



Poder de polícia não se resume a instituição policial

06/07/2008

Não é de hoje que se tem percebido a vulnerabilidade das áreas indígenas e das unidades de conservação. Num país de proporções continentais, é evidente a dificuldade de patrulhar e fiscalizar de forma eficiente territórios tão vastos e, na maioria das vezes, distantes dos grandes centros, o que tem permitido que tais bens públicos sejam constantemente espoliados.

Tal dificuldade é especialmente agravada haja vista a existência de um vácuo administrativo no âmbito da União quanto ao exercício do poder de polícia ostensivo. A ausência de um órgão federal predefinido para patrulhar e fiscalizar ostensivamente as áreas indígenas e as unidades federais de conservação da natureza tem causado inúmeras tensões político-sociais, que poderiam ser evitadas com a simples implantação de um sistema eficiente de policiamento ostensivo nessas áreas. Notícias constantes como invasões de áreas indígenas e unidades de conservação por garimpeiros, madeireiros, grileiros etc. seriam sensivelmente reduzidas ante a preservação mais eficiente que o policiamento ostensivo propiciaria a esses bens da União.

A criação e a demarcação das áreas indígenas exsurgiu da angusta percepção do Poder Constituinte de 1988 de que a sociedade brasileira tinha, e ainda tem, a obrigação de reparar os incomensuráveis atos de violência e covardia a que foram submetidos os indígenas, durante mais de 500 anos, desde o descobrimento do Brasil. Durante todo o processo de colonização, os habitantes primitivos foram duramente compelidos a entregar suas terras aos colonizadores, sem que houvesse qualquer preocupação com a preservação de suas culturas, modos de vida, ou mesmo com a destinação de áreas a eles reservadas, onde pudessem sobreviver com o mínimo de dignidade. Foram sendo simplesmente dizimados, a ponto de sua população ser reduzida a número praticamente insignificante, se comparado com a quantidade de índios que havia no país quando da chegada de Pedro Álvares Cabral.

Desde Rondon até os dias atuais, a causa indígena veio ganhando — a passos lentos, é verdade — relevância no contexto político nacional, até a introdução do tema na Constituição da República de 1988, com a destinação de um capítulo específico para tratar dos índios.

O descendente de índios mato-grossenses Cândido Mariano da Silva Rondon — ou simplesmente Marechal Rondon — foi a primeira autoridade a preocupar-se e engajar-se de forma efetiva na preservação dos índios. Desde a época em que fora designado, ainda como jovem oficial do Exército Brasileiro, no final do Século XIX e início do Século XX, para implantar linhas de telégrafos no sudoeste da Floresta Amazônica brasileira, interligando os Estados do Mato Grosso e de Rondônia — este último, não por acaso, leva este nome — ao restante do país, e assim melhorar o ainda incipiente sistema de comunicação nacional, Rondon procurou aliar-se aos índios, em vez de exterminá-los, incorporando assim valiosa mão-de-obra a sua missão e tornando-se um especialista na questão indígena. Seu grande sonho concretizou-se com a implantação, em 1910, do Serviço de Proteção ao Índio, que deu origem à atual Fundação Nacional do Índio (Funai).

A Constituição trata da questão indígena nos seguintes termos:

CAPÍTULO VIII

DOS ÍNDIOS

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º — São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º — As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º — O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º — As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º — É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º — São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º — Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

A qualificação da questão indígena como tema materialmente constitucional foi, sem dúvida, uma vitória da sociedade brasileira. Resta agora, no entanto, concretizar este paradigma

constitucional e fazer valer os seus direitos, principalmente no que toca à preservação e à inviolabilidade de suas áreas, sendo a intenção deste texto definir o órgão competente, dentro da estrutura administrativa da União, para exercer ostensivamente o poder de polícia nas áreas indígenas, garantindo assim a concretização dos mandamentos constitucionais acima transcritos.

Outro tema a que o Constituinte de 1988 conferiu singular importância foi ao meio ambiente. Além de haver-lhe destinado um capítulo específico, deixou expressamente consignado, no artigo 23, incisos VI e VII, ser de competência comum dos entes federativos protegê-lo, preservar as florestas, a fauna e a flora; em outras palavras, preservar o meio ambiente é obrigação de todos: municípios, estados, Distrito Federal e da própria União.

Para que se tenha uma idéia da relevância que o Poder Constituinte conferiu ao meio ambiente, vale transcrever o texto constitucional:

CAPÍTULO VI

DO MEIO AMBIENTE

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º — Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I — preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II — preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III — definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV — exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V — controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI — promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII — proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.



§ 2º — Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º — As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º — A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º — São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º — As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Logo de início, chama atenção a redação do caput do artigo 225, que impõe como dever da sociedade e do Estado preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, demonstrando claramente a preocupação do Constituinte de inculcar na concepção geral da nação a essencialidade do desenvolvimento sustentável do país, de modo a não comprometer a atual qualidade de vida da coletividade e de preservá-la para o futuro.

Com efeito, toda nação consciente tem, em si, muito clara a idéia de que preservar o meio ambiente é algo essencial para a manutenção da vida no planeta e, portanto, empenha-se em desenvolver políticas de incentivo à preservação da natureza, de modo a conciliar o legítimo interesse que toda sociedade possui de crescer e desenvolver-se, com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, uma das mais importantes medidas para garantir esse tênue equilíbrio é a instituída no inciso III, do parágrafo 1º, do artigo 225, que prevê a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais especialmente protegidos: são as chamadas unidades de conservação da natureza.

Embora já existisse previsão infraconstitucional a respeito desse tema, somente com o advento da Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), é que se pode dizer que houve uma sistematização propriamente dita sobre a criação, implantação e administração dessas áreas especialmente protegidas.

