

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (FN) DA SILVA

ASPECTOS JURÍDICOS DO EMPREGO DO PODER NAVAL NA
GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Rio de Janeiro

2008

CC (FN) DA SILVA

ASPECTOS JURÍDICOS DO EMPREGO DO PODER NAVAL NA
GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CC (FN) Ricciardi

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2008

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
2	PODER NAVAL E GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	4
2.1	Poder Naval	4
2.2	Garantia da Lei e da Ordem	4
3	AS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	6
3.1	Até 1988	6
3.2	A partir de 1988	7
4	O PODER NAVAL NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	8
4.1	Emprego nas ações de caráter excepcional	8
4.1.1	Justiça Militar x Justiça Comum	11
4.1.2	Contestações quanto à constitucionalidade dos dispositivos vigentes	12
4.2	Emprego nas ações de caráter permanente.....	14
4.2.1	Atribuições subsidiárias de execução direta	14
4.2.2	Atribuições subsidiárias de cooperação	15
5	CONCLUSÃO	16
	REFERÊNCIAS	17

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, em decorrência do aumento dos índices de criminalidade, notadamente nos grandes centros urbanos, cresce a demanda por segurança e já não é tão recente a opinião geral de que os órgãos precipuamente para tal destinados na legislação não estão correspondendo aos anseios da sociedade.

Nesse contexto, aumenta o clamor popular, não obstante o reconhecimento da necessidade da aplicação de políticas públicas de amplo espectro na área social, por medidas coercitivas de maior impacto, dentre elas, o emprego das Forças Armadas, aí incluída a Marinha.

É fato que não há consenso entre as autoridades e os diversos segmentos da sociedade quanto à eficiência de tal medida e que existem, na verdade, notáveis resistências à adoção da mesma, com reflexos no arcabouço jurídico vigente, que impõe restrições as mais diversas ao emprego dos meios federais que, em essência, possuem destinação diversa.

Independente da existência de consenso, faz-se mister conhecer o amparo legal para a atuação das Forças Armadas em tarefas de segurança pública, pois o seu emprego não está descartado.

Este trabalho aborda o assunto em cinco capítulos:

- o Capítulo 2 define “Poder Naval” e “Garantia da Lei e da Ordem”;
- o Capítulo 3 tece considerações sobre os dispositivos legais vigentes no período republicano para o emprego das Forças Armadas nessas ações;
- o Capítulo 4, com foco no período posterior à Constituição de 1988, aborda, de forma detalhada, os aspectos legais para o emprego do Poder Naval, considerando a sua atuação de forma episódica – com as atribuições típicas de polícia militar – e permanente – nas atividades inerentes à segurança pública embutidas nas chamadas atribuições subsidiárias previstas em lei; e
- finalizando, o Capítulo 5 apresenta uma conclusão, contendo os aspectos principais da análise realizada.

Não foram adotadas, como referência, fontes sigilosas, nem serão abordados procedimentos operacionais da Marinha.

2 PODER NAVAL E GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

2.1 Poder Naval

Pode-se dizer, de forma resumida, naquilo que interessa ao desenvolvimento do tema, que a Doutrina Básica da Marinha define Poder Naval como o componente militar do Poder Marítimo¹, capaz de atuar no mar e nas águas interiores, utilizando-se, para tal, dos meios da Marinha do Brasil² (BRASIL, 2004b).

Em face desta definição, no presente trabalho, o termo “Marinha” poderá ser empregado como sinônimo de “Poder Naval”.

2.2 Garantia da Lei e da Ordem

Tomando como base os conceitos estabelecidos por Ferreira (1999), conclui-se que lei é definida como norma ou conjunto de normas elaboradas e votadas pelo poder legislativo ou estabelecida pelas autoridades estatais competentes e tornadas obrigatórias para manter, numa comunidade, a ordem e o desenvolvimento, podendo ordem ser entendida como a tranqüilidade pública resultante da conformidade às leis.

