

MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

PLÍNIO CARDOSO DOS SANTOS

POLICIAMENTO NAVAL:
A ATRIBUIÇÃO DA MARINHA DO BRASIL CONTRA CRIMES NO MAR

Rio de Janeiro

2016

D237 Santos, Plínio Cardoso dos

Policiamento naval: a atribuição da marinha do brasil contra crimes no mar/ Plínio Cardoso dos Santos. __ Rio de Janeiro, 2016. 171f.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2016. Orientador: Rodrigo Fernandes More.

1. Segurança marítima – Brasil. 2. Defesa de costa – Brasil. 3. Direito marítimo – Brasil. 4. Patrulha naval – Brasil. I. More, Rodrigo Fernandes. II. Escola de Guerra Naval (BRASIL). II.Título.

CDD 343.81096

PLÍNIO CARDOSO DOS SANTOS

POLICIAMENTO NAVAL:

A ATRIBUIÇÃO DA MARINHA DO BRASIL CONTRA CRIMES NO MAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.

Área de Concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Rodrigo Fernandes More
(EGN/ESG/UNIFESP)

Rio de Janeiro

2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

PLÍNIO CARDOSO DOS SANTOS

POLICIAMENTO NAVAL:

A ATRIBUIÇÃO DA MARINHA DO BRASIL CONTRA CRIMES NO MAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.

Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em 14 de abril de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Fernandes More – EGN/ESG/UNIFESP – Orientador

Doutor em Direito Internacional (Universidade de São Paulo, USP)

Prof. Dr. Cláudio José Langroiva Pereira – PUC-SP

Doutor em Direito Processual Penal (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP)

Prof. Me. Claudio Rogério de Andrade Flôr – EGN

Mestre em Ciência Política (Universidade Federal Fluminense, UFF)

V. Exa. Me. Etiene Coelho Martins – Juiz Federal em São Paulo (notório saber)

Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública (Centro de Altos Estudos de Segurança)

AGRADECIMENTOS

À Marinha do Brasil, por meio de sua Escola de Guerra Naval, por conceber um programa que reúna civis e militares para refletir e analisar temas de interesse nacional. A abertura a novas ideias e a diferentes paradigmas é fundamental para o aprimoramento pessoal e institucional.

Aos servidores da Escola de Guerra Naval, principalmente a ex-secretária do PPGEM SO Lucileia e o CMG Castilho, secretário-executivo do Centro de Estudos Políticos Estratégicos, o qual compartilhou a franqueza e a vibração que devem pautar a vida. Nunca será esquecido!

Ao meu orientador, prof. Rodrigo More, pela confiança em mim depositada e pelos sábios conselhos dados ao longo dos últimos dois anos. Nossas conversas me ofereceram uma experiência única para entender o direito internacional.

Ao professor CMG André Panno Beirão, por ter me apoiado desde o início e, tendo sido o primeiro coordenador, por ter feito o PPGEM dar certo. Além disso, a disciplina por ele ministrada, “Segurança e o direito aplicado às operações militares no mar” e os debates ao longo do curso foram fundamentais para a realização desta pesquisa.

Aos professores CMG José Augusto de Moura, uma das pessoas mais cultas que já conheci, CMG Cláudio Correia e CMG Cláudio Rogério Flôr, por terem me possibilitado conhecer a importância dos estudos prospectivos e das simulações. Uma frase deste último confirmou a minha boa escolha pelo PPGEM: “nós, como homens públicos, devemos procurar produzir coisas que sejam úteis à sociedade”. Esta pesquisa está imbuída dessa intenção. Sua experiência na Marinha enriquecerá a banca examinadora.

A todos os alunos da primeira turma do PPGEM, especialmente Piñon, Wagner, Felipe Medeiros, Thiago Sarro, Soraya e Rodney. Agradeço a amizade e a felicidade por terem compartilhado momentos e discussões. Aos pesquisadores do Programa Pró-Defesa III e aos funcionários da PUC-Rio pela gestão das atividades decorrentes da bolsa de estudos.

Ao prof. Cláudio Langroiva, nosso professor de “Criminalidade Transnacional” na Faculdade de Direito da PUC-SP, advogado criminalista e líder do grupo de pesquisa sobre segurança pública daquela universidade, pela generosidade em ter aceitado prontamente o convite.

Ao juiz federal Etiene Martins, que conhecemos por ocasião de um curso na Academia de Direito Internacional de Haia, na Holanda, convidado a compor a banca pelo notório saber. Sua peculiar experiência acadêmica, policial e judicial no enfrentamento da criminalidade transnacional também muito enriquecerá a avaliação desta pesquisa.

À minha mãe, Sandra, pela referência de garra e coragem e por tantas vezes ter me ajudado nas longas e cansativas viagens necessárias ao mestrado. À Clarissa, minha namorada, e aos amigos de infância Paulo Cezar e Ronaldo por terem sempre me apoiado.



Esta pesquisa foi financiada pela CAPES e pelo Ministério da Defesa por meio do edital PRÓ-DEFESA n° 031/2013, com o projeto “O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul: Política Externa e Estratégia de Defesa” realizado pela PUC-Rio, EGN e UFRGS.

RESUMO

Com a Lei Complementar 136/2010 surgiu para a Marinha do Brasil a atribuição de prevenção e repressão de crimes no mar. Até então, a Marinha somente tinha o dever de combater a criminalidade quando havia a solicitação de algum órgão federal ou quando, no desempenho da atividade de patrulha naval, era flagranteado algum delito. Como é controverso o emprego das Forças Armadas na segurança interna, objetivamos analisar se poderia a Lei Complementar 97/1999, com suas alterações, como norma geral de emprego, criar para as Forças Armadas alguma atribuição tipicamente policial, de modo permanente, ainda que durante tempo de normalidade institucional, para que contribuam com a segurança interna do País. Nesse sentido, procuramos identificar as prerrogativas e as restrições jurídicas, relativas a esta atribuição, decorrentes das normas domésticas e internacionais, principalmente da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar. Com essa finalidade, analisamos os interesses existentes no provimento da segurança marítima, a autoridade do Estado para exercer policiamento no mar, as vulnerabilidades da segurança costeira, a legitimidade do propósito militar na segurança doméstica e a evolução da atividade de patrulha naval. Como metodologia de pesquisa, consultamos a legislação pertinente e pesquisamos a posição institucional constante em documentos e sítios oficiais, bem como realizamos consultas a especialistas e enviamos questionários aos Distritos Navais com jurisdição marítima. O principal resultado encontrado foi constatar ser legítimo o emprego das Forças Armadas na segurança interna do Brasil, mesmo em situações de normalidade institucional, nas regiões fronteiriças, pois nelas existe um interesse comum para a defesa e para a segurança nacional. Por este motivo, entendemos ser constitucional o emprego das Forças Armadas em locais onde a indisponibilidade, a inexistência e a insuficiência dos instrumentos de segurança pública são inerentes, notadamente em razão das dificuldades operacionais de permanência e logística. Concluímos que há a necessidade de se adequar o item 4.4 da Doutrina Básica da Marinha ao artigo 16-A da Lei Complementar 97/1999, uma vez que cabe a uma norma infralegal apenas conferir eficácia e eficiência ao exercício do dever legal, excluindo-se assim requisitos e impedimentos não previstos em lei. Com isto, esta atribuição deve ser realizada de modo rotineiro, tanto de ofício como em razão da solicitação direta de qualquer órgão do Poder Executivo. Esperamos assim contribuir com o aperfeiçoamento das capacidades do País para o combate de crimes no mar.

Palavras-chave: Segurança marítima no Brasil. Policiamento naval. Aplicação da lei no mar.

ABSTRACT

The Complementary Law 136 enacted in 2010 authorized the Brazilian Navy to prevent and suppress crimes at sea. Until then, the Navy only had the duty to combat crimes when there was a request by a federal agency or in *flagrante delicto* crimes while conducting naval patrol. As the employment of the Armed Forces at internal security is considered controversial, we analyzed if could the Complementary Law 97/1999, as emended, vested the Armed Forces any attribution typically done by police, even in a permanent time during a period of institutional normality, to contribute to the internal security of the country. So, we try to identify the prerogatives and legal restrictions relating to this attribution, resulting from domestic and international standards, particularly the United Nations Convention on the Law of the Sea. We analyzed the interests in the provision of maritime security, the State authority to exercise policing at sea, the vulnerability of coastal security, the legitimacy of the military purpose in domestic security and the development of the naval patrol activity. As research methodology, we have consulted the relevant legislation and research the institutional position in official documents and websites, as well as carry out consultations with specialists and we have sent questionnaires to the Naval Districts with maritime jurisdiction. The main result found is the legitimacy of the employment of the armed Forces in internal security of Brazil, even during institutional normality. Border regions have a common interest in the defence and national security purposes. For this reason, we believe that it is constitutional to employ of the armed forces in places where the unavailability, the absence and insufficiency of public security instruments are inherent, mainly because of the operational difficulties of permanence and logistics. We concluded there is a necessity to adjust the item 4.4 of the Basic Navy Doctrine to the Complementary Law 97/1999 (article 16-A), excluding the requirements and impediments not provided by law, because a infralegal norm should only turn effective and efficient the exercise of the legal duty. By this, this attribution should be performed even without a request or as result of a direct request of any agency of the Executive Power. We hope to contribute with the improvement of the country's capacity to combat crimes at sea.

Keywords: Maritime security in Brazil. Naval policing. Law enforcement at sea.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

| | |
|---------------|--|
| AGU | Advocacia Geral da União |
| ANP | Agência Nacional do Petróleo |
| ANTAQ | Agência Nacional de Transportes Aquaviários |
| CCSM | Centro de Comunicação Social da Marinha |
| CNUDM | Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar |
| COMCONTRAM | Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo |
| CONPORTOS | Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis |
| DBM | Doutrina Básica da Marinha |
| DN | Distrito Naval |
| DPC | Diretoria de Portos e Costas |
| EGN | Escola de Guerra Naval |
| END | Estratégia Nacional de Defesa |
| FAB | Força Aérea Brasileira |
| ICMBio | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| Marinha ou MB | Marinha do Brasil |
| MJ | Ministério da Justiça |
| MPM | Ministério Público Militar |
| Op GLO | Operações de Garantia da Lei e da Ordem |
| PF | Polícia Federal |
| USCG | <i>United States Coast Guard</i> |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1. Narcosubmarino encontrado no Pará, em dez.2015..... | 15 |
| Figura 2. Relação entre segurança nacional, institucional e pública..... | 28 |
| Figura 3. Segurança marítima: interesse para defesa, segurança nacional e segurança pública | 33 |
| Figura 4. Patrulha Naval no litoral brasileiro | 45 |
| Figura 5. Zona Econômica Exclusiva brasileira..... | 48 |
| Figura 6. Área SAR no Oceano Atlântico | 55 |
| Figura 7. Concorrência de atuação contra delitos nas regiões portuárias..... | 65 |
| Figura 8. Projeção equivalente do Brasil sobre a Europa..... | 67 |
| Figura 9. Área de responsabilidade dos DNS | 71 |
| Figura 10. Atuação da Marinha em regiões portuárias e no mar e interesses para a segurança interna e para a defesa | 94 |
| Figura 11. Patrulha Naval após 2010..... | 116 |
| Figura 12. Relação: Patrulha Naval x Ações contra delitos | 118 |
| Figura 13. Relação entre crimes transfronteiriços e transnacionais | 147 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1. Diferenças entre policiamento naval e policiamento marítimo | 61 |
| Tabela 2. Resultados de pesquisa de campo..... | 72 |
| Tabela 3. Emprego do Exército Brasileiro (2008-2010) | 91 |
| Tabela 4. Art. 16-A x art. 17, V, da LC 97/1999..... | 95 |
| Tabela 5. Órgãos e atividades de segurança pública | 104 |
| Tabela 6. Objetivos do Serviço de Patrulha Costeira de 1955 | 109 |
| Tabela 7. Polícia Naval em 1982..... | 112 |
| Tabela 8. Atividades de segurança marítima em 1982..... | 113 |
| Tabela 9. Fundamentos legais da Patrulha Naval em 2004..... | 117 |
| Tabela 10. Comparação: Patrulha Naval x Ações contra delitos..... | 119 |
| Tabela 11. Restrições aos agentes da Marinha nas ações contra crimes | 136 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1. A ÁREA DA PESQUISA | 19 |
| 1.1 Estudos de segurança, defesa e estratégia no Brasil | 19 |
| 1.2 Estudos Marítimos | 23 |
| 1.3 Distinção entre segurança e defesa..... | 24 |
| 1.4 Segurança Marítima | 29 |
| 1.5 Normas internacionais de <i>maritime security</i> | 34 |
| 2. A AUTORIDADE DO ESTADO PARA COMBATER CRIMES NO MAR..... | 39 |
| 2.1. Direito ao mar | 39 |
| 2.2 No mar territorial..... | 43 |
| 2.3 Na zona contígua..... | 46 |
| 2.4 Na zona econômica exclusiva | 47 |
| 2.5 Em alto mar | 52 |
| 3. A SEGURANÇA CONTRA CRIMES NA COSTA BRASILEIRA | 57 |
| 3.1 Primórdios da organização político-administrativa..... | 57 |
| 3.2 Polícia Federal no policiamento marítimo | 60 |
| 3.3 Vulnerabilidade da segurança portuária..... | 62 |
| 3.4 Desafio da Consciência Situacional Marítima | 66 |
| 3.5 Marinha do Brasil e resultados da pesquisa de campo | 69 |
| 3.5.1 Jogos de segurança como método didático | 78 |
| 4. O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA..... | 81 |
| 4.1 Atribuições das Forças Armadas | 81 |
| 4.1.1 Atribuições principais | 86 |
| 4.1.2 Atribuições acessórias | 88 |
| 4.1.3 Atribuições subsidiárias | 90 |
| 4.1.4 Atribuições subsidiárias particulares da Marinha do Brasil | 92 |
| 4.2 O Poder Naval nas atividades de emprego limitado da força..... | 96 |
| 4.2.1 Conceituação e atividades | 96 |
| 4.2.2 Poder de polícia..... | 97 |
| 4.3 Reflexões sobre a constitucionalidade | 100 |
| 5. A EVOLUÇÃO DA PATRULHA NAVAL CONTRA CRIMES NO MAR | 109 |
| 5.1 Serviço de Patrulha Costeira de 1955 | 109 |

| | |
|---|-----|
| 5.2 Regulamento para o Tráfego Marítimo de 1982 | 111 |
| 5.3 Lei da Segurança do Tráfego Aquaviário de 1997..... | 114 |
| 5.4 O regulamento da Patrulha Naval de 2004..... | 117 |
| 5.5 Patrulha Naval na Doutrina Básica da Marinha | 121 |
| 6. OUTROS LIMITES E PODERES PARA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DE CRIMES NO MAR | 126 |
| 6.1 Direito de visita e perseguição | 126 |
| 6.2 Jurisdição criminal a bordo de navio estrangeiro operado com fins comerciais | 129 |
| 6.3 Competências exclusivas de agentes policiais | 134 |
| 6.4 Distinção entre ações de investigação criminal e de inteligência..... | 137 |
| 6.5 Aplicação da lei penal brasileira no mar | 139 |
| 6.6 Crimes transfronteiriços e ambientais | 145 |
| CONCLUSÃO | 149 |
| RECOMENDAÇÕES | 156 |
| ANEXO I - Questionário da Pesquisa..... | 158 |
| ANEXO II - Recomendações do Grupo de Peritos do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes constantes do relatório “Combate ao Crime Organizado Transnacional praticado no Mar”, de 2013..... | 160 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 163 |

INTRODUÇÃO

As consequências da violência, particularmente em países em desenvolvimento, tendem a ser subestimadas, segundo informa a Organização Mundial da Saúde (OMS)¹. A criminalidade impacta diretamente em despesas públicas como serviços de segurança e socorro, justiça criminal e administração penitenciária. Há também gastos indiretos com grande impacto na economia e no bem-estar social. A criminalidade afeta a produtividade do trabalho ao gerar, por exemplo, traumas que requerem tratamento de saúde, afastamento do trabalho e mortes prematuras. Além disso, afeta os investimentos e o turismo no País.

A OMS publicou em 2014 um relatório sobre a prevenção da violência realizado em parceria com o Programa do Desenvolvimento das Nações Unidas e o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime. Entre os estudos lá sintetizados, há a estimativa de que somente em um ano os custos econômicos diretos e indiretos da violência no Brasil somaram o equivalente a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB)². Isso é equivalente a quase todo o orçamento do Ministério da Defesa, atualmente em 1,4% do PIB³.

Esse relatório mostra que a taxa de homicídios no Brasil caiu entre 2003 e 2007, aproximadamente, de 29 para 25,5 para cada 100 mil habitantes. Entretanto, desde então, a taxa vem aumentando, tendo alcançado quase 28 em 2010⁴ e 28,8 em 2014⁵. Portanto, vemos que no período esta taxa tem se mantido bastante alta, apesar dos esforços de manipulação estatística⁶. As despesas governamentais em segurança pública, comparativamente, estão abaixo de países com PIB próximo ao brasileiro. Em 2013, o Brasil despendeu 1,26% do PIB

¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global status report on violence prevention 2014*, 2014. p. 17-18.

² Idem.

³ JORNAL O ESTADO DE S. PAULO, '*Queremos 2% do PIB obrigatoriamente para as Forças Armadas*', diz Aldo, de 23.fev.2016.

⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION, *op. cit.*, p. 103.

⁵ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário brasileiro da segurança pública de 2015*. (Referente a 2014), 2015. p. 6.

⁶ São conhecidos os artifícios dos governos estaduais na manipulação de dados criminais. Por esse motivo, os dados de violência mais confiáveis são os de homicídios, devido à dificuldade de omiti-los. Vale notar que o governo do Estado de São Paulo vem celebrando uma taxa proporcional abaixo de 10, contabilizando cada ocorrência, ainda que envolva várias mortes violentas, como um único caso de homicídio. In: JORNAL FOLHA DE S. PAULO. *SP registra taxa anual de homicídio de 8,73 por 100 mil, a menor desde 1996*, de 26.jan.2016: "Uma chacina com oito mortes, como ocorreu ano passado em Osasco, é considerada como um único caso". Vale dizer que as "estatísticas" de homicídios costumam não contabilizar latrocínios, mortes suspeitas e mortes provocadas por intervenção policial.

em segurança pública, enquanto a França despendeu 1,38% e o Reino Unido, 1,56% (ambos com taxa proporcional de homicídios em 1,0)⁷.

Historicamente, a União investe pouco em segurança pública, sendo gastos apenas 0,5% do orçamento federal na área, conforme dados de 2014⁸. A Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, tem compilado dados estatísticos em parceria com a organização não governamental Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Segundo seus estudos, em 2014 ocorreram 58.497 mortes violentas, entre as quais 398 de policiais⁹. Se de fato não temos riscos à defesa nacional desde o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, por outro lado apresentamos números de homicídios superiores a países em guerra.

No governo Lula (2003-2010) foi criada uma legislação com o fim de autorizar o emprego das Forças Armadas na segurança, principalmente na faixa fronteiriça terrestre, onde o notório descontrole facilita o tráfico de armas, drogas e mercadorias ilegais. As Forças Armadas, às vezes as únicas instituições estatais permanentes nessas regiões, conviviam com a impunidade. Evidentemente, tal descontrole fragiliza a credibilidade das instituições de uma forma geral. Uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, a fim de avaliar a percepção de confiança nas instituições e nas leis, constatou que 81% dos entrevistados concordam que é fácil desobedecer às leis do País¹⁰.

As descobertas de petróleo na última década, bem como de outras riquezas localizadas no subsolo marinho, aumentaram a importância dos interesses da defesa no litoral. Com isso, cresceu também a necessidade de controle de quaisquer atos hostis ao longo da costa. Fruto dessas circunstâncias, as quais se somam à crise da segurança pública, surgiu a referida legislação de modo a dotar as únicas instituições com condições de atuação permanente nas fronteiras terrestres e no mar, e no espaço aéreo sobrejacente, de poderes típicos daqueles órgãos de segurança pública.

⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014*. (Referente a 2013), 2014, p. 7. Comparando-o ao referido relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS), que se baseia em dados do Ministério da Saúde, há aparentemente divergência na taxa de homicídios de 2013. Preferimos os dados da OMS, pois são notórias as fraudes nas estatísticas divulgadas pelas secretarias estaduais de segurança pública.

⁸ Idem, *Anuário brasileiro da segurança pública de 2015*. (Referente a 2014), 2015, p. 54.

⁹ Ibidem, p. 6.

¹⁰ Idem, 2014, p. 7.



Figura 1. Narcosubmarino encontrado no Pará, em dez.2015

Não se pode ignorar que as fragilidades na segurança interna afetam as condições de defesa nacional. Exemplo disso foi o submarino de 17 metros e quase 15 toneladas encontrado recentemente no município de Vigia, no Pará¹¹. Vale destacar que tal município, situado na entrada da Baía de Marajó, estando portanto localizado próximo à futura sede da Segunda Esquadra, em Belém. A operação de um submarino em águas territoriais brasileiras revela a necessidade de a Marinha exercer suas prerrogativas legais para prevenir e reprimir atos e atividades hostis que ofendam, como no caso, os interesses os interesses comuns da defesa nacional e da segurança interna do País.

Nesse sentido, como recorte metodológico iremos nesta pesquisa focar a atribuição recebida pela Marinha do Brasil em 2010. Naquele ano, com a edição da Lei Complementar 136 foi acrescentado o artigo 16-A na lei que regula a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (Lei Complementar 97/1999), determinando sua atuação, permanentemente, contra crimes transfronteiriços e ambientais. Importa dizer que até então as Forças Armadas somente poderiam atuar contra a criminalidade nas operações de garantia da lei e da ordem e em outras hipóteses de anormalidade institucional. Nos termos do referido artigo 16-A:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores,

¹¹ Notícia na época amplamente noticiada, a exemplo do portal de notícias G1, disponível em: <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/12/policia-investiga-verdadeira-origem-do-submarino-encontrado-no-para.html>. Acesso em 28.jan.2016.

independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito.

Nota-se da redação transcrita que essa atribuição está baseada em ações preventivas e repressivas, mas também em outras modalidades de ações contra delitos transfronteiriços e ambientais. Por esse motivo, a Doutrina Básica da Marinha denomina essa atribuição, genericamente, de “ações contra delitos transfronteiriços e ambientais”¹². Como pode ser percebido, desse enunciado legal decorrem diversas questões jurídicas a serem examinadas, as quais servem para balizar a atuação tipicamente policial da Marinha. Nossa pesquisa focará a atuação no mar, onde existem restrições provenientes do direito internacional.

Iniciamos esta pesquisa apresentando ao leitor o panorama dos estudos de segurança, defesa e estratégia no País, explicando a relevância temática da segurança marítima em um curso inédito de mestrado em Estudos Marítimos. Distinguimos a segurança doméstica da defesa nacional com fins de entender quais são os interesses envolvidos no provimento da segurança marítima, bem como quais são as principais normas internacionais contra a prática de hostilidades no mar.

No segundo capítulo estudaremos a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM) a fim de encontrar os limites ao exercício da autoridade estatal para fins de combate à criminalidade no mar. Veremos que em cada região marítima essa autoridade é reconhecida ou restringida com o objetivo de conciliar a liberdade da navegação com o aproveitamento, a proteção e a conservação dos recursos marinhos. Veremos que a CNUDM autoriza a Marinha a combater crimes transfronteiriços e ambientais, ainda que em alto mar.

No terceiro capítulo estudaremos os primórdios da organização da segurança costeira a fim de entender o atual modelo brasileiro. Nesse sentido, veremos a atribuição e a capacidade da Polícia Federal para o policiamento marítimo. Devido ao extenso litoral brasileiro, entendemos que os locais de maior eficiência para a atuação da Marinha na prevenção e repressão de crimes no mar são as regiões portuárias, motivo pelo qual

¹² Doutrina Básica da Marinha, item. 4.4.

procuramos entender o modelo de segurança portuária vigente e as possibilidades de atuação da Marinha.

De todo modo, para combater crimes no mar a Marinha precisa identificar quais são as balizas jurídicas que permitem ou restringem sua atuação, bem como as deficiências institucionais a serem aprimoradas. Com esse objetivo, realizamos uma pesquisa junto aos Distritos Navais. A análise dos resultados nos permitiu sugerir as recomendações constantes no final desta pesquisa.

O emprego das Forças Armadas na segurança interna implica avaliarmos sua legitimidade. Com esse propósito, no quarto capítulo procuramos identificar as suas atribuições e refletir sobre a constitucionalidade das Forças Armadas poderem desempenhar funções tipicamente policiais de modo permanente, tal como vem ocorrendo em razão da legislação criada entre 2004 e 2010.

No caso da Marinha, veremos no capítulo 5 a evolução da atividade denominada patrulha naval. Antes limitada a atuar reativamente contra a criminalidade, ela sofreu alteração após a atribuição de 2010. Como a patrulha naval não se confunde com a nova atribuição, empregamos no título a expressão “policimento naval” para nos referirmos às ações contra crimes no mar. Ao final desta obra, esperamos conseguir ter demonstrado o porquê de não nos apegarmos à terminologia atualmente usada na Doutrina Básica da Marinha.

No último capítulo, enfrentaremos alguns subtemas polêmicos embora inevitáveis para a realização do policimento naval. Nesse sentido, veremos os limites do direito de visita e perseguição a navios e a possibilidade de exercício da jurisdição criminal a bordo de navios de bandeira estrangeira operados com fins comerciais, ambos os temas regulados pela CNUDM. Conforme vimos na redação do referido artigo 16-A, é vedado à Marinha o desempenho de medidas exclusivas de polícia judiciária. Veremos quais são elas, certos de que existem ainda outros atos que somente podem ser exercidos por agentes policiais.

Será que o pessoal da Marinha pode realizar atividades de inteligência contra a criminalidade no mar, por exemplo? E ações investigativas? Outro tema necessário de ser estudado é a aplicação da lei penal brasileira no exterior, notadamente no mar. Veremos quais

são os critérios e as limitações para isso. Por fim, veremos sucintamente o que são os crimes transfronteiriços e ambientais a serem enfrentados pela Marinha.

1. A ÁREA DA PESQUISA

1.1 Estudos de segurança, defesa e estratégia no Brasil

Devido ao ineditismo de um programa de mestrado profissional em Estudos Marítimos no Brasil, faremos inicialmente algumas considerações que demonstram a pertinência temática de nossa pesquisa com os objetivos deste programa de pós-graduação e da provedora da bolsa de estudos, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A mais antiga e tradicional instituição brasileira de altos estudos militares é a Escola Superior de Guerra (ESG), que entre 1949 e 2014 formou oito mil alunos em cursos sobre assuntos de defesa¹³. No entanto, a Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008, considera como uma das principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País a falta de articulação que a ESG apresenta, seja com o governo federal seja com a sociedade, para o “desenvolvimento e consolidação dos conhecimentos necessários ao planejamento de defesa e no assessoramento à formulação de políticas e estratégias decorrentes”¹⁴.

Vale dizer que a CAPES não considera nenhum dos cursos da ESG como pós-graduação. Nos estudos sobre segurança, defesa e estratégia realizados no meio civil destaca-se o programa “San Tiago Dantas”, comum aos cursos de Relações Internacionais da PUC-SP, da UNICAMP e da UNESP¹⁵, existente desde 2003. Com o objetivo de implantar no País redes de cooperação acadêmica na área de defesa nacional, em agosto de 2005 a CAPES publicou, em parceria com o Ministério da Defesa, o primeiro edital do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (PRÓ-DEFESA).

