disponível em:  
<<http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2016/06/exercito-divulga-balanco-da-operacao-agata-xi-em-rondonia.html>>. Acesso em: 13 mar.2017.

REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

ROSA. Paulo Tadeu Rodrigues. Processo Administrativo Disciplinar Militar. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p 27 - 28.

SILVA. José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 749.

\_\_\_\_\_. José Afonso da. Direito Constitucional Positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p 746.

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