Nesse sentido, a expressão “Garantia da Lei e da Ordem” está intimamente ligada ao conceito de “Segurança Pública”, definida pela Escola Superior de Guerra³ (2004, citado por PEREIRA, 2004, p. 173) como: “o estado de normalidade no funcionamento da sociedade, garantida pela **Ordem Pública**, mediante a aplicação do **Poder de Polícia**, prerrogativa do estado” (grifo nosso).

A Constituição Federal estabelece:

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** [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Associando os conceitos apresentados, podemos dizer que, para que se mantenha o estado de normalidade, o poder de polícia deve ser aplicado de modo a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Por sua vez, Carlos Eduardo Milagres Pereira define Poder de Polícia como:

¹ Poder Marítimo é a capacidade resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2004b).

² As forças e os meios de apoio não-orgânicos da Marinha do Brasil, quando vinculados ao cumprimento da Missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval, serão considerados integrantes do Poder Naval (BRASIL, 2004b).

³ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Pensamento Estratégico*. Rio de Janeiro, 2004.

[...] poder da Administração Pública para ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem estar da coletividade. Assim, há polícia sanitária, polícia de posturas urbanas, polícia aérea, rodoviária e marítima, polícia ambiental, polícia de diversões públicas, polícia de segurança, etc. [...] As Forças Armadas, normalmente, já atuam com poder de Polícia Administrativa, haja vista as tarefas decorrentes de suas atribuições subsidiárias [...] (PEREIRA, 2004, p.174).

Não há como negar, porém, – e isso pode ser constatado, tanto do exame da legislação infraconstitucional, conforme veremos adiante, quanto do consenso geral – que o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é entendido no sentido restrito do seu emprego em ações de caráter policial no combate à criminalidade, mais especificamente, as de competência das polícias militares.

Todavia, no entender de Rocha (2007), esse emprego – na execução de operações tipicamente policiais – dá-se como um instrumento emergencial, em situação de excepcional anormalidade, diante da falência ou incapacidade dos órgãos de segurança pública em exercerem sua competência constitucional. Em outras circunstâncias específicas, há a possibilidade de emprego das Forças Armadas em missões de caráter permanente que podem, também, ser consideradas como sendo de segurança pública, realizadas no meio físico em que estão mais aptas a atuar, ocupando os espaços onde o Estado não consegue, normalmente, fazer-se presente pelos seus órgãos para tal destinados e que, via de regra, só são alcançados pelos meios disponíveis para as Forças Armadas: faixa de fronteira terrestre, espaço aéreo, mar e águas interiores.

3 AS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Da análise dos textos constitucionais, percebe-se, claramente, que a possibilidade de emprego das Forças Armadas na manutenção da lei e da ordem foi algo comum, conforme poderemos observar nas tabelas a seguir apresentadas, que sintetizam os principais aspectos descritos nas Cartas Magnas, desde 1891 até 1988.

3.1 Até 1988

ANO	TEXTO
1891	Art. 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior (BRASIL, 1891, grifo nosso).
1934	Art. 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei (BRASIL, 1934, grifo nosso).
1937	Art. 161 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República (BRASIL, 1937).
1946	Art. 176 - As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art. 177 - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem (BRASIL, 1946, grifo nosso).
1967	Art. 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. §1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Não obstante a Constituição de 1937 não atribuir às Forças Armadas, especificamente, tarefas relacionadas à garantia da lei e da ordem, nem por isso restringiu suas ações nesse sentido, conforme esclarece César Lopes Loureiro:

Em 1937, Getúlio Vargas outorgou a Constituição do Estado Novo, que assimilou diversos elementos de cunho autoritário, espelhando os regimes que existiam na época. Eminentemente nacionalista, incluiu dispositivos que concentravam poder nas mãos do Presidente, sob a égide da paz e da ordem pública.

Trazia à esfera legal, de maneira ainda mais explícita, a figura da intervenção nos Estados [...]