Por meio desse edital foram fornecidos recursos financeiros para a formação de pós-graduandos na Universidade Federal Fluminense (UFF), sendo associadas ao projeto as demais três instituições brasileiras de altos estudos militares – a Escola de Guerra Naval

¹³ MINISTÉRIO DA DEFESA, tópico de “Ensino e Pesquisa” do sítio oficial da Escola Superior de Guerra (ESG), s/d.

¹⁴ ESTRATÉGIA NACIONAL DEFESA. Decreto n. 6.703/2008, tópico “II – Medidas de Implementação”. Vale dizer que no primeiro semestre de 2016 será enviada ao Congresso Nacional a nova versão da END, conforme a revisão quadrienal prevista no art. 9º, § 3º, II da Lei Complementar 97/1999.

¹⁵ Com mestrado desde 2003 e doutorado desde 2011, esse programa de Relações Internacionais possui entre as áreas de concentração a de “paz, defesa e segurança internacional”. As siglas se referem à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP).

(EGN), a Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME) e a Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica, da Universidade da Força Aérea (ECEMAR/UNIFA)¹⁶.

Frisa-se que a END também considera como vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País o baixo envolvimento da sociedade brasileira com assuntos de defesa e a escassez de especialistas civis nesses temas. Também é apontada a inexistência de uma carreira civil na área de defesa, parecendo explicar a outra vulnerabilidade apresentada: a pouca atratividade dos cursos da área¹⁷. Fato é que, mesmo não havendo tal carreira, a oferta de cursos na área tem aumentado desde então.

Apesar da existência do Ministério da Defesa desde 1999, órgão civil que nos países democráticos coordena as atividades e estabelece as prioridades para a execução orçamentária do setor, seu quadro de servidores é formado, basicamente, apenas por militares, cuja evolução normal da carreira o torna altamente rotativo¹⁸. Com o fim de dotá-lo de um quadro civil e permanente, a END prevê como diretriz que “as iniciativas destinadas a formar quadros de especialistas civis em defesa permitirão, no futuro, aumentar a presença de civis em postos de dirigentes no Ministério da Defesa”¹⁹.

Deve-se ressaltar que a mesma lei que gerou o artigo 16-A (a Lei Complementar 136/2010), dotou o ministro da Defesa de um quadro permanente de assessoramento militar com a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas²⁰. Certamente, essa nova estrutura, dirigida por oficiais gerais e superiores, supriu grande parte das deficiências de assessoramento. Entretanto, a prática internacional tem revelado que a diversidade de fontes informativas e analíticas é fundamental ao processo decisório e, nesse sentido, os analistas civis propiciariam, em tese, análises não corporativas para a avaliação das políticas públicas da defesa²¹.

¹⁶ UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Sítio do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST), s/d

¹⁷ ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, tópico “II – Medidas de Implementação”.

¹⁸ Cf. TURNER, Stansfield. *Queime antes de ler*. Rio de Janeiro: Record, 2008. Esse autor, vice-almirante da *US Navy*, ex-presidente da *Naval War College* e ex-diretor da Agência Central de Inteligência (CIA), narra o desenvolvimento da comunidade de inteligência dos EUA e revela que, antes da criação da CIA, cada força militar produzia análises que, na verdade, buscavam respaldar seus pleitos por aumento na participação no orçamento federal e no do *Department of Defence*. Ele conclui – e esse raciocínio nos parece ser válido para a produção de análises de informações em geral – que quem executa políticas públicas (como as forças armadas) tem comprometida a isenção para analisá-las.

¹⁹ Estratégia Nacional de Defesa, tópico “Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa”, item 7.

²⁰ Lei Complementar 97/1999, art. 3º-A.

²¹ Vide N.R. 17.

Contudo, quase uma década após essa diretriz, ainda não ocorreu o primeiro concurso público para seleção de analistas de defesa. Como a criação de cargos públicos depende de vontade política, cabendo ao Congresso Nacional a elaboração da lei reguladora dos cargos e da carreira, resta constatar que não há perspectivas de que no curto prazo ocorra sua criação²². A título de ilustrar a importância das carreiras civis no Ministério da Defesa, o homólogo estaduniense (o *Department of Defense*) conta atualmente com 718 mil servidores civis, número correspondente à metade do efetivo militar em serviço ativo da maior potência do planeta²³.

Argumenta-se que a postergação seria motivada pela falta de recursos humanos especializados, considerados pela END como de interesse estratégico para o Estado²⁴. Como medida de formação em massa de especialistas nessa área, foi criada em 2010 a graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que formou a sua primeira turma em 2014. Este curso, no qual ingressam anualmente 120 alunos, vem sendo aperfeiçoado e o exame de seleção tem se tornado cada vez mais disputado²⁵. Enquanto não criado o referido cargo no Ministério da Defesa, são bastantes limitadas as possibilidades de inserção profissional desses especialistas, tal como ocorre com os pós-graduandos dessa temática²⁶.

Em 2011 foi criado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) o programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais na área de concentração “segurança, integração e desenvolvimento”. No ano seguinte, a UNIFA iniciou seu programa de pós-graduação em Ciências Aeroespaciais na área de concentração “poder aeroespacial e pensamento político-estratégico”. Em 2013, a ECEME iniciou seu respectivo programa em Ciências Militares, na área de concentração “defesa nacional”.

²² Esse tema foi debatido no 1º Encontro Regional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ERABED) no Sudeste, em dezembro de 2015.

²³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Sítio governamental *USA Jobs* do *Department of Defense*. 2016.

²⁴ Estratégia Nacional de Defesa, tópico “O serviço militar obrigatório: nivelamento republicano e mobilização nacional”, item 7.

²⁵ A relação candidato/vaga aumentou gradualmente de 1,10, em 2010, para 18,27, em 2014 *in* UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Relação de candidatos inscritos por vaga nos concursos de acesso ao curso de DGEI-UFRJ, 2014.

²⁶ Cf. FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Formação e aproveitamento de pessoal na área de estudos estratégicos. *In* MONTEIRO, Alvaro Dias *et al* (Orgs.). Defesa da Amazônia: VII ENABED. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2014.

Em 2014, por fim, foi a vez da Marinha do Brasil buscar formar civis que pudessem um dia vir a influenciar políticas públicas na área. No ano do centenário da Escola de Guerra Naval teve início a primeira turma do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sob a coordenação do Capitão de Mar e Guerra André Panno Beirão. Vale dizer que todos os programas de pós-graduação na área de segurança, defesa e estratégia referidos são classificados pela CAPES na área do conhecimento “Ciência Política e Relações Internacionais”, uma vez que não há atualmente área de pesquisa específica para estudos de defesa²⁷. No caso dos programas das instituições militares, como é o caso da EGN, todos são classificados na área básica de Ciência Política.

Outro passo importante para o engajamento civil nos assuntos de defesa foi a criação em 2013 de um instituto de fomento de pesquisas próprio para os estudos de defesa, o Instituto Pandiá Calógeras (IPC), do Ministério da Defesa. Após 30 anos de redemocratização, constata-se que a aproximação acadêmica civil-militar tem sido bastante lenta, sendo ainda hoje bastante reduzida²⁸. Assim sendo, a formação de civis especializados em temas de defesa permite o surgimento de canais de diálogo entre as instituições de ensino civis e as militares. Colaboram com esse propósito os encontros organizados pela Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), criada em 2005²⁹.

Como vimos, o fomento da CAPES tem sido fundamental ao desenvolvimento dos estudos em estratégia e defesa no País. Em 2011 e 2012 foram lançados dois editais para estímulo de projetos em assuntos estratégicos de interesse nacional com o programa Pró-Estratégia. Em 2013 foi lançado o terceiro edital do Pró-Defesa (informalmente chamado de Pró-Defesa III), no qual consta como um dos projetos o denominado “O Brasil e a Segurança

²⁷ Esse tema também foi debatido no 1º ERABED Sudeste.

²⁸ Deve ser destacada a participação de militares em eventos acadêmicos. No entanto, notamos não haver fora da cidade do Rio de Janeiro numerosos exemplos dessa aproximação. Apesar da expressiva participação de militares no principal evento acadêmico de estudos de defesa do País, o Encontro Nacional dos Estudos de Defesa (ENABED), constatamos em 2014, durante conversas com alunos de graduação, a maioria de Relações Internacionais, evidente preconceito com relação aos militares. Chamou-nos a atenção a ausência de alunos de instituições acadêmicas tradicionais, notadamente da cidade de São Paulo. Da parte da EGN, deve ser ressaltado, no entanto, o projeto de instalação de uma sala de aula do PPGEM nessa cidade, conforme nos informou a professora Sabrina de Medeiros.

²⁹ No 1º Encontro Regional da ABED (ERABED), realizado em dezembro de 2015 na cidade de São Paulo, não houve nenhum palestrante militar e, como ouvinte, somente havia um, lotado na Divisão de Cooperação do Ministério da Defesa. Em conversa com ele, pudemos juntos concluir que aquele tipo de evento parecia uma conversa entre “surdos”, em que civis discutiam defesa nacional sem a presença de militares.

no Atlântico Sul”, em que participam a PUC-RJ (coordenadora, por meio do professor Kai Kenkel), a EGN e a UFRGS³⁰.

Nossa pesquisa se insere na linha de pesquisa “cooperação em segurança marítima” desse projeto do Pró-Defesa III. Vale dizer que o fomento por meio desse edital possibilitou realizarmos o jogo de segurança Atlântico Sul e o *workshop* “O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul: Política Externa e Estratégia de Defesa”, realizados na EGN em 10 de setembro de 2015. Permitiu ainda o custeio da edição especial da Revista da EGN, que reúne artigos dos pós-graduandos desse projeto, bem como o recebimento de bolsa de estudos entre setembro de 2015 e o fim deste curso de mestrado.

Por fim, cabe dizer que, com exceção dos estudos de segurança pública³¹, desenvolvidos ainda com maior distância entre práticos e não práticos, não há no País programas de pós-graduação específicos para estudos de segurança nacional e segurança institucional³². Os assuntos dessas áreas acabam sendo abordadas tangencialmente e, a nosso ver, sem receberem a merecida importância. No caso de segurança nacional se destacam no Brasil temas como terrorismo, vulnerabilidades de estruturas estratégicas (como plataformas de petróleo³³), desastres ambientais³⁴ e crimes transnacionais³⁵ (temas que perpassam pela nossa pesquisa). No caso de segurança institucional, são frequentes estudos de inteligência e contrainteligência³⁶ (como segurança cibernética).

1.2 Estudos Marítimos

Dependendo do programa de pós-graduação onde são desenvolvidos, os cursos de Estudos Marítimos costumam ter diferentes focos. Há centros de pesquisa que focam as relações entre os povos, a água e a vida marinha³⁷. Outros focam em tecnologias de segurança

³⁰ CAPES, Edital Pró-Defesa 31/2013 (“Pró-Defesa III”), 2013.

³¹ As academias de polícia tem programas de pós-graduação em segurança pública, destacando-se o mestrado profissional em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública, da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

³² Nos EUA são conhecidos como *National Security Studies*, *Security Studies* e, após o 11 de setembro, como *Homeland Security Studies*, os quais são difundidos pelo *Department of Homeland Security*.

³³ Objeto da dissertação de mestrado no PPGEM de Charles Pinõn.

³⁴ No PPGEM, Cineme Dantas pesquisa o tema da segurança hídrica.

³⁵ Cf. MARTINS, Etienne Coelho. *Direito Internacional e Segurança Pública: a questão do tráfico internacional de armas*. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2011.

³⁶ Cf. CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

³⁷ Como a *University of Connecticut* e a *Texas A&M University*, nos EUA.

e defesa marítima³⁸. Há programas de Estudos Marítimos destinados apenas à capacitação de pessoal de marinha mercante³⁹, havendo inclusive alguns que requisitam qualificações e experiência mercantes⁴⁰.

Há os que focam em tecnologias navais⁴¹ e os destinados à administração de negócios relacionados ao mar⁴². Existem ainda centros de pesquisa voltados a soluções portuárias e de transporte marítimo, os quais incluem aspectos de segurança⁴³. Há programas que focam em indústrias, infraestruturas e serviços marítimos⁴⁴; governo, defesa e segurança; desenvolvimento costeiro e marinho; comunidades e culturas marítimas; ou a interconexão entre todas elas⁴⁵. Nota-se, portanto, que Estudos Marítimos se referem a áreas de conhecimento bastante diferentes nos quais têm no mar o ponto em comum.

Pioneiro no País, o Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval tem como finalidade o estudo das relações políticas e sociais do homem com os mares. Com área de concentração em “segurança, defesa e estratégia marítima”, o Programa é único por unir conhecimentos de civis e militares de diferentes formações acadêmicas e experiências para pensar temas interdisciplinares de interesse da defesa e do poder naval.

1.3 Distinção entre segurança e defesa

Conforme vimos, existem diversos programas de pós-graduação no País especializados em estudos de segurança e defesa. Alguns autores consideram que defesa e segurança nacional possuem o mesmo significado⁴⁶. Talvez porque em grande parte de nossa

³⁸ Como o *Centre for Maritime Research and Experimentation (CMRE)*, da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), na Itália.

³⁹ Como a *University of the Highlands and Islands*, no Reino Unido.

⁴⁰ Como a *Nanyang Technological University*, em Singapura.

⁴¹ Como os desenvolvidos na Alemanha in *GERMAN MARITIME UNIVERSITIES*.

⁴² Como a *Frederick University*, no Chipre.

⁴³ Como o *Galilee International Management Institute*, também no Chipre.

⁴⁴ Como a *University of Piraeus* (Grécia), a *University of West Florida* (EUA) e a *Durban University of Technology* (África do Sul).

⁴⁵ Como a *Australian Maritime College*, na Austrália.

⁴⁶ Cf. MARIN, Claudio. As políticas de segurança nacional no Brasil: 1930-2007. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008. A Constituição Federal diferencia segurança e defesa, a exemplo do art. 35, § 1º, inciso II. Vale dizer que as competências do Conselho de Defesa Nacional alcançam a segurança do território, segundo o art. 91, § 1º, III, da Constituição Federal.

historia as instituições militares cumularam, e ainda cumulam em parte, a responsabilidade sobre ambos os temas⁴⁷.

Diferentemente, entendemos que os conceitos de segurança e defesa podem ser diferenciados segundo os objetivos previsto na Constituição do Estado. É nela que é estabelecida a organização político-administrativa de suas forças de segurança e defesa, bem como a possibilidade de atuação extraordinária das forças de defesa na segurança interna. Ambos os temas estão previstos como “defesa do Estado e das instituições democráticas” (título V) na Constituição Federal brasileira.

Evidentemente, reconhecemos que a depender do contexto, notadamente quando o poder político elege ou reconhece um inimigo interno, haverá aproximação entre tais objetivos. Por exemplo, o temor do terrorismo tem levado ao emprego de forças armadas em espaços públicos na Europa, mesmo de modo preventivo. E é o que veremos durante os Jogos Olímpicos em 2016, no Rio de Janeiro.

Nos termos de nossa Constituição, a defesa objetiva manter a integridade territorial e repelir invasão estrangeira⁴⁸. Vale dizer que, além desses objetivos clássicos de constituição de uma força defensiva, as forças armadas podem ainda ser empregadas para a defesa de um aliado no exterior, bem como em missões de não-guerra (missões de paz, instrução de força aliada etc). Nas relações internacionais, os analistas costumam intitular como segurança internacional os estudos das forças potencialmente prejudiciais à paz mundial, conforme aludido na Carta das Nações Unidas.

Diferentemente, a segurança interna se refere ao exercício da soberania do Estado contra pessoas que pratiquem ou tentem praticar condutas que ameacem, lesionem ou exponham a risco algum interesse ou valor justificador da coerção. Em Estados democráticos e nos quais vigora o pleno estado de direito, em que mesmo os agentes de Estado devem atuar conforme os limites jurídicos, a maior parte das hostilidades está prevista em sua legislação e, assim, possuem procedimentos pré-estabelecidos para reação estatal (procedimentos de investigação, instrução, julgamento e punição)⁴⁹.

⁴⁷ SENADO FEDERAL. *A sociedade e as Forças Armadas: debate sobre militares, defesa nacional e segurança pública no Brasil*. Em discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal. Ano 3 – n. 10 – março de 2012.

⁴⁸ Constituição Federal, arts. 142, *caput*, e 34, I e II.

⁴⁹ Exemplo disso é a recente tipificação do crime de terrorismo Lei 13.260/2016.

A segurança (ou, mais precisamente diferenciando-a dos objetivos da defesa, a segurança interna) pode ser classificada segundo os seus destinatários. Já antecipamos que a distinção a seguir deve levar em conta que em certos Estados os interesses de segurança da sociedade não são, necessariamente, os mesmo do Estado. É o caso de países ditatoriais e, em certos casos, de países que tiveram suas constituições impostas (“heteroconstituição”), como ocorreu, recentemente, com o Iraque.

Categorizando-a segundo seus destinatários, o tema da segurança interna pode ser dividido em: 1) destinada à proteção de indivíduos e da comunidade; 2) destinada à proteção da sociedade como um todo no que interessa aos interesses estratégicos que permitem sua manutenção e seu desenvolvimento; e 3) destinada à proteção do próprio Estado, cujo funcionamento é pré-condição para a proteção dos demais destinatários.

Essa subdivisão, antecipamos, serve para mensurarmos os limites das prerrogativas para o exercício da força por parte dos agentes de cada instituição. Assim, como a segurança do Estado é condição para a segurança do indivíduo e da sociedade, parece-nos legítimo aceitar que os agentes estatais com essa responsabilidade possuam prerrogativas mais amplas do que aquelas destinadas aos agentes de segurança de uma comunidade. Por exemplo, é razoável esperar que agentes federais ou de inteligência tenham prerrogativas mais amplas do que aquelas destinadas aos guardas municipais. No que interessa para os limites desta pesquisa, a importância desse raciocínio é saber que, para o combate a crimes no mar, a Marinha necessita que seus agentes tenham condições jurídicas para o exercício dessa atribuição. Isso requer identificar objetivos do policiamento naval, conforme faremos no próximo tópico.

Vamos então aos objetivos da segurança interna. Para os primeiros destinatários, as pessoas (nacionais ou não), individualmente e coletivamente considerados, a esfera de proteção é a da “segurança pública”, a qual demanda as mais restritas prerrogativas. Entendemos que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da Constituição Federal⁵⁰.

Quanto maiores os riscos a esses objetivos tiverem repercussões para além do âmbito local, haverá maior aproximação com a “segurança nacional”. Esta segunda esfera de nossa classificação pressupõe que existem vulnerabilidades potenciais à vida normal daquela

⁵⁰ Constituição Federal, art. 144, *caput*. A expressão “incolumidade”, presente na Constituição Federal e no Código Penal, refere-se à proteção contra perigos, lesões e danos.

sociedade. Isso porque existem estruturas, a exemplo dos portos, cuja vulnerabilidade exige atenção do ente nacional. No caso brasileiro, devido ao extenso território, isso significa ainda o manejo de recursos para limitar que crises oriundas de determinadas regiões possam afetar a sociedade brasileira como um todo⁵¹. Em síntese, a segurança nacional tem por objetivo prevenir e gerir crises à segurança interna do país como um todo, notadamente quando as instituições locais não forem suficientes⁵². Isso, por consequência, exige que os agentes estatais responsáveis possuam prerrogativas mais amplas do que aquelas possuídas localmente.

Vale mencionar que, diferenciando defesa e segurança nacional, a Estratégia Nacional de Defesa (END) também usa como critério os objetivos para os quais se destina. Segundo a END, são temas de segurança nacional: gerenciamento de crises, inteligência, prevenção e repressão de atos terroristas, atentados massivos aos direitos humanos, medidas de segurança em áreas de infraestruturas críticas, medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear, defesa civil, segurança pública, segurança cibernética, defesa contra pandemias e tráfego aéreo internacional. Inclui ainda a salvaguarda da vida humana no mar⁵³.

Nos EUA, por exemplo, a responsabilidade sobre segurança nacional está a cargo do *Department of Homeland Security (DHS)*, que subordina a *National Guard*, e não sobre o *Department of Defence (DoD)*. Tal como lá, o programa de cooperação federativa Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado em 2004, vem se tornando um “degrau” anterior ao emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem⁵⁴. Sob a

⁵¹ Exemplos de riscos à segurança nacional brasileira podem ser encontrados em: COUTO, José Alberto Cunha; Soares, JOSÉ Antônio de Macedo. *Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma*. Campinas: FACAMP Editora, 2013. Segundo o art. 85, inciso IV, da Constituição Federal, segurança nacional e segurança pública parecem ser espécies da categoria “segurança interna”.

⁵² A legislação dos EUA, compilada no *US Code*, nos dá um indício da certeza da distinção entre defesa e segurança nacional. Lá assuntos sobre “*War and National Defence*” (*Title 50*) são tratados separadamente dos assuntos de “*Domestic Security*” (*Title 6*). Neste título sobre segurança doméstica estão os capítulos (1) “*Homeland Security Organization*”, (2) “*National Emergency Management*”, (3) “*Security and Accountability for Every Port*”, (4) “*Transportation Security*” e (5) “*Border Infrastructure and Technology Modernization*”.

⁵³ Estratégia Nacional de Defesa, tópico “Segurança Nacional”. Vale dizer que a Constituição Federal, art. 173, assegura a exploração direta de atividade econômica pelo Estado quando necessária “aos imperativos de segurança nacional”.

⁵⁴ A FNSP é um programa de cooperação federativa criado pelo Decreto. 5.289/2004. A arquivada Emenda Constitucional n 22/2005 tentou torná-la um órgão pública de segurança pública, o que ainda não ocorreu. Tal programa atualmente é regulado pela Lei 11.473/2007. Vale dizer que sua institucionalização é refutada no Exército Brasileiro. Cf. NAVARRO, Ronaldo França. *A Guarda Nacional: Necessidade ou retrocesso*. Rio de Janeiro: ECEME, 2006.

responsabilidade do DHS também está a guarda costeira (*U.S. Coast Guard*), o que revela estar a segurança marítima relacionada ao provimento de segurança nacional.

No Brasil, várias das atividades de segurança nacional são desempenhadas pelas Forças Armadas, colaborando para que essa área seja entendida sob o prisma da defesa. A nosso ver, a possibilidade de crises internas de grande repercussão sobre toda a sociedade, a exemplo do desabastecimento causado por greves nacionais (caminhoneiros, portuários, aviários etc), do medo disseminado por ações de grupos armados (como o risco de terrorismo nos Jogos Olímpicos) e o risco de pandemias (a exemplo de dengue, chikungunya e zica vírus) exigem o aprimoramento no País dos estudos de segurança nacional.

Haverá, é claro, uma sobreposição dessas “esferas” de segurança. Podemos notar a existência de temas que tangenciam mais de uma categoria. Nesse sentido, tanto os riscos à segurança pública como a segurança nacional podem fragilizar a segurança do Estado. Ilustramos didaticamente:



Figura 2. Relação entre segurança nacional, institucional e pública

Por fim, denominamos segurança do Estado (ou segurança institucional) a preocupação com os riscos que visam ameaçar ilegitimamente a estabilidade do poder político⁵⁵. Isso é notadamente importante em um País cujas instituições ainda estão se

⁵⁵ A Constituição emprega no art. 5º, inciso XXXIII, a expressão “segurança do Estado”, diferenciando-a de “segurança da sociedade”.

consolidando. No Brasil tanto a coordenação de crises nacionais (tema de segurança nacional), como da segurança do Estado, são desempenhada pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI), renomeado em outubro de 2015 para Casa Militar⁵⁶. Apresentadas tais categorias, baseadas nos destinatários da segurança, podemos então localizar em que campo ou em quais campos estará a segurança marítima, área de nosso estudo.

1.4 Segurança Marítima

A expressão segurança marítima se refere, em português, a dois aspectos do mesmo fenômeno: a segurança no mar⁵⁷. Em inglês, em que há distinção terminológica, *maritime safety* se refere à salvaguarda da vida humana no mar e a proteção de estruturas (como navios e plataformas petrolíferas) e do meio ambiente marinho. Já *maritime security* se refere à previsão e a reação de hostilidades no mar (como pirataria, roubo armado e terrorismo) não consideradas como atos de guerra⁵⁸.

Portanto, nosso tema – prevenção e repressão de crimes no mar – está inserido em *maritime security*. Motivo pelo qual todas as referências à segurança marítima serão realizadas com esse sentido, exceto se explicitarmos o contrário. Nem toda hostilidade será considerada crime, uma vez que cada Estado possui sua própria política criminal. Por outro lado, certos atos ilícitos, que em alguns lugares podem ser considerados meras infrações administrativas, poderão ser considerados crimes em outros. É o caso da poluição marinha e da pesca predatória (temas de *maritime safety*), que em certas circunstâncias são criminalizadas no Brasil.

Nota-se então haver forte inter-relação entre *maritime security* e *maritime safety*. Do mesmo modo, medidas de ambos os aspectos de segurança marítima podem atender aos interesses da defesa nacional. Um exemplo de contribuição de regras de *maritime safety* para a defesa é a criação de zonas de impedimento da navegação entorno de plataformas

⁵⁶ Medida Provisória 696/2015. Resgatou-se assim a denominação vigente entre 1992 e 1999. Vale dizer que a Agência Brasileira de Inteligência, pela primeira vez não está subordinada a um oficial general, passando a se subordinar à Secretaria de Governo da Presidência da República. Com isso, adotou-se o modelo em que a segurança institucional é distinta do órgão coordenador de inteligência, como ocorre nos EUA e em outros países. Cf. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL.

⁵⁷ Cf. BEIRÃO, A. P. "Segurança no mar": que segurança?. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antonio Celso Alves. (Org.). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014, v. 1, p. 127-166.

⁵⁸ Vale dizer que em alguns textos normativos se traduz *safety* como “proteção” ou “salvaguarda” e *security* como segurança. Em outros, simplesmente se traduz ambos como “segurança”.

petrolíferas⁵⁹. Por sua vez, interesses da defesa nacional também podem ser alcançados por meio de regras de *maritime security*, conforme procuraremos demonstrar.

Em certos países, como EUA e Itália, as atividades de *safety* e *security* no mar são exercidas por uma instituição especializada denominada guarda costeira. Sejam civis (como na Itália) ou militares (como nos EUA), elas realizam funções ditas “constabulares”, servindo de reserva às suas marinhas de guerra⁶⁰. No caso brasileiro, onde a Marinha incorpora as funções e serviços de guarda costeira subordinando-a aos interesses da defesa, a demonstração entre a interconexão entre *maritime security* e defesa é ainda mais salutar.

Não se está defendendo a criação de uma guarda marinha autônoma, uma vez que a organização do Estado deve se adequar às nossas capacidades. Da mesma forma, não haveria sentido na criação de um órgão exclusivo de patrulha aérea para reprimir aeronaves usadas no tráfico internacional de drogas, ou de um dedicado apenas à patrulha fronteira, em substituição às atribuições subsidiárias da FAB e do Exército. Nesse sentido, sem dúvidas é mais eficiente para o Brasil que sua marinha de guerra permaneça acumulando as funções e serviços de segurança marítima⁶¹. Aliás, têm ocorrido questionamentos a essa divisão, a exemplo da Índia cuja marinha de guerra cumulou em 2009 a guarda costeira e as polícias marítimas estaduais⁶².