Segundo o SNUC, as unidades de conservação da natureza são divididas em dois grandes grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. E por ser competência comum dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União preservar o meio ambiente, qualquer dos entes federativos pode instituí-las, cabendo, obviamente, ao ente instituidor implantar e administrar o seu espaço territorial especialmente protegido.

Como este trabalho tem por objeto a polícia ostensiva da União, limitar-se-á à análise das unidades de conservação instituídas pela União, haja vista que não há qualquer dúvida quanto ao fato de ser competência das polícias militares o policiamento ostensivo das unidades estaduais e municipais de conservação da natureza, exceto nos municípios que possuam Guarda Municipal apta a exercer tal papel.

Aqui, portanto, tratar-se-á apenas das unidades federais de conservação da natureza e das áreas indígenas, bens da União que devem ser tutelados pela administração pública federal. Daí porque a necessidade de buscar-se, com base nos paradigmas constitucionais, o órgão público federal competente para exercer o papel de polícia ostensiva da União, de modo a preservar a inviolabilidade dessas áreas.

O presente texto fará uma breve imersão em dois pontos essenciais para a compreensão do tema como um todo; são eles o poder de polícia e os bens públicos.

Poder de Polícia

De início, cumpre fazer uma breve digressão sobre poder de polícia, deixando bem clara a separação entre o poder de polícia propriamente dito e as instituições policiais, afigurando-se fundamental a premissa de que poder de polícia é algo muito mais amplo e não se resume às instituições policiais.

Pode-se definir poder de polícia como sendo o poder estatal de estabelecer limitações e restrições às liberdades individuais, em prol do interesse público. Nas palavras do professor José dos Santos Carvalho Filho, poder de polícia é a prerrogativa de Direito Público que, calcada na lei, autoriza a administração pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade. Na definição da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Assim, quando a prefeitura baixa um ato administrativo — e.g. um decreto — proibindo as pessoas de transitar com seus veículos por determinadas ruas aos domingos, para que os munícipes possam utilizar tais vias como área de lazer, está-se criando uma restrição à liberdade individual dos cidadãos de circular livremente com seus automóveis pelas ruas do município, em prol do interesse geral de que a municipalidade disponha de áreas de lazer para todos, aos domingos. Tal limitação decorre do poder de polícia municipal de impor regras de convívio social em benefício da comunidade local.

Numa sociedade ideal, as leis seriam respeitadas independentemente da existência de instituições policiais. No entanto, como as vicissitudes humanas não permitem a existência dessa “sociedade ideal”, o Estado tem de estar preparado para conter aqueles que desrespeitam as regras de convivência em vigor. Daí a imprescindibilidade das instituições policiais, que têm por função precípua fazer cumprir as normas legais, podendo inclusive valer-se de força física para, em nome do Estado, reprimir o infrator. Não fosse assim, as normas perderiam a sua razão de existir, pois se o Estado não contasse com instituições policiais capazes de fazer valer o seu poder de polícia normativo, a norma ficaria esvaziada, tal como um corpo sem alma, comprometendo o convívio social.

Vê-se portanto que é equivocado o pensamento de que o poder de polícia resume-se nas instituições policiais. Isso porque tais instituições funcionam apenas como último recurso estatal para fazer com que o cidadão observe as normas legais, não podendo assim ser confundidas com o poder de polícia administrativo como um todo, que é muito mais amplo.

Poder de Polícia Normativo x Poder de Polícia Material

O poder de polícia pode ser classificado de inúmeras formas. Interessa, contudo, ao presente artigo, classificá-lo em normativo e material.

A hipótese acima retratada (fechamento de vias para servir de área de lazer) é um típico exemplo de poder de polícia normativo, no qual o chefe do poder executivo municipal, ao expedir um decreto, restringe a circulação de veículos nas ruas da cidade, em prol do bem-estar dos moradores locais, que desfrutam daquele espaço como área de lazer aos domingos.

Já os guardas municipais que vão até o local fiscalizar o cumprimento do decreto municipal exercem materialmente o poder de polícia previsto na norma. Ou seja, ao providenciarem o fechamento da via com a colocação de cones e ao multarem os motoristas que eventualmente desobedeçam a restrição imposta, estão materializando o poder de polícia normativo contido no decreto municipal, exercendo, portanto, o chamado poder de polícia material.

Exemplo equivalente pode ser formulado na esfera federal, já que o trabalho tem por escopo o poder de polícia da União. Quando o Ibama edita uma portaria, estabelecendo o horário de visitação pública a determinado Parque Nacional, está exercendo seu poder de polícia normativo ambiental. Se, outrossim, uma patrulha ambiental encontra pessoas na área do parque fora do horário permitido, deverá exercer o poder de polícia material insculpido pela portaria e conduzi-las para fora da unidade conservação.

Disso se infere que o poder de polícia normativo nada tem a ver com as instituições policiais. Muito pelo contrário, o papel institucional da polícia é simplesmente o de fazer cumprir o ato normativo.

Depreende-se ainda que não é só a instituição policial que pode exercer o poder de polícia material, mas qualquer agente estatal que tenha competência para fiscalizar o cumprimento das normas legais, ficando a atuação policial estritamente reservada às hipóteses em que seja necessário o eventual emprego de força.

É claro que em toda atividade de fiscalização que não seja realizada pela própria polícia é sempre conveniente que os agentes estatais façam-se acompanhar de policiais, pois caso o fiscalizado insurja-se contra a atividade fiscalizatória haverá por perto agentes estatais preparados para obrigá-lo *manu militari* a sujeitar-se à fiscalização.