Retirou as polícias da competência estadual, alçando a responsabilidade pela sua organização, instrução e justiça para a União. [...] Assim, de maneira implícita, ao limitar o poder de polícia dos governadores, pela primeira vez mencionado no texto constitucional, restringiu a atuação dos Estados, garantindo a possibilidade de intervenção federal em assuntos de ordem pública.

Seu artigo 161 definiu as Forças Armadas como “instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República” [...] **deixando em aberto a sua finalidade** (LOUREIRO, 2006, p. 104, grifo nosso).

3.2 A partir de 1988

O emprego da Forças Armadas na garantia da lei e da ordem está previsto na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

A Carta Magna, em seu art. 142, estabelece:

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 (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Em decorrência do preconizado no § 1º do art. 142 da Constituição Federal, foi sancionada a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999 (LC 97/99), que, atualmente em vigor, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, com as alterações impostas pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004 (LC 117/2004). Tais dispositivos legais serão abordados com mais detalhes no capítulo seguinte.

4 O PODER NAVAL NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Aproveitando-me dos conceitos anteriormente apresentados, passarei a abordar o emprego dos meios da Marinha do Brasil em tarefas relacionadas à segurança pública, tratando, inicialmente, daquelas relacionadas à competência típica das polícias militares e, em seqüência, as que não têm relação direta com a primeira. Para tal, apenas por questões de caráter didático, dividirei tais tarefas em dois tipos, aproveitando, parcialmente, a abordagem realizada por Rocha (2007):

- ações de caráter excepcional; e
- ações de caráter permanente, que serão subdivididas em: atribuições subsidiárias de execução direta e atribuições subsidiárias de cooperação.

4.1 Emprego nas ações de caráter excepcional

Enquadra-se, nessa situação, o emprego do Poder Naval em tarefas típicas de polícia militar.

A LC 97/99, já considerando o que foi incluído ou alterado pela LC 117/2004, estabelece:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na [...] garantia [...] da lei e da ordem [...] é de responsabilidade do Presidente da República [...]:

[...]

III – [...]

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

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

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles **formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional**. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004).

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, **de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado**, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004).

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, **transferir o controle**

operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004).

[...]

§ 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) (BRASIL, 1999; BRASIL, 2004a, grifo nosso).

Destacam-se os principais aspectos para o emprego do Poder Naval em tais ações:

- decisão do Presidente da República;
- necessidade de esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal, quais sejam: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988)⁴;
- reconhecimento formal por parte do Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual, da indisponibilidade, inexistência ou insuficiência desses meios ao desempenho regular de sua missão constitucional;
- emprego de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado;
- transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública para a autoridade (das Forças Armadas) encarregada das operações; e
- emprego e preparo considerados atividade militar para fins de aplicação do Código Penal Militar.

O poder de polícia está estabelecido como sendo de competência das polícias estaduais, o que configura uma limitação constitucional à atuação do Poder Naval nesse tipo de atividade (LOUREIRO, 2006).

No âmbito do poder executivo, o assunto foi regulamentado pelo Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (Dec. 3.897/2001), elaborado com base no Parecer nº GM-025, da Advocacia-Geral da União. Tal Decreto basicamente repete o conteúdo aplicável da Constituição e da LC 97/99, com exceção contido nos art. 3º e 4º, um não previsto (art. 3º) e outro previsto de forma diversa (art. 4º) nos dispositivos supracitados.

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, [...] lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as

⁴ Apesar de não prevista na Constituição Federal, foi criada, em novembro de 2004, como instrumento de segurança pública, a Força Nacional de Segurança (CAVALCANTI, 2006; ROCHA, 2007).

ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, **que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares** [...] Art. 4º Na situação de emprego das Forças Armadas objeto do art. 3º, caso estejam disponíveis meios, conquanto insuficientes, da respectiva Polícia Militar, esta, **com a anuência do Governador do Estado**, atuará, **parcial ou totalmente**, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Os aspectos principais que foram acrescentados pelo Decreto supracitado referem-se a;

- atuação como Polícia Militar; e
- transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública para a autoridade encarregada das operações a **critério do Governador** (grifo nosso).