Entretanto, uma vez unificadas as instituições e os seus orçamentos, parece ocorrer a primazia dos investimentos na obtenção de meios de projeção de força oceânica, muito mais custosos do que aqueles destinados à proteção costeira. Uma dos desafios de uma Marinha como a brasileira é balancear os investimentos para operar tanto em “águas azuis” como em “águas verdes”. Entretanto, a descobertas e as possibilidades de exploração de recursos naturais no solo e no subsolo marinhos têm aumentado a importância do litoral e a conotação defensiva do Poder Naval⁶³. Demonstrando essa importância, o professor de “Estratégia Naval

⁵⁹ Esse tema é objeto da pesquisa no PPGEM do Capitão de Fragata (FN) Piñon.

⁶⁰ “Constabular” (anglicismo derivado de *constabulary*) é o exercício de funções que atendam ao mesmo tempo os interesses da defesa e da ordem pública. Além das guardas costeiras, são exemplos as guardas de fronteira e as unidades policiais das Forças Armadas in BLOG DO PROFESSOR LAMPERT, 2012 *op. cit.* PROENÇA JÚNIOR, Domício; Diniz, Eugenio; Raza, Salvador Ghelfi. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

⁶¹ A eficiência é um princípio a ser buscado na administração pública, conforme a Constituição Federal (art. 37, *caput*).

⁶² MOURA, José Augusto A. de. *A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos*. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014. p. 53.

⁶³ *Ibidem*, p. 48. Segundo a Doutrina Básica da Marinha, tópico 1.3, o “Poder Naval é um componente da Expressão Militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas

e Tecnologia” do PPGEM, Capitão de Mar e Guerra reformado José Augusto A. de Moura, diz o seguinte:

Além dos recursos em si, as instalações de exploração existentes em várias partes do mundo contêm estruturas de tal porte e relevância econômica, que sua proteção constitui tarefa da maior importância para o Poder Naval. A Bacia de campos, por exemplo, se estende aproximadamente da altura de Vitória (ES) a Arraial do Cabo (RJ), compreende um respeitável complexo com cerca de 40 plataformas, apoiado por 120 navios, onde circulam 44.000 pessoas por mês, com cerca de 4.200 km de dutos de óleo e gás no fundo do mar (número de 2007) e é responsável por 80% da produção brasileira de petróleo e por 4,2% da de gás⁶⁴.

Como se nota, o valor estratégico do litoral brasileiro é de extrema relevância para a defesa nacional. A insegurança no mar pode afetar a operação de estruturas de abastecimento e de comércio exterior, sendo, portanto, de interesse também da segurança nacional. Portanto, a dotação de prerrogativas à Marinha para a prevenção e repressão de crimes no mar não pode se limitar à perspectiva restrita da segurança pública. Não se deve, além do mais, perder de vista que a extensão de prerrogativas tipicamente policiais à Marinha é a mais eficaz forma de garantir a autoridade estatal nas “águas jurisdicionais brasileiras”⁶⁵.

Antes de 2010 a Marinha somente poderia inspecionar e vistoriar⁶⁶ uma embarcação com fins de *maritime safety*, não podendo revistá-la diante da suspeita do cometimento de crime (salvo havendo estado de sítio ou de defesa). No entanto, com o advento da Lei Complementar 136/2010, a Marinha recebeu prerrogativas tipicamente policiais para, mesmo em tempos de normalidade institucional, revistar navios, pessoas à bordo e seus pertences. O exercício desse poder-dever, no entanto, implica no conhecimento dos limites jurídicos para o seu exercício, os quais estão presentes em normas internas e internacionais.

interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos objetivos identificados na Política Nacional de Defesa (PND) e na Política Militar de Defesa (PMD)”.

⁶⁴ Ibidem, p. 48-49.

⁶⁵ MARINHA DO BRASIL. Instrução Normativa n. 1/MB/MD, de 7 de junho de 2011. *Conceito para a expressão “Águas Jurisdicionais Brasileiras” perante a Marinha do Brasil*. Nos termos da Instrução Normativa, Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) “compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não-vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer”.

⁶⁶ Os conceitos de vistoriar e inspecionar estão na figura “Patrulha Naval após 2010”.

A liberdade de navegação é garantida pela CNUDM, a qual obriga o Estado costeiro a não opor dificuldades à passagem inocente do navio de bandeira estrangeira pelo seu litoral⁶⁷. Essa consentida atenuação da própria soberania demonstra que o conceito de *maritime security*, não previsto em tratados internacionais, decorre da evolução de concepções como paz e segurança internacionais, soberania, integridade territorial e independência política⁶⁸.

Segundo Geoffrey Till, o renomado professor emérito de Estudos Marítimos da King's College London, a segurança marítima é responsável pela garantia de quatro das cinco razões para o uso do mar. Segundo ele, o homem se vale do mar para (i) obter recursos; (ii) transportar e comercializar; (iii) trocar informações; (iv) preservar o meio ambiente; e (v) exercer domínio⁶⁹. Com exceção desta última, que demanda ações combativas, as demais visam a preservar o meio marítimo e garantir sua segurança⁷⁰. Esse conjunto de atribuições não combativas foram denominadas pelo Almirante Moura Neto de “segurança marítima”⁷¹.

Em face da globalização, Till considera ainda que, atualmente, o comércio marítimo mundial – que movimentava 90% das trocas mundiais (em peso e volume) – constitui um sistema, uma vez que o que for afetado em qualquer lugar do mundo pode produzir consequências graves e imediatas na segurança e na economia de outros países. Nesse sentido, as vulnerabilidades decorrentes desses interesses podem exigir força militar para garantir ou reduzir as influências desse sistema global de comércio⁷².

Conforme vimos, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio atendem aos objetivos da segurança pública. Quando tais objetivos possuem interesse estratégico por haver relevante valor para a coletividade, como é o caso de portos e

⁶⁷ O conceito de passagem inocente será explicado no tópico “No mar territorial”.

⁶⁸ AMERI, Michele; SHEWCHUK, Michael. *Maritime Security and Safety*. 17.oct.2007.

⁶⁹ TILL, Geoffrey. *Seapower: A guide for the Twenty-First Century*. 2. ed. Londres: Frank Cass Publishers, 2009, s/p apud FERREIRA, Renato Rangel. *Operações Navais no Século XXI: tarefas básicas do poder naval para a proteção da Amazônia azul*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2011, p. 77. O Vice-Almirante Vidigal, ex-diretor da EGN, denominou as quatro primeiras atividades de “gerenciamento do mar”, que teriam que ser geridas pela Marinha, tal como ocorre com a defesa do mar in VIDIGAL *et al.* *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006, p.273 apud FERREIRA, opus cit, p. 78.

⁷⁰ FERREIRA, opus cit, p. 78

⁷¹ MOURA NETO, Julio Soares de. *Defendendo o pré-sal*. In: JOBIM, N.A.; ETCHEGOYEN, S. W., ALSINA, J. P. *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 454 apud FERREIRA, opus cit, p. 78.

⁷² TILL, Geoffrey. *Seapower: A guide for the Twenty-First Century*. 2. ed. Londres: Frank Cass Publishers, 2009, p. 8-11 apud MOURA, José Augusto A. de. *A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos*. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014, p. 51.

plataformas petrolíferas, a necessária maior tutela estatal deve ser respaldada por prerrogativas que possibilitem maior intervenção em direitos e liberdades fundamentais.

Como a Marinha é a única instituição nacional com atuação permanente no mar, podemos concluir pela pertinência em dotá-la de prerrogativas tipicamente policiais para realizar segurança no mar⁷³. Por esse motivo entendemos que a realização de atividades de segurança marítima atende aos interesses da defesa, da segurança nacional e da segurança pública, conforme vemos da figura a seguir:



Figura 3. Segurança marítima: interesse para defesa, segurança nacional e segurança pública

A Marinha do Brasil, que cumula as funções e serviços de guarda costeira, prioriza, no entanto, outros objetivos, denominados de “tarefas básicas do Poder Naval”. São elas: (i) controle de áreas marítimas; (ii) negação do uso do mar ao inimigo; (iii) projeção de poder; e (iv) contribuição para o poder dissuasório nacional⁷⁴. Tratando desse tema, o professor de Estratégia Naval e Tecnologia do PPGEM, Capitão de Mar e Guerra José Augusto Abreu de Moura entende que:

Existe uma atividade do Poder Naval que não é tarefa básica, pois pertence à área constabular, mas tem afinidades e pode se confundir com o controle de áreas marítimas fixas (...). Trata-se do que Kearsley denomina “Manutenção do Domínio” (“Domain Maintenance”) e é realizada pela Marinha do Brasil

⁷³ Veremos no tópico “Reflexões sobre a Constitucionalidade” (item 4.3) que a Marinha possui também legitimidade para o exercício dessas prerrogativas.

⁷⁴ Doutrina Básica da Marinha, item 1.3.2.

com o nome de “Patrulha Naval”, incluída nas atribuições subsidiárias definidas pela Lei Complementar nº 97/1999 (Artigo 17, itens IV e V). Ela consiste em exercer a soberania do Estado sobre seu “domínio marítimo” – as águas jurisdicionais – por meio do patrulhamento, aí impondo suas leis e políticas, como aplicável à prática internacional, atualmente regulada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)⁷⁵.

Reconhecendo também a importância da segurança marítima para o poder naval, o Almirante de Esquadra Monteiro, diretor do Centro de Estudos Políticos Estratégicos da EGN, sugeriu que esse conjunto de atividades seria uma nova Tarefa Básica do Poder Naval (a qual também denominou de “Segurança Marítima”), tal como ocorre em países como África do Sul, Austrália, Chile, EUA, Índia, Portugal e Reino Unido⁷⁶.

Esperamos assim ter demonstrado a relevância dos estudos de *maritime security* para os interesses da defesa. Apresentaremos a seguir como tais normas se desenvolveram na sociedade internacional, a ponto de exigirem do Estado costeiro que ele procure garantir a segurança nos mares ao mesmo tempo em que se abstenha de realizar atos lesivos à liberdade da navegação.

1.5 Normas internacionais de *maritime security*

Como a concepção de Estado moderno surgiu na Europa na passagem da Idade Média para a Moderna, nesse período ao menos a história do direito internacional se confunde com a do velho continente⁷⁷. Ainda no final da Idade Média o renascimento das relações marítimas internacionais permitiu o surgimento do direito do mar, o qual regula o uso do mar, em tempos de guerra ou de paz, sobre temas como comércio, contrabando, bloqueio, direito de visita, regime dos corsários, entre outros⁷⁸.

⁷⁵ MOURA, José Augusto A. de. A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014, p. 35-36 apud KEARSLEY, Harold J. *Maritime Power and the Twenty-First Century*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, 1992, p. 76 a 81. Continua MOURA: a “afinidade com o controle de áreas marítimas decorre da natureza das violações consideradas possíveis ou esperadas, principalmente as ameaças hoje em evidência, como o terrorismo e a pirataria; do nível que o Governo considera necessário coibi-las e do valor estratégico dos bens e recursos a proteger – o Brasil, por exemplo, proíbe a navegação próximo (sic) às plataformas da Bacia de Campos”.

⁷⁶ MONTEIRO, Álvaro Augusto Dias. O Emprego do Poder Naval na Defesa da Amazônia Azul. Palestra ministrada no Seminário Amazônia Azul. Rio de Janeiro: Escola Naval, 15.out.2010 apud FERREIRA, Renato Rangel. *Operações Navais no Século XXI: tarefas básicas do poder naval para a proteção da Amazônia azul*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2011. p.78.

⁷⁷ PELLET, Alan et al. *Droit International Public*. 8^o édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009, p. 51.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 59.

O surgimento desses Estados e das possibilidades de relações marítimas permitiu na época a formação de um sistema de direito internacional interestatal. Diante disso, surgiram ideias e regras com o fim de impedir qualquer forma de dominação unilateral do mar, uma vez que as vias de comunicação entre os povos se tornaram essenciais. Nascia assim, o princípio da liberdade dos mares e também outros princípios fundamentais ao desenvolvimento dos Estados europeus, relativos à aquisição de terras e riquezas estrangeiras, os legitimadores da navegação marítima e os relativos à guerra marítima⁷⁹.

A partir das “grandes descobertas”, iniciadas no século XVI, alguns países europeus procuraram garantir a própria liberdade de navegação, tão fundamental ao imperialismo e ao sistema colonial⁸⁰. No entanto, interesses escusos sobre riquezas trazidas a bordo levaram ao surgimento de corsários e piratas, afetando a segurança do comércio marítimo. Corsário era assim chamado o comandante do navio que recebia a autorização (o “corso”) de uma nação para atacar e saquear um navio de interesse da potência rival. A guerra de corso era, portanto, um conflito entre soberanias, na época em que se achava legítima a guerra como forma de relação entre Estados⁸¹.

Diferentemente, a pirataria era o ataque ou o saque a outro navio sem autorização política. A repulsa das nações europeias à pirataria é um costume internacional que remonta a essa época⁸². No entanto, a pirataria somente se tornou um ilícito internacional para outras nações, entre as quais o Brasil, com a CNUDM em 1982. Nela há um mandamento de criminalização da pirataria, em que o País vacila em torná-lo eficaz, como veremos a frente.

A guerra de corso restou proibida com o Tratado de Paris de 1856, que acordou o fim da Guerra da Crimeia e restabeleceu a liberdade de navegação no rio Danúbio. Mesmo países que não participaram desse conflito, como o Brasil, aderiram-no reconhecendo sua importância para a liberdade de navegação. A adesão brasileira aos princípios da declaração de Paris de 1856, manifestada por meio do acordo de paz com o Paraguai em 1872, buscou

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Ibidem, p. 1334.

⁸¹ Ibidem, p. 60-63. A guerra foi considerada ilegítima com o advento do Pacto Briand-Kellogg, assinado em Paris em 1928, considerado precursor de provisão semelhante da Carta das Nações Unidas.

⁸² Note-se ser esse costume tipicamente europeu, muito anterior ao surgimento, em 1822, do Estado brasileiro, do qual não poderia expressar consentimento antes de se tornar soberano. Cf. REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.123: “Um dos grandes erros de certa parte da doutrina europeia consistiu em supor e qualificar como universais certas regras costumeiras regionais, próprias do quadro europeu”.

garantir a liberdade de navegação aos navios mercantes entre a foz dos rios e os portos fluviais⁸³.

Décadas após, em repercussão ao desastre do navio Titanic, foi criada em 1914 a Convenção para a Salvaguarda da Vida no Mar (*Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS*) com fins de estabelecer normas de *maritime safety* a serem amplamente adotadas. Seu texto foi atualizado em 1929, 1948, 1960 e, a quarta versão e atualmente em vigor, em 1974, a qual prevê a possibilidade de emendas para sua atualização. Em 1959 entrou em funcionamento a agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para salvaguarda da vida humana no mar e proteção ambiental marinha, a Organização Marítima Internacional (IMO)⁸⁴.

Tendo se tornado o principal fórum internacional de discussões de segurança marítima, essa agência com sede em Londres edita normas que influenciam diretamente o comércio marítimo, responsável por cerca de 90% do comércio global⁸⁵. Essas trocas marítimas são responsáveis pela sustentabilidade do desenvolvimento econômico, pela segurança energética e alimentar – influenciando, portanto, a estabilidade política de governos – e pela interdependência entre as nações tão salutar à paz mundial. Isso explica a razão de possuir atualmente 174 Estados membros e três membros associados⁸⁶.

Destaca-se que a IMO editava inicialmente apenas normas de “*safety*” mas, gradualmente, tem editado também normas de “*security*” de modo a concretizar objetivos emanados das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Na década de 1980 ocorreram sequestros de navios (e seus tripulantes), muitos dos quais acabaram propositadamente encalhados ou explodidos⁸⁷.

Em resposta, em novembro de 1986 os governos da Áustria, do Egito e da Itália propuseram à IMO a redação de uma convenção que obrigasse os Estados-partes a tomar medidas para garantir a punição (entre as quais a extradição) de quem pratica atos de violência contra tripulantes e passageiros, bem como danos propositais em navios. Então, em março de 1988 foi adotada a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança

⁸³ Decreto 4.910/1872.

⁸⁴ Conforme o sítio oficial da Organização Marítima Internacional.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem.

da Navegação Marítima (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigations – SUA Convention*)⁸⁸.

Em reação aos ataques terroristas contra os EUA em 11 de setembro de 2001, foi realizada uma conferência em 2002 de emenda à Convenção SOLA. Nela foi estabelecido um regime regulatório de *maritime security* com a criação do Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias (*International Ship and Port Facility Security - ISPS Code*). Vinculante a todos os Estados partes da Convenção SOLAS, o Código ISPS entrou em vigor em 2004.

Para se adaptar às novas exigências internacionais de segurança marítima, o Governo Federal brasileiro investiu mais de R\$ 150 milhões, sendo R\$ 30 milhões destinados ao Porto de Santos, R\$ 39,5 milhões para a instalação dos Núcleos de Polícia Marítima (NEPOM) em 12 estados e R\$ 3,2 milhões para a Marinha realizar a instalação de sistemas de alerta de segurança dos navios. Fundamental lembrar que os EUA – um dos maiores parceiros comerciais do Brasil – começou a impedir a importação de produtos provenientes de países que não tivessem seus portos certificados segundo as normas do Código ISPS⁸⁹.

Também em razão da reação ao “11 de setembro”, e a conseqüente invasão do Afeganistão no mesmo ano e a do Iraque em 2003 – sendo esta realizada sob o argumento da presença de armas de destruição em massa naquele país – foi criada unilateralmente uma exceção ao princípio da liberdade de navegação. Em 2003 os EUA criaram a *Proliferation Security Initiative (PSI)*, por meio do qual sua marinha de guerra e a de outros países aderentes podem revistar navios quando houver suspeita do transporte de materiais radioativos com fins hostis.

Na prática, no entanto, essa iniciativa visa, basicamente, navios de bandeira norte-coreana e iraniana⁹⁰. O Brasil tradicionalmente se opõe a medidas de força adotadas unilateralmente e, sob esse argumento, não aderiu ao *PSI*⁹¹. Apesar de essa iniciativa contar

⁸⁸ Ibidem, SUA Treaties.

⁸⁹ CARVALHAL, Carlos. Código Internacional para a proteção de navios e instalações portuárias. Publicado em 31.jan.2012. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2012/01/isps-code.html>. Acesso em 04.jan.2016. Acesso em: 05.11.2015.

⁹⁰ Conforme notamos do histórico de ações do PSI, disponível no Wikipedia em língua inglesa.

⁹¹ Tivemos a oportunidade de debater o PSI na disciplina “O direito e a segurança aplicados às operações militares no mar”, ministrada pelo CMG André Panno Beirão, neste curso de mestrado na EGN.

atualmente com 105 países, entre os quais a Rússia, acompanham a posição brasileira a Índia e a China⁹².

Vale destacar que no âmbito multilateral da *IMO* foi criada em 14 de outubro de 2005 uma emenda à Convenção *SUA*, que incluiu como atos ilícitos os relacionados ao terrorismo e a materiais radioativos usados para fins hostis⁹³. As pressões ao engajamento brasileiro parecem ser transparecidas na velocidade de sua pactuação: o Brasil aderiu finalmente a Convenção *SUA* (de 1974), com a redação acrescida pela referida emenda, em 25 de outubro de 2005⁹⁴. Essa emenda entrou em vigor em 28 de julho de 2010⁹⁵.

Procuramos assim apresentar os principais acordos internacionais para prevenção e repressão no mar de atos considerados hostis. Evidentemente, existem outros documentos internacionais com o mesmo propósito sem que sejam voltados especificamente para o mar. Vale ainda dizer que há também normas de *maritime safety* que, de algum modo, fornecem *maritime security*, pelas interconexões já apresentadas.

Conhecidas algumas das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, apresentaremos a seguir o desafio de se prover *maritime security* em um país de dimensões continentais, sem que sejam desrespeitados os direitos humanos e o princípio da liberdade de navegação, positivado na CNUDM⁹⁶. Como se notará, a atuação dos militares da Marinha durante as ações de prevenção e repressão de crimes no mar deve observar limitações previstas no direito internacional. Motivo esse pelo qual é imperativo que existam assessores jurídicos à disposição com conhecimentos de Direito Internacional e das normas de segurança marítima.

⁹² U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Proliferation Security Initiative Participants*. June 9, 2015. Disponível em: <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>. Acesso em 27.jan.2016

⁹³ INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *SUA Treaties*.

⁹⁴ Decreto Legislativo 921/2005. Vale dizer que, à despeito da ratificação ter ocorrido ainda em 2005, a Convenção *SUA* somente foi promulgada em 26.jun.2007, por meio do Decreto 6.136. Ou seja, apesar do País já estar obrigado internacionalmente desde 2005, a vinculação das pessoas de direito interno somente ocorreu em 2007 (*vide* N.R. 68).

⁹⁵ INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, *SUA Treaties*.

⁹⁶ Cf. MORE, Rodrigo F; REI, F. C. F. . *Os 30 anos da convenção das Nações Unidas sobre direito do mar: desafios e elementos de reflexão para o Brasil*. In: Rodrigo Fernandes More; Ilques Barbosa Junior. (Org.). *Amazônia Azul : política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. 1ed.Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012, v. 1, p. 179-204.

2. A AUTORIDADE DO ESTADO PARA COMBATER CRIMES NO MAR

2.1. Direito ao mar

O exercício do direito de punir (*ius puniendi*, em latim) é um dos poderes mais intrínsecos à soberania. É justamente a superioridade dos meios de imposição da força que permite ao Estado substituir a vontade de contendores e infratores impondo a ordem jurídica, ainda que de forma contramajoritária. Internamente, o exercício desse poder possui, em regra, balizas bastantes precisas. No mar, entretanto, a fluidez do espaço físico torna o navio oficial a principal expressão da existência de alguma autoridade, ainda que ambulante.

Historicamente, países costeiros como o Brasil buscam ampliar o exercício de poderes de soberania sobre o mar contrariamente aos interesses daqueles que não têm acesso ao mar. Ao mesmo tempo, países com grandes interesses navais, sejam mercantes ou militares, procuram restringir a soberania marítima dos Estados. Esse embate pode ser observado na demarcação dos limites do mar territorial, marginal à costa, e da zona econômica exclusiva, nos quais o Estado costeiro detém direitos nas águas, no leito, no subsolo e no espaço aéreo sobrejacente.

Nas grandes potências coloniais foram desenvolvidas teses em favor da liberdade da navegação, ainda hoje amplamente difundidas com o propósito de impedir o surgimento de restrições no litoral dos países periféricos. Visava-se assim – e isso perdura – garantir o acesso a mercados e recursos mais facilmente do que aqueles Estados com inferioridade de meios e tecnologias navais.

O pioneirismo desta defesa é atribuído ao espanhol Francisco de Vitória (1483-1546). Em oposição à hegemonia marítima de Portugal, Espanha e Inglaterra, o holandês Hugo Grotius (1583-1645), com o capítulo *De Mare Liberum*, de 1609, defendeu a importância da comunicação entre os povos e as nações disseminando a ideia de que nenhum país poderia monopolizar o controle dos oceanos⁹⁷.

A delimitação do mar territorial vinha se arrastando desde que o jurista holandês Cornelius van Bynkershoek (1673-1743), na obra *De Iure Belli Ac Pacis*, defendeu que o

⁹⁷ PELLET, Alan *et al.* *Droit International Public*. 8^e édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009, p. 64-66.

direito do Estado sobre as águas adjacentes deveria corresponder à capacidade de controle efetivo sobre elas, tal como defendia Grotius⁹⁸. Em termos práticos isso foi mensurado como o alcance das armas desse Estado, o que na época correspondia às três milhas náuticas do alcance de um disparo de canhão. A importância desta definição, como se nota, tem imensa repercussão para a defesa de um país.

Segundo o jurista Adherbal Meira Mattos, nos foros internacionais, no entanto, não foi possível pactuar uma definição no âmbito da Sociedade das Nações, em 1930, e no da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1958 e 1960 durante negociações em Genebra⁹⁹. Então, em 1970, de forma unilateral o Brasil declarou que seu mar territorial se estenderia até 200 MN por meio da Lei n. 1.098¹⁰⁰. No ano seguinte, com o Decreto n 68.459 foram estabelecidas zonas de pesca distintas para brasileiros e estrangeiros autorizados, mesmo sob reclamo internacional¹⁰¹.

Finalmente em 1982 foi pactuada em Montego Bay, na Jamaica, a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM). Após quase 14 anos de negociações¹⁰², 192 países concordaram em regulamentar os direitos e deveres dos Estados sobre os mares e os oceanos, que ocupam cerca de 2/3 do planeta. É o segundo maior pacto internacional em quantidade de Estados-partes (167), só perdendo para a Carta das Nações Unidas, de 1945, que possui 193 Estados-partes.

A Convenção entrou em vigor em 16 de novembro de 1994, quando completou 12 meses da 60ª ratificação¹⁰³. Como o Brasil já a ratificara em 22 de dezembro de 1988¹⁰⁴, desde aquela data o País se tornou obrigado a abster-se da prática de atos que frustrassem seu objeto e finalidade¹⁰⁵. Isto é, desde 1994 o País deve obediência às normas pactuadas relativas ao mar. No entanto, como se costumou entender por aqui, equivocadamente, a norma internacional só vincularia internamente a partir da edição de decreto presidencial que lhe

⁹⁸ BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antonio Celso Alves. (Org.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014, p. 24-25.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Cf. MORE, Rodrigo F. *Reflexões sobre a formação de um pensamento oceanopolítico brasileiro*. In: Rodrigo Fernandes More; Ilques Barbosa Junior. (Org.). *Amazônia Azul : política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012, v. 1, p. 232-248.

¹⁰¹ BEIRÃO; PEREIRA, opus cit, p. 24-25.

¹⁰² ONU, *Division For Ocean Affairs And The Law Of The Sea*, 2013.

¹⁰³ CNUDM, art. 308.

¹⁰⁴ ONU. *Division For Ocean Affairs And The Law Of The Sea*, 2013. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm. Acesso em 10.out.2015.

¹⁰⁵ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, art. 18, b.

confira publicidade e eficácia¹⁰⁶. E isso somente ocorreu com a publicação no Diário Oficial da União de 23 de junho de 1995, quase sete meses após a vigência internacional¹⁰⁷.

Impera esclarecer que, segundo o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal, um tratado internacional (que não seja de direitos humanos) possui hierarquia normativa igual a uma mera lei. Com isso, a edição posterior de lei sobre a mesma matéria regulada pela Convenção teria o condão de suspender a eficácia da norma divergente nela presente¹⁰⁸. Essa posição contraria a essência do dever de conferir eficácia à obrigação internacional (princípio da *pacta sunt servanda*). Evidentemente discordamos da posição da corte constitucional e, em face disso, não iremos apreciar leis que repetem as disposições da CNUDM ou lhe são contrárias.

Em decorrência da afirmação da centralidade política sobre um determinado território, o Estado arma-se de instituições coercitivas com fins de garantir sua integridade institucional e a obediência a seu ordenamento jurídico. Com isso, práticas contrárias às normas por ele emanadas não são toleradas e devem ser coibidas pelos agentes públicos dotados de prerrogativas para intervenção em direitos fundamentais, tais como os de liberdade e propriedade.

