

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



UTILIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NO POLICIAMENTO DAS FRONTEIRAS, DA COSTA MARÍTIMA E DO ESPAÇO AÉREO

Fernando Carlos Wanderley Rocha

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança Pública e Defesa Nacional

ESTUDO

OUTUBRO/2007



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. CONSTITUIÇÃO, FORÇAS ARMADAS E ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	3
2. FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM.....	6
3. FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	8
3.1. Forças Armadas Executando Missões de Segurança Pública.....	8
3.2. Forças Armadas Cooperando com Órgãos de Segurança Pública.....	13
4. RESUMO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS.....	14
4.1. Missões de Natureza Constitucional.....	14
4.2. Missões de Natureza Legal.....	14
5. O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO COMBATE AO CRIME.....	15
6. CONCLUSÃO.....	19

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

UTILIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NO POLICIAMENTO DAS FRONTEIRAS, DA COSTA MARÍTIMA E DO ESPAÇO AÉREO

Fernando Carlos Wanderley Rocha

1. CONSTITUIÇÃO, FORÇAS ARMADAS E ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em que pese o tema considerar a atuação das Forças Armadas brasileiras em atividades de policiamento nos espaços delimitados pela presença, normalmente, dos chamados delitos transnacionais, optamos por uma abordagem mais ampla sobre as atribuições das Forças Armadas. Entendemos que, a partir dessa visão geral, será possível melhor compreensão do tema específico.

Indo, inicialmente, ao que dispõe a Carta Magna, encontramos o seguinte dispositivo, entre outros, sobre as Forças Armadas (grifos nossos):

*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**.*

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Do caput do art. 142 podem, então, ser sistematizadas as seguintes atribuições constitucionais das Forças Armadas:

- defesa da Pátria;
- garantia dos poderes constitucionais; e
- garantia da lei e da ordem.

No § 1º do mesmo art. 142, está determinado que **lei complementar** “estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no **emprego das Forças Armadas**.”

Sobre a segurança pública, cumpre destacar, em função do estudo em consideração, os seguintes dispositivos constitucionais (grifo nosso):

*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.

O art. 144 se desdobra em nove parágrafos, que não detalharemos aqui, estabelecendo as atribuições de cada um desses órgãos e possibilitando que os Municípios, que assim desejarem, criem suas guardas municipais “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (art. 144, § 8º, CF).

Nesse ponto, é de bom alvitre destacar, em função do que dispõe esse artigo da Constituição Federal, que as Guardas Municipais não são órgãos de segurança pública. Não custa lembrar, também à luz do art. 144, que a Força Nacional de Segurança Pública não tem existência constitucional.

Entretanto, especificamente de interesse do estudo em pauta é o parágrafo que se segue (grifos nossos):

Art. 144.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

*III - exercer as funções de **polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras**;*

Assim, constitucionalmente, cabe à Polícia Federal o exercício das atribuições de Polícia Marítima e de Fronteiras, e não às Forças Armadas. Como a Carta Magna não atribuiu o policiamento do espaço aéreo brasileiro àquele órgão policial, implicitamente, é evidente que essa missão é própria da Aeronáutica.

Aqui, cabe estabelecer as diferenças entre as atribuições da Polícia Marítima, inerentes à Polícia Federal, e as da Polícia Naval, próprias da Marinha.

Nos termos do Regulamento para o Tráfego Marítimo (Decreto nº 87.648, de 24 de setembro de 1982):

Art 6º - compete ao Ministério da Marinha, quanto ao âmbito deste Regulamento, e de acordo com legislação em vigor:

*IV - Exercer a **Polícia Naval**, visando, principalmente, fiscalizar e exigir a fiel observância e cumprimento das leis, regulamentos, disposições e ordens referentes à navegação, à poluição das águas por embarcações e terminais e à Marinha Mercante, no que preceitua este Regulamento, e, também, colaborar na repressão ao contrabando e ao descaminho.*

V - Exercer a Patrulha Costeira, visando, principalmente, controlar, no que interessa à Segurança Nacional, o uso das águas sob jurisdição nacional e o uso da plataforma continental.

(...)