Conforme citado, a base para tal Decreto foi o Parecer nº GM-025, da Advocacia-Geral da União, o qual sustenta que:

[...] ao serem deslocadas para a responsabilidade de guardiãs da segurança pública, as Forças Armadas assumem a competência de **Polícia Militar** do Estado em que atuarão, com suas prerrogativas e as limitações previstas em lei para a força estadual (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2001, grifo nosso).

Pela simples análise desses dispositivos legais, fica claro que o entendimento legal de “Garantia da Lei e da Ordem” se confunde com as ações que são de competência das polícias militares e que as Forças Armadas não são instituições destinadas ao emprego prioritário nessas situações, não podendo, porém, ter seu emprego descartado.

A própria Marinha tem esse entendimento, que se verifica ao se analisar a sua missão. Ao separar as tarefas relacionadas à garantia da lei e da ordem das atribuições subsidiárias, deixa claro que o entendimento da Força diverge da abordagem de Rocha (2007) e Pereira (2004):

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as **atribuições subsidiárias** previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais (BRASIL, 2007, grifo nosso).

É nítida a distinção feita entre garantir a lei e a ordem e cumprir as atribuições subsidiárias.

Como principais exemplos de atuação do Poder Naval nessas ações, de acordo com Pereira (2004) e Loureiro (2006), podemos citar:

- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (ECO-92), no Rio de Janeiro, em 1992;
- Operação RIO, no Rio de Janeiro, em 1994/1995;
- Operação Mandacaru, no sertão de Pernambuco, em 1999/2000; e
- Operação Guanabara, no Rio de Janeiro, em 2002.

Mais recente, e ainda em curso, é a participação como integrante da Missão de Paz no Haiti (MINUSTAH), onde o Poder Naval se faz presente, prioritariamente, por meio de um contingente de 215 Fuzileiros Navais, que realizam diversas tarefas relacionadas à atuação como polícia militar, tais como:

- patrulhas, a pé e em viaturas, em vias urbanas e rurais;
- inspeções em automóveis e pedestres em busca de armas e drogas;
- apoio e Segurança às eleições;
- controle de Distúrbios e Manifestações perturbadoras da ordem e segurança;
- investidas contra locais de atividade criminosa; e
- segurança do porto, aeroporto e instalações sensíveis (BRASIL, 2008).

4.1.1 Justiça Militar x Justiça Comum

Cabe, aqui, observação importante quanto ao conteúdo do § 7º da LC 97/99, que enquadra o emprego das Forças Armadas na GLO como atividade militar. Há que se ter extremo cuidado, em decorrência de alteração recente do art. 9º do Código Penal Militar (CPM), objeto do assunto tratado no parágrafo supracitado, por meio da Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996.

Reportemo-nos ao CPM, com alterações impostas pela Lei 9.299/96:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

[...]

II - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:

[...]

c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão **de natureza militar**, ou em formatura, **ainda que fora do lugar sujeito à administração militar** contra militar da reserva, ou reformado, ou **civil**; (Redação dada pela Lei nº 9.299, de 8.8.1996)

[...]

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, **quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil**, serão da competência da justiça comum. (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.299, de 8.8.1996) (BRASIL, 1969; BRASIL, 1996, grifo nosso).

Não obstante o cuidado de se enquadrar as Operações de GLO como atividade militar, para efeito da apuração de crimes que venham a ser cometidos fora de área militar, ainda que praticados contra civil, há que se considerar que, de acordo com o parágrafo único, se o ilícito praticado contra a vida de civil for considerado doloso, o julgamento será feito pela justiça comum, o que, com certeza, não deixa os militares em situação muito confortável.

Após terem ocorrido alguns conflitos de competência envolvendo as Justiças Militar e Comum, o Supremo Tribunal Federal criou jurisprudência sobre o assunto quando, em julgamento do Recurso Extraordinário 260404/MG, realizado em 22 de maio de 2001, o Tribunal Pleno declarou a constitucionalidade do parágrafo único do art. 9º do Código Penal Militar (BRASIL, 2001).