No entanto, no mar o exercício da jurisdição é restringido por interesses de outras soberanias com vistas a assegurar a liberdade de navegação de seus bens, suas pessoas e suas armas. Como o exercício da soberania pressupõe reconhecimento internacional de uma autoridade sobre determinado território, à medida que dele se afastam seus agentes perdem legitimidade para o exercício de atos de força.

Os atos mais violentos praticados por um Estado são aqueles contrários ao inimigo externo e à pessoa que tenha praticado conduta considerada merecedora de gravosa sanção pessoal, como a privação de liberdade e a pena de morte, prevista esta no Brasil em caso de

¹⁰⁶ REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. - 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 79: “No Brasil se *promulgam* por decreto do presidente da República todos os tratados que tenham feito objeto de aprovação congressional antes da ratificação ou adesão. *Publicam-se* apenas, no Diário Oficial da União, os que hajam prescindido do assentamento parlamentar e da intervenção confirmatória do chefe de Estado. No primeiro caso, o decreto de promulgação não constitui reclamo constitucional: ele é produto de uma praxe tão antiga quanto a Independência e os primeiros exercícios convencionais do Império. Cuida-se de um *decreto*, unicamente porque os atos do chefe de Estado costumam ter esse nome. Por nada mais. Vale aquele como ato de *publicidade* da existência do tratado, norma jurídica de vigência atual ou iminente. Publica-os, pois, o órgão oficial, para que o tratado – cujo texto completo vai em anexo – se introduza na ordem legal, e opere desde o momento próprio”.

¹⁰⁷ Decreto 1.530/1995.

¹⁰⁸ STF, RE 80.004 / SE, Rel Min Xavier de Albuquerque, julgado em 01.06.1977, DJ 29.12.1977 *apud* STF, RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 03.12.2008, DJE de 05.06.2009, com repercussão geral.

guerra declarada¹⁰⁹. O fundamento sociopolítico da sanção pode ser a não submissão a um pacto social (segundo as teorias contratualistas) ou a necessidade de se canalizar a violência das relações sociais em um símbolo expiatório (teoria do “bode expiatório” de René Girard). No mar, no entanto, o crime tende a não afetar diretamente a ordem social, mas sim a autoridade estatal, como um crime de lesa majestade, isto é, praticado contra a autoridade do soberano.

De todo modo, seja para conferir coercibilidade ao pacto social ou expiar sua violência, o Estado requisita de ritos e símbolos que reafirmam a todo o tempo sua hegemonia política. Nesse sentido, são mantidas instituições armadas organizadas com base na disciplina, na hierarquia e no dever de enfrentar o perigo, as quais devem ser objeto de respeito e, se necessário, temor pelos jurisdicionados.

A percepção desses sentimentos, aliás, é indicativa para se constatar a legitimidade institucional. A polícia e o exército são possivelmente as únicas instituições indissociáveis da ideia de Estado. Enquanto o exército (referido como metonímia das forças militares) garante a defesa do Estado contra agressões externas, a polícia garante a imposição da ordem pública e jurídica internamente.

Evidentemente no mar, cujas fronteiras baseiam-se numa ficção ainda maior que as terrestres, é mais difícil identificar se a autoridade estatal responsável por garantir *maritime security* deve ser corporificada em um órgão policial ou militar. Essa decisão, como praticamente toda aquela referente à organização da segurança de Estado, é essencialmente política. E ainda denota quais as ameaças percebidas pelo poder político, se externas ou internas. Por isso, não deve ser banal o emprego militar em atividades de segurança¹¹⁰.

O Estado costeiro tem a soberania sobre o mar diminuída pelos interesses de outras nações, interessadas na liberdade de navegação de seus produtos, pessoas e até armas. A fim de pacificar desconfianças entre os países, que unilateralmente determinavam os poderes estatais sobre o mar, e garantir de modo mais amplo possível a liberdade de navegação, a CNUDM estabeleceu os direitos dos Estados costeiros sobre o mar.

¹⁰⁹ Constituição Federal, art. 5º, XLVII, alínea *a*.

¹¹⁰ Cf. ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

A Convenção designou três espaços marítimos que, à medida que se distanciam da costa, restringem poderes de soberania, como polícia e jurisdição. Esses espaços são o mar territorial, a zona econômica exclusiva (com a faixa de transição denominada zona contígua) e o alto mar. Como se verá a seguir, o Estado brasileiro pode e, em certas hipóteses, deve exercer autoridade nesses espaços marítimos a finalidade de prevenção e repressão criminal.

2.2 No mar territorial

A região mais próxima da costa é o mar territorial. Todo Estado-parte costeiro pode estabelecer sua largura desde que não ultrapasse 12 milhas náuticas¹¹¹, medidas a partir da linha de base, isto é, a linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala reconhecidas oficialmente por esse Estado¹¹². O Brasil, naturalmente, delimitou seu mar territorial no máximo permitido¹¹³.

Todas as águas (mar, lagos, rios etc) localizadas antes da linha de base são denominadas águas interiores, sobre as quais o Estado possui, em regra, completa soberania¹¹⁴. Evidentemente, o Estado pode concordar com restrições nas águas interiores decorrentes de outros tratados internacionais, a exemplo do referido acordo de paz com o Paraguai de 1872.

Diferentemente, no mar territorial a regra é a de que o Estado costeiro não pode impedir o direito de passagem inocente aos navios de bandeira estrangeira. Ou seja, até a distância aproximada de 22,2 quilômetros (12 mn) da costa um navio tem o direito de navegar sem ser importunado, desde que essa navegação ocorra de modo contínuo e rápido¹¹⁵ e não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança (*security*) do Estado costeiro, bem como observe as demais normas de direito internacional¹¹⁶. A CNUDM exemplifica quais atividades praticadas pelo navio de bandeira estrangeira não serão consideradas como

¹¹¹ 1 milha náutica (mn) equivale a 1,852 metros, ou seja, 12 mn equivalem a 22,224 km.

¹¹² CNUDM, arts. 3-5.

¹¹³ Lei 8.617/1993, art. 1º.

¹¹⁴ CNUDM, art. 8. A exceção está no art. 8.2, referente ao direito de passagem inocente.

¹¹⁵ O conceito de passagem está no art. 18 da CNUDM: “a passagem compreende o parar e o fundear, mas apenas na medida em que os mesmos constituam incidentes comuns de navegação ou sejam impostos por motivos de força maior ou por dificuldade grave ou tenham por fim prestar, auxílio a pessoas, navios ou aeronaves em perigo ou em dificuldade grave”.

¹¹⁶ CNUDM, art. 19.1.

passagem inocente, autorizando, portanto, a intervenção do Estado costeiro em sua navegação:

- a) qualquer ameaça ou uso da força contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política do Estado costeiro ou qualquer outra ação em violação dos princípios de direito internacional enunciados na Carta das Nações Unidas;
- b) qualquer exercício ou manobra com armas de qualquer tipo;
- c) qualquer ato destinado a obter informações em prejuízo da defesa ou da segurança (“*security*”) do Estado costeiro;
- d) qualquer ato de propaganda destinado a atentar contra a defesa ou a **segurança (“*security*”) do Estado costeiro;**
- e) o lançamento, pouso ou recebimento a bordo de qualquer aeronave;
- f) o lançamento, pouso ou recebimento a bordo de qualquer dispositivo militar;
- g) o embarque ou desembarque de qualquer produto, moeda ou pessoa com violação das leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários do Estado costeiro;**
- h) qualquer ato intencional e grave de poluição contrário à presente Convenção;**
- i) qualquer atividade de pesca;**
- j) a realização de atividades de investigação ou de levantamentos hidrográficos;
- k) qualquer ato destinado a perturbar quaisquer sistemas de comunicação ou quaisquer outros serviços ou instalações do Estado costeiro;**
- l) qualquer outra atividade que não esteja diretamente relacionada com a passagem¹¹⁷. (negritamos)

Como se pode notar, as atividades negritadas referem-se a possíveis infrações administrativas e criminais cuja prevenção e repressão são, no Brasil, de atribuição da Marinha e da Polícia Federal, bem como de outros órgãos federais de acordo com a especialidade. Notório constatar, nessas atividades potencialmente nocivas ao Estado costeiro, a existência de interesses comuns para a defesa e, de modo abrangente, da segurança marítima. Isso demonstra que a vigilância sobre os navios navegantes ao longo do mar territorial brasileiro, de bandeira estrangeira ou nacional, não pode ser menosprezada ou considerada atividade de menor importância para o poder naval.

Vale dizer que, enquanto a CNDM faculta a intervenção estatal, outros tratados internacionais podem exigir desse mesmo Estado o dever de atuar para prevenir e reprimir certos ilícitos, como decorre da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, ratificada pelo Brasil em 2004¹¹⁸. Como procuraremos demonstrar ao longo de

¹¹⁷ CNUDM, art. 19.

¹¹⁸ Decreto 5.015/2004.

toda essa obra, a Marinha possui escopo jurídico nacional e internacional para atuar no combate a crimes no mar.



Figura 4. Patrulha Naval no litoral brasileiro

Além dessas atividades consideradas hostis, poderia a Marinha em outras hipóteses abordar um navio, ainda que de bandeira estrangeira? A CNUDM assegura ao Estado costeiro o direito de fazer valer suas leis e regulamentos no mar territorial, não importando a bandeira do navio, relativos às seguintes matérias:

a) segurança da navegação e regulamentação do tráfego marítimo; b) proteção das instalações e dos sistemas de auxílio à navegação e de outros serviços ou instalações; c) proteção de cabos e dutos; **d) conservação dos recursos vivos do mar;** e) **prevenção de infrações às leis e regulamentos sobre pesca do Estado costeiro;** f) **preservação do meio ambiente do Estado costeiro e prevenção, redução e controle da sua poluição;** g) investigação científica marinha e levantamentos hidrográficos; **h) prevenção das infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários do Estado costeiro**¹¹⁹. (negritamos)

Todas essas matérias estão relacionadas às atividades direta ou indiretamente desempenhadas pela Marinha¹²⁰. Essas matérias também podem constituir infrações administrativas e criminais. Nota-se que enquanto as atividades hostis descritas na transcrição anterior se referem, em regra, à repressão do Estado costeiro, estas ensejam majoritariamente ações preventivas pela Marinha, que cumula competência para prevenir e reprimir tanto infrações administrativas como criminais.

¹¹⁹ CNUDM, art. 21.1.

¹²⁰ Ver tópico “A importância da Marinha do Brasil”.

Vale dizer que no mar territorial o Estado costeiro pode adotar as medidas necessárias para impedir toda passagem não considerada inocente¹²¹. Isso implica na necessidade da Marinha possuir meios, capacidades e poderes (inclusive legais) para garantir esse direito. Nesse sentido, adiantamos que nos parece limitado atribuir à Marinha apenas a prevenção de delitos transfronteiriços e ambientais no mar (e nas águas interiores), ignorando-se que existem outros atos nocivos de grande repercussão para o Estado costeiro, a exemplo do crime de atentado contra a segurança do transporte marítimo¹²².

Ressalta-se a imunidade dos navios de guerra e de outros navios de Estado utilizados para fins não comerciais. A não observância dessa imunidade acarreta responsabilidade internacional para o Estado costeiro. Em contrapartida, a infração às leis e aos regulamentos desse Estado gera responsabilidade internacional para o Estado da bandeira desses navios em função oficial¹²³.

2.3 Na zona contígua

A região marítima de até 12 milhas náuticas seguintes ao mar territorial é denominada de zona contígua. O Brasil a demarcou na extensão máxima permitida, isto é, a 24 milhas náuticas (aproximadamente 44,45 km) a partir das linhas de base¹²⁴. Na zona contígua a Convenção autoriza apenas que o Estado costeiro adote medidas de fiscalização para: (i) prevenir as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial; e (ii) reprimir quaisquer infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial¹²⁵.

Isso significa que a Marinha apenas poderá abordar um navio na zona contígua para prevenir que navios ingressantes no mar territorial pratiquem as referidas infrações. Por esse motivo é fundamental a cooperação com os órgãos especializados, tais como Receita Federal, Polícia Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Ministério da Agricultura. Caso a infração já tenha sido praticada no território ou no mar territorial, a Marinha poderá adotar as medidas necessárias para reprimi-la, inclusive com a perseguição do

¹²¹ CNUDM, art. 25.1.

¹²² Código Penal, art. 261.

¹²³ CNUDM, arts. 30-32.

¹²⁴ Lei 8.617/1993, art. 4º.

¹²⁵ Lei 8.617/1993, art. 5º; CNUDM, art. 33.

navio ou aeronave infrator (notadamente em se tratando de meio remotamente pilotado) ou no qual esteja o infrator¹²⁶.

Vale dizer que, mesmo não ingressando no mar territorial brasileiro, o navio que trafegar na zona contígua (ato denominado na CNUDM como “passagem em trânsito”) deverá cumprir regulamentos, procedimentos e práticas internacionais para prevenção, redução e controle da poluição proveniente de navios¹²⁷. Como se notará a seguir, a zona contígua é uma faixa marítima de transição entre o mar territorial e a zona econômica exclusiva.

2.4 Na zona econômica exclusiva

A zona econômica exclusiva (ZEE) possui um regime jurídico específico¹²⁸. Em regra, esse segundo espaço marítimo não pode se estender além de 200 milhas marítimas a partir das linhas de base¹²⁹, tendo o Brasil a delimitado nesses limites (correspondentes a 370,4 quilômetros da costa)¹³⁰. Com isso, a ZEE brasileira se inicia onde termina o mar territorial (portanto, a 12 milhas náuticas da costa) e se estende por 188 milhas náuticas, abrangendo a zona contígua. Existe a peculiaridade, entretanto, de o Estado costeiro poder pleitear o alargamento da ZEE, de acordo com critérios geomorfológicos da plataforma continental¹³¹.

O pleito brasileiro, perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental, decorre da descoberta de riquezas no leito, no solo e no subsolo dessa região (como petróleo, nódulos polimetálicos, ouro, diamantes e patrimônio genético da biodiversidade) possibilitada pelo avanço tecnológico ocorrido nas últimas décadas¹³². O reconhecimento dos limites pleiteados ocasionará a incorporação à jurisdição brasileira de 960 mil km² (área equivalente a 11,24% do território terrestre), conforme veremos a seguir:

¹²⁶ Vide tópico “Direito de visita e perseguição” (item 6.1).

¹²⁷ CNUDM, art. 39.2.b.

¹²⁸ CNUDM, art. 55.

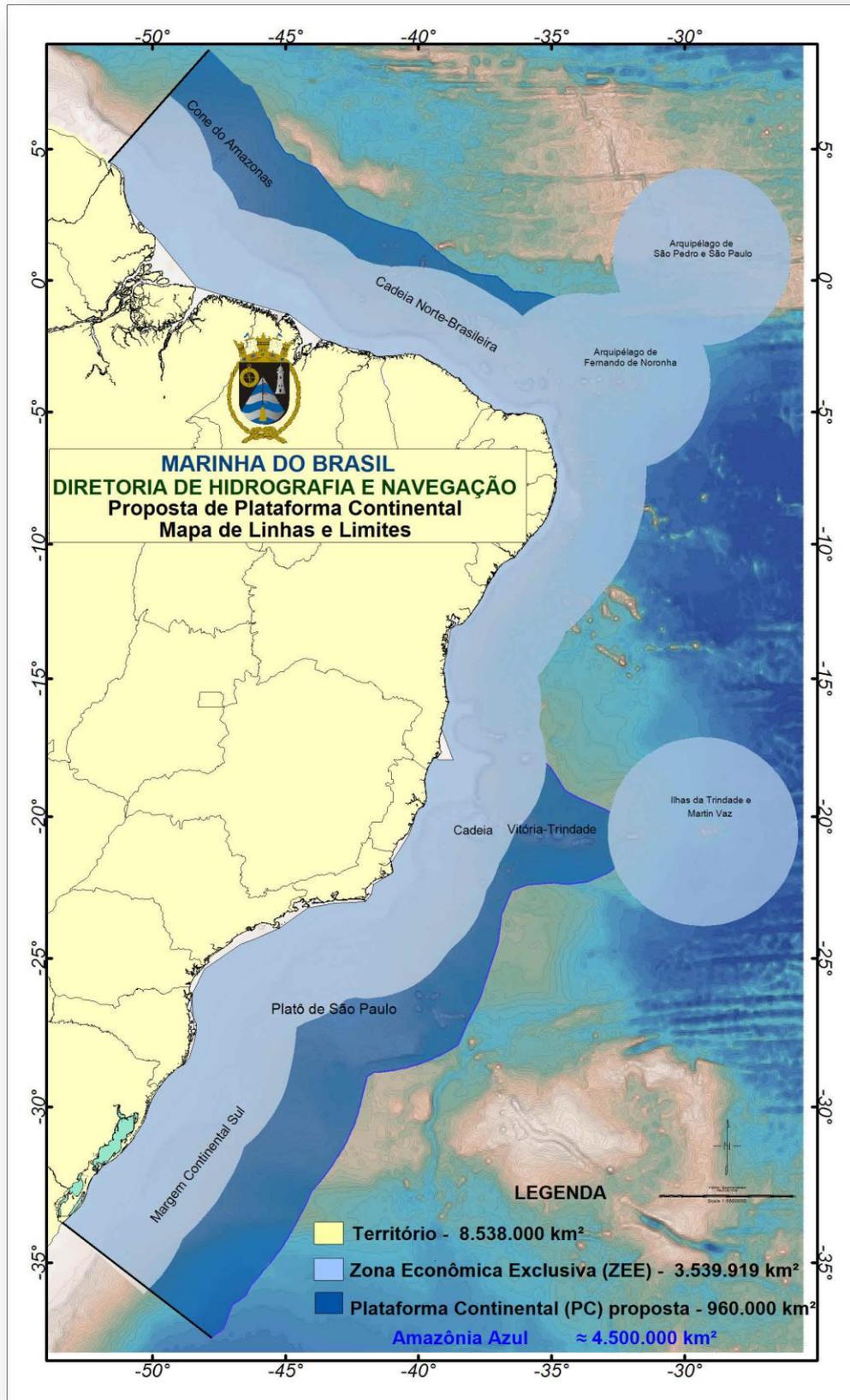
¹²⁹ CNUDM, art. 57.

¹³⁰ Lei 8.617/1993, art. 6º.

¹³¹ CNUDM, art. 77.8.

¹³² Cf. MORE, Rodrigo F; BARBOSA JUNIOR, I. (Org.). *Amazônia Azul : política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012.

Figura 5. Zona Econômica Exclusiva brasileira



Fonte: Marinha do Brasil

Essa imensa área das águas jurisdicionais brasileiras é denominada pela Marinha de “Amazônia Azul”, em analogia à grandeza e às riquezas da região amazônica. Como explicamos no início, a soberania do Estado costeiro é bastante restringida à medida que avança sobre o mar. Ainda assim, a Convenção assegura ao Brasil os seguintes direitos sobre sua zona econômica exclusiva:

- a) direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, **conservação** e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos;
- b) **jurisdição**, de conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção, no que se refere a: i) colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas; ii) investigação científica marinha; iii) **proteção e preservação do meio marinho**;
- c) outros direitos e deveres decorrentes desta Convenção¹³³. (destacamos)

Percebe-se que, apesar de muito mais restrita do que no mar territorial, é reconhecida a autoridade do Estado costeiro para a conservação da ZEE, tal como sua jurisdição para a proteção e a preservação do meio marinho. Nessa extensa região, ao menos por parte do direito internacional, o Estado brasileiro não está impedido de assegurar a eficácia de suas leis e seus regulamentos, inclusive em matéria penal¹³⁴. Diante desses termos da Convenção, haveria a possibilidade de o Estado costeiro adotar medidas para prevenção e repressão também de crimes transfronteiriços?

Como norma criada especificamente para regulação do uso do mar, não se pode entendê-la como única fonte de criminalização marítima. Afinal, outras matérias penais não previstas podem influir diretamente em tal regulação. Prova disso foi a CNUDM ter previsto a chamada “base para a solução de conflitos relativos à atribuição de direitos e jurisdição na zona econômica exclusiva”, nos seguintes termos:

Nos casos em que a presente Convenção não atribua direitos ou jurisdição ao Estado costeiro ou a outros Estados na zona econômica exclusiva, e surja um conflito entre os interesses do Estado costeiro e os de qualquer outro Estado ou Estados, o conflito deve ser solucionado numa base de equidade e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância

¹³³ CNUDM, art. 56. Vale dizer que uma tradução em português da CNUDM comum de ser usada suprimiu equivocadamente os termos da alínea *c*. In: SAÚDE GLOBAL. Sítio oficial, 2015. Disponível em <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2015/07/cnudm.pdf>. Acesso em: 10.jan.2016.

¹³⁴ Vide tópicos “Aplicação da lei penal brasileira no mar” e “Crimes transfronteiriços e ambientais” (itens 6.5 e 6.6).

respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional¹³⁵.

Em termos gerais, a prevenção e a repressão de crimes transfronteiriços são de interesse da comunidade internacional. Citamos como exemplos as declarações manifestadas na Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas de 1988, na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000 e na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003. Posto isso, não se pode hierarquizar os tratados internacionais, interpretando-se que todas as disposições que visam coibir crimes no mar decorreriam tão somente da CNUDM. Demonstramos isso no tópico “Normas de *maritime security*”.

Constata-se ser injustificável pensar, sobre qualquer preceito valorativo que fundamente a existência das normas internacionais, que o princípio da liberdade de navegação não devesse ser mitigado perante o princípio da dignidade da pessoa humana e do princípio da boa-fé, que devem reger as relações internacionais. Aliás, a dignidade da pessoa humana é um princípio que fundamenta o próprio Estado brasileiro, juntamente com o da soberania¹³⁶. Se a proteção do ambiente marinho repercute na comunidade internacional, como reconhece a CNUDM, que se dirá de graves violações a dignidade humana, aos quais o Estado costeiro não pode negligenciar.

Como se verá a seguir, a Convenção tanto reconhece o imperativo de se combater os crimes transfronteiriços, como exige no alto mar a cooperação internacional com esse propósito. Outra evidência de que a CNUDM mitiga a liberdade de navegação é reconhecimento do direito do Estado costeiro poder construir ilhas artificiais, instalações e estruturas marítimas na ZEE (como plataformas petrolíferas), sobre as quais poderá exercer jurisdição em matérias aduaneiras, fiscais, sanitárias, de migração e de segurança (“*safety*”). Inclusive, poderá criar em volta delas zonas de segurança (“*safety*”) com até 500 metros do seu bordo exterior, com certas exceções¹³⁷.

Como vimos da primeira transcrição da Convenção, o Estado costeiro tem o direito de atuar na ZEE para a proteção e a conservação marinhas. Por sua vez, em outras passagens, cujas especificidades não vale a pena nos alongarmos, a CNUDM impõe o dever (e não a

¹³⁵ CNUDM, art. 59.

¹³⁶ Constituição Federal, art. 1º, incisos I e III.

¹³⁷ CNUDM, art. 60. Isso demonstra a importância de normas de *maritime safety* para a defesa nacional.

mera faculdade) de esse Estado impor medidas coercitivas para a garantia da conservação dos recursos marinhos. Exemplo disso é a fixação de limites ao excesso de captura de recursos vivos, notadamente pela pesca¹³⁸. Mesmo não sendo considerado território nacional, na ZEE os estrangeiros devem observar a legislação do Estado costeiro sobre atividades de pesca¹³⁹. A Convenção regula essa matéria com os seguintes termos:

1. O Estado costeiro pode (“*may*”)¹⁴⁰ no exercício dos seus direitos de soberania de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos da zona econômica exclusiva, tomar as medidas que sejam necessárias, **incluindo visita, inspeção, apresamento e medidas judiciais, para garantir o cumprimento das leis e regulamentos por ele adotados** de conformidade com a presente Convenção.
2. As embarcações apresadas e as suas tripulações devem ser libertadas sem demora logo que prestada uma fiança idônea ou outra garantia.
3. As sanções estabelecidas pelo Estado costeiro por violações das leis e dos regulamentos de pesca na zona econômica exclusiva não podem incluir penas privativas de liberdade, salvo acordo em contrário dos Estados interessados, nem qualquer outra forma de pena corporal.
4. Nos casos de apresamento ou retenção de embarcações estrangeiras, o Estado costeiro deve, pelos canais apropriados, notificar sem demora o Estado de bandeira das medidas tomadas e das sanções ulteriormente impostas¹⁴¹. (destacamos)

Da análise desse trecho se pode perceber que, ao mesmo tempo em que reconhece a autoridade do Estado costeiro para impor medidas coercitivas sobre navios de bandeira estrangeira na ZEE, por outro lado, a Convenção limita as sanções e as medidas cautelares impostas aos infratores, inclusive aquelas de natureza penal. Decorre daí a existência de um patamar máximo de gravidade da pena possivelmente inferior aquele previsto para os delitos praticados no mar territorial. E, importante salientar, o Código Penal brasileiro reconhece a validade das disposições dos tratados internacionais¹⁴².

¹³⁸ CNUDM, art. 62.

¹³⁹ CNUDM, art. 62.4.

¹⁴⁰ Nos tratados internacionais, as obrigações costumam ser indicada pelos verbos *must* e *shall* (traduzidos como “deve”) e os direitos são indicados por *may*, *can* e derivados (traduzidos como “pode”). Ressalva-se que, pelo contexto, *may not* pode indicar um dever (é o que ocorre no “podem” do terceiro parágrafo, em que se exclui a possibilidade de o Estado agir de outro modo, tal como ocorre na legislação pátria). O problema recai no verbo *should*, referente a uma recomendação ou um pedido – de todo modo, não vinculantes – mas cuja tradução é imprecisa e, como veremos a frente, ao analisar o art. 27 da CNUDM, pode ser equivocada.

¹⁴¹ CNUDM, art. 73

¹⁴² Código Penal, arts. 5 e 7º, inciso II, alínea c.

No entanto, como se verá em tópico específico, com exceção dos navios de bandeira brasileira e aqueles a serviço do governo brasileiro, a aplicação da lei penal brasileira no mar exterior (isto é, na ZEE e em alto mar) está condicionada a hipóteses extremamente rigorosas, tornando-as difíceis de serem aplicadas¹⁴³. Em um País com marinha mercante praticamente toda de bandeira estrangeira, essas condições representam impunidade na zona econômica exclusiva brasileira.

Constatado isso, para tornar suas normas eficazes o Estado brasileiro necessita de amparo legal para adotar medidas coercitivas no mar. Com esse mesmo fim, o País precisa também de meios navais em quantidades e condições suficientes para cobertura, ao menos, das principais rotas marítimas e das regiões costeiras onde os crimes no mar sejam mais frequentes. Vale notar que a operação naval na ZEE exige navios de maior robustez do que possuem as lanchas da Polícia Federal.

Além disso, a navegação distante da costa requer conhecimentos e habilidades navais específicos, bem como exigem dos agentes públicos maior rigor. Isso nos evidencia a razão de ter sido atribuída à Marinha a prevenção e a repressão de crimes no mar, passando a concorrer funcionalmente com a Polícia Federal. Contudo, enquanto a Polícia Federal está adstrita a atuar no mar territorial, a Marinha possui mobilidade para atuar até em alto mar para o combate à criminalidade.