Art 269 - A Polícia Naval é a atividade desenvolvida pela Marinha, através da Diretoria de Portos e Costas e sua rede funcional, com o propósito de fiscalizar e exigir a fiel observância e cumprimento das leis, regulamentos, disposições e ordens referentes à navegação, à poluição das águas e à Marinha Mercante, no que preceitua este Regulamento, inclusive a colaboração na repressão ao contrabando e ao descaminho.

Parágrafo único - para o exercício da Polícia Naval, a marinha utilizará o pessoal civil e militar lotado nas Capitânicas dos Portos, Delegacias, Agências e Capatazias, devidamente credenciados para este fim.

Art 270 - A ação da Polícia Naval abrangerá as águas sob jurisdição nacional, o material e pessoal da Marinha Mercante, as embarcações estrangeiras dentro de águas sob jurisdição nacional, praias, terrenos de marinha, acrescidos e marginais e obras sob e sobre a água no que interessar à Segurança da Navegação, à Segurança Nacional e aos interesses navais.

Parágrafo único - O Capitão dos Portos supervisiona as atividades da Polícia Naval dentro de sua área de jurisdição.

Portanto, as atribuições da Polícia Naval são de competência da Marinha, através das Capitânicas dos Portos, para fiscalizar e exigir a fiel observância e cumprimento das leis, regulamentos, disposições e ordens referentes à navegação e à Marinha Mercante, além de cooperar com autoridades civis e militares na repressão ao contrabando e o descaminho. Aqui, a competência precípua é para o exercício do **poder de polícia administrativa, podendo cooperar com os órgãos de segurança pública.**

A Polícia Marítima é atribuição da Polícia Federal para a vigilância dos portos e da costa, de modo a evitar a entrada de contrabando no país, e para fiscalizar o serviço de embarque e desembarque de passageiros e cargas, bem como o trânsito de embarcações, além de prestar auxílio às autoridades aduaneiras e da Capitania dos Portos. Neste caso, a competência

dada é essencialmente para o exercício do poder de polícia de segurança pública, podendo cooperar com (prestar auxílio às) autoridades da Receita Federal e da Marinha.

2. FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Buscando, agora, o diploma legal de que trata o § 1º do art. 142 da Constituição Federal, encontramos a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 117/2004.

O *caput* do art. 1º dessa lei é cópia exata do *caput* do art. 142 da Carta Magna, mas seu parágrafo único acresce (grifo nosso):

*Parágrafo único. Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas **o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.***

O capítulo que trata do emprego das Forças Armadas, constituído de único artigo (o art. 15), termina por concentrar-se na sua utilização em operações de **garantia da lei e da ordem (GLO)**; o que poderia ser entendido como o emprego das Forças Armadas em missões de segurança pública e, em consequência, na execução de operações tipicamente policiais. Todavia, esse emprego se dá como um instrumento emergencial destinado a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, em situação de excepcional anormalidade diante da falência ou incapacidade dos órgãos de segurança pública em exercerem sua competência constitucional.

Destacam-se os seguintes dispositivos desse artigo (grifos nossos):

Art. 15.

(...)

*§ 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)

(...)

§ 7º **O emprego e o preparo das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar para fins de aplicação do art. 9º, inciso II, alínea c, do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar.** (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

Da leitura dos dispositivos anteriores pode ser sintetizado que o emprego das Forças Armadas em operações de **garantia da lei e da ordem** se dará:

- a. segundo diretrizes do Presidente da República;
- b. só após formalmente reconhecido o esgotamento dos órgãos de segurança pública para o cumprimento de sua destinação constitucional;
- c. de forma episódica e por tempo limitado; e
- d. em área previamente delimitada pelas autoridades.

O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto 2001, é o instrumento pelo qual o Presidente da República fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem.

À luz do art. 15 da Lei nº 97/99, portanto, consideramos inviável o emprego das Forças Armadas em missão regular de polícia, pois operações de garantia da lei e da ordem, sob ângulo essencialmente jurídico, são diferentes daquelas de segurança pública, bastando ver os requisitos que alinhamos imediatamente antes, apesar de convergirem ambas para a mesma finalidade.