Ou seja, no caso de cometerem crimes dolosos contra a vida de civil, é de entendimento da mais alta corte de que os militares serão julgados pela justiça comum.

No entendimento de José Coêlho Ferreira, Ministro do Superior Tribunal Militar, da análise combinada dos dispositivos legais vigentes, tanto do direito internacional quanto do nacional, é indiscutível que os crimes cometidos pelos militares das Forças de Paz deverão ser julgados pela justiça brasileira (FERREIRA, 2006).

Da análise combinada dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal e Ministro José Coêlho Ferreira, conclui-se que os militares das Forças de Paz também estão sujeitos ao julgamento pela justiça comum brasileira caso cometam crime doloso contra civil.

4.1.2 Contestações quanto à constitucionalidade dos dispositivos vigentes

Tanto a LC 97/99 quanto o Dec. 3.897/2001 são alvos de críticas por parte de juristas, que argumentam serem, em parte, inconstitucionais, pelo menos nas situações de normalidade.

Loureiro (2006) esclarece que o Decreto 3.897/2001, ao atribuir poder de polícia militar às Forças Armadas, acrescenta dispositivos não previstos na legislação de maior hierarquia.

A Constituição Federal estabelece que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal⁵, exceto na ocorrência de determinadas situações, dentre elas, “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”⁶, devendo o Decreto de intervenção especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução, nomear o interventor (se couber) e ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas⁷ (BRASIL, 1988).

Cavalcanti (2006) afirma que o emprego de forças federais nas ações de segurança pública, mesmo a pedido do Governador, em situações de normalidade, atenta contra o princípio federativo, só podendo ocorrer, então, se Presidente da República decretar a intervenção federal, quando amparado pela Constituição Federal.

De acordo com esse raciocínio, segundo Cavalcanti (2006), seriam inconstitucionais todos os dispositivos da LC 97/99 referentes à atuação das Forças Armadas nas ações de segurança pública e, por consequência, o Decreto que regulamenta, caso aplicados em situação de normalidade, ou seja, sem que haja intervenção federal.

João Rodrigues Arruda corrobora com a opinião de Cavalcanti (2006), e acrescenta, referindo-se ao Decreto:

O decreto presidencial parece mais um presente de grego para os militares [...] Como se constituinte fosse, conferiu poder de polícia às Forças Armadas [...] No mais, passeia pelo óbvio, [...] semeando mais dúvidas que certezas [...] De concreto, [...] criou uma nova forma de intervenção estranha à Constituição, diante do silêncio conivente do Congresso Nacional (ARRUDA, 2003).

Acrescenta Loureiro (2006) que há outros mecanismos que, além da intervenção federal, podem ser usados em situações específicas previstas na Constituição Federal, necessários à transferência do poder de polícia às Forças Armadas, quais sejam: os estados de defesa⁸ e de sítio⁹.

Cavalcanti (2006) chega ao ponto de afirmar que, em havendo ordem do Presidente da República para uma forma de intervenção federal sem respeito à Constituição, ocorreria, em tese, crime de responsabilidade, mas acrescenta que não caberia aos Comandantes militares a recusa ao cumprimento da ordem do Presidente, sob pena de se ver transferido para a tropa o exame de legalidade das ordens transmitidas pela cadeia hierárquica.

⁵ Art. 34

⁶ Art. 34, Inciso III

⁷ Art. 36, § 1º

⁸ Art. 136

⁹ Art. 137

4.2 Emprego nas ações de caráter permanente

4.2.1 Atribuições subsidiárias de execução direta

A LC nº 97/99, no que tange às atribuições subsidiárias do Poder Naval, estabelece:

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 (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Na legislação ordinária, o assunto é abordado pela Leis nºs 2.419, de 10 de fevereiro de 1955 (ainda em vigor) e 9.537, de 11 de dezembro de 1997. A primeira criou a Patrulha Costeira e a segunda dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional.