Poder de Polícia Preventivo x Poder de Polícia Repressivo

Além da classificação acima, impende analisar a classificação que diferencia o poder de polícia preventivo do repressivo. Ambos são subdivisão do poder de polícia material, eis que refletem a

aplicação concreta daquilo que está abstratamente previsto na norma. O primeiro consiste na atividade estatal de fiscalizar o cumprimento da lei, independentemente de haver-se observado ou não o seu descumprimento. Tem por finalidade evitar que o interesse público seja atingido, surpreendendo ou dissuadindo aquele que pretende burlar a lei.

Assim, quando agentes da Receita Federal ou da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) inspecionam as bagagens daqueles que ingressam no território nacional, estão exercendo poder de polícia preventivo, eis que seus agentes, mesmo sem haver indícios de que estão sendo internalizadas mercadorias contrabandeadas ou nocivas à saúde, restringem a intimidade e a liberdade individual dos fiscalizados de transitar livremente com seus pertences, em prol do interesse público maior de não permitir o ingresso, no território nacional, de produtos contrabandeados ou nocivos à saúde.

Já o poder de polícia repressivo é exercido quando a lesão ao interesse público já ocorreu ou está ocorrendo, o que demanda que os agentes estatais tenham uma atuação específica e direcionada, a fim de reverter aquilo que foi feito por quem descumpriu a norma. Destarte, ao tomar conhecimento de que garimpeiros estão exercendo suas atividades dentro de determinada área indígena, cabe ao poder público retirar essas pessoas de lá, *manu militari*, para restabelecer a ordem e fazer cumprir a lei.

É justamente essa atuação de polícia material, tanto preventiva quanto repressiva, que precisa ser implementada no âmbito da União, principalmente nas áreas indígenas e nas unidades federais de conservação da natureza, sob pena de não se conseguir preservar a contento tais bens públicos federais.

Bens Públicos — classificação

Nos termos do artigo 99 do Código Civil, os bens públicos dividem-se em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, verbis:

“Art. 99. São bens públicos:

I — os de uso comum do povo, tais como rios mares, estradas, ruas e praças;

II — os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos destinados a serviços ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive de suas autarquias;

III — os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.”

Como se vê, os bens de uso comum são aqueles destinados à população em geral e, via de regra, sem restrição quanto a sua utilização. São, por exemplo, as praias, as praças, as ruas, ou seja, áreas públicas, submetidas a regime jurídico de direito público, a que as pessoas têm livre acesso para o exercício das atividades do dia-a-dia, seja para o trabalho, para o lazer ou para qualquer outra finalidade lícita.

Os de uso especial são os destinados às atividades fins do Estado, tais como as repartições públicas e os móveis que as guarnecem, as viaturas, os imóveis funcionais, ou seja, são aqueles bens utilizados pela administração pública no desempenho de suas atividades. Assim, o prédio que abriga o Tribunal de Justiça, o carro oficial que transporte um ministro de Estado, os aeroportos, as unidades militares etc. são exemplos de bens públicos de uso especial.

Já os bens dominicais ou dominiais são aqueles que pertencem à administração pública, mas não se enquadram nas classificações acima. São os chamados bens residuais. São aqueles que o ente público administra tal como se fosse um particular, podendo aliená-los, alugá-los, dá-los em comodato etc. Como exemplo podemos citar as áreas públicas sem destinação específica, as terras devolutas, os terrenos de marinha, os bens móveis e imóveis inservíveis etc. Assim, quando uma determinada área de uma unidade militar, por exemplo, torna-se inservível, ela pode ser desafetada de sua finalidade pública e alugada para terceiros, auferindo a União rendimentos decorrentes desse contrato, tal como se fosse um particular; se um prédio público é demolido, o ente estatal pode alienar o terreno para terceiros após a sua desafetação.

Posse em Áreas Indígenas e Unidades Federais de Conservação da Natureza — Remoção de Invasores

As áreas indígenas e as unidades federais de conservação da natureza são bens públicos destinados ao exercício de atividade estatal específica, em estrito cumprimento aos já mencionados mandamentos constitucionais. O primeiro destina-se a garantir a preservação dos indígenas, suas crenças, costumes e línguas; o segundo tem por escopo a manutenção de áreas especialmente protegidas com vistas à preservação do meio ambiente. São, portanto, bens públicos de uso especial.

Como bens públicos de uso especial, são elas insuscetíveis de posse. Isso porque, desde o Código Civil de 1926, os bens públicos propriamente ditos — de uso comum do povo e de uso especial — por serem inalienáveis, impenhoráveis e por não se sujeitarem à usucapião, são tidos como bens fora do comércio. E como a posse só tem sentido quando seu objeto tem alguma apreciação econômica, chega-se à conclusão de que os bens públicos propriamente ditos são insuscetíveis de posse.

Confira-se a lição do professor Caio Mário da Silva Pereira:

“b) Há bens que são legalmente indisponíveis, e são aqueles que, apropriáveis por natureza, não podem ser objeto de comércio em razão da pendência de uma prescrição de lei, que proíbe sua alienação. Podem ser apontados nesta categoria os bens públicos de uso comum e de uso especial, como ainda aqueles que sofrem restrições à sua disponibilidade (bens de incapazes) e todos os que, em razão de uma prescrição especial de lei, se acham gravados na inaptidão para o comércio.”

Ora, se são legalmente indisponíveis os bens públicos de uso especial, por força do artigo 100 do Código Civil, são, por conseguinte, insuscetíveis de posse. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

“PROCESSO CIVIL. CIVIL. ADMINISTRATIVO. REIVINDICATÓRIA. USO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. TAXA DE OCUPAÇÃO.

I — Tratando-se de terra pública, o poder de fato sobre ela exercido não caracteriza posse, mas mera detenção decorrente de ato de tolerância do poder público, sendo, portanto, insuscetível de produzir efeitos da posse. Assim sendo, provado o domínio e não dispondo o réu de título oponível ao proprietário, a pretensão deduzida no pedido reivindicatório pela TERRACAP devia mesmo ser acolhida.” (Ap. Civ. 20030110810792 – Rel. Des. JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA – 4ª Turma Cível – DJ 23/10/2007)

Sobre os bens públicos, o Estado exerce o chamado poder de autotutela. No dizer da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, autotutela é o poder que tem a administração pública de zelar pelos bens que integram seu patrimônio, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que ponham em risco a conservação desses bens.