Entretanto, isso não significa que as Forças Armadas brasileiras, ao abrigo da mesma Lei nº 97/99, não possam vir a ser empregadas em missões essencialmente de Segurança Pública, mas, agora, em espaços físicos determinados por lei, como será visto no próximo tópico.

3. FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1. Forças Armadas Executando Missões de Segurança Pública

Quando se vai ao capítulo da Lei nº 97/99 que trata das disposições complementares, a possibilidade de emprego das Forças Armadas em missões de segurança pública se abre para algumas circunstâncias específicas; exatamente aquelas que são o tema central deste trabalho.

Assim, em alguns casos, a lei permite uma atuação bastante ampla das Forças Armadas, em missões tipicamente de segurança pública, considerando o meio físico em que estão mais aptas a atuar. Colocando de outra forma, perceber-se-á que são espaços onde o Estado não consegue, normalmente, se fazer presente pelos seus órgãos de segurança pública e, via de regra, só são alcançados pelos meios disponíveis para as Forças Armadas: faixa de fronteira terrestre, espaço aéreo, mar e águas interiores.

Os dispositivos da Lei nº 97/99 que permitem a atuação das Forças Armadas em missões tipicamente de segurança pública são os que se seguem:

*Art. 17. Cabe à **Marinha**, como atribuições subsidiárias particulares:*

(...)

IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

(...)

*Art. 17A. Cabe ao **Exército**, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares: (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

(...)

IV – atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, 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 117, de 2004)

a) patrulhamento; (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

c) prisões em flagrante delito. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

(...)

*Art. 18. Cabe à **Aeronáutica**, como atribuições subsidiárias particulares:*

(...)

*VII – atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, **contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais**, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

Além dessas normas, há que se invocar aqui o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), modificado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Lei do Abate), no capítulo que trata da detenção, interdição e apreensão de aeronave:

*Art. 303. **A aeronave poderá ser detida por autoridades aeronáuticas**, fazendárias ou da Polícia Federal, nos seguintes casos:*

I - se voar no espaço aéreo brasileiro com infração das convenções ou atos internacionais, ou das autorizações para tal fim;

II - se, entrando no espaço aéreo brasileiro, desprezitar a obrigatoriedade de pouso em aeroporto internacional;

III - para exame dos certificados e outros documentos indispensáveis;

IV - para verificação de sua carga no caso de restrição legal (artigo 21) ou de porte proibido de equipamento (parágrafo único do artigo 21);

V - para averiguação de ilícito.

§ 1º A autoridade aeronáutica poderá empregar os meios que julgar necessários para compelir a aeronave a efetuar o pouso no aeródromo que lhe for indicado. (Regulamento)

*§ 2º **Esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil, ficando sujeita à medida de destruição**, nos casos dos incisos do caput deste artigo e após autorização do Presidente da República ou autoridade por ele delegada. (Incluído pela Lei nº 9.614, de 1998) (Regulamento)*

§ 3º A autoridade mencionada no § 1º responderá por seus atos quando agir com excesso de poder ou com espírito emulatório. (Renumerado do § 2º para § 3º com nova redação pela Lei nº 9.614, de 1998) (Regulamento)

Neste ponto do trabalho, queremos acrescentar algumas considerações que julgamos relevantes.

No que diz respeito à presença do Exército na faixa de fronteira terrestre, a lei em pauta só permite a atuação da Força diante dos delitos transfronteiriços e ambientais, impedido-a de atuar quando da ocorrência de outros crimes. Todavia, diante de uma situação em que haja flagrante delito a autoridade militar será obrigada a agir exatamente nos termos do que preceitua o Código de Processo Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969) quando trata das pessoas que efetuam prisão em flagrante (grifos nossos):

*Art. 243. Qualquer pessoa poderá e **os militares deverão prender quem for insubmisso ou desertor, ou seja encontrado em flagrante delito.***

Desse modo, caracterizada a flagrância delituosa, de quem quer que seja e por qualquer que seja o delito, a autoridade militar deverá efetuar sua prisão; o que amplia a possibilidade do emprego do Exército em atividade tipicamente de segurança pública na faixa de fronteira terrestre.