2.5 Em alto mar

A CNUDM regulou também o alto mar, o espaço marítimo mais distante das jurisdições nacionais. Enquanto que os direitos de exploração e exploração¹⁴⁴ dos recursos marinhos localizados na ZEE foram reconhecidos ao Estado costeiro, em alto mar esse recursos foram considerados como patrimônio comum da humanidade (*res communis*)¹⁴⁵.

¹⁴³ Vide tópico “Aplicação da lei penal brasileira no mar” (item 6.5).

¹⁴⁴ Exploração (na Convenção, “*exploitation*”) é um termo técnico das geociências usado para se referir a retirada, extração ou obtenção de recursos naturais. Diferentemente, exploração se refere a estudo, pesquisa ou levantamento.

¹⁴⁵ Em oposição à percepção antiga de que o alto mar não pertenceria a ninguém (*res nullius*) in PELLET, Alan *et al. Droit International Public*. 8^o édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009, p. 1.333.

A Convenção tratou de organizar um sistema de exploração e exploração das riquezas em alto mar por meio da criação de uma organização internacional denominada Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA, em inglês)¹⁴⁶. Naturalmente, se há interesse de exploração e aproveitamento de recursos em alto mar, haverá também interesse estatal na vigilância e na imposição do cumprimento de suas normas. Aliás, o Estado possui responsabilidade internacional na fiscalização para que tais atividades não produzam danos ao meio ambiente marinho¹⁴⁷.

Em alto mar, o Estado possui o direito de exercitar sua jurisdição sobre os navios de bandeira nacional (também chamada de pavilhão). Fora essa hipótese, haveria em alto mar, presumidamente, a liberdade de navegação aos navios de bandeira estrangeira, conforme se depreende da Convenção: “nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter qualquer parte do alto mar à sua soberania”¹⁴⁸.

Aliás, sinal dessa liberdade é o reconhecimento de que mesmo Estados sem litoral podem arvorar sua bandeira em navios¹⁴⁹. Além disso, a liberdade em alto mar pode ser a decomposta de outras liberdades asseguradas na Convenção: liberdade de navegação, liberdade de sobrevoo, liberdade de colocar cabos e dutos submarinos, liberdade de construir ilhas artificiais e outras instalações permitidas pelo direito internacional, liberdade de pesca e liberdade de investigação científica¹⁵⁰.

Apesar de a Convenção determinar que o alto mar somente deva ser utilizado para fins pacíficos¹⁵¹, deve-se alertar que tais liberdades podem ser suspensas em caso de guerra¹⁵². Percebe-se que o domínio do alto mar possui valor para a estratégia naval por, justamente, existirem meios capazes de negar ou assegurar tais liberdades. Posto por outro ângulo, o dos países (como o Brasil) em posição defensiva: a segurança marítima em alto mar, ofertada pela potência hegemônica, é uma forma de se evitar a criação de outras esquadras com esse fim¹⁵³.

¹⁴⁶ Para esses fins, a Convenção denomina de “Área” o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo situados além dos limites da jurisdição nacional. In: CNUDM, art. 1.1.

¹⁴⁷ CNUDM, art. 117-120.

¹⁴⁸ CNUDM, art. 89.

¹⁴⁹ CNUDM, art. 90.

¹⁵⁰ CNUDM, art. 87.

¹⁵¹ CNUDM, art. 88.

¹⁵² PELLET, opus cit, p. 1335-1336.

¹⁵³ Esse raciocínio, além das discussões em sala de aula, decorre da seguinte passagem: “Tendo alcançado o feito inédito de dominar todos os oceanos do mundo os Estados Unidos, obviamente, procuraram continuar a mantê-los. A maneira mais simples de fazer isso era impedir outros países de construírem marinhas, e isso poderia ser feito se certificando que ninguém estava motivado a construir marinhas - ou tivesse recursos para

Os interesses estratégicos na existência ou não dessa liberdade nos sinalizam que a liberdade de navegação em alto mar não é absoluta. Isto porque, ainda que asseguradas tais liberdades pela Convenção, ela mesma determina que para o exercício dessas liberdades devem ser levados em conta os interesses de outros Estados¹⁵⁴. Ou seja, o direito de navegação de “uma bandeira” deve ser compatibilizado com o direito das demais. E cabe, justamente, ao Estado da bandeira impedir que o navio que a arvore pratique atos lesivos a essas liberdades¹⁵⁵.

Isso significa submeter esse navio tanto às regras domésticas (inclusive aquelas decorrentes de tratados internacionais) quanto àquelas emanadas por organizações internacionais, como a IMO. E para isso, o Estado precisa se fazer presente no alto mar, por meios de seus navios oficiais, para assegurar coercitivamente o seu cumprimento (*maritime security*).

No caso brasileiro, vale dizer que a Marinha já possui a necessidade de operar em alto mar diante do dever de cooperar para o salvamento e o resgate de pessoas em navios e aeronaves acidentados no mar. Segundo a CNUDM, os Estados costeiros devem possuir um serviço de busca e salvamento (SAR, em inglês) adequado e eficaz para garantir a segurança (“*safety*”) aérea e marítima, cooperando com os Estados vizinhos para esse mesmo propósito¹⁵⁶.

Uma vez que a Marinha já opera navios, aeronaves e sistemas navais para fins de *maritime safety*¹⁵⁷, deverá também aproveitar esses recursos para as ações de prevenção e repressão de crimes no mar para os quais se obrigou internacionalmente. Aliás, do próprio oferecimento do serviço de busca e salvamento surge para o País o dever de exigir do capitão de navio que arvore bandeira brasileira o seu deslocamento para prestar assistência às pessoas em perigo e ao navio albarado¹⁵⁸. Vejam a figura a seguir:

fazê-lo. Uma estratégia (...) é ter certeza de que todos tenham acesso ao mar sem necessidade de construir uma marinha” (tradução livre) in FRIEDMAN, George. *The next 100 years: a forecast for the 21st century*. 1st. ed. New York, Anchor Books, 2009, p. 45.

¹⁵⁴ CNUDM, art. 87.2.

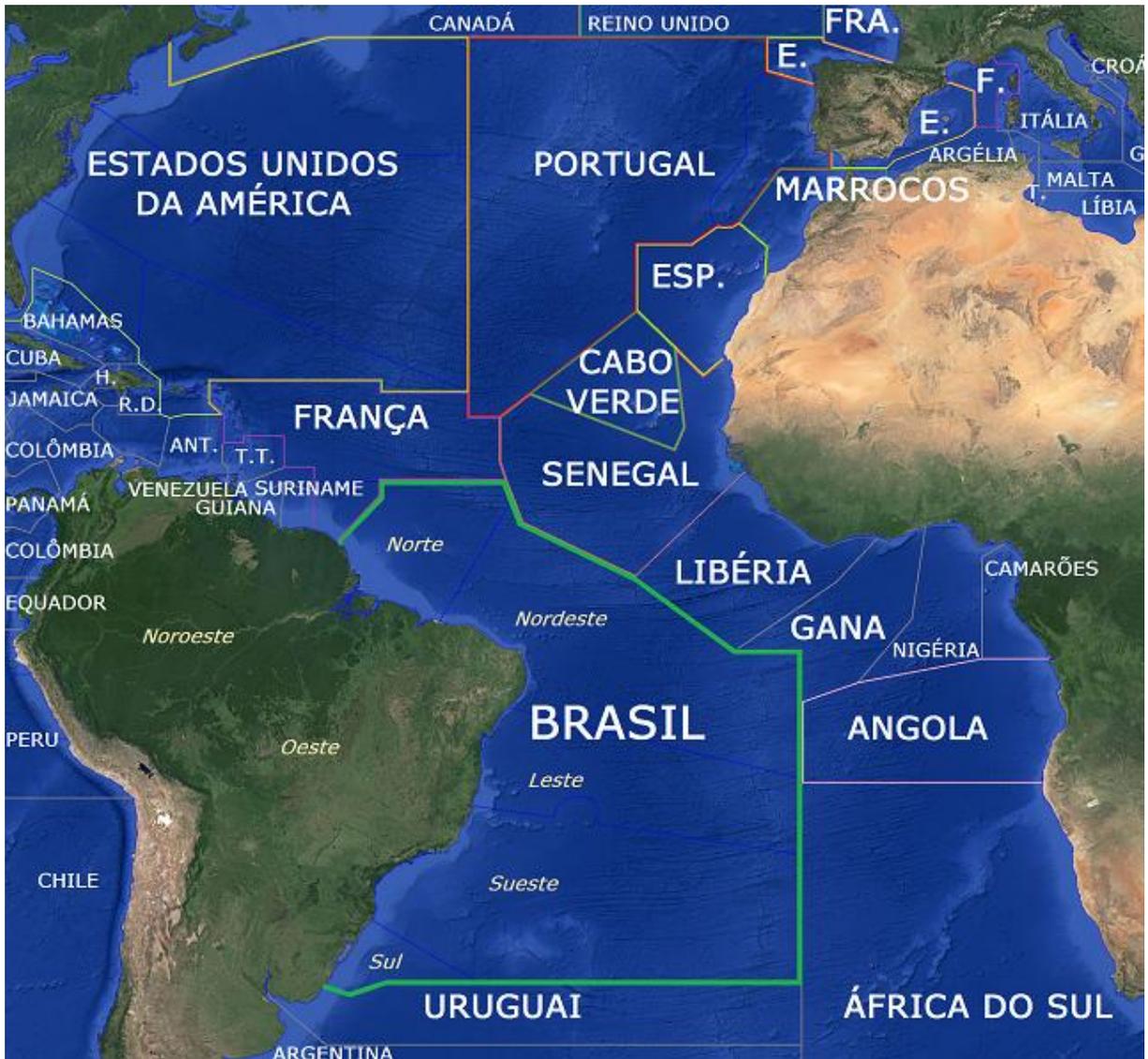
¹⁵⁵ Exemplo disso é o dever do Estado da bandeira do navio de indenizar danos provocados em cabos submarinos pertencentes a outro Estado, previsto na Convenção de Paris de 1884 apud PELLET, Alan *et al.* *Droit International Public*. 8^o édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009, p. 1336.

¹⁵⁶ CNUDM, art. 98.2.

¹⁵⁷ SALVAMAR BRASIL. Sítio do Serviço de Busca e Salvamento da Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/salvamarbrasil/index.html>. Acesso em: 12.02.2016.

¹⁵⁸ CNUDM, art. 98.1.

Figura 6. Área SAR no Oceano Atlântico



Fonte: Blog Náutico, 2015.

Essa imensa área do alto mar delimitada em verde, de responsabilidade SAR, nos parece ser a única região legítima de influência militar brasileira no exterior. A ilustrar a relatividade da liberdade de navegação em alto mar, a Convenção prevê a obrigação de o Estado tomar as medidas necessárias para a conservação dos recursos vivos do alto mar, o que implica em restringir direitos dos navios que arvoem sua bandeira¹⁵⁹. Como se verá em tópico próprio, para a prevenção e a repressão de crimes no mar a CNUDM autoriza, inclusive, o direito de visita e de perseguição ao navio infrator.

¹⁵⁹ CNUDM, art. 117.

Percebe-se assim a possibilidade de exercício de soberania no alto mar. Segundo Alain Pellet, renomado professor da Universidade de Paris Ouest - Nanterre La Défense e ex-presidente da Comissão de Direito Internacional da ONU, existem três regras definidoras da competência em alto mar¹⁶⁰:

1. Princípio do Estado do pavilhão – assimila o navio ao território do Estado e se fundamenta na previsão da CNUDM de que todo navio deve arvorar a bandeira de um só Estado¹⁶¹. No caso do navio a serviço oficial, independentemente da bandeira que arvore, ele se submete somente à jurisdição do Estado para o qual está a serviço, ainda que militar (mas nunca comercial), haja vista a imunidade de tais navios¹⁶². Ressalvada essa hipótese, cabe ao Estado da bandeira o exercício de jurisdição penal e administrativa disciplinar¹⁶³. Vale dizer que, ocorrendo um crime a bordo, poderá concorrer a jurisdição do Estado do acusado ou da vítima, dependendo da extraterritorialidade da lei penal dos países envolvidos¹⁶⁴.

2. Competência de outros Estados – em alto mar poderá qualquer navio ou aeronave militares, e civis que ostentem identificação oficial, exercerem direito de visita a um navio estrangeiro (obviamente, sem imunidade) quando houver motivo razoável para suspeitar de: (i) pirataria; (ii) tráfico de escravos; (iii) transmissões telemáticas não autorizadas¹⁶⁵; e (iv) fraude do pavilhão¹⁶⁶. Note-se que o direito de visita estrangeira não abrange a suspeita de tráfico ilícito de drogas¹⁶⁷. Tais crimes serão abordados em tópico específico.

3. Competência das organizações internacionais – para o navio que esteja arvorando a bandeira da Agência Internacional de Energia Atômica e das Nações Unidas e suas agências especializadas¹⁶⁸.

Como se nota, no alto mar poderá o Estado exercer direitos de soberania exercendo jurisdição e prerrogativas tipicamente policiais. Isso demonstra a necessidade da existência de uma Marinha capaz de concretizar a autoridade brasileira no mar. Apresentaremos a seguir o aparato institucional envolvida na segurança da costa brasileira.

¹⁶⁰ PELLET, Alan *et al.* *Droit International Public*. 8^o édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009, p. 1336-1339.

¹⁶¹ CNUDM, art. 92.

¹⁶² CNUDM, arts. 95-96 apud PELLET, opus cit, p. 1337.

¹⁶³ CNUDM, art. 97.

¹⁶⁴ Vide tópico “Aplicação da lei penal brasileira no mar” (item 6.5).

¹⁶⁵ CNUDM, art. 109.

¹⁶⁶ CNUDM, art. 110.

¹⁶⁷ PELLET, Alan *et al.* *Droit International Public*. 8^o édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009, p. 1338.

¹⁶⁸ CNUDM, art. 93.

3. A SEGURANÇA CONTRA CRIMES NA COSTA BRASILEIRA

3.1 Primórdios da organização político-administrativa

Para se entender a atual estrutura de segurança costeira no Brasil, apresentaremos alguns dados históricos a fim de afastar o risco de uma análise anacrônica. As primeiras estruturas militares que tivemos no País foram as feitorias fixadas em pontos estratégicos da costa com o objetivo de afirmação da posse portuguesa e policiamento do litoral contra o contrabando de madeira tintorial realizado por outras potências marítimas¹⁶⁹.

A partir da construção de fortificações ao longo da extensa costa, a ocupação portuguesa foi possibilitada pela repartição de custos e riscos do empreendimento colonial com os chamados donatários, como eram chamados aqueles que ganhavam terras da família real portuguesa sob a condição de realização de investimentos para a montagem de um sistema produtivo destinado à exportação transatlântica. Para conseguirem administrar, repelir invasões estrangeiras e resistências indígenas, e garantir o sistema de justiça e a ordem pública em uma sociedade escravocrata, os donatários recebiam poderes legais para a cobrança de impostos e a constituição de organizações militares sob comando e direção privados¹⁷⁰.

A partir do final do século XVII, as mobilizações das ordenanças eram reduzidas à medida que diminuían as ameaças territoriais. Por outro lado, aumentava a importância das tropas de milícias, as quais atuavam de modo permanente para garantir internamente a autoridade metropolitana, principalmente nas regiões mineradoras¹⁷¹. Segundo o falecido general de brigada Werneck Sodré, ex-instrutor de História Militar da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), “os problemas militares fundamentais consistiam, agora, na repressão interna, na defesa da costa contra as incursões estrangeiras e nas operações no Prata”¹⁷².

Em 1763 a colônia foi elevada a Vice-Reino com capital em Salvador, sendo reunidos os poderes de segurança e defesa na figura do vice-rei. Com isso, o poder central

¹⁶⁹ SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 36.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 61. No mesmo sentido: FONTENELE, Anny Karleine Pranciano Cavalcante. *Manual do delegado de polícia federal*. Salvador: JusPODIUM, 2015, p. 23.

¹⁷¹ SODRÉ, *opus cit.*, p. 62-63.

¹⁷² *Ibidem*, p. 63.

passou a indicar os oficiais, afastando-os das influências privadas. Como a metrópole portuguesa não tinha recursos para o estabelecimento de numerosas tropas de linha, as milícias cresciam ainda mais em importância¹⁷³. Quando a família real portuguesa chegou ao País, em 1808, fugindo das invasões napoleônicas, foram abertos os portos (rompendo-se com o monopólio comercial) e também foi criada uma burocracia militar moderna a partir dos oficiais acompanhantes¹⁷⁴.

A despeito de seus feitos navais, a monarquia portuguesa não possuía uma marinha de guerra numerosa, valendo-se de marinhas aliadas e mercenárias¹⁷⁵. Com as revoltas e as rebeliões irrompidas nas distantes províncias, o governo regencial criou em 1831 a Guarda Nacional por meio da incorporação das guardas municipais e da extinção das milícias e das ordenanças. Como se nota, ao longo da história do País ocorreram diversas alterações no modelo de segurança tendo como objetivo principal a garantia da estabilidade institucional.

A desconfiança com o Exército, por exemplo, levou à criação da Guarda Nacional, a qual cabia a defesa das costas e das fronteiras como uma força auxiliar àquela. Vale dizer que, diferentemente do Exército e da Marinha, o serviço militar na Guarda Nacional era obrigatório, demonstrando sua primazia¹⁷⁶. Enquanto a Guarda Nacional era equipada para reprimir as revoltas internas, o Exército abundava em carências e ainda era usado para a captura de escravos fugitivos¹⁷⁷. Percebe-se a fusão de interesses de defesa e segurança interna em uma mesma organização militar, como ainda ocorre nos nossos dias¹⁷⁸.

¹⁷³ Ibidem, p. 62-66.

¹⁷⁴ Idem.

¹⁷⁵ Exemplo disso foi a transferência do governo da Província do Grão-Pará para um navio inglês durante a Cabanagem (1835-1840). Vale destacar a participação de oficiais do Exército nessa revolta. In: SODRÉ, opus cit., p. 136.

¹⁷⁶ SODRÉ, *opus cit.*, p. 152-162. Sua finalidade era a defesa da Constituição, da liberdade, da independência e da integridade da Nação, tal como desempenhadas atualmente pelas Forças Armadas. Outro paralelismo com a atualidade é que cabia à Guarda Nacional complementar a polícia quando esta fosse insuficiente (atual “garantia da lei e da ordem”) e o socorro aos municípios conflagrados (atual “defesa civil”). Apesar de criticada por restabelecer a influência do poder local, uma vez que seus oficiais eram nomeados pelo presidente de província ou por um juiz de paz a eficácia da Guarda Nacional é notada no combate à desagregação do território, contrastando com o que ocorria com a América Espanhola. O temor de perda de orçamento e poder com a institucionalização da Força Nacional de Segurança Pública aparece exemplificado em obras que a associam, pejorativamente, à Guarda Nacional. Cf. NAVARRO, Ronaldo França. A Guarda Nacional: Necessidade ou retrocesso. Rio de Janeiro: ECEME, 2006.

¹⁷⁷ Vide N.R. 165.

¹⁷⁸ Vide o tópico “Atribuições das Forças Armadas” (item 4.1). Aliás, a desconfiança com as raízes patrimonialistas e coronelísticas do exercício do mando levaram a última Assembleia Nacional Constituinte a não reconhecer as guardas municipais como polícias locais.

A gênese da organização político-administrativa no Brasil nos indica não serem desprezíveis os alertas que apontam suposta ilegitimidade no exercício de atividades de segurança realizadas por militares¹⁷⁹. Daí termos, desde o início da obra, procurado confrontar o binômio necessidade-adequação na organização de um Estado que conviveu e convive com arbitrariedades, notadamente na persecução criminal. Feita a ressalva, as instituições e a evolução da sociedade devem ser observadas em seu contexto histórico.

Derrubada a monarquia, o primeiro presidente da República, Marechal Deodoro, dissolveu em 1891 o Congresso Nacional. Em reação, oficiais da Marinha realizaram em 1893 a chamada Revolta da Armada, com o bloqueio naval e o bombardeio da então capital federal, o Rio de Janeiro¹⁸⁰. A revolta foi vencida em março de 1894 e nos parece ter sido a razão de, apenas três meses depois, ter sido permitido aos estados (nova designação das províncias) a criação de uma Polícia Marítima e Aérea¹⁸¹. Além das disputas políticas entre Exército e Marinha, havia à época uma forte crise financeira no governo federal em contraste com o desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo¹⁸².

Devido às exportações cafeeiras, o porto de Santos superou em importância o porto da capital, onde funcionava e ainda funciona a sede da Esquadra. No porto de Santos havia ainda um movimento maciço de entrada de migrantes estrangeiros, vindos para substituir a não aproveitada mão de obra liberta. Em 1897, ano em que a Força Pública paulista socorreu o Exército na Campanha de Canudos, foi criada em São Paulo a Divisão de Polícia Marítima e Aérea (conhecida como DPM)¹⁸³.

A título de ilustrar como já houve no País maior preocupação com a segurança marítima e portuária, a DPM paulista chegou a contar em 1967 com 550 servidores (numa população de 89 milhões¹⁸⁴), chegando a possuir, inclusive, um grupamento especializado em

¹⁷⁹ Cf. ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

¹⁸⁰ SODRÉ, Nelson Werneck. História militar do Brasil. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 222-225.

¹⁸¹ EDIÇÃO DE LANÇAMENTO DO JORNAL CIDADE DE SANTOS. “Polícia Marítima, desde 1894”, em 01.jul.1967. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0310d.htm>. Acesso em: 14.jan.2016. Vale notar a incipiente aviação na época. Das pesquisas realizadas inferimos ter sido utilizada tal terminologia tão somente porque havia entre suas atribuições o provimento da segurança aeroportuária.

¹⁸² FAUSTO, Boris. História do Brasil. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007, p. 255 e 29-260.

¹⁸³ EDIÇÃO DE LANÇAMENTO DO JORNAL CIDADE DE SANTOS, opus cit.

¹⁸⁴ GOOGLE PUBLICA DATA. *População brasileira em 1967*. Dados baseados em dados do Banco Mundial. Acesso em 17.fev. 2016. Disponível em: https://www.google.com.br/publicdata/explore?ds=d5bnccppjof8f9_&met_y=sp_pop_totl&idim=country:BR A:ARG:MEX&hl=pt&dl=pt. Acesso em: 17.fev.2016.

patrulhamento marítimo¹⁸⁵. Em comparação com os dias atuais, em toda região de Foz do Iguaçu (tríplice fronteira com Argentina e Paraguai), provavelmente a maior vulnerabilidade nacional em termos de tráfico de drogas e armas¹⁸⁶, contrabando e descaminho, dentre outros crimes transfronteiriços, há apenas 300 servidores lotados na maior delegacia da Polícia Federal do País¹⁸⁷ (numa população de 205,5 milhões¹⁸⁸).

3.2 Polícia Federal no policiamento marítimo

Quando da criação da Polícia Federal, em 1944, com a renomeação da Polícia Civil do Distrito Federal para Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), certas DPMs foram por ela incorporadas. Apesar de mantida a sigla, a DPM foi rebatizada de Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras¹⁸⁹. Curioso notar que, desde então, os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras foram tratados em bloco nas Constituições Federais, sendo sempre atribuídos à Polícia Federal¹⁹⁰.

Durante o regime militar (1964-1985) coube à DPM a superintendência dos serviços de polícia marítima e a fiscalização na orla marítima¹⁹¹. Essas atribuições parecem indicar o foco precípua do policiamento marítimo realizado pela Polícia Federal quando comparadas à atribuição criada para a Marinha em 2010, em parte concorrente. De modo didático, desenvolvemos o quadro comparativo abaixo, denominando a atribuição da Marinha de “policiamento naval”:

¹⁸⁵ EDIÇÃO DE LANÇAMENTO DO JORNAL CIDADE DE SANTOS, opus cit. Segundo o jornal, a DPM paulista possuía as seguintes atribuições: “fiscalizar os portos e aeroportos do Estado, passageiros nacionais e estrangeiros, em todos os meios de transporte; fazer registro dos passageiros entrados, saídos e em trânsito; controlar o movimento dos tripulantes dos navios; expedir e revalidar passaportes de brasileiros. Quando houver solicitação do Supremo Tribunal Federal, entregar os extraditados e expulsar os estrangeiros indesejáveis”. Em 1969, a DPM paulista foi incorporada à Guarda Civil, permanecendo a realizar a segurança portuária conforme um convênio celebrado com o Ministério da Justiça em 1965. Cf. Decreto-Lei 168/1969 do Governo do Estado de São Paulo. Em pesquisas, encontramos as seguintes terminologias para a, informalmente chamada “Polícia Marítima”: Divisão de Polícia Marítima, Divisão de Polícia Marítima e Aérea e, conforme o decreto, Divisão de Polícia Marítima e Aérea dos Portos de São Paulo.

¹⁸⁶ MARTINS, Etienne Coelho. Direito Internacional e Segurança Pública: a questão do tráfico internacional de armas. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2011, p. 96, referindo-se ao tráfico internacional de armas.

¹⁸⁷ JORNAL FOLHA DE S. PAULO. *Carros sem gasolina e lanchas paradas retratam lado B da PF*, de 14.fev.2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1739366-carros-sem-gasolina-e-lanchas-paradas-retratam-lado-b-da-pf.shtml>. Acesso em 17.fev.2016.

¹⁸⁸ IBGE, 2016. *População brasileira*. Consulta em 17.fev.2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 17.fev.2016.

¹⁸⁹ Decreto-Lei n. 6.378, de 28.mar.1944 *apud* FONTENELE, 2015, p. 24.

¹⁹⁰ Constituições de 1946 (art. 5º, VII) e 1967, com sua emenda 1/1969 (art. 8º, VII, a).

¹⁹¹ Lei n. 4.483/1964, art.1º, alíneas a e b *apud* FONTENELE, 2015, p. 25.

Tabela 1. Diferenças entre policiamento naval e policiamento marítimo

| | Policiamento Naval | Policiamento Marítimo |
|-------------------|---|--|
| Titular | Marinha do Brasil | Polícia Federal |
| Fundamento | LC 97/99, art. 16-A | CF, art. 144, § 1º, III |
| Início | 25/ago/2010 ¹⁹² | 05/agosto/1999 ¹⁹³ |
| Poder | Administrativo e policial, exceto atos exclusivos de polícia judiciária | Policial, inclusive polícia judiciária |
| Objeto | Infrações penais e administrativas | Infrações penais |
| Matéria | Crimes transfronteiriços e ambientais / autoridade marítima e internacional | Todos os crimes |
| Local | Águas interiores, zona econômica exclusiva e alto mar | Mar territorial, principalmente nas regiões portuárias |

A Constituição Federal de 1988 manteve a competência da Polícia Federal para exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras¹⁹⁴. Dez anos após, a Emenda Constitucional n. 19/1998 substituiu a expressão “aérea” para “aeroportuária”, esclarecendo assim que o mandamento constitucional não abrangeria a segurança do espaço aéreo, reservada à FAB¹⁹⁵. Ainda em 2008, as altas taxas de criminalidade nas regiões portuárias teriam levado ao aumento dos custos de seguro marítimo impostas aos navios em trânsito no País. Em razão disso, foram criados em 1999 na estrutura da Polícia Federal os Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOMs) em 12 cidades¹⁹⁶.