Assim, na linha do raciocínio até aqui desenvolvido, não há necessidade da União propor ação de reintegração de posse contra invasores de áreas indígenas ou unidades federais de conservação da natureza. Por serem bens de uso especial, qualquer ocupação constatada no interior de tais áreas é considerada mera tolerância administrativa, ou seja, mera detenção, impossível de ser qualificada como posse *ad interdicta*. Eis então o porquê a administração federal pode e deve remover *ex officio* os invasores de áreas indígenas e unidades federais de conservação da natureza. Para tanto, basta que se valha do emprego da força estatal correspondente, utilizando-se meios proporcionais e necessários à reversão da ilegalidade detectada.

Embora a Lei 5.371/67 confira aos agentes da Funai e a Lei 11.516/2007 aos servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade competência para exercerem o poder de polícia nas áreas indígenas e nas unidades federais de conservação da natureza, respectivamente, tais agentes públicos não são dotados nem de meios nem de capacidade técnica para empregar força física contra quem quer que seja. Dessa maneira, afigura-se fundamental a presença da polícia ostensiva da União para fazer valer integralmente o poder de polícia normativo dessas instituições, eis que de nada adianta o poder de polícia normativo se não há quem faça valer suas disposições normativas, mormente quando necessário o emprego de força estatal.

Polícia Ostensiva da União

A Constituição da República de 1988 elenca, no Título destinado à Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, um a um, os órgãos que têm por atribuição a preservação da lei e da ordem. No âmbito da União, são os seguintes: as Forças Armadas (art. 142), a Polícia Federal (art. 144, inc. I e §1º), a Polícia Rodoviária Federal (art. 144, inc. II e §2º) e a Polícia Ferroviária Federal (art. 144, inc. III, e §3º). Embora sem previsão constitucional, foi recentemente criada pelo Decreto Presidencial 5.289/2004 a denominada “Força Nacional de Segurança”.

Conforme constatado nos capítulos anteriores, é premente a necessidade de que um dos órgãos federais acima mencionados exerça ostensivamente o poder de polícia material nas áreas indígenas e nas unidades federais de conservação da natureza; resta agora analisar a qual deles compete tal missão.

Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal — A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal têm por destinação constitucional patrulhar ostensivamente as rodovias e ferrovias federais, respectivamente.

“Art. 144 (...)

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais;

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais;”

Embora com espectro de atuação extremamente específico, estes órgãos de polícia ostensiva da União podem contribuir sensivelmente para inibir o acesso desregrado às áreas indígenas e às unidades de conservação da natureza. Exemplo salutar dessa atuação pode ser verificado na BR-174, que liga Manaus (AM) a Boa Vista (RR), onde é proibido o tráfego noturno no trecho que corta a Reserva Indígena Waimiri Atroari, na divisa daqueles Estados. Foi ali alocado um posto da Polícia Rodoviária Federal que contribui significativamente para o respeito a essa limitação de tráfego, mostrando assim que tais órgãos também podem colaborar de forma efetiva para a preservação das áreas indígenas e das unidades federais de conservação que sejam perpassadas por rodovias ou ferrovias federais. Entretanto, por terem atuação restrita, não são evidentemente os órgãos constitucionalmente destinados ao patrulhamento ostensivo das áreas indígenas e unidades federais de conservação da natureza.

Força Nacional de Segurança — A denominada Força Nacional de Segurança é instituição de duvidosa constitucionalidade, haja vista não haver qualquer previsão na Carta Magna quanto a sua criação. Não é bem uma instituição, mas, na verdade, um aglomerado de policiais advindos de diversas das forças estaduais, que se juntam a agentes federais para atuarem, sob o comando do Ministério da Justiça, em ações pontuais de colapso social.

Não havendo nem mesmo previsão infraconstitucional para sua criação, a conclusão a que se chega é que a Força Nacional de Segurança foi criada de forma açodada e sem observância à sistemática adotada pela Lei Maior. A única norma que fundamenta a sua criação é um Decreto Presidencial, feito portanto unilateralmente pelo Poder Executivo e sem a necessária intervenção do Poder Legislativo, tal como se a República Federativa do Brasil fosse um Estado Absolutista onde as instituições e os órgãos estatais pudessem ser criados e extintos ao sabor da vontade do soberano, sem a necessidade de aprovação popular, cuja representação compete ao Parlamento.

Ora, se a Constituição tratou pormenorizadamente de todos os órgãos relacionados com a defesa do Estado e das Instituições Democráticas, enumerando-as uma a uma, afigura-se evidente a impossibilidade de criar-se outro órgão dessa natureza, senão por Emenda Constitucional. Se fosse intenção do Constituinte possibilitar a criação de outro órgão de Segurança Pública no âmbito da União, ou o teria feito expressamente, elencando a Força Nacional de Segurança no artigo 144, ou teria inserido uma cláusula facultando a sua criação, tal como ocorre com as Guardas Municipais.

“Art. 144 (...)”

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Note-se, portanto, que a criação das Guardas Municipais, apesar de opcional, tem previsão constitucional e demanda a elaboração prévia de Lei Municipal nesse sentido. Com relação à Força Nacional de Segurança não há qualquer previsão constitucional facultando a sua criação, muito menos lei regulando o seu funcionamento, o que caracteriza verdadeira afronta ao Estado Democrático de Direito.