Quanto à atuação da Aeronáutica, duvidamos da capacidade de essa Força executar as missões tipicamente de segurança pública que lhe são atribuídas pelas leis. Alinhamos os seguintes fatores que levam-nos a essa conclusão:

- falta de capacidade operacional da Força Aérea Brasileira pela carência quase absoluta de meios;
- o burocratismo dos inúmeros procedimentos de segurança antes do abate, dificultando sobremaneira, a realização do disparo; o que caracteriza a edição de uma lei feita para não ser executada;
- falta de coragem política da autoridade competente para dar a ordem de disparo contra o avião infrator;
- as repercussões políticas, nos planos interno e externo, do cumprimento dessa lei;
- as repercussões na opinião pública brasileira e internacional; e
- a possibilidade de o piloto do avião militar vir a “sentar no banco dos réus”, ainda que em cumprimento aos mandamentos legais e à ordem dada pela autoridade competente.

A Lei do Abate ficou em compasso de espera, anos a fio, aguardando pela sua regulamentação para poder ser executada; o que só se deu pelo Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004.

Não custa lembrar que houve autoridade do primeiro escalão do Poder Executivo federal que, à época da publicação do decreto regulamentador, declarou à imprensa que os aviões que transportassem crianças não seriam abatidos, como a informar aos aerotraficantes qual seria o passe livre para continuarem a voar impunes sobre o espaço aéreo brasileiro ou, mesmo, fugirem sem serem molestados.

O fato é que, decorridos esses anos todos, nunca se ouviu falar da execução dessa lei, enquanto o tráfico de drogas, armas, recursos minerais e naturais continua a voar em “céu de brigadeiro” no espaço aéreo brasileiro.

Outra questão que se coloca sobre o emprego das Forças Armadas em missões que não são tipicamente militares é quanto ao braço do Poder Judiciário que será competente para processar as ações penais que, eventualmente, venham a ser impetradas a partir de fatos ocorridos durante o cumprimento dessas missões.

A Lei nº 97/99 assim estabeleceu:

*§ 7º **O emprego e o preparo das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar** para fins de aplicação do art. 9º, inciso II, alínea c, do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

No termos como se encontra redigido esse dispositivo, ele será aplicado apenas para as operações de garantia da lei e da ordem.

E para as demais missões subsidiárias das Forças Armadas? Parece existir um vácuo jurídico, dando possibilidade às mais diversas interpretações.

Há manifestação do Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos (grifos nossos):

*Sendo o policiamento naval atribuição, não obstante privativa da Marinha de Guerra, **de caráter subsidiário, por força de lei, não é possível, por sua índole, caracterizar essa atividade como função de natureza militar**, podendo seu exercício ser cometido, também, a servidores não militares da Marinha de Guerra. A atividade de policiamento, em princípio, se enquadra no âmbito da segurança pública. Esta, de acordo com o art. 144, da Constituição de 1988, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por intermédio dos órgãos policiais federais e estaduais, estes últimos, civis ou militares. Não se compreende, por igual, o policiamento naval na última parte da letra "d", do inciso III, do art. 9º do Código Penal Militar, pois o serviço de*

vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, aí previsto, de caráter nitidamente policial, pressupõe desempenho específico, legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência à determinação legal superior. "Habeas Corpus" deferido, para anular o processo a que respondem os pacientes, desde a denúncia inclusive, por incompetência da Justiça Militar, devendo os autos ser remetidos a Justiça Federal de Primeira Instância, no Pará, competente, "ut" art. 109, IV, da Constituição, por se tratar de infrações em detrimento de serviço da União, estendendo-se a decisão ao denunciado não impetrante. (HC 68928/PA – Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA - Julgamento: 05/11/1991)

Respeitada a inteligência da Suprema Corte, arrogamo-nos a dela discordar quando traz a polícia naval para a seara da polícia de segurança pública. A atribuição da polícia naval é no exercício do poder de polícia administrativa, que enxergamos diferente do poder de polícia de segurança pública. A caminhar pelo pensamento do STF, o exercício do poder de polícia na vigilância sanitária seria também da órbita da segurança pública; o que, evidente, não procede.

Mas, em síntese, o caso considerado pela decisão jurisprudencial é o de um delito praticado contra militares em atividade subsidiária de policiamento naval, entendido pela Corte Suprema como crime civil e, em conseqüência, mandado para ser processado pela justiça ordinária.