Em 6 de julho de 2004, foi expedido o Decreto nº 5.129 que, referindo-se às leis supracitadas e ao inciso IV do art. 17 da LC 97/99, alterou a designação de Patrulha Costeira para Patrulha Naval e estabeleceu:

Art. 1º A Patrulha Costeira, instituída pela Lei nº 2.419, de 10 de fevereiro de 1955, passa a ser denominada Patrulha Naval.

Parágrafo único. A Patrulha Naval, sob a responsabilidade do **Comando da Marinha**, tem a finalidade de **implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos**, em águas jurisdicionais brasileiras, na Plataforma Continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Segundo Pereira (2004), o estabelecimento da Patrulha Naval fornece os meios para que a Marinha incremente sua fiscalização nas águas jurisdicionais brasileiras, no cumprimento de uma de suas atribuições subsidiárias.

Cabe, aqui, esclarecer as diferenças entre as atribuições de Polícia Marítima, inerentes à Polícia Federal, e as de Polícia Naval, próprias da Marinha. Para tal, precisamos recorrer à Carta Magna e a Rocha (2007):

Art. 144 [...]

§ 1º A polícia federal, [...] destina-se a:

III - exercer as funções de **polícia marítima**, aeroportuária e de fronteiras [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Assim, cabe à Marinha, as atribuições da Polícia Naval, no exercício do poder de polícia administrativa, através das Capitânicas dos Portos e, à Polícia Federal, as atribuições de Polícia Marítima, no exercício do poder de **polícia de segurança pública**, 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 (ROCHA, 2007, grifo nosso).

Cabe ressaltar que o art. 6º do Decreto supracitado estabelece que pode haver representantes de órgãos federais ou estaduais nas patrulhas navais, para atuarem no cumprimento de competências legais específicas.

4.2.2 Atribuições subsidiárias de cooperação

A mesma LC nº 97/99 restringe a atuação do Poder Naval 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”:

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) (BRASIL, 1999; BRASIL, 2004a, grifo nosso)

Nesse caso, não há a participação da Marinha na repressão aos ilícitos, mas apenas tarefas de apoio, o que marca a diferença básica destas atribuições para aquelas que envolvem a sua participação direta por força de dispositivo legal, conforme abordado.

Não existe uma regulamentação específica para essas atribuições, o que permite o apoio à diversos órgãos federais nessas quatro áreas (logística, inteligência, comunicações e instrução), nas mais variadas situações em que tal apoio seja solicitado.

5 CONCLUSÃO

O aumento da violência, particularmente nos grandes centros urbanos fez aumentar a demanda por segurança e o clamor pelo emprego de ações de maior impacto, como o emprego das Forças Armadas no combate a criminalidade, não obstante não haver consenso quanto a tal medida, por terem tais instituições destinação precípua diversa.

O arcabouço jurídico vigente, porém, deixa margem para que, sob determinadas condições, o emprego das Forças Armadas não seja descartado.

Existe o entendimento comum, ratificado pelo texto da legislação infraconstitucional, de que a expressão “Garantia da Lei e da Ordem” está intimamente ligada ao conceito de “Segurança Pública”, no sentido em que ela está relacionada idéia de combate à criminalidade urbana, contra a qual se aplica o poder de polícia para garantir a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

As diversas constituições do período republicano contemplaram a possibilidade de emprego das Forças Armadas na manutenção da lei e da ordem.

Atualmente, nesse mesmo contexto, não obstante a Constituição de 1988 prever o emprego do Poder Naval, a legislação infraconstitucional impõe diversas condições para a sua concretização.

É de entendimento do Supremo Tribunal Federal que de que os militares que cometerem crimes dolosos contra civis, serão julgados pela justiça comum, podendo tal entendimento ser estendido àqueles que venham a cometer tais crimes quando atuando em forças de paz.