Assim, tanto por não possuir previsão constitucional, quanto por ser órgão destinado a intervenções pontuais, fica evidente a sua incompatibilidade com a preservação e proteção das áreas indígenas e das unidades federais de conservação da natureza, razão pela qual passa-se à análise das demais instituições previstas na Carta Magna.

Polícia Federal — A análise do papel constitucional desta indelével instituição demanda maior atenção para que se extraia corretamente do texto o seu papel constitucional.

Veja-se o que diz o artigo 144, da CF/88:

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

- 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;
- IV — exercer com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Da análise do texto constitucional, vê-se claramente que, apesar das relevantes funções a ela outorgadas, não lhe foi atribuída pela Carta Magna a função de polícia ostensiva. Sempre que a Constituição quis atribuir a função de polícia ostensiva aos órgãos responsáveis pela

defesa do Estado e das instituições democráticas, ela o fez expressamente, tal como se observa em relação à Polícia Rodoviária Federal, à Polícia Ferroviária Federal e em relação às Polícias Militares Estaduais.

Com efeito, as atribuições constitucionais da Polícia Federal trazem intrinsecamente a idéia de que ela seja uma polícia administrativa, burocrática, de cunho investigativo, tal como as Polícias Civis dos Estados.

Prova disso é a previsão insculpida no parágrafo 1º, inciso I, que outorga a Polícia Federal a apuração dos crimes ali elencados e traz, em si, a evidente inconveniência de um órgão eminentemente investigativo possuir características ostensivas, as quais são, via de regra, incompatíveis com a discrição e o sigilo que tais atividades demandam.

Da mesma forma, as funções de prevenção e repressão ao tráfico de entorpecentes, ao contrabando e ao descaminho, previstas no parágrafo 1º, inciso II, exigem muito mais uma atuação investigativa e de inteligência do que ações ostensiva típicas de órgãos militarizados, eis que tais crimes são sempre cometidos de forma insidiosa e às escondidas, devendo portanto ser reprimidos da mesma maneira.

Nem mesmo as atribuições de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras transformam a Polícia Federal em polícia ostensiva. Primeiro porque tal transmutação afigurar-se-ia assistemática com a previsão inaugurada pelo inciso I, que atribui à Polícia Federal missão eminentemente investigativa; e em segundo lugar porque sói evidente que não cabe à Polícia Federal exercer o papel de Polícia Militar da União, patrulhando ostensivamente as extensas fronteiras nacionais, a imensidão dos mares e rios brasileiros, muito menos o espaço aéreo, tal como se fosse sua obrigação combater todo tipo de crime ocorrido nesses lugares, independentemente de serem delitos afetos à Justiça Federal.

As atribuições elencadas no inciso III devem ser interpretadas de forma integrada e sistemática com os demais dispositivos constitucionais. Ora, se a Polícia Federal integra a estrutura administrativa da União, é um tanto lógico que a sua atuação esteja eminentemente voltada para os crimes que afetem bens ou interesses de administração pública federal, e que, por conseguinte, sejam de competência da Justiça Federal. Portanto, é evidente que a disposição constitucional que lhe atribui a condição de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras está intimamente relacionada com a investigação e repressão aos delitos cometidos a bordo de navios e aeronaves, que, nos termos do artigo 109, inciso IX, são de competência da Justiça Federal, e aos crimes transnacionais — tais como tráfico internacional de entorpecentes e de pessoas, contrabando, descaminho, lavagem de dinheiro e evasão de divisas.

Seguindo esta linha de raciocínio, não se afigura coerente imaginar a Polícia Federal exercendo o patrulhamento ostensivo das fronteiras, dos mares e do espaço aéreo brasileiros. Aliás, a Emenda Constitucional 19/98 deixou isso bem claro ao alterar a redação original do inciso III, que atribuía a Polícia Federal competência para exercer a “polícia aérea”, expressão esta que foi substituída por “polícia aeroportuária”. Tal modificação estampa a intenção do Constituinte de não fazer da Polícia Federal a polícia ostensiva da União. Com efeito, a polícia aérea é

exercida pela Força Aérea Brasileira — FAB, a quem compete o monitoramento e o patrulhamento ostensivo do espaço aéreo nacional, tendo sido atribuída a ela, inclusive — e não à Polícia Federal — a missão extrema de abater aeronaves hostis, que se recusem terminantemente a atender às ordens emanadas da autoridade aérea.

De outro lado, a nova redação ficou mais coerente com a sistemática constitucional, eis que, ao atribuir à Polícia Federal a competência de polícia aeroportuária, densificou o pensamento de que a Polícia Federal deve ser mesmo uma polícia investigativa e burocrática, sendo a responsável pela conferência de documentos, passaportes, fiscalização de cargas e bagagens, revista de passageiros e pela autuação, por meio de Inquérito Policial, dos delitos cometidos a bordo de aeronaves e dos demais delitos cometidos nos aeroportos, que são, via de regra, de competência da Justiça Federal.

O Constituinte Derivado, no entanto, perdeu a oportunidade de, na própria Emenda Constitucional 19/98, alterar também a expressão “polícia marítima” para “polícia portuária”, a fim de evitar confusão com a atividade de patrulhamento ostensivo exercida pela Marinha do Brasil — a quem compete a interceptação e o apresamento, inclusive com o emprego de atos de força, de embarcações hostis que se recusem terminantemente a obedecer às ordens da autoridade naval — cabendo à Polícia Federal, em matéria portuária, as mesmas atividades descritas no parágrafo acima quanto aos aeroportos. Mesmo sem a aludida alteração, da sistemática constitucional como um todo infere-se que a melhor interpretação a ser dada à expressão “polícia marítima” é aquela que confere atribuições burocráticas à Polícia Federal em matéria portuária, reservando-se à Marinha do Brasil o papel de polícia ostensiva da União nos mares e rios nacionais, competência esta outorgada através da expressão “polícia naval”.