Ora, a partir daí, julgamos que tampouco os militares poderão ser processados por crime militar quando houver circunstâncias ou fatos delituosos a eles imputados em função de atribuições de natureza subsidiária dadas às suas Forças.

Aliás, seria um excelente argumento para se recusarem a cumprir missões subsidiárias. Se a missão não é militar, a recusa do seu cumprimento não poderá ser crime militar e, se não houver tipo penal correspondente ao crime militar no Código Penal aplicado pela justiça ordinária, nem crime haverá. Motins, desobediências, incitamentos e deserções provocados por negativas em cumprir missões subsidiárias passariam impunes.

Por esse viés, os sargentos controladores de tráfego aéreo que, recentemente, se amotinaram não cometeram qualquer crime. Controle de tráfego aéreo é atribuição de natureza subsidiária. Portanto, a recusa coletiva em prosseguir operando o sistema não pode ser vista como crime militar. E como não existe o crime de motim tipificado no Código Penal comum, os controladores não cometeram qualquer delito.

Na verdade, julgamos a decisão do STF um perigoso e temerário precedente, distante da realidade e dos valores castrenses.

De qualquer forma, pensamos existir uma perigosa lacuna jurídica no que diz respeito a qual justiça será aplicada, aos civis e aos militares, quando houver fatos que se relacionem com o emprego das Forças Armadas em missões que não sejam tipicamente militares,

gerando insegurança para todos, em particular para aqueles que seguem no cumprimento das suas missões. Hoje, o quadro que se configura é o seguinte: “Você é militar para receber a missão, mesmo não sendo esta de natureza militar; mas não será militar no momento em que for julgado por algum fato delituoso ocorrido em decorrência do cumprimento dessa missão!”

Parece-nos haver algo de errado e que precisa ser repensado.

3.2. Forças Armadas Cooperando com Órgãos de Segurança Pública

Em outros dispositivos, a mesma Lei nº 97/99 restringe a atuação das Forças Armadas apenas à cooperação delas com os órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, sob a “forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução” (grifos nossos):

*Art. 17. Cabe à **Marinha**, como atribuições subsidiárias particulares:*

(...)

*V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de **apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução**. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

(...)

*Art. 17A. Cabe ao **Exército**, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares: (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

(...)

*III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de **apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução**; (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

(...)

*Art. 18. Cabe à **Aeronáutica**, como atribuições subsidiárias particulares:*

(...)

*VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de **apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução**; (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)*

4. RESUMO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

Da abordagem feita até este ponto, com alguns acréscimos buscados em outros diplomas legais, podemos, então, sintetizar os seguintes quadros sobre as missões das Forças Armadas:

4.1. Missões de Natureza Constitucional

Em situação de normalidade constitucional (142, CF)	Defesa da Pátria	Atribuições Permanentes
	Garantia dos Poderes Constitucionais	
Em situação de anormalidade constitucional	Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (§§ 2º a 7º do art. 15, LC 97/99)	Atribuição Temporária
	Intervenção Federal (art. 34 e 36, CF)	Atribuições Temporárias
	Estado de Defesa (art. 136, CF)	
	Estado de Sítio (art. 137, CF)	

4.2. Missões de Natureza Legal

(todas em situação de normalidade institucional)

LC 97/99: Parágrafo único do art. 1º (atribuições subsidiárias)	<u>atribuição subsidiária geral</u> (todas as FA – art. 16, LC 97/99): - cooperar com o desenvolvimento nacional; e - cooperar com a defesa civil.	Atribuições Permanentes
	<u>atribuições subsidiárias específicas:</u> - Marinha (art. 17, LC 97/99) - Exército (art. 17A, LC 97/99) - Aeronáutica (art. 18, LC 97/99) Dessas atribuições, destacam-se as de segurança pública: - de <u>execução direta pelas FA</u> : art. 17, IV; art. 17A, IV e art. 18, VII; tudo da LC 97/99; e também art. 303, V, do Código Brasileiro de Aeronáutica). - de <u>cooperação das FA</u> com os órgãos de segurança pública na forma apoio logístico, de inteligência de, de comunicações e de instrução: art. 17, V; art. 17A, III e art. 18, VI; tudo da LC 97/99)	
	No exercício de Polícia Judiciária Militar (Operações de Busca e Apreensão) – arts. 170 a 189, Decreto-Lei 1.002/69 (Código de Processo Penal Militar).	Atribuições Temporárias
	Garantia de Eleições – art. 23, XIV, Lei 4.737/65 (Código Eleitoral).	
	Segurança do Presidente da República (em viagens pelo território nacional) – art. 3º, Decreto 4.332/02.	
	Segurança de Autoridades Estrangeiras – art. 5º, Decreto 3.897/01.	