As equipes dos NEPOMs recebem treinamento náutico da Marinha e operam modernas lanchas, no entanto em número insuficiente. Os meios navais da Polícia Federal são empregados nas orlas adjacentes às regiões portuárias, não havendo embarcações com capacidade de operação em águas mais distantes da costa¹⁹⁷. Vale dizer que o País possui,

¹⁹² Lei Complementar 136/2010.

¹⁹³ Instrução Normativa n. 2, de 05.ago.1999, do Departamento da Polícia Federal.

¹⁹⁴ Constituição Federal, art. 144, § 1º, inciso III.

¹⁹⁵ Para nós, esse fato reafirma a legitimidade da FAB poder realizar manobras repressivas contra aeronaves suspeitas de tráfico de drogas, inclusive por meio do tiro destrutivo.

¹⁹⁶ BEZERRA, Antonio Vinicius Ferreira. *Os conflitos originados pela superposição de tarefas e áreas de atuação da Marinha do Brasil e da Polícia Federal*. CEPEN. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007, p. 17.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 20.

atualmente, 37 portos públicos¹⁹⁸. E, diante do amplo leque de atribuições, o policiamento marítimo não parece receber a devida importância nessa instituição, conforme pudemos observar da recente matéria jornalística:

No litoral, sete lanchas que deveriam dar apoio à fiscalização do porto de Paranaguá estão paradas. (...) Em São Paulo, a única embarcação da PF de São Sebastião está quebrada. Sem lanchas, a fiscalização em transatlânticos, por exemplo, só é possível porque os navios “emprestam” barcos para PF. “Você começa a se questionar como será isento o serviço se você está comprometido a esse ponto. Você fica no mínimo desconfortável se a pessoa te faz um favor e você tem que autuá-la [se houver irregularidade]”, diz Alexandre Sally, presidente do sindicato dos agentes no Estado¹⁹⁹.

Portanto, as capacidades dos NEPOMs de prevenção e repressão de crimes no mar estão muito limitadas. Note-se que o Brasil possui o direito de combater crimes contra a fauna e a flora na sua zona econômica exclusiva. Também pode realizar fiscalização alfandegária e sanitária na zona contígua, bem como perseguir nessa zona os navios em fuga do mar territorial. Nota-se então que essas capacidades limitadas da Polícia Federal, que não cobrem razoavelmente nem o mar territorial, requerem as capacidades e técnicas de que a Marinha já dispõe.

Durante estágio na Justiça Federal em 2013 pudemos ter acesso a relatórios de inteligência da Polícia Federal referentes à Operação Niva, os quais informavam que tripulantes de navios de turismo transatlântico valiam-se da inexistência de revista de suas bagagens de mão para transportar cocaína para a Europa. Dito isso, ao tratarmos da segurança marítima é fundamental nos atentarmos para os locais de maior vulnerabilidade para a ação criminosa organizada: os portos.

3.3 Vulnerabilidade da segurança portuária

Segundo dados de 2010, os portos brasileiros foram responsáveis por 7,3% do volume de carga transportada no mundo²⁰⁰. Naquele ano, a frota mercante registrada no País era de apenas 172 navios, sendo 44 de bandeira estrangeira e 128 de bandeira nacional – em

¹⁹⁸ ANTAQ. Palestra do superintendente da navegação marítima e de apoio André Luís Souto de Arruda, realizada em 04.jun.2012 na EGN em 04.jun.2012. Apresentação disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/esg4junhoandreluis.pdf>. Acesso em 16.02.2016.

¹⁹⁹ JORNAL FOLHA DE S. PAULO. *Carros sem gasolina e lanchas paradas retratam lado B da PF*, de 14.fev.2016.

²⁰⁰ ANTAQ, 2012, opus cit..

comparação, a Grécia e os EUA possuíam, respectivamente, 3.213 e 1.972 embarcações²⁰¹. Isso significa que grande parte do comércio exterior é realizado em navios não registrados no País, evidentemente de bandeira estrangeira, com todas as restrições de visita a bordo existentes²⁰². Portanto, o momento mais eficiente de uma atuação de prevenção e repressão de crimes nos mar é quando o navio está ancorado junto a um porto.

Vale notar que, entre os navios de bandeira estrangeira, existem os de bandeira de conveniência, os quais arvoram bandeiras de Estados nos quais há regimes fiscais e trabalhistas permissivos, a exemplo da Bolívia²⁰³. Daí a importância de se fiscalizar a bordo desses navios a ocorrência de crimes contra a ordem tributária e a organização do trabalho. Outra necessidade de fiscalização durante a atracação portuária decorre do fluxo clandestino de mercadorias (como contrabando e descaminho) que desembarcam nos portos brasileiros e prejudicam os produtores nacionais e a arrecadação tributária.

Com o objetivo de controlar as atividades nos portos, lá operam diversos órgãos estatais, como a agência reguladora ANTAQ, a Receita Federal e a Polícia Federal. Além deles, em cada porto deve haver uma “unidade de segurança”, usualmente denominada de “guarda portuária”, com a seguinte finalidade:

A unidade administrativa encarregada da segurança portuária terá a finalidade de planejar, gerenciar e executar os serviços de segurança no porto organizado, cumprindo a legislação, zelando pela ordem, disciplina e incolumidade das pessoas, imóveis, equipamentos, veículos, mercadorias e outros bens sob responsabilidade do porto²⁰⁴.

Nota-se não existir uma única “Guarda Portuária”, havendo sim uma guarda para cada porto organizado. Cada administração portuária regula o funcionamento de sua guarda, devendo observar o Plano Nacional de Segurança Pública Portuária, o Plano de Segurança Pública Portuária do respectivo porto e as demais normas vigentes²⁰⁵. O regulamento de cada guarda está contido no estatuto social da “Companhia Docas”, quando essa for a gestora do porto. Sendo o porto estadual, a guarda portuária é subordinada àquele governo, a exemplo da Guarda Portuária do Porto de Paranaguá, no Paraná. O mesmo ocorre nos portos municipais, como ocorre em Itajaí, Santa Catarina²⁰⁶.

²⁰¹ Idem. Dados fornecidos pelo IHS Fairplay compilados no relatório da UNCTAD “Review of Maritime Transport 2011”.

²⁰² Aprofundaremos esse tema no tópico “Direito de visita e perseguição” (item 6.1)

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ Portaria 350/2014 da Secretaria de Portos, art. 2º, §3º.

²⁰⁵ Ibidem, art. 2º, §4º.

²⁰⁶ SEGURANÇA PORTUÁRIA EM FOCO, fev.2013. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2013/02/guarda-executa-acoes-do-estado-diz.html>. Acessado

Vale dizer que os guardas portuários podem portar armas de fogo²⁰⁷ e fiscalizar o trânsito no interior do porto²⁰⁸, no entanto, são desprovidos de maiores poderes legais. No porto de Santos, por exemplo, como ocorre em outros portos, serviços como vigilância e controle de acessos – cuja necessidade decorre do Código *ISPS* – são executados por empresas terceirizadas²⁰⁹.

Se antes tínhamos as funções de segurança portuária unificadas nas DPMs, atualmente, distribuímos as responsabilidades em um modelo consolidado com a Constituição Federal de 1988: atribuições concorrentes entre diversos órgãos, entidades e instâncias, tornando-se difusa e difícil a responsabilização política caso haja ineficiências. Contudo, já ocorreram iniciativas para que isso mudasse, a exemplo da proposta de emenda constitucional que institucionalizaria uma única Guarda Portuária²¹⁰. No entanto, a mais importante iniciativa foi a criação do referido Plano Nacional de Segurança Pública Portuária, aprovado em dezembro de 2002 (final do governo Cardoso) pela Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS)²¹¹.

O Plano previu importantes medidas para, expressamente, reduzir o chamado “custo Brasil” e contribuir para a criação de um “Sistema Nacional de Segurança Pública”²¹². Para isso, o Plano estabeleceu quatro “compromissos” para a segurança pública: 1) combate ao narcotráfico e ao crime organizado nos portos, terminais e vias navegáveis (prevendo a criação dos NEPOMs); 2) controle de entrada e saída de armas do País; 3) repressão ao roubo/furto de cargas; e 4) utilização do subsistema de inteligência de segurança pública.

[em 19.9.2015](#). “Companhias Docas” são as sociedades mistas atuantes na gestão portuária dos seguintes estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. In: SECRETARIA DE PORTOS. Sítio oficial. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/gestao/companhias-docas>. Acesso em 19.9.2015.

²⁰⁷ Lei n. 10.826/2003, art. 6, VII.

²⁰⁸ STF, Recurso Extraordinário (RE) 658.570.

²⁰⁹ SEGURANÇA PORTUÁRIA EM FOCO, fev.2013, opus cit. Informações sobre as guardas portuárias extraídas de entrevista de Ezio Ricardo Borghetti, ex-secretário-executivo da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), criada pelo Decreto n. 1.507, de 30 de maio de 1995. Este mesmo decreto prevê as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CESPORTOS). A Marinha do Brasil compõe ambas as comissões.

²¹⁰ Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 59/2007. Sem dúvidas, mais útil do que ter a Constituição Federal previsto a Polícia Ferroviária Federal (art. 144, III), órgão de segurança pública nunca criado. Cf. NOTÍCIA DO G1. ‘Não existe policial ferroviário federal’, explica a PF-PE, sobre prisão de 23, de 28.fev.2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/noticia/2013/02/nao-existe-policial-ferroviario-federal-explica-pf-pe-sobre-prisao-de-23.html>. Acesso em: 10.jun.2015..

²¹¹ CARVALHAL, Carlos. Código Internacional para a proteção de navios e instalações portuárias. Publicado em 31.jan.2012. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2012/01/isps-code.html>. Acesso em 04.jan.2016. Acesso em: 05.11.2015.

²¹² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Plano Nacional de Segurança Pública Portuária*. Brasília: dezembro/2002. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/planonacional.pdf>. Acesso em 14.nov.2015. Tópico “Conclusão”.

Contudo, certas competências lá previstas aos guardas portuários claramente extrapolam o poder normativo de um mero ato infralegal. Nesse sentido, o Plano prevê que os guardas devem “exercer o policiamento interno das instalações do porto” e “deter, em flagrante delito, os autores de crimes ou contravenções penais e apreender os instrumentos e objetos que tiveram relação com o fato, entregando-os à autoridade competente”²¹³.

Como são entidades privadas não podem exercer prerrogativas, ainda que houvesse lei. A mera vigilância realizada pelas guardas portuárias não encontra, de todo modo, nenhum óbice. Inclusive quando realizada nas margens do porto por grupos especializados de guardas, que autodesignam essa atividade de “Patrulhamento Marítimo”²¹⁴. Como forma de ilustrar a sobreposição de recursos do modelo atual de segurança marítima, desenvolvemos a seguinte figura:

Figura 7. **Concorrência de atuação contra delitos nas regiões portuárias**



Note-se que a atribuição da Marinha, apesar de alcançar todo o mar, está restrita às ações contra delitos transfronteiriços e ambientais. A título de comparação, nos EUA a

²¹³ Ibidem, item 3 (atribuições) e tópico 4 (administração portuária).

²¹⁴ SEGURANÇA PORTUÁRIA EM FOCO, fev.2013. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2013/02/guarda-executa-acoes-do-estado-diz.html>. Acessado em 19.9.2015. Ao nosso ver, a autodesignação realizada por entidades privadas, a exemplo de “Operações Especiais” (também existentes nas guardas portuárias), com vestes e símbolos próximos dos oficiais, cria um inapropriada simbologia paramilitar capaz de confundir os cidadãos sobre a oficialidade e as prerrogativas de tais grupos.

segurança portuária é de responsabilidade, no mar, da guarda costeira (*U.S. Coast Guard*), e, nas instalações portuárias, da agência de alfândega e proteção de fronteiras (a *U.S. Customs and Border Protection*), ambas subordinadas ao *Department of Homeland Security*.

Deve ser ressaltado da imagem acima que a Marinha, no entanto, não pode atuar em terra. Dito isso, o navio atracado no porto pode sim ser revistado pela Marinha, uma vez que, fisicamente, encontra-se no mar. Portanto, a Marinha pode cooperar com a Polícia Federal (e demais órgãos de controle) no combate à criminalidade a bordo dos navios, fornecer pessoal e embarcações para a realização de revistas a bordo, suprindo-se assim a carência da Polícia Federal reportada no tópico anterior. Vale dizer que a Marinha pode cooperar com órgãos federais na repressão a delitos de repercussão nacional ou internacional relacionados ao uso do mar, das águas interiores e de áreas portuárias, por meio de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução²¹⁵.

De todo o exposto, parece-nos inevitável constatar que a fragilidade da segurança portuária é uma importante vulnerabilidade para a eficácia das ações realizadas pela Marinha para prevenção e repressão de crimes. Considerando que a Força Nacional de Segurança Portuária possui desde 2013 uma unidade especializada em prevenção e repressão de infrações ambientais²¹⁶, analogamente sugerimos a criação de uma unidade especializada em policiamento portuário.

3.4 Desafio da Consciência Situacional Marítima

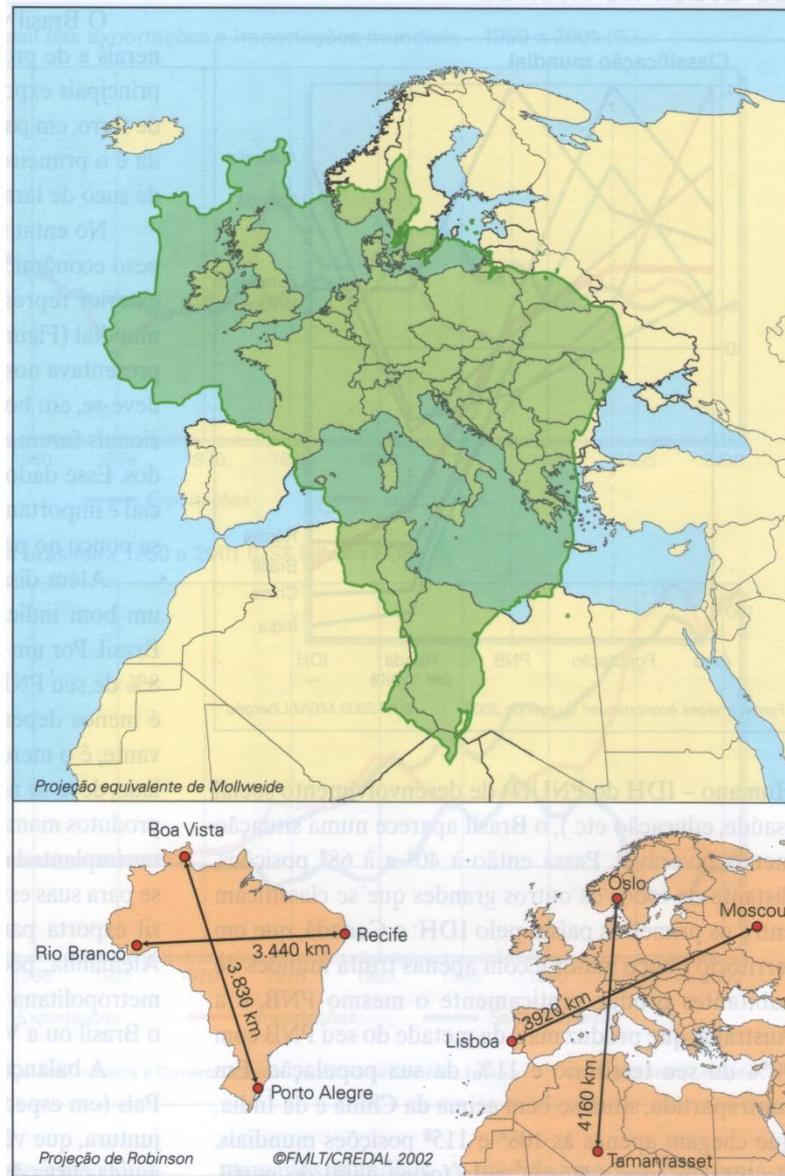
O Estado brasileiro busca compreender o que ocorre no seu entorno marinho por meio de sistemas de monitoramento e controle. A efetiva percepção daquilo que ocorre no mar que possa causar impacto na defesa, na segurança, na economia e no meio ambiente do entorno estratégico brasileiro é pela Marinha de “consciência situacional marítima” (CSM)²¹⁷. O desafio de providenciar CSM em um País de dimensões continentais pode ser comparado à tentativa europeia de controle de suas fronteiras orientais e mediterrâneas.

²¹⁵ Lei Complementar, art. 17, inciso V, com redação dada pela Lei Complementar 117/2004.

²¹⁶ Decreto 7.957/2013, alterado pelo Decreto 5.289/2004.

²¹⁷ Doutrina Básica da Marinha, item 1.2.5.

Figura 8. **Projeção equivalente do Brasil sobre a Europa**



Fonte: THÉRY, Hervé, 2009, p. 19.

No caso europeu os custos de vigilância são compartilhados no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No caso brasileiro os custos do futuro Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) são provenientes apenas do orçamento da Marinha. Por sua vez, o Exército Brasileiro está implementando o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), focado na fronteira oeste e amazônica, e a Força Aérea Brasileira desenvolve o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA). O objetivo no futuro será integrá-los em um “sistema integrado de Comando e Controle de Defesa”, que segundo a Estratégia Nacional de Defesa será:

capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública, em função de suas atribuições constitucionais específicas. De forma recíproca, o Sistema Nacional de Segurança Pública deverá disponibilizar ao sistema de defesa nacional dados de interesse do controle das fronteiras, exercido também pelas Forças Armadas, em especial no que diz respeito às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços (sic)²¹⁸.

Percebe-se desse trecho o quanto tais sistemas de comando e controle possuem fins estratégicos plurais, servindo tanto para a defesa quanto para a segurança. Quando definitivamente implementados, poderemos saber de modo mais apurado o que ocorre nos espaços fronteiriços, inclusive no mar. Os sistemas de monitoramento marítimo são vitais para o controle do tráfego marítimo.

Destaca-se, nesse sentido, o Sistema de Controle de Tráfego Marítimo (SISTRAM), que permite o monitoramento de embarcações nacionais e estrangeiras nas águas jurisdicionais brasileiras e na área de busca e salvamento (SAR)²¹⁹. Permite ainda a detecção de movimentações anormais de embarcações, como ocorre nas usadas para o tráfico internacional de drogas, conforme aprendemos na visita de estudos ao Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM) em 2014.

Vale notar a importância de ações coordenadas entre a Marinha e a FAB, pois esta é capaz de prover logística e monitoramento do mar, fundamentais ao combate à criminalidade, tal como já ocorre nas ações de salvamento e resgate. Essa relação entre as Forças aprimora a interoperabilidade tão necessária à defesa nacional²²⁰. Analisaremos a seguir, como a Marinha está organizada e quais os fatores de aprimoramento para o desempenho da atribuição criada em 2010.

²¹⁸ Estratégia Nacional de Defesa, tópico “Comando e Controle”. Nota-se o uso dos termos “transnacionais” e “fronteiriços” na END, de 2008, anterior ao termo “transfronteiriços” trazido pela Lei Complementar 136/2010. Analisaremos o significado dessa distinção no último capítulo.

²¹⁹ CHAVES JUNIOR, Sergio Fernando de Amaral. *Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGaAAz): o passo inicial para o efetivo controle da área marítima brasileira*. Rio de Janeiro: ESG, 2013, p. 27.

²²⁰ Estratégia Nacional de Defesa, tópico “capacidades desejadas para as Forças Armadas”.

3.5 Marinha do Brasil e resultados da pesquisa de campo

A Marinha é o órgão central de exercício do poder marítimo²²¹. Assim está, direta ou indiretamente, envolvida em uma gama abrangente de temas, como segurança marítima, marinha mercante, infraestrutura marítima, e exploração e aproveitamento dos recursos marinhos²²². Mais de 90% da produção de petróleo e 77% da produção de gás no Brasil são explorados do mar²²³. Por via marítima é realizado 95% do comércio exterior brasileiro, envolvendo em 2012, aproximadamente, US\$ 466 bilhões, com uma movimentação média de 306 navios mercantes por dia ao longo do litoral²²⁴. Portanto, a Marinha regula e realiza atividades fundamentais para o bem-estar e o desenvolvimento nacional.

Como vimos, houve razões históricas para outras instituições realizarem segurança marítima em detrimento da Marinha. Contudo, a atribuição criada em 2010 indica que a Marinha irá assumir um papel cada vez mais importante para a segurança da sociedade brasileira. Aliás, a necessidade de tornar mais visível a atuação da Marinha junto à sociedade está em voga com o PPGEM, sendo, aliás, um dos temas do Estudo de Estado Maior do Curso de Políticas e Estratégia Marítima (C-PEM) da EGN²²⁵. A necessidade de adaptação para desempenhar com a maior eficiência possível as novas atribuições significa ocorrer na Marinha possíveis mudanças de paradigmas e arranjos administrativos. Nesse sentido, vale notar que:

Surgiu a necessidade de uma defesa sem fronteiras, que obriga o país a defender interesses onde quer que eles estejam ameaçados. Não se vê mais a possibilidade de um conflito global, em larga escala, mas um crescente número de conflitos de menor dimensão, onde o inimigo passou a ser incerto e difuso e, provavelmente, não hesitará a recorrer a métodos não-convencionais, eventualmente com armas de destruição em massa. Cresceu a necessidade de atuar preventivamente, antes que a ameaça se concretize, indo ao encontro dos focos de instabilidade que, direta ou indiretamente, possa atingir o Estado²²⁶.

²²¹ Doutrina Básica da Marinha, tópico 1.2. Segundo a DBM, 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”.

²²² *Ibidem*, tópico 1.2.1.

²²³ CHAVES JÚNIOR, opus cit., p. 19 apud MOURA NETO, Júlio Soares de. *O Comando da Marinha*. In: CONFERÊNCIA PARA OS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS MILITARES: CAEPE, CPEM, CPEAEx, CPEA, 2013, Rio de Janeiro, RJ. Rio de Janeiro: ECEMAR, 2013.

²²⁴ *Ibidem*, p. 18

²²⁵ BEZERRA, Antonio Vinicius Ferreira. *Os conflitos originados pela superposição de tarefas e áreas de atuação da Marinha do Brasil e da Polícia Federal*. CEPEN. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007, p. 27.

²²⁶ *Ibidem*, p. 28.

Com essa percepção, a Marinha vem adotando medidas concretas com fins de aumentar a segurança marítima contra atos ilícitos no mar. Exemplo disso, foi a ativação em março de 2015 do Núcleo do Comando do Grupamento Naval do Sul-Sudeste, no porto de Santos²²⁷. Apesar da importância estratégica do maior porto da América Latina, responsável por 25% do comércio exterior brasileiro, nota-se o quanto recente foi a criação de um grupo operativo sediado no local. Tal medida permitirá crescer a realização de atividades de patrulha naval e, conseqüentemente, prevenção e repressão de crimes, nesta faixa entre o porto e a região do Pré-Sal²²⁸.

Outra medida concreta é a realização, desde 2014, da operação “Amazônia Azul”, a maior mobilização de meios e tropas empregados simultaneamente nas águas jurisdicionais brasileiras. Na última edição, em março de 2015, foram empregados 14 mil militares, 50 navios, 10 aeronaves e 200 embarcações das Capitânicas dos Portos ao longo da costa, dos rios e dos lagos navegáveis. Nessa operação foram inspecionadas 8.809 embarcações, das quais 1.281 foram notificadas e outras 259 foram apreendidas, totalizando cerca de R\$ 3,4 milhões em multas²²⁹.

Além de exercitar a capacidade de coordenação operacional, tão necessária à defesa, a “Amazônia Azul” objetiva a intensificação da fiscalização e a repressão de ilícitos. Ao longo da semana em que ocorreu a operação, foram apreendidas 11 armas e grande quantidade de munição, 812 m³ de madeira e 1,5 tonelada de pescado ilegal, bem como aparelhos eletrônicos, bebidas e 4.800 recipientes de palmito sem comprovante de procedência. Entre outros resultados, foram ainda realizadas quatro prisões, sendo duas por tráfico de drogas, uma por porte ilegal de arma e a captura de um foragido da justiça²³⁰.

Esses dados expressivos, frutos de apenas uma semana de operação, podem ser multiplicados à medida que tais ações se tornem cotidianas. Para o desempenho de suas atribuições, a serem vistas no próximo capítulo, a Marinha delimitou espacialmente sua

²²⁷ COMANDO DO 8º DISTRITO NAVAL. *N-ComGptPatNavSSE – Núcleo do Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste*, 2015. Disponível em: <https://www1.mar.mil.br/com8dn/?q=n-comgptpatnavsse>. Acesso em 17.dez.2015.

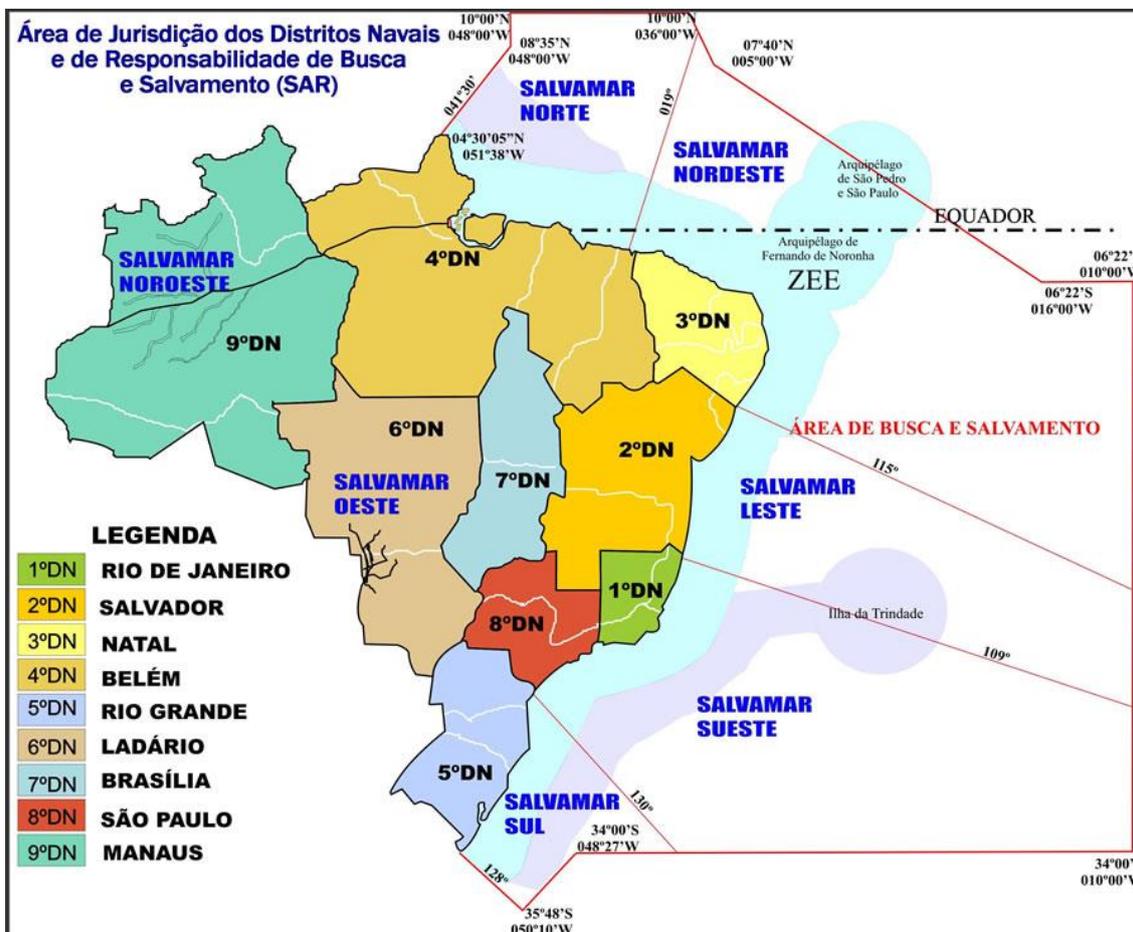
²²⁸ SITE PODER NAVAL, 2014. “*Obras do núcleo do comando do grupamento de patrulha naval do sul-sudeste são iniciadas*”, 11.out.2014. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2014/10/11/obras-do-nucleo-do-comando-do-grupamento-de-patrulha-naval-do-sul-sudeste-sao-iniciadas/>. Acesso em: 10.set.2015.