O mesmo raciocínio aplica-se às fronteiras. Quando a Constituição da República atribui a Polícia Federal as atividades de polícia de fronteiras, fica patente que sua intenção não é a de que o referido órgão patrulhe ostensivamente as fronteiras do país com emprego de aeronaves, embarcações e por via terrestre, mas sim que exerça as atividades burocráticas acima descritas, seja na fiscalização documental do trânsito de nacionais e estrangeiros, seja na investigação e apuração de delitos transnacionais.

O pensamento aqui desenvolvido não impede que os agentes da Polícia Federal usem uniformes, andem em viaturas ostensivas e realizem operações pontuais de combate às atividades criminosas. Muito pelo contrário, se, no curso de uma investigação, aparecem indícios de que determinado crime vai ocorrer, a Polícia Federal tem o dever de ir de encontro aos criminosos e prendê-los em flagrante, acumulando assim, de forma eventual, as atribuições de polícia ostensiva e de polícia burocrática — tal como ocorre com as Polícias Cíveis dos Estados — eis que ela mesma documentará, através de Auto de Prisão em Flagrante e seu respectivo Inquérito Policial, a prisão efetuada.

Note-se que efetuar prisões em flagrante é tarefa eminentemente afeta à polícia ostensiva, justamente por estar sempre em patrulhamento, fiscalizando os locais públicos, mas que pode e deve ser eventualmente levada a efeito pela polícia burocrática, já que toda autoridade policial tem o dever de prender aqueles que se encontrem em flagrante delito (art. 301, do Código de Processo Penal).

Por fim, a competência prevista no inciso IV, que atribui à Polícia Federal o papel de Polícia Judiciária da União, reforça todo o pensamento até aqui desenvolvido, no sentido de ser ela uma polícia eminentemente burocrática, eis que, pelo disposto nesse comando normativo, cabe a ela o cumprimento das ordens judiciais — mandados de prisão, mandados de busca e apreensão, alvarás de soltura — das requisições do Ministério Público Federal, bem como a realização das perícias técnicas, exames de corpo de delito etc., tudo no interesse da instrução do processo judicial.

Forças Armadas — Esgotadas as instituições acima relacionadas, resta analisar o papel constitucional das Forças Armadas e verificar se a ela pode ser atribuída a missão de patrulhar e fiscalizar as áreas indígenas e as unidades federais de conservação da natureza.

O artigo 142 da Constituição atribui às Forças Armadas a missão de defender a pátria, de garantir o livre exercício dos poderes constitucionais e a manutenção da lei e da ordem. No seu parágrafo primeiro, a Constituição diz que cabe à Lei Complementar definir as normas gerais relativas ao preparo e emprego das Forças Armadas, tendo sido editada em 1998 a Lei Complementar 97.

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.

A Lei Complementar 97, por sua vez, ao listar as funções subsidiárias das Forças Armadas, atribuiu à Marinha do Brasil a missão de implementar e fiscalizar as leis e os regulamentos, no mar e nas águas interiores; ao Exército Brasileiro, a de patrulhar a faixa de fronteira terrestre, de forma a prevenir e reprimir os delitos transnacionais e ambientais; e à Aeronáutica, a de controlar o espaço aéreo, com ênfase ao combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, de armas e munições, e ao trânsito ilegal de passageiros.

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

I — orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

II — prover a segurança da navegação aquaviária;

III — contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;

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.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como “Autoridade Marítima”, para esse fim.

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)

I — contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre; (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

II — cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante; (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)

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:

I — orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II — prover a segurança da navegação aérea;

III — contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;

IV — estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V — operar o Correio Aéreo Nacional.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como “Autoridade Aeronáutica”, para esse fim.

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)

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)

Primeiramente, deve-se ressaltar que atribuição subsidiária não é incompatível com a idéia de atuação permanente e constante. Atuação subsidiária traduz a idéia de que estas não são as funções principais das Forças Armadas, como de fato não são. É certo que a missão primordial das Forças Armadas é defender o país contra ingerências externas que afetem a soberania nacional e garantir internamente a unidade territorial e a perenidade do Estado Democrático de Direito, mantendo incólumes os Poderes da República; essa é a razão de existir das Forças Armadas e é para isso que seus integrantes são treinados.

No entanto, em momentos de estabilidade externa e interna, nada impede que sejam atribuídas aos militares funções subsidiárias, como as elencadas na Lei Complementar 97, desde que compatíveis com o modo de atuação de cada Força. Daí o porquê de empregar-se a expressão subsidiária, o que não significa dizer que seja menos relevante ou que não possa ser executada de forma permanente, mas simplesmente que não é a função primordial das Forças Militares da União.

Analisando os dispositivos acima transcritos, vê-se que não há qualquer impedimento para que a Marinha do Brasil patrulhe e fiscalize as unidades de conservação que englobem áreas marítimas — tal como ocorre, por exemplo, no Parque Nacional do Cabo Orange, no Amapá; no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e no Parque Nacional Marinho de Abrolhos, na Bahia. Muito pelo contrário. Da conjugação do disposto no artigo 17, inciso IV, da LC 97/99, com o Decreto 5.129/2004, tem-se que a função de polícia naval da Armada já engloba, por si só, o dever de patrulhamento e fiscalização dos rios e do mar territorial brasileiro, inclusive as unidades de conservação que possuam área marinha.

Aliás, o artigo 70, parágrafo 1º da Lei de Crimes Ambientais confere à Marinha do Brasil o título de autoridade ambiental, ao atribuir às Capitânias dos Portos competência expressa para lavrar auto de infração ambiental, o que reforça a tese ora sustentada de que a Marinha do Brasil tem o dever de atuar como polícia naval ambiental.