Resumem-se, a seguir, algumas diferenças entre as missões de garantia da lei e da ordem e as missões de segurança pública que podem ser atribuídas às Forças Armadas:

Garantia da Lei e da Ordem	Emprego episódico, em qualquer área previamente estabelecida do território nacional, mediante determinação o Presidente da República, após o reconhecimento da falência dos órgãos de segurança pública, com as FA assumindo o controle operacional dos órgãos de segurança pública.
Segurança Pública (missões de <u>execução direta</u> pelas Forças Armadas)	Emprego permanente em áreas específicas: mar, águas interiores e áreas portuárias; faixa de fronteira terrestre (contra delitos transfronteiriços e ambientais); espaço aéreo, em obediência a mandato legal, sem que haja qualquer comprometimento do funcionamento dos órgãos de segurança pública.
Segurança Pública (missões de <u>colaboração</u> pelas Forças Armadas)	Apenas apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução aos órgãos de segurança pública.

5. O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO COMBATE AO CRIME

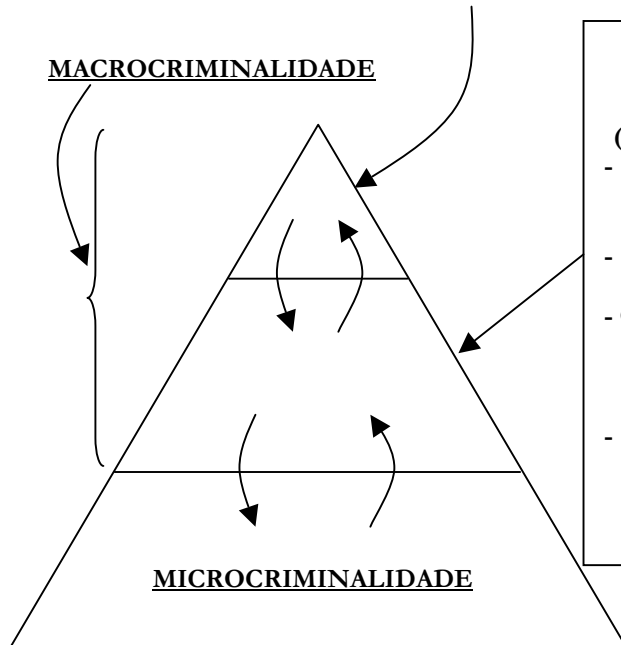
Fazendo uma sistematização no terreno da Criminologia, a pirâmide da criminalidade a seguir representa a hierarquia do crime no Brasil, com as evidentes conexões entre as diferentes faixas hierárquicas.

VÉRTICE DA CRIMINALIDADE

CRIMES DO “COLARINHO BRANCO” - (EXISTEM SOB FACHADA LEGAL)

- CRIMINOSOS EM POSIÇÕES DE PODER POLÍTICO E/OU ECONÔMICO, INSERIDOS NOS PODERES CONSTITUÍDOS OU COM ELE INTIMAMENTE RELACIONADOS E TAMBÉM EM PODEROSAS ORGANIZAÇÕES ECONÔMICAS;
- O CRIME É ATIVIDADE PARALELA ÀS SUAS ATIVIDADES LEGAIS;
- O DINHEIRO ILEGAL: EM PARTE É “LAVADO”; EM PARTE PERMANECE “SUJO”, MUITAS VEZES REAPLICADO EM OUTROS DELITOS;
- VISÃO EMPRESARIAL DO CRIME;
- CORRUPÇÃO INTENSA E REFINADA;
- REPRESSÃO SE FAZ PRINCIPALMENTE POR INTELIGÊNCIA POLICIAL (Polícia Federal em particular) e INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (ABIN, Ministério Público, Banco Central, COAF e Receita Federal).