²²⁹ PORTAL BRASIL. *Marinha divulga balanço da Operação “Amazônia Azul” 2015*. Publicado em 11.mar.2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/03/marinha-divulga-balanco-da-operacao-201camazonia-azul201d-2015>. Acesso em: 28.jan.2016.

²³⁰ Idem.

atuação no território nacional, nas águas jurisdicionais brasileiras e na área de responsabilidade brasileira para busca e salvamento (“Área SAR”), conforme vemos abaixo:

Figura 9. Área de responsabilidade dos DN



Fonte: Marinha do Brasil, sítio oficial in <https://www.mar.mil.br/salvamarbrasil/areas.html>.

Cada porção espacial está sob a responsabilidade de um Distrito Naval (DN), os quais estão subordinados ao Comando de Operações Navais (ComOpNav), responsável também pelas operações navais da Marinha em outras regiões do planeta, a exemplo do Líbano e do Haiti. Cada DN enfrenta seus próprios desafios no combate à criminalidade. Em

face disso, como pesquisa de campo solicitamos a todos os DNs com responsabilidade marítima (isto é, 1, 2, 3, 4, 5 e 8º DN) que um representante respondesse um formulário²³¹.

Infelizmente, apenas o 4º DN respondeu nossa pesquisa, indicando-nos lá haver a busca de aperfeiçoamento institucional, tal como objetivamos nessa obra²³². De todo modo, veremos a seguir que algumas respostas indicam vulnerabilidades ao exercício da atribuição de prevenção e repressão de crimes no mar que podem ser estendidas aos demais DNs, como podemos ver abaixo:

Tabela 2. Resultados de pesquisa de campo

| Distrito Naval | PREVENÇÃO E REPRESSÃO DE CRIMES NO MAR |
|-------------------|--|
| 4º DN | 1. Quais são os crimes ocorridos no mar mais frequentes nesse DN? Contrabando e/ou descaminho e relacionados a pesca e drogas ilícitas |
| | 2. Nesse DN são produzidos registros da ocorrência desses crimes? Sim |
| | 3. Nesse DN são realizadas ações cotidianas de ofício (sem que sejam solicitadas por outro órgão) para prevenção e repressão de delitos no mar? Sim |
| | 4. Existe clareza suficiente sobre as prerrogativas e as restrições legais para o exercício legal dessa atribuição? Não |
| | 5. As equipes que realizam ações de prevenção e repressão de delitos no mar dispõem de assessoria jurídica de prontidão? Não |
| | 6. Caso exista, a assessoria jurídica à disposição dessas equipes possui conhecimentos suficientes sobre Direito do Mar e normas de segurança marítima? Não |
| | 7. O pessoal empregado nessa atribuição possui conhecimentos jurídicos básicos para o seu desempenho? Sim |
| | 8. Existe um canal direto de comunicação com o serviço de polícia marítima da Polícia Federal na área desse DN? Sim |

Segundo as respostas apresentadas, na região sob responsabilidade do 4º DN, no norte do País, são frequentes crimes transfronteiriços (contrabando e/ou descaminho) e ambientais (relacionados à pesca). Nota-se que a constatação de drogas ilícitas somente pode caracterizar crimes transfronteiriço – e assim ser da competência da Marinha – se houver

²³¹ Considerada exploratória por ter como finalidade o aprofundamento do conhecimento do pesquisador sobre o tema, podendo ser usada para a formulação de hipóteses. Nosso método utilizado foi a coleta de dados por meio de questionário. In: CARNEVALLI; MIGUEL, p. 2.

²³² Agradecemos, nesse sentido, sua representante, a Capitão-Tenente Munik Holanda de Oliveira Rodrigues, assessora marítima e ambiental daquele DN.

indício da entrada ou saída de território nacional, abrangendo na noção de território os navios de bandeira brasileira²³³.

Vale lembrar que, tal como ocorre no caribe colombiano, em dezembro de 2015 a polícia encontrou um submarino clandestino no Pará com capacidade de transportar 30 pessoas e carga de 30 toneladas, que supostamente seria usado para tráfico de drogas com destino aos EUA e à Europa²³⁴. Se organizações criminosas conseguem operar um submarino com tamanha capacidade na costa brasileira, evidentemente superar essa vulnerabilidade interessa tanto para a defesa como para a segurança nacional e a segurança pública, confirmando a inter-relação do propósito da segurança marítima.

Um dado positivo encontrado na pesquisa foi constatar que o DN realiza o registro de tais crimes, o que indica que a Marinha percebe que os crimes no mar lhe afetam de algum modo. Nota-se que a Marinha compõe, como dissemos, as comissões nacionais e regionais de segurança nos portos, então as estatísticas eventualmente produzidas pela Marinha podem contribuir também para a segurança portuária.

A representante do 4º DN informou que são realizadas ações de ofício para a prevenção e repressão de crimes no mar, isto é, sem que tenha outro órgão solicitado. Esse dado demonstra o comprometimento daquele DN em prover *maritime security*. Apesar de não termos recebido as respostas dos demais DNs, temos evidências que indicam não ser esse, no entanto, a posição institucional. Nesse sentido, encontramos a resposta do comando do 3º DN (nordeste do País) a uma matéria jornalística de 2013 que apontou a omissão da Marinha na prevenção e repressão criminal:

Caso ocorram nas Inspeções Navais constatações de quaisquer crimes sejam eles **ambientais** ou da ordem de segurança pública, como furtos ou roubos, ou a Marinha do Brasil tome conhecimento, ato contínuo, os Órgãos de Segurança Pública dos três níveis: federal, estadual e municipal são acionados para as providências administrativas decorrentes de suas respectivas competências. (sic, grifado)²³⁵

²³³ Ver tópico “Aplicação da lei penal brasileira no mar” (item 6.5).

²³⁴ JORNAL FOLHA DE S. PAULO. *No Pará polícia encontra submarino que seria usado para tráfico de drogas*, 17.dez.2015.

²³⁵ COMANDO DO 3º DISTRITO NAVAL. “*Nota de Esclarecimento*” à Redação do Jornal O Povo, 27.fev.2013. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/cpce/Noticias/Nota%20de%20Esclarecimento%20ao%20Jornal%20O%20Povo.pdf>. Acesso em 15.fev.2016.

Evidentemente, diante da atribuição criada em 2010 não há nenhuma justificativa para que a Marinha se omita, em períodos de normalidade institucional, em prevenir e reprimir crimes ambientais no mar. Aliás, mesmo no caso de crimes de furto e roubo, os militares da Marinha tem a obrigação legal de efetuar a prisão no caso de flagrância, conforme o inciso III do artigo 16-A da Lei Complementar 97/1999²³⁶. Essa resposta do 3º DN concretiza a posição institucional presente na Doutrina Básica da Marinha (DBM):

Cabe à MB, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ele recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito.

Sendo classificada pelo MD como uma atribuição subsidiária geral das FA, o emprego nessa atuação não deve ser rotineiro, mas eventual, estimulado por solicitação de algum órgão federal, por intermédio do MD. Quando empregada com fulcro nessa atribuição, a MB pode usar qualquer meio, sem as restrições impostas pelo decreto que regulamenta a Patrulha Naval (PATNAV)²³⁷. (grifado)

Apesar de transcrever o primeiro parágrafo do artigo 16-A, a DBM (revisada em 2014) apresenta uma interpretação equivocada na passagem grifada. Entende que, uma vez que tal atribuição é considerada subsidiária, o dever militar estaria *(i)* restrito ao caráter eventual (portanto, meramente episódico tal como ocorre nas operações de garantia da lei e da ordem²³⁸), *(ii)* condicionado à solicitação de algum órgão federal, e *(iii)* intermediado pelo Ministério da Defesa.

Enquanto ato infralegal, a DBM deveria apenas produzir interpretação que conferisse eficácia à lei, sob risco de extrapolar, ou não efetivar, a norma produzida pelo Poder Legislativo. Neste sentido, ao prever restrições para o exercício da atribuição (item *i*) ou condicioná-la a requisitos não legalmente exigidos (itens *ii* e *iii*), a DMB contraria o dever da Marinha de atuar de ofício no combate à criminalidade marítima. Além disso, essa interpretação equivocada ignora que a atribuição considerada “subsidiária” não significa ser facultativa. Veremos isso no próximo capítulo.

²³⁶ Considera-se em flagrante delito quem *(i)* está cometendo a infração penal; *(ii)* acaba de cometê-la; *(iii)* é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; *(iv)* é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração. Nos crimes permanentes, como cárcere privado, o infrator é considerado em flagrante delito enquanto não cessar a permanência. In: Código de Processo Penal, arts. 302-303.

²³⁷ Doutrina Básica da Marinha, tópico 4.4. Vide o capítulo 5 (“A evolução da patrulha naval contra crimes no mar”).

²³⁸ Lei Complementar 97/1999, art. 15, § 4º, incluído pela Lei Complementar 117/2004.

Como a DBM “serve de base para a elaboração dos demais documentos doutrinários da Marinha do Brasil”, o entendimento equivocado lá transcrito reverbera em suas atividades cotidianas²³⁹. Por esse motivo, recomendamos a alteração da DBM para adequá-la a mais restrita previsão legal, pois a lei não limitou a atribuição ao exercício eventual e condicionado à qualquer solicitação intermediada. Afinal, não poderia um mero ato infralegal exigir condicionamentos não requeridos por lei para o exercício de um poder-dever. Visto sob outro ângulo, o do jurisdicionado, não pode a administração pública negar o serviço público previsto em lei em razão de sua interpretação infralegal²⁴⁰.

Vale lembrar que, como instituição nacional do Estado, e não de governo, não poderia, de todo modo, a solicitação do atuar da Marinha ser restringida somente à instância federal, ignorando a igualdade das demais pessoas políticas (Estados, Distrito Federal na atuação lacustre, e Municípios) sob pena de corromper o pacto federal²⁴¹.

Como podemos perceber, as balizas jurídicas que envolvem o exercício da atribuição criada em 2010 inclui conhecer e adequadamente interpretar tanto normas internacionais quanto domésticas. De modo que nos parece preocupante a pesquisa ter revelado (resultado 4) não haver clareza suficiente sobre as prerrogativas e as restrições legais para o seu exercício. Por exemplo, diante de um navio de bandeira estrangeira no mar territorial, poderia haver a revista dos pertences dos tripulantes e passageiros em busca de armas de fogo?

A exemplo desse dilema, no cotidiano são enfrentados outros tantos, podendo o militar preferir se omitir por temer agir em arbitrariedade ou mesmo por desconhecimento. O CMG Castilho (FN), secretário-executivo do Centro de Estudos Políticos Estratégicos da EGN, nos comentou certa vez que durante uma ação de revista, uma equipe se deparou com um valor expressivo em notas de dólar americano. Poderia a quantia ser apreendida?

Daí a importância da cooperação estreita com a Receita Federal para solucionar tal questão. E, principalmente, de instruções claras didaticamente materializadas em um manual. Por esse motivo, analogamente à criação em 2013 do Manual de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, recomendamos a criação de um manual para ações de prevenção e repressão de delitos²⁴². É importante que os militares tenham ciência das normas que amparam suas atividades, pois não estamos tratando de mero voluntarismo mas sim do exercício de um

²³⁹ Doutrina Básica da Marinha. Item 3 (“propósito”).

²⁴⁰ Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, capítulo VI.

²⁴¹ Constituição Federal, art. 18, *caput*, e 142, *caput*. Apesar disso, diz a DBM, item 4.7: “A limitação do apoio aos órgãos federais é justificável por ser a MB uma Instituição dessa esfera governamental”.

²⁴² Pode ser usado como referência o *Law Enforcement Manual*, da USCG.

poder do Estado. Vale ressaltar, a propósito, que a omissão em exercer o dever legal poderá ser considerada criminosa, conforme vemos no Código Penal Militar:

Art. 29. O resultado de que depende a existência do crime somente é imputável a quem lhe deu causa. **Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.** (...)

§ 2º A omissão é relevante como causa quando **o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;** (...) (grifado)

A atuação dos agentes públicos materializa a vontade do Estado e, por esse motivo, esses agentes responderão criminalmente caso se omitam no dever de agir, desde que haja, evidentemente, condições para o exercício dessa atribuição²⁴³. Enquanto órgão coercitivo, os agentes e meios da Marinha corporificam a soberania do Estado, motivo pelo qual sua omissão perante atos criminosos no mar tenham se tornado notícia. Sem dúvidas, a percepção da inação de um “braço armado” de proteção do Estado e da sociedade leva à perda de credibilidade de sua capacidade como Poder Naval e, indiretamente, fortalece a percepção de impunidade.

Apesar da representante do 4º DN dizer que os militares possuem conhecimentos jurídicos básicos para a realização de ações de prevenção e repressão de crimes no mar, não podem esses conhecimentos conviver com inseguranças sobre a abrangência das prerrogativas e das restrições legais envolvidas nessa atribuição. Nesse sentido, o proposto manual não substitui a importância de as equipes que desempenham essa atribuição contarem com um assessor jurídico para sanar as dúvidas surgidas independentemente do dia e do horário. Dito isso, o resultado 7 da pesquisa revelou que as equipes atuantes no mar não dispõem de assessor jurídico de prontidão

Mais grave do que isso, o resultado 8 apontou que os assessores jurídicos não possuem conhecimentos suficientes sobre direito do mar e normas de segurança marítima. A percepção da importância desses conhecimentos já existe e pode ser comprovado pela existência da linha de pesquisa no PPGEM sobre regulação do uso mar. Além disso, pudemos notar a importância desses conhecimentos nos debates que ocorrem após as simulações no Centro de Jogos de Guerra da EGN.

Vale registrar que durante o debate realizado após o jogo de segurança Atlântico Sul, realizado em 2015, o CMG Lima Martins comentou que, na prática, o comandante do navio

²⁴³ O dever do garantidor não cumprido, quando haja possibilidade para tal, é chamado na doutrina de “crime omissivo impróprio” ou “crime comissivo por omissão”.

em operação contatava informalmente os instrutores de Direito Internacional da EGN em busca de adequado assessoramento. Portanto, resta demonstrada a demanda por esses saberes. Apesar disso, não são exigidos conhecimento sobre direito do mar e normas de segurança marítima no concurso público da Marinha para seleção de assessores jurídicos²⁴⁴. Motivo, naturalmente, pelo qual recomendamos que tais saberes sejam avaliados futuramente.

Seja para os assessores jurídicos já existentes nos quadros da Marinha, seja para os futuros ingressantes, como forma de unificar a posição institucional diante de desafios que requeiram tais conhecimentos, recomendamos também a criação de um curso *online* sobre direito do mar e *maritime security* que procure também responder dúvidas práticas surgidas no cotidiano. Daí a importância das estatísticas criminais produzidas pelos DN's serem compiladas e analisadas pelo Comando de Operações Navais a fim de identificar as vulnerabilidades da segurança da costa brasileira e propor medidas para o aperfeiçoamento da atuação da Marinha nas ações de prevenção e repressão de crimes no mar.

Por fim, a pesquisa revelou existir canal direito de comunicação com a Polícia Federal, fundamental para a cooperação entre as instituições. A Marinha possui um efetivo aproximado de 80 mil servidores militares e civis, dos quais cerca de 20.300 são fuzileiros navais²⁴⁵. Conforme apontamos acima, tais militares, notadamente os fuzileiros, podem ser empregados nas revistas em navios. A propósito, em fevereiro de 2015 o Comando da Marinha determinou a criação do Grupamento de Fuzileiros Navais de São Paulo (GptFNSP), a ser instalado em Osasco²⁴⁶. Assim, em breve poderão ser empregados fuzileiros navais nas revistas de navios na região portuária de Santos.

O emprego de militares em atividades tipicamente policiais requer um adestramento baseado em diferentes premissas, como a escalada e a proporcionalidade do uso da força. Ao nosso ver, isso requer instrução de técnicas como abordagem, revista, imobilização, uso de armas de baixa letalidade, bem como conhecimentos jurídicos básicos.

²⁴⁴ Vide o último edital de concurso público in MARINHA DO BRASIL. Concurso público para ingresso no quadro técnico do corpo auxiliar da Marinha (CP-T) em 2015. Disponível em: https://www.ensino.mar.mil.br/marinha/Edital.pdf?id_file=2903. Acesso em 28.jan.2016.

²⁴⁵ Números aproximados referentes a janeiro de 2016 fornecidos pelo Capitão de Fragata (FN) Piñon, aluno do PPGEM: 19.472 praças e entre 800 e 900 oficiais.

²⁴⁶ Comando da Marinha do Brasil, Portaria n. 61/MB, de 4.fev.2015.

O aprimoramento da Marinha em *maritime safety* levou à criação, em fevereiro de 2016, da especialidade Segurança do Tráfego Aquaviário²⁴⁷. Futuramente, poderá ser oferecido curso de especialização também para prevenção e repressão de crimes no mar. A título de comparação, a *US Coast Guard* criou em 2004 uma academia específica de capacitação dos militares para ações de prevenção e repressão de crimes no mar, a *Maritime Law Enforcement Academy*. Seus cursos podem servir de referência para a Marinha.

De forma mais singela e menos custosa, a EGN poderia realizar anualmente um evento especializado em prevenção e repressão de crimes no mar, congregando representantes de diferentes órgãos envolvidos nesse tema (DPF, ANTAQ, IBAMA, ICMBio, ANP, FAB, Receita Federal), sendo convidados especialistas nesse tema (inclusive da referida academia). Na ocasião, poderia ainda ser realizado um jogo de segurança com os participantes. Nossa experiência no Centro de Jogos de Guerra nos demonstrou serem as simulações um excelente e barato método com vistas ao aperfeiçoamento de práticas e procedimentos institucionais.

3.5.1 Jogos de segurança como método didático

Percebe-se que tão importante como dispor de meios e conhecimentos para a reação institucional a atos considerados hostis pelo Estado costeiro, também são importantes os esforços de previsão dessas potenciais ameaças. As marinhas de guerra tem procurado realizar estudos de futuro (também conhecidos como “estudos prospectivos”) com essa finalidade.

Um das ferramentas prospectivas é a cenarização, no qual se utilizam métodos (como consulta a especialistas) para estabelecer as probabilidades de que algo aconteça e influencie as demais variáveis. Vale dizer que nosso curso de mestrado se desenvolveu na linha de pesquisa de “regulação do uso do mar e cenarização”. A ideia basicamente é que ao se ter conhecimento do que possa vir a ocorrer, podem ser fornecidas informações aos decisores de determinada instituição para a mudança de rumos. Por sua vez, essa mudança é capaz de alterar os acontecimentos prováveis, isto é, o futuro possível de ser imaginado.

²⁴⁷ SITE PODER NAVAL. *Nova especialidade na Marinha do Brasil: Segurança do Tráfego Aquaviário*, de 17.fev.2016. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2016/02/17/nova-especialidade-na-marinha-do-brasil-seguranca-do-trafego-aquaviario/>. Acesso em: 18.fev.2016.

Os cenários permitem a subversão do tempo cronológico, antecipando e testando realidades futuras virtuais, como um simulador²⁴⁸. Nesse esforço de se procurar entender as variáveis que influenciam as decisões, com o fim de aprimorá-las, a Escola de Guerra Naval conta com o Centro de Jogos de Guerra. Basicamente, um jogo de guerra é uma simulação em que os participantes são expostos a situações em que suas reações influenciam as etapas futuras.

No Jogo de Segurança Atlântico Sul, realizado em 2015 no Centro de Jogos de Guerra da EGN, do qual pudemos auxiliar na preparação e na realização organizadas pelo CMG Rogério Flôr, pudemos constatar como um cenário de uso limitado da força pode acarretar insegurança na decisão do oficial comandante. Na ocasião, os alunos da Escola Naval participantes apresentaram diferentes posições sobre como um grupo de inspeção deveria atuar caso fosse recebido com hostilidade pela tripulação do navio suspeito.

Nessa simulação os alunos procuraram observar a legislação nacional e o mandato da missão a fim de estabelecer as regras de engajamento a serem promulgadas para a operação, conforme prescreve a DBM. Em geral, houve um adequado entendimento sobre a progressão do uso da força, sendo comum a preocupação das repercussões na mídia que um excesso poderia gerar. Isso porque a DBM prescreve que a “aplicação de força não deve se constituir no principal expediente para se atingir o objetivo, pelo contrário, deve haver relutância nesse sentido”²⁴⁹.

Esse simulado nos demonstrou a importância desse tipo de exercício para a formação e capacitação dos oficiais, que certamente estarão mais bem preparados para decidir diante de uma situação real após as reflexões propiciadas pelos instrutores e pela comparação com a decisão adotada pelos demais grupos participantes. Vale ressaltar que tais simulados não requerem recursos tecnológicos avançados, podendo ser reproduzidos em qualquer

²⁴⁸ KILIAN, Rudibert Júnior. *Cenarização: a ferramenta essencial para uma estratégia efetiva*. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009, p. 261.

²⁴⁹ Doutrina Básica da Marinha, item 4.1.

organização militar²⁵⁰, sendo importante também a participação de oficiais assessores e praças que possam ser instados a atuar nesse tipo de atividade²⁵¹.

Analisada a importância da Marinha para a segurança da costa brasileira, devemos entender o porquê de a DBM ter considerado, equivocadamente, ser uma atribuição subsidiária de exercício meramente eventual. Para isso, no capítulo a seguir iremos ver quais são as atribuições das Forças Armadas e, nesse sentido, a razão do seu emprego em atividades de segurança não incorrer em inconstitucionalidade.

²⁵⁰ Estratégia Nacional de Defesa, tópico “Emprego Conjunto das Forças Armadas em atendimento às HE”: “As organizações militares serão articuladas para conciliar o atendimento às Hipóteses de Emprego com a necessidade de otimizar os seus custos de manutenção e para proporcionar a realização do adestramento em ambientes operacionais específicos”.

²⁵¹ Nota-se que o emprego limitado da força é usado em expedientes dos mais variados, como a defesa do aquartelamento, conforme constatamos durante estágio no Ministério Público Militar. No caso particular da Marinha um exemplo de uso moderado de meios contra uma ameaça assimétrica é o lançamento de jatos de água na embarcação que se aproxima.

4. O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA

4.1 Atribuições das Forças Armadas

As Forças Armadas brasileiras possuem diversas atribuições, entre as quais as de segurança interna. Vimos no capítulo 3 que na época monárquica a Guarda Nacional realizava ações de segurança interna, como a garantia dos Poderes, a garantia da lei e da ordem e a defesa civil. E o Exército, ainda com relação à segurança interna, realizava a captura de escravos foragidos. Com a abolição da escravidão e a instauração da República, em 1889, as Forças Armadas assumiram diversas funções de segurança interna. Ressalvamos, entretanto, que naquele momento a segurança do principal porto do País, em Santos, passou a ser realizada pela Divisão de Polícia Marítima do Estado de São Paulo, o que perdurou até 1967.

Após a participação brasileira nas duas guerras mundiais do século XX, a polarização resultante das disputas entre os EUA e a União Soviética fez os interesses da defesa nacional passarem, basicamente, à esfera da segurança nacional, conforme vimos no capítulo 1. Findo o regime militar em 1985, ainda reverbera na sociedade as consequências da ruptura democrática e da institucionalização de violações a direitos fundamentais. Nossa experiência durante dois anos de estágio no Ministério Público Militar em São Paulo nos mostrou as consequências de nossa lenta transição democrática: apesar da mudança cultural no seio das instituições militares, não mais tolerante a arbitrariedades, nossa sociedade civil, em geral, ainda desprestigia *a priori* tudo o que envolva as instituições militares²⁵².

Iniciada a redemocratização em um período de crise econômica e redução do tamanho do Estado, ocorreu forte precarização das Forças Armadas e das condições de segurança pública. A desmilitarização do processo decisório tem como um dos ápices a criação do Ministério da Defesa em 1999²⁵³. A eleição de um líder de origem popular em

²⁵² Tendo estudado no Colégio da Polícia Militar em São Paulo, pudemos constatar durante o curso de Direito o total menosprezo e preconceito a temas de segurança e defesa. Vale lembrar que o teatro da PUC-SP, onde estudamos, foi incendiado durante ocupação policial militar de 1977, além de ser cercado pelo Exército Brasileiro. No encontro nacional e no regional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (respectivamente, ENABED e ERABED) notamos que, mesmo em um público interessado em tais temas, ainda permanece o menosprezo às instituições militares e aos seus integrantes. Por outro lado, certa vez fomos abordados na EGN por um oficial peruano interessado em conhecer o PPGEM. Segundo ele, esse Programa é interessante para a reaproximação civil-militar e deveria ser reproduzido no país dele.

²⁵³ Outros exemplos podem ser vistos *in ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

2003 pode ser considerada um dos indícios da consolidação do processo de redemocratização, uma vez que os dois principais líderes daquele período, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, sucederam-se na presidência da República.

Durante o governo Lula (2003-2010) foram adotadas importantes medidas com o objetivo de aumentar a segurança nas desguarnecidas fronteiras. Cogitou-se a criação de uma guarda fronteira na estrutura da Polícia Federal, o que foi refutado pela direção do órgão sob o argumento, noticiado à época, que tal atividade seria muito propensa à corrupção. Isso estaria na contramão da busca de prestígio que aquele órgão vinha obtendo com sua atividade de mais repercussão, a investigação de crimes contra a União.

Vale lembrar ainda que naquele governo e no anterior a polícia ostensiva da União, a Polícia Rodoviária Federal (PRF), vinha protagonizando greves em todo o País, que lembravam o governo federal da incapacidade de servir com pessoal disciplinado nas fronteiras. Aliás, um dos pleitos dessa categoria de servidores públicos, cujo efetivo aumentou bastante naquele período, permanece sendo um auxílio remuneratório em razão das atividades desenvolvidas na região de fronteira. Decidiu-se então pelo emprego das Forças Armadas na segurança fronteira, sendo lançados no período diversos dispositivos normativos a fim de respaldar juridicamente essa atuação.

Veremos então quais foram esses atos normativos que autorizaram o emprego das Forças Armadas na segurança interna para além das hipóteses previstas na Constituição Federal.

Ainda no primeiro ano de governo, em dezembro de 2003 foi promulgada a “lei do desarmamento”, a qual estabeleceu que as armas de fogo apreendidas passassem a ser enviadas a organizações militares do Exército, que recebeu a responsabilidade por destruí-las ou doá-las seja aos órgãos de segurança ou às próprias Forças Armadas²⁵⁴. Em julho de 2004 foi regulamentada a patrulha naval, sendo criadas regras de escalada do uso da força para a abordagem de embarcações pela Marinha²⁵⁵. Naquele mesmo mês foi regulamentado o tiro de destruição de aeronave hostil, passando a Força Aérea Brasileira a poder destruir aeronaves ainda em voo²⁵⁶.