De notar-se ainda que, como a Marinha do Brasil possui competência específica e irrestrita de polícia naval em todo o mar territorial e nos rios navegáveis, a sua atuação como polícia ostensiva deve-se dar no sentido de prevenir e reprimir todo e qualquer ilícito que venha a ocorrer no ambiente marítimo ou fluvial, independentemente de haver ou não interesse imediato da União a ser preservado. Vale dizer, seu emprego deve-se dar em razão do espaço — mar territorial e rios navegáveis — e não em razão da matéria — ou seja, do tipo de crime a ser combatido. Pouco importa se o ilícito é ou não de competência da Justiça Federal; se ele ocorrer no mar ou nos rios, a competência para preveni-los e reprimi-los é da Marinha do Brasil.

No que toca às áreas indígenas, é fato notório que o acesso a determinadas aldeias, principalmente na Amazônia, dá-se exclusivamente através dos rios, podendo a Marinha do Brasil contribuir de forma significativa, impedindo e coibindo o acesso de pessoas não autorizadas pela Funai às áreas indígenas pela via fluvial, assim como o faz a Polícia Rodoviária Federal em relação às estradas que atravessam áreas indígenas.

Quanto à Força Terrestre, a Lei Complementar 97 deixou explícita a intenção da União de empregá-la como polícia ostensiva da Administração Pública Federal. Apesar da timidez do dispositivo legal, que trata apenas da atuação do Exército na faixa de fronteira, fica evidente a intenção do legislador de empregá-lo como polícia ostensiva da União, principalmente na prevenção e repressão aos crimes ambientais e transnacionais.

O artigo 17-A, inciso IV, da Lei Complementar 97, elenca *numerus apertus* — vale dizer, de forma exemplificativa — atividades típicas de polícia ostensiva a serem executadas pelo Exército Brasileiro, isoladamente ou em conjunto com outros órgãos, tais como: patrulhamento, revista de veículos, embarcações e aeronaves, prisão em flagrante, corroborando a viabilidade de seu emprego como polícia ostensiva da União.

Tal disposição legal, apesar de referir-se à atuação do Exército na faixa de fronteira, não impede que a Força Terrestre atue como polícia ostensiva da União em outras áreas, ainda que fora da faixa de fronteira. Com efeito, a LC 97/99 não diz que a atuação da Força Terrestre dar-se-á exclusivamente na faixa de fronteira, o que traz a reboque a conclusão de que não há qualquer impedimento para o Exército atuar como polícia ostensiva fora dessa faixa.

No entanto, há de ressaltar-se que o emprego dessa Força deve dar-se dentro da sistemática constitucional e de acordo com a repartição de competências em matéria criminal. Assim, o Exército deve ter o seu emprego sempre voltado à repressão e prevenção de delitos que atentem contra bens ou interesses da União, seja na faixa de fronteira ou fora dela. Ou seja, diferentemente do que ocorre com a Armada — que tem o seu emprego regulado em razão do espaço — a atuação do Exército deve-se dar em razão da matéria, do crime a ser combatido.

Assim, áreas indígenas e unidades federais de conservação da natureza, ainda que situadas fora da faixa de fronteira, podem e devem ser patrulhadas pelo Exército Brasileiro, em perfeita consonância com aquilo que está previsto na Constituição. Tal assertiva emerge da conjugação do disposto nos artigos 20, incisos II e XI, com os artigos 142, caput, 225 e 231, donde se depreende que, sendo tais áreas bens de relevância constitucional pertencentes à União, e,

sendo as Forças Armadas o único órgão federal capaz de patrulhá-las e preservá-las de forma satisfatória — principalmente em lugares inóspitos e de difícil acesso — o emprego do Exército Brasileiro como polícia ostensiva da União na preservação desses bens federais está em perfeita harmonia com a ordem constitucional e legal vigente, atendendo à necessidade apontada nos capítulos anteriores, no sentido de executar o poder de polícia material, concretizando assim o poder de polícia normativo da Funai e do Instituto Chico Mendes.

Pode-se dizer, outrossim, que a expressão “na faixa de fronteira terrestre” foi empregada de forma infeliz pelo legislador, tanto porque nem tudo que ocorre nos 150 Km da faixa de fronteira é de interesse da União, quanto porque existem inúmeros outros bens e interesses federais situados fora da faixa de fronteira a demandar o emprego do Exército como polícia ostensiva.

Como já dito, diferentemente das outras Forças, que têm a sua atuação enquanto polícia ostensiva regulada em razão do espaço — a Marinha atua no mar e nos rios, enquanto a Aeronáutica no espaço aéreo, independentemente da matéria, ou seja, do tipo de crime — a Força Terrestre deve ter a sua atuação pautada em razão da matéria, vale dizer, deve atuar como polícia ostensiva da União única e exclusivamente nas hipóteses em que haja bens ou interesses federais a serem preservados. Assim, o crime comum ocorrido ou não na faixa de fronteira deve ser reprimido pela Polícia Militar Estadual e documentado pela Polícia Civil, enquanto o crime que atente contra bens ou interesses da União deve ser reprimido pelo Exército Brasileiro e documentado pela Polícia Federal, independentemente de haver-se verificado ou não na faixa de fronteira. Tal premissa traz à conclusão o seguinte: a expressão “na faixa de fronteira terrestre” deve ser tida como não-escrita, por ser incompatível com a Constituição da República, eis que fere a repartição de competências prevista da Lei Maior.

No que tange à Força Aérea, o seu emprego como polícia ostensiva é igualmente inquestionável, pois a Lei Complementar 97/99 deixou consignado em seu artigo 18, inciso VII, que é missão da Aeronáutica monitorar ininterruptamente o espaço aéreo brasileiro e interceptar as aeronaves consideradas hostis, podendo inclusive adotar o procedimento extremo de abatê-las, nos termos do Decreto 5.144/2004. A reforçar o pensamento aqui esposado, o advento da Emenda Constitucional 19/98 — repita-se — deixou ainda mais evidente o papel de polícia ostensiva da Aeronáutica, ao modificar a redação do artigo 44, parágrafo 1º, inciso III, que atribuía equivocadamente à Polícia Federal o exercício da “polícia aérea”, tendo sido esta expressão substituída por “polícia aeroportuária”.