MACROCRIMINALIDADE



NÍVEL INTERMEDIÁRIO DA CRIMINALIDADE
CRIME ORGANIZADO - (DISPENSA A FACHADA LEGAL)

- (por vezes é confundido com o vértice da criminalidade)
- CRIMINOSOS ORGANIZADOS EM QUADRILHAS OU BANDOS ARMADOS LIDERADOS PELOS GRANDES CHEFES DO TRÁFICO;
 - O CRIME EM SI É SUA PRINCIPAL OU ÚNICA ATIVIDADE;
 - O DINHEIRO ILEGAL ATÉ PODE SER “LAVADO”, MAS EM REGRA PERMANECE “SUJO”, MOVIMENTANDO O COMÉRCIO ATACADISTA DAS DROGAS;
 - REPRESSÃO SE FAZ POR INTELIGÊNCIA POLICIAL EM NÍVEL TÁTICO E AÇÕES DIRETAS MUITO FORTES.

BASE DA CRIMINALIDADE

CRIMINALIDADE MIÚDA QUE ATINGE O CIDADÃO NO SEU DIA-A-DIA

- INGRESSO NOS QUADROS DO CRIME A PARTIR DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA;
- PEQUENOS DELITOS, MUITOS CARACTERIZADOS POR EXTREMA VIOLÊNCIA CONTRA AS VÍTIMAS;
- FORTE PRESENÇA DE FATORES CRIMINÓGENOS: DESAGREGAÇÃO FAMILIAR, POBREZA EXTREMA, DESEMPREGO CRÔNICO E SUBEMPREGO, ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL, SOCIAL E SANITÁRIA PRECÁRIAS etc.;
- CRIME DE SOBREVIVÊNCIA;
- PEDE MAIS PREVENÇÃO, PELOS ÓRGÃOS ESTATAIS E ENTIDADES ASSISTENCIAIS, DO QUE REPRESSÃO, ATRAVÉS DA VALORIZAÇÃO E DA INCLUSÃO SOCIAIS.

Diante da pirâmide da criminalidade, percebe-se que as ações das Forças Armadas no combate ao crime, por excelência, dar-se-ão contra o nível intermediário.

Mas elas de nada adiantarão porque o nível intermediário continuará sendo alimentado pelo vértice e pela base da pirâmide. Ações assim, se tiverem lugar, até poderão dar resultados imediatos, mas que não se sustentarão. E as Forças Armadas sairão desgastadas e cairão no descrédito perante a opinião pública, uma vez que terão se empenhado em missão de “enxugar gelo”, como popularmente se diz.

É muito provável que, no plano interno, o desgaste das Forças Armadas seja francamente desejado por alguns, particularmente pelos que ocupam o vértice e o nível intermediário da pirâmide da criminalidade. Para esses, virtudes que são preceituadas e praticadas nas Forças Armadas soam como um pesado incômodo: honra, moral, morrer pela Pátria, renúncia do individual em prol do coletivo e outros valores correlatos.

Dos ventos que sopram do exterior, há que se perscrutar as verdadeiras intenções dos governos que propugnam pelo emprego das Forças Armadas dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento em missões tipicamente policiais. É evidente que, para estes, é melhor tê-las como polícias do que como instrumento armado e adestrado para resistir a uma invasão estrangeira.

Por outro lado, as polícias, hoje, e as Forças Armadas, se efetivamente empregadas no combate ao crime, representam apenas um elo da estrutura do combate ao crime e à violência.

Fazendo uma analogia com um paciente, a repressão pelos órgãos de segurança pública é o pronto-socorro, mas há todo um conjunto de ações preventivas e terapêuticas, até muito mais importantes, que se tornam necessárias para proteger e salvar esse paciente.