Há juristas que defendem a idéia de que, para que as Forças Armadas, aí incluída a Marinha, possam vir a ser empregadas nessas situações, é necessária existência de de situações de anormalidade institucional, previstas na própria Constituição, com a conseqüente decretação da intervenção federal, do estado de defesa ou do estado de sítio. Nesse sentido, seriam inconstitucionais todos os dispositivos legais que prevêm tal emprego das Forças Armadas em situação de normalidade institucional.

Ainda no contexto da garantia da lei e da ordem, e em outras circunstâncias específicas, existe a possibilidade de emprego do Poder Naval em missões de caráter permanente que podem, também, ser consideradas como sendo de segurança pública, a serem realizadas no mar e águas interiores, enquadradas como atribuições subsidiárias, tanto de execução direta, no exercício de Polícia Naval quanto em caráter de cooperação com outros órgãos.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer n.º GM-025, de 29 de julho de 2001. *As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação.* Disponível em: <http://200.181.70.163/pareceres/index_default.htm>. Acesso em: 25 jun. 2008.

ARRUDA, João Rodrigues. Forças Armadas e segurança pública. *Política e Estratégia Brasileiras de Defesa, Segurança e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, n. 232, p. 26-27, jul. 2003 / set. 2004.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001*. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. *Decreto n. 5129, de 6 de julho de 2004*. Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5129.htm. Acesso em: 27 de jun. 2004.

_____. _____. *Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969*. Código Penal Militar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. *Lei n. 9.299, de 7 de agosto de 1996*. Altera dispositivos dos Decretos-leis n.ºs 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9299.htm. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. *Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. *Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004a*. Altera a Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp117.htm. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. *Constituição (1891). Constituição da República Federativa do Brasil, 1891*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. (1934). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1934*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. (1937). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1937. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. (1946). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1946. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 consolidado até a emenda n. 56. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm>. Acesso em: 27 jun. 2008.

_____. Comando da Força de Fuzileiros da Esquadra. *Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH)*. 2008. Disponível em <https://www.mar.mil.br/comffe/missao_de_paz.htm>. Acesso em 31 de julho de 2008.

_____. Comando da Marinha. *Missão e Visão de Futuro da Marinha*. 2007. Disponível em <https://www.mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm>. Acesso em 27 jun. 2008.

_____. Estado- Maior da Armada. *EMA-305: Doutrina Básica da Marinha*. Brasília, 2004b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Alegação de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 9º do Código Penal Militar introduzido pela Lei 9.299, de 7 de agosto de 1996. Recurso extraordinário n. RE 260404/MG. José Felício da Silva e Tadeu do Espírito Santo versus Ministério Público Estadual. Relator Ministro Moreira Alves. Brasília, DF. Acórdão de 22 de mar. 2001. *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27 jun. 2008.

CAVALVANTI, Ubyratan Guimarães. O atual ordenamento jurídico e o respaldo para o emprego das FA na GLO. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, n. 8, p. 32-46, dez. 2006. Semestral.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI*. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, José Coêlho, As forças de paz, os crimes militares e o Tribunal Penal Internacional, *STM em revista*. Brasília, n. 4, ano 3, p. 8-10, jul.-dez. 2006. Semestral.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS A. C. *Manual para Publicações Técnico-Científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

LOUREIRO, César Lopes. Aspectos legais das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. *O Anfíbio*. Rio de Janeiro, n. 25, ano XXVI, p. 103-111, 2006. Anual.

PEREIRA, Carlos Eduardo Milagres. As Forças Armadas e as Ações de Garantia da Lei e da Ordem. Aspectos Operacionais, Políticos e Jurídicos. *Revista da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 44, p. 171-384, 2004. Semestral.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. Utilização das Forças Armadas no policiamento das fronteiras, da costa marítima e do espaço aéreo. *Consultoria Legislativa*. Brasília, dez. 2007. Disponível em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema21/2007_12892_William%20Woo.pdf>. Acesso em 27 jun. 2008.