Não raro, as violações das áreas indígenas e de unidade de conservação da natureza decorrem da atividade garimpeira, na qual é comum a utilização de aeronaves de pequeno porte para o transporte de minérios, como ouro e diamante, e de pessoas, atividade esta que pode e deve ser dura e permanentemente combatida pela FAB.

Analisando-se ainda o inciso VII, do artigo 18, deduz-se despicienda a parte final de sua redação, que diz caber às autoridades competentes agir após a aterragem da aeronave interceptada. Isso porque é mais do que natural que a atividade da polícia ostensiva encerre-se nos procedimentos que demandem o emprego de força estatal para fazer cessar o descumprimento da lei. Assim, arrebatada a aeronave hostil, devem ser os seus tripulantes

encaminhados à Polícia Federal, para que seja documentada através de Auto de Prisão em Flagrante a interceptação levada à efeito pela Força Aérea.

É sempre salutar que se trace um paralelo entre a atuação da Polícia Militar — que é a polícia ostensiva estadual — e da Polícia Civil nos Estados — que é a polícia burocrática estadual — com a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal. Assim como a Polícia Militar, que, ao prender aquele que comete crime comum, de competência da Justiça Estadual, encaminha-o para a Polícia Civil, a fim de que o Delegado de Polícia lavre o respectivo Auto de Prisão em Flagrante, que, por sua vez, será encaminhado ao Ministério Público Estadual; o mesmo deve ser feito pelas Forças ostensivas da União, vale dizer, ao surpreender alguém praticando atos que atentem contra bens ou interesses da União, os militares federais deverão prendê-lo e encaminhá-lo à Polícia Federal, a fim de que o Delegado de Polícia Federal tome as providências cabíveis, encaminhando posteriormente os autos para o Ministério Público Federal.

Conclusão

De todo o exposto, pode-se concluir o seguinte:

1. A regra geral é que a polícia ostensiva seja exercida pelas Polícias Militares Estaduais, inclusive na faixa de fronteira, empregando-se as Forças Armadas como polícia ostensiva da União apenas onde haja bem ou interesse da Administração Pública Federal a ser preservado, tal como as áreas indígenas e as unidades federais de conservação da natureza, cujo patrulhamento é plenamente compatível com a função específica de cada Força, e nos delitos transnacionais, por exemplo;
2. O emprego das Forças Armadas fora das hipóteses elencadas no item anterior, ou seja, quando não haja bem ou interesse da União a ser tutelado, deve-se dar nos estritos termos do art. 15 da Lei Complementar 97/99, vale dizer, somente após esgotados os mecanismos ordinários de Segurança Pública, em área previamente determinada e por período de tempo limitado;
3. Nas unidades estaduais e municipais de conservação da natureza, a polícia ostensiva deve ser exercida pela Polícia Militar do Estado em que se situam, ressalvada apenas, quanto às unidades municipais de conservação da natureza, a hipótese em que o Município conte com Guarda Municipal devidamente instituída e instrumentada;
4. Não deve haver patrulhamento de unidades federais de conservação da natureza e de áreas indígenas por policiais militares, nem o patrulhamento de unidades estaduais e municipais de conservação da natureza pelas Forças Armadas, sob pena de se onerar um ente federativo em detrimento de outro, o que viola o Pacto Federativo de divisão de competências;
5. O emprego do Exército Brasileiro como polícia ostensiva deve-se dar em razão da matéria, enquanto o da Marinha e o da Aeronáutica deve-se dar em razão do espaço. Vale dizer, o Exército deve atuar sempre que a matéria, o objeto tutelado, diga respeito a bem ou interesse

da União, já a Armada e a Força Aérea devem ser empregadas no combate a todo tipo de infração que ocorra no mar e nos rios, ou no espaço aéreo, respectivamente;

6. O poder de autotutela da Administração Pública dispensa a prévia autorização ou determinação judicial para remover invasores das áreas indígenas e das unidades de conservação da natureza;

7. A Polícia Federal, a despeito da sua relevância institucional, não é o órgão constitucionalmente competente para exercer a atividade de polícia ostensiva da União;

8. A expressão “na faixa de fronteira terrestre”, inserta no inciso IV, do art. 17-A, da LC 97/99, deve ser tida como não-escrita, por ser inconstitucional.

Bibliografia

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional – 6ª ed. – Coimbra : Livraria Almeida, 1993;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – 14ª ed. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2004;

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais – Rio de Janeiro : Forense, 2003;

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Administrativo – 18ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2006;

DIACON, Todd A. Rondon: o marechal da floresta : tradução Laura Teixeira Motta – São Paulo : Companhia das Letras, 2006;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – 17ª ed. – São Paulo : Atlas, 2004;

JUSTEN FILHO, Maçã. Curso de direito Administrativo – 2ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2006;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – 20ª ed. – São Paulo, 2006;

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional – 15ª ed. – São Paulo : Atlas, 2004;

MORAES, Alexandre. Direitos Humanos Fundamentais – 5ª ed. – São Paulo : Atlas, 2003;

OSÓRIO, Fábio Medina e outro. Direito Administrativo, Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto – Lumen Juris : Rio de Janeiro, 2006;

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, vol. I – 20ª ed. – Rio de Janeiro : Forense, 2004

SARMENTO, Daniel. A Ponderação de Interesses na Constituição Federal – 1ª ed. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2002;

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2008-jul-06/poder_policia_nao_resume_instituicao_policial/