Sob pressão da opinião pública, por vezes míope em relação a realidade que a cerca, e por interesse de muitas autoridades, buscando desviar o foco de onde verdadeiramente se origina e reside a criminalidade e a violência, dirige-se as atenções quase que exclusivamente para a repressão direta ao crime. Aí os órgãos de segurança pública ficam em evidência como os grandes vilões; o que, evidentemente não é verdade. E é para esse caos que alguns, tentam, ainda, mandar as Forças Armadas, como se fossem elas a panacéia de um problema que está fora do alcance das próprias autoridades policiais.

Por outro lado, a nossa percepção vai no sentido de que a criação de órgãos – se assim pode ser dito, porque não identificamos a sua existência entre os órgãos de segurança pública listados no art. 144 da Carta Magna – como a Força Nacional de Segurança Pública é mais um exercício de pirotecnia do Governo federal corrente, pelo menos por

enquanto, do que um real esforço de buscar soluções para as questões de segurança pública que afligem o País.

No lugar da criação de órgãos esdrúxulos e anômalos, ao desamparo da Constituição Federal, e da atuação das Forças Armadas, dever-se-ia verificar quais as atribuições constitucionais de cada órgão de segurança pública, quais delas não vêm sendo cumpridas ou estão sendo deficientemente cumpridas, identificar as causas que levam a essas falhas e buscar corrigi-las. Provavelmente, as causas estarão nas deficiências em pessoal (qualificação/treinamento e quantidade) e material (qualidade e quantidade).

Para aumentar a eficiência e a eficácia dos órgãos correntes de segurança pública, há necessidade de recursos. Ora, se for para gastar recursos com novos órgãos ou para equipar e treinar as Forças Armadas para o cumprimento de missões de polícia, parece-nos mais racional que esses recursos sejam dirigidos para o aprimoramento dos órgãos constitucionalmente destinados a prover a segurança pública.

E, também, tendo evidenciado que o emprego das Forças Armadas, por si só, não resolverá a questão da criminalidade e da violência que assolam a sociedade e o Estado brasileiros, julgamos que o seu uso freqüente em missões de segurança pública levará ao desvirtuamento e ao enfraquecimento delas; disso resultando o enfraquecimento do Estado.

As Forças Armadas não servem a Governos. Ao lado da Diplomacia, são instrumentos da política externa do Estado, que se equilibra entre os “punhos de renda” dos diplomatas e o “braço de ferro” dos soldados.

Descaracterizá-las e enfraquecê-las, significa debilitar o Estado, comprometer a nossa soberania e a nossa capacidade de projetar poder no cenário internacional.

Se a Marinha, o Exército e a Aeronáutica tiverem que ser empregados em segurança pública no plano interno, realmente deverão ser os instrumentos da última instância, quando tudo o mais tiver falhado para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Isso, naturalmente, significará o caos, a anomia por descumprimento das leis, a calamidade.

Será situação de emergência a pedir meios de emergência. Que se faça, então, o emprego das Forças Armadas, mas como Forças Armadas em um quadro de excepcionalidade. Empregá-las com as mesmas limitações operacionais e legais dos órgãos de segurança pública que eventualmente tenham fracassado, significará condená-las ao mesmo fracasso. Aquele que optar por partir para o enfrentamento com as Forças Armadas, deve estar ciente que encontrará um poder de guerra e com regras de engajamento diferentes das que vigoravam, até então, para os órgãos policiais.

6. CONCLUSÃO

Em que pese fora da previsão constitucional, há, sim, dispositivos legais amparando a atuação direta das Forças Armadas no cumprimento de missões de segurança pública na faixa de fronteira terrestre (Exército), no espaço aéreo (Aeronáutica) e no mar, águas interiores e áreas portuárias (Marinha); tudo conforme previsão contida na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (arts. 17, 17A e 18), que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 117/2004.

Sobre recursos orçamentários para o cumprimento dessas missões, é evidente que existe a previsão deles, no âmbito do Ministério da Defesa, dentro das dotações orçamentárias destinadas a cada Força. Todavia, diante da penúria porque passam as Forças Armadas e dos contingenciamentos impostos pelo Governo federal, não há dúvida da insuficiência dos recursos para que elas possam bem cumprir quaisquer das suas atribuições, inclusive as de policiamento do mar, terra e ar.