²⁵⁴ Lei 10.626/2003, art. 25 com redação modificada pela Lei 11.706/2008.

²⁵⁵ Decreto 5.129/2004.

²⁵⁶ Decreto 5.144/2004.

Em setembro daquele ano foi editada a Lei Complementar 117/2004, que incluiu novas atribuições subsidiárias na Lei Complementar 97/999, que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Desde então, o planejamento e a execução dos exercícios operacionais passaram a poder ser realizados com a cooperação dos órgãos de segurança pública e de órgãos públicos com interesses afins²⁵⁷.

Além disso, foi regulada a atribuição de garantia da lei e da ordem, prevista na Constituição Federal, sendo conferida segurança jurídica para as Forças Armadas atuarem de forma episódica em área previamente estabelecida e por tempo estabelecido em ações de caráter preventivo e repressivo à criminalidade. Com isso, as Forças Armadas passaram a poder assumir o controle operacional dos órgãos de segurança pública e desempenhar ações de segurança pública quando os recursos dos órgãos regulares se mostrarem insuficientes, indisponíveis ou inexistentes²⁵⁸. Desde então essa modalidade de emprego tem ocorrido com bastante frequência, principalmente na região metropolitana do Rio de Janeiro.

A Lei 117/2004 permitiu ainda as Forças Armadas serem empenhadas em campanhas institucionais de utilidade pública ou interesse social, como temos visto durante a epidemia disseminada pelo mosquito *Aedes aegypti*. Também passaram a poder cooperar com órgãos federais na repressão a delitos de repercussão nacional ou internacional. Essa cooperação poderá ocorrer em todo território nacional, inclusive quanto ao uso das águas interiores, do espaço aéreo, e de áreas portuárias e aeroportuárias, bem como quanto ao uso do mar. Essa cooperação está restrita, contudo, ao apoio logístico, à inteligência, às comunicações e à instrução²⁵⁹.

Ainda com o advento dessa Lei em 2004, a Força Aérea Brasileira recebeu a atribuição de atuar por meio de ações de controle do espaço aéreo, de modo contínuo e permanente, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, e não só mais de drogas, incluindo o de armas, munições e passageiros ilegais. Cabe dizer que, até que isto fosse alterado em 2010,

²⁵⁷ Lei Complementar 97/1999, art. 13, § 3º, com redação dada pela Lei Complementar 117/2004.

²⁵⁸ Lei Complementar 97/1999, art. 15. Na época em que o projeto de lei era enviado ao Congresso Nacional, militares que participaram das Operações Rio I e Rio II, entre 1994 e 1995, ainda respondiam a processos na Justiça comum mesmo estando em função militar. Diferentemente, militares que realizavam atividades de policiamento na Missão de Paz das Nações Unidas no Haiti (Minustah) estavam amparados juridicamente e respondiam processos perante a Justiça Militar. In: JORNAL O ESTADO DE S. PAULO. Governo *Lula quer dar poder de polícia às Forças Armadas*, 06.nov.2009c.

²⁵⁹ Lei Complementar 97/1999, arts. 16, parágrafo único, 17, inciso V, 17-A, inciso III, e 18, inciso VI

os militares da FAB não podiam atuar após a aterrissagem dessas aeronaves, consideradas hostis²⁶⁰.

Isto porque a redação da Lei Complementar 97/99 à época somente autorizava o Exército Brasileiro a atuar na faixa fronteiriça terrestre, por meio de ações preventivas e repressivas, contra delitos transfronteiriços e ambientais, seja de forma isolada ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo. Esse poder conferido, até então, apenas ao Exército Brasileiro foi trazida também pela Lei Complementar 117/2004. Assim, o poder terrestre recebeu prerrogativas para realizar, desde 2004, patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, prisões em flagrante delito, entre outras ações tipicamente policiais na faixa fronteiriça²⁶¹, isto é, na região de 150 quilômetros de largura paralela aos limites terrestres do território nacional²⁶².

Com isso, desde 2004 o Exército Brasileiro pode executar atividades tipicamente policiais em 27% do território nacional, o que abrange 570 municípios e 16.886 km de fronteiras²⁶³. Como a faixa fronteiriça terrestre tem propósito bivalente, pois se presta tanto aos interesses da segurança nacional quanto aos da defesa nacional (notadamente com o combate a ilícitos transfronteiriços), passou o Exército Brasileiro a ter organização, preparação e emprego bivalentes nessa região, com os benefícios e os prejuízos daí decorrentes. Conforme veremos, o mesmo deverá acontecer com a Marinha.

Em novembro de 2009 o então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Gilmar Mendes, manifestou publicamente apoio ao projeto de lei que visava estender as prerrogativas policiais também à Marinha e à Força Aérea, dizendo o seguinte:

O Brasil tem que deixar de tratar este tema de forma compartimentada. Há uma crise na área de segurança pública. A droga vem de fora. Há um grande problema nas fronteiras. As Forças Armadas têm condições de monitorá-las. Por que não há algum tipo de integração?²⁶⁴

A aprovação de tal projeto, resultante na Lei Complementar 136, de 2010, estendeu tais poderes a todas as Forças Armadas. Contudo, no capítulo anterior demonstramos que a

²⁶⁰ Lei Complementar 97/1999, art. 18, incisos VI e VII.

²⁶¹ Lei Complementar 97/1999, art. 17-A, inciso IV.

²⁶² Constituição Federal, artigo 20, § 2º, regulado pela Lei 6.634/1979.

²⁶³ EXÉRCITO BRASILEIRO. Sítio do Escritório de Projetos do Exército. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/projetos/sisfron.html>. Acesso em 10.fev.2016.

²⁶⁴ JORNAL O ESTADO DE S. PAULO. *Gilmar Mendes apoia poder de polícia às Forças Armadas*, 06.nov.2009A.

Doutrina Básica da Marinha restringiu os efeitos pretendidos da lei, condicionando a atuação da Marinha à solicitação de órgãos federais. A nosso ver, a refutação ao dever de agir de ofício decorre da história da atribuição de patrulha naval, conforme veremos no próximo capítulo. Também parece ter havido no nível político o temor de que o atuar de ofício das Forças Armadas na segurança interna pudesse ser considerado ilegítimo. Afinal, a Constituição Federal já havia previsto a atribuição de garantia da lei e da ordem, que se legitima somente em hipóteses de anormalidade institucional, não podendo ser exercida de modo permanente.

Enquanto tramitava o projeto de lei, o então ministro da Justiça, Tarso Genro, procurou justificá-lo dizendo que “apenas será preenchido o vácuo, na ausência dos policiais, principalmente em áreas de fronteira e na Amazônia”²⁶⁵. Essa frase revela a percepção de que a atuação das Forças Armadas contra a prática de crimes seria fundada nos mesmos requisitos que autorizam as operações de garantia da lei e da ordem: apenas quando indisponíveis, inexistentes ou insuficientes os instrumentos de segurança públicos previsto no artigo 144 da Constituição Federal²⁶⁶.

No entanto, a redação do artigo 16-A da Lei Complementar 97/1999, incluído pela Lei Complementar 136/2010, não previu quaisquer condicionamentos com relação às contingências dos órgãos de segurança pública. Apenas restringiu a atuação das Forças Armadas a certas regiões do País – fronteira terrestre, águas interiores e mar – em que a indisponibilidade, a inexistência e a insuficiência desses instrumentos de segurança pública são inerentes, notadamente em razão das dificuldades operacionais de permanência e logística.

Veremos a seguir quais são as atribuições das Forças Armadas, devendo-se notar que o emprego em atividades de segurança interna possui embasamento jurídico: a Constituição Federal previu as atribuições principais e determinou que lei complementar devesse estabelecer normas gerais para o seu emprego. É nessa lei que estão previstas as atribuições subsidiárias das Forças Armadas. Há ainda em legislação esparsa outras atribuições atribuídas às Forças Armadas, aparentemente, por mera conveniência. Daí porque as denominamos de acessórias.

²⁶⁵ JORNAL O ESTADO DE S. PAULO. Para Tarso, polícias não serão afetadas por mudanças na Defesa, 06.nov.2009B.

²⁶⁶ Lei Complementar 97/1999, art. 15, § 3º.

4.1.1 Atribuições principais

Denominamos principais as atribuições previstas na Constituição Federal que devem ser desempenhadas pelas Forças Armadas com prioridade sobre todas as demais²⁶⁷. Podemos citar, nesse sentido, as previstas no *caput* do artigo 142 da Constituição Federal de 1988: (i) defesa da Pátria; (ii) garantia dos poderes constitucionais; e (iii) a garantia da lei e da ordem, quando houver iniciativa de qualquer um dos poderes.

No entanto, identificamos uma quarta hipótese de emprego militar determinada expressamente na Constituição Federal: a garantia da autonomia dos estados membros e a indissolubilidade da união federal. Como é próprio do federalismo, em regra a União não intervém nos estados membros. Contudo, havendo alguma grave crise institucional a própria Constituição Federal prevê as seguintes hipóteses de intervenção federal, reunindo, a nosso ver, as atribuições principais das Forças Armadas:

1. **Defesa da Pátria** – com a finalidade de manter a integridade territorial e repelir invasão estrangeira (CF, arts. 142, *caput*, e 34, I e II);
2. **Garantia dos Poderes constitucionais** – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, para assegurar a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático (CF, arts. 142, *caput*, e 34, IV, VI e VII, *a*)²⁶⁸;
3. **Garantia da lei e da ordem** – por termo a grave comprometimento da ordem pública quando forem indisponíveis, inexistentes ou insuficientes os órgãos de segurança pública (CF, art. 142, *caput*, e LC 97/1999, art. 15, § 3º)²⁶⁹.

²⁶⁷ Trecho de voto-vencido do relator de julgamento do STM (HC 68.928-1/130) usado como argumento para posterior concessão de habeas corpus pelo STF (HC 68.928, rel. min. Néri da Silveira, julgamento em 5-11-1991, Segunda Turma, *DJ* de 19-12-1991): “Logo, o próprio legislador se incumbiu de extremar as atribuições da marinha de Guerra entre principais e subsidiárias, tão-só às primeiras conferindo eminência de destinação constitucional, jamais às secundárias atividades de polícia naval”.

²⁶⁸ Há ainda outras hipóteses de intervenção da União nos Estados membros, as quais também dependem de apreciação do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário conforme o caso, quais sejam: reorganizar as finanças da unidade da Federação nas hipóteses previstas, garantir os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal, a prestação de contas da administração pública, direta e indireta e a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais em ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 34, V e VII, *b a e*). Notadamente, nestas hipóteses é muito mais raro, mais não impossível, o emprego das Forças Armadas.

²⁶⁹ Nesse caso, o Presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, decidirá sobre o emprego das forças armadas quando consideradas, por ele ou pelo chefe de governo estadual, indisponíveis, inexistentes ou insuficientes as possibilidades de atuação dos órgãos de segurança pública (LC 97/1999, art. 15, §§ 1 e 3º).

4. **Garantir a autonomia dos estados membros e a indissolubilidade da união federal** – para repelir a invasão de uma unidade da federação em outra (CF, arts. 1º e 34, II) e a fragmentação da união dos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), nos termos do art. 1º da Constituição Federal. Note-se que, em nosso modelo de federalismo, os estados membros e o Distrito Federal (DF) possuem sua própria força armada, a polícia militar²⁷⁰.

Nota-se que três das quatro principais atribuições das Forças Armadas são relacionadas a riscos internos. Evidentemente, para a concretização de tais objetivos, são lhes possibilitados poderes resultantes na restrição de direitos fundamentais. No caso da garantia dos poderes constitucionais e da garantia da lei e da ordem, tais poderes são tipicamente policiais. Já o objetivo que visa evitar uma guerra civil – portanto do interesse da segurança nacional – acaba por restar às forças de defesa, uma vez que não há mais no País uma guarda nacional (como se tem nos EUA), conforme apresentamos no capítulo 1.

Isso tem reflexos na disposição de organizações militares, atualmente concentradas nos centros urbanos²⁷¹. Essa quarta atribuição, não prevista no artigo 142 da Constituição Federal, parece remota. Contudo, a história do País apresentou diversos sinais de sua importância, a exemplo da revolta paulista em 1932. Nesse sentido, vale dizer que a recente escassez de água no sudeste poderia ter gerado maiores riscos à estabilidade política nacional caso tivesse se agravado²⁷².

²⁷⁰ Apesar de constituírem a base da segurança pública brasileira, as polícias militares também exercem a segurança institucional dos governos estaduais e do governo distrital (vide capítulo 1). A necessidade de autorização do Exército para a aquisição de blindados, armas e coletes balísticos de alto nível protetivo parece ser uma forma de assegurar a superioridade de meios pela União, cujas tropas são inferiores em número e menos profissionalizadas do que as estaduais. Segundo nossa experiência no Ministério Público Militar, em que notamos ser significativo o número de deserções no Exército Brasileiro, notadamente pelo fato de a instituição ser constituída, na maioria, por jovens entre 18 e 21 anos, cujo alistamento é compulsório, o emprego das Forças Armadas na segurança interna, notadamente durante uma greve policial militar, como ocorrida em Salvador em 2014, parece gerar alto risco à estabilidade política do País como um todo.

²⁷¹ Cf. ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005. A Estratégia Nacional de Defesa tem procurado planejar o deslocamento de organizações militares para as fronteiras terrestres, bem como concentrá-las na Região Amazônica e no Planalto Central, de onde poderiam atingir as demais partes do território nacional caso ocorra uma crise interna.

²⁷² O Supremo Tribunal Federal criou um grupo de trabalho para reunir os governadores dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais para solucionar as tensões geradas pelo controle do acesso à água potável.

Nota-se que as hipóteses constitucionais que autorizam o emprego das Forças Armadas na segurança interna são limitadas à duração da situação extraordinária²⁷³. Durante tal período pode ser decretado o estado de defesa e o estado de sítio com a finalidade de restringir temporariamente certos direitos fundamentais com o objetivo de restaurar a hegemonia do governo federal²⁷⁴.

4.1.2 Atribuições acessórias

Em legislação esparsa são atribuídas às Forças Armadas diversas funções e serviços não diretamente atinentes à defesa nacional. Várias dessas hipóteses estão relacionadas a interesses da segurança nacional que, na ausência de instituição especializada, recaem à competência das Forças Armadas. É exemplo comum às três Forças o exercício de polícia judiciária militar, notadamente com vistas a reestabelecer a quebra da disciplina e da hierarquia militares²⁷⁵.

A título de comparação, nos EUA certas investigações relativas às Forças Armadas são desempenhadas por órgão civil, a exemplo do Serviço de Investigação Criminal Naval (*Naval Criminal Investigative Service*). No Reino Unido há também há um corpo próprio e especializado, a *Royal Navy Police*.

Aliás, o principal motivo de termos escolhido a expressão “policiamento naval”, e não “polícia naval” (como a Marinha já usou no passado), é porque “polícia” alude, popularmente, à existência de um órgão policial autônomo e especializado, como é o caso britânico, não o nosso. No caso da atribuição trazida com a Lei Complementar 136/2010, trata-se na verdade de uma prerrogativa exercida por quaisquer dos militares da Marinha, não cabendo ao órgão restringir o que a lei não o fez, tolhendo-lhe a eficácia. Por isso, pensamos que o termo “policiamento naval” seja mais adequado por aludir ao conjunto de

²⁷³ Vale mencionar que no exercício da defesa nacional há uma hipótese de emprego militar que parece ser exercido nos limites das prerrogativas policiais: a defesa cibernética, sob responsabilidade do Exército Brasileiro. Ela difere da segurança cibernética, promovida por diversos órgãos, sob coordenação do Gabinete de Segurança Institucional. Cf. SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. *Desafios Estratégicos para a segurança e defesa cibernética*. 2011. Disponível em: http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/Seguranca_Cibernetica_web.pdf. Acesso em: 11.out.2015..

²⁷⁴ Constituição Federal, arts. 136-141.

²⁷⁵ Código de Processo Penal Militar, art. 7º.

procedimentos tipicamente policiais autorizados à Marinha. Isso será esclarecido e aprofundado no próximo capítulo.

Vale dizer que em nossa experiência de dois anos de estágio no Ministério Público Militar pudemos constatar a importância de se ter no País investigações criminais conduzidas por órgão especializado, uma vez que o oficial encarregado da investigação raramente tem conhecimento jurídico e, além disso, acumula a função investigativa com seu serviço regular, bem como não tem autonomia suficiente²⁷⁶.

São exemplos de atribuições específicas do Exército Brasileiro a destruição ou doação das armas de fogo apreendidas²⁷⁷ e a fiscalização de produtos controlados (armas, munições, produtos de blindagem, explosivos e seus produtos químicos)²⁷⁸. No caso da Força Aérea Brasileira pode ser citada a investigação e a prevenção de acidentes aéreos²⁷⁹. Como é possível perceber, tratam-se de atribuições de interesse da segurança nacional.

No caso particular da Marinha lembramos, como atribuições específicas, da segurança das representações diplomáticas e de instalações navais, a evacuação de não combatentes, a retomada e resgate de navios, instalações e pessoal de interesse, e a evacuação de não combatentes²⁸⁰. A Marinha também exerce atribuições como o apoio à política externa, a diplomacia preventiva, ações de socorro e salvamento e a desativação de artefatos explosivos. Em todos esses casos nos parece ter havido mera conveniência em se conferir tais funções às Forças Armadas. Por esse motivo denominamos tais atribuições como “atribuições acessórias” (também em relação àquelas principais). Dito isso, essa conveniência parece se justificar no aumento da eficiência no uso dos recursos públicos, conforme estipulado constitucionalmente²⁸¹.

²⁷⁶ Nesse sentido é tragicômico o resultado de uma investigação realizada por um oficial dentista, como chegamos a ver, quando o objeto da investigação nada tem a ver com sua especialidade. Vale ressaltar que nesse período de estágio acompanhamos casos de oficial aviador condenado por traficar cocaína para a Europa em avião militar, homicídio doloso e culposo, peculato, corrupção, estupro, lesões corporais graves, bem como os crimes propriamente militares. A falta de qualidade das investigações criminais militares é uma vulnerabilidade à autoridade do comando militar e, muitas vezes, é usada como pretexto para prejudicar indevidamente outros militares, entre os quais, quem possa prejudicar interesses não republicanos na caserna.

²⁷⁷ Lei 10.626/2003, art. 25 com redação modificada pela Lei 11.706/2008.

²⁷⁸ Decreto 3.665/2000.

²⁷⁹ Decreto 87.249/1982.

²⁸⁰ Doutrina Básica da Marinha, capítulo 4.

²⁸¹ Constituição Federal, art. 37, *caput*.

4.1.3 Atribuições subsidiárias

São atribuições subsidiárias das Forças Armadas as modalidades de emprego militar previstas em lei complementar, nos termos da Constituição Federal (art. 142, § 1º), não consideradas como atribuições principais. Entendemos que, devido a sua natureza jurídico-política, somente a Constituição Federal pode fazer essa distinção determinando as prioridades das Forças Armadas brasileiras. Assim, determinou que lei complementar estabelecesse as normas gerais a serem adotadas no emprego das Forças Armadas, a qual previu as atribuições consideradas subsidiárias em relação às previstas na Constituição Federal²⁸².

Nesse sentido, entendemos que somente a referida lei complementar pode prever, taxativamente, quais são as atribuições subsidiárias das Forças Armadas. Isso significa que sempre que não houver o desempenho daquelas atribuições principais, as Forças Armadas deverão realizar as atribuições consideradas subsidiárias. Mesmo assim, quando for realizada uma atribuição principal e existirem recursos sobressalentes, também não será uma faculdade o desempenho das atribuições subsidiárias. Afinal, elas são subsidiárias em relação às principais atribuições das Forças Armadas, e não em relação às atribuições dotadas a outros órgãos, ainda que haja atuação concorrente.

Esse é um equívoco frequente usado para justificar o descumprimento da referida lei complementar. O equívoco nos parece notório: houvesse suficiência na capacidade de atuação de determinado órgão público (no caso, dos órgãos de segurança pública), não teria o legislador estabelecido a concorrência de atuação por outros órgãos (as Forças Armadas). A referida lei é a Lei Complementar 97/1999, que estabelece as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. Ela prevê as seguintes seis atribuições subsidiárias gerais, isto é, desempenhadas por todas as Forças Armadas:

1. Operações de paz (art. 15, *caput*)²⁸³;
2. Cooperar com o desenvolvimento nacional (art. 16, *caput*);
3. Defesa civil (art. 16, *caput*);

²⁸² Constituição Federal, art. 142, § 1º.

²⁸³ Parece merecer controvérsia dispormos operações de paz como atribuição subsidiária. Entendemos assim por parecer lógico que elas somente podem ser realizadas quando houver disponibilidade de recursos com relação ao desempenho das atribuições principais. Ou seja, a soberania nacional teria primazia com relação à cooperação com outros povos para o progresso da humanidade (Constituição Federal, art. 1º, inciso I, e art. 4º, inciso IX, respectivamente).

4. Participar em campanhas institucionais de utilidade pública (art. 16, parágrafo único);
5. Zelar pela segurança pessoal de autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais (art. 16-A, parágrafo único);
6. Ações contra delitos transfronteiriços e ambientais (art. 16-A, *caput*)

Como se nota, é bastante abrangente o escopo de cada uma destas atribuições, motivo pelo qual focaremos apenas na última atribuição. Por não termos ameaças evidentes à defesa nacional, as atribuições subsidiárias adquirem bastante importância para o emprego militar. Como dissemos no início deste capítulo, o Exército Brasileiro possui prerrogativas tipicamente policiais desde 2004, de modo que, desde então, as ações não relacionadas à defesa nacional ganharam bastante projeção. Em seminário sobre o uso de armas no País, organizado pela Câmara dos Deputados em 2011, o Exército Brasileiro apresentou os seguintes dados sobre a atuação da instituição nos últimos três anos:

Tabela 3. Emprego do Exército Brasileiro (2008-2010)²⁸⁴

| | |
|----------------------------|-----|
| Defesa da Pátria | 5% |
| Garantia da Lei e da Ordem | 13% |
| Faixa de Fronteiras | 20% |
| Ações Subsidiárias | 62% |

Nota-se que as atribuições principais realizadas (defesa da pátria e garantia da lei e da ordem) somavam apenas 18% do emprego do Exército Brasileiro no período. Por sua vez, o desempenho de atribuições subsidiárias consumiu mais do que o triplo, sendo responsável pela maior parte do emprego daquela instituição. Isso demonstra a importância que a atribuição criada em 2010, também subsidiária, poderá acarretar para a Marinha do Brasil.

Além das apresentadas atribuições gerais, realizadas por todas as Forças Armadas, existem atribuições subsidiárias que só podem ser desempenhadas por determinada Força. São

²⁸⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Seminário “O uso de armas”, painel 3, apresentação do Exército Brasileiro, realizado em 06.jun.2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/pastaeventos.html/ApresentaoExrcitoPainel3.pdf>. Acesso em: 19.jul.2015.

as chamadas atribuições subsidiárias particulares. Para o interesse de nossa pesquisa, veremos apenas quais são àquelas conferidas à Marinha.

4.1.4 Atribuições subsidiárias particulares da Marinha do Brasil

A Lei Complementar 97/1999 estabelece cinco atribuições subsidiárias particulares à Marinha. Conforme veremos, são atribuições de extrema importância e, mesmo assim, são consideradas subsidiárias. Evidentemente, não é facultado ao comando da Marinha decidir se irá ou não desempenhá-las, mesmo sendo consideradas subsidiárias. Por isso que, não havendo imediato prejuízo ao desempenho das atribuições principais, as atribuições ditas subsidiárias não poderão ser negligenciadas.

Segundo o artigo 17 da referida lei, cabe à Marinha as seguintes 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 aquaviária²⁸⁵; (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.

Para os objetivos de nossa pesquisa, queremos destacar a quinta atribuição, criada pela Lei Complementar 117/2004: (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. Portanto, note-se que até 2010 a Marinha somente poderia cooperar, isto é, atuar após a solicitação de órgãos federais para fins de enfrentamento à criminalidade. Ainda assim, essa cooperação foi restrita às formas expressamente referidas.

²⁸⁵ Como esta referência à “segurança” consta da redação original desta lei, de 1999, entendemos que a acepção aqui pretendida é apenas de “*safety*”. Isto porque, conforme veremos no próximo capítulo, a Lei da Segurança do Tráfego Aquaviário (Lei 9.537/1997), editada no mesmo contexto, limitou-se a regular apenas aspectos de “*maritime safety*”. Além disso, a preocupação com “*maritime security*” no emprego das Forças Armadas somente surgiu com a alteração dada pela Lei Complementar 117/2004, que trouxe a atribuição indicada como “(v)”, transcrita no próximo parágrafo. Vale dizer que o atentado contra a segurança do transporte marítimo e o sinistro da embarcação são criminalizados (no art. 261) desde a redação original do Código Penal, de 1940, sendo que somente foram outorgadas prerrogativas policiais à Marinha com a Lei Complementar 136/2010.

Merece destaque a possibilidade de atuação nas áreas portuárias, que são aquelas delimitadas por ato do Poder Executivo compreendendo as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado²⁸⁶. Nestas áreas, de interesse para a segurança nacional, os fuzileiros navais poderão atuar, quando se fizer necessário e em cooperação com outros órgãos federais, para reprimir crimes relacionados aos usos destes espaços. Evidentemente, tal emprego de fuzileiros navais deve se dar apenas na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Abriu-se, portanto, possibilidade de a Marinha cooperar com a Receita Federal, por exemplo, para a repressão do contrabando e do descaminho, com a Polícia Federal no combate ao tráfico de pessoas para fim de exploração sexual, e com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) na prevenção de riscos à saúde pública²⁸⁷. Apesar deste dispositivo apenas se referir expressamente à “repressão”, como é normal que ocorra se essa cooperação se limitar a situações episódicas, vale notar que a prevenção é intrinsecamente relacionada à cooperação na forma de inteligência e de instrução.

Como apresentamos na introdução, com o advento da Lei Complementar 136/2010 a Marinha passa a ter o dever de atuar de ofício contra a prática de crimes, sem a necessidade de depender de coordenação com outros órgãos. Aliás, não existe qualquer restrição para que somente ocorram ações coordenadas com órgãos federais, conforme já dissemos.

A ilustração abaixo nos reforça a percepção de que os interesses num porto são marcadamente de segurança nacional, o que torna o emprego das Forças Armadas meramente convenientes, enquanto que no mar há uma aproximação do interesse nacional com o da defesa nacional, motivo pelo qual o legislador conferiu mais prerrogativas à Marinha. Em ambos os locais há também interesse para a segurança pública, conforme podemos deduzir do capítulo 1.

²⁸⁶ Lei 12.815/2013, art. 2º, inciso II.

²⁸⁷ Código Penal, respectivamente, arts. 334, 334-A e 318, 231 e 231-A, e 267 e seguintes.



Figura 10. Atuação da Marinha em regiões portuárias e no mar e interesses para a segurança interna e para a defesa

Da figura trazida acima vale diferenciar que o policiamento naval é uma atribuição legal tal como é a referida cooperação nas regiões portuárias. Ou seja, não se confunde com a atividade de patrulha naval, que nos termos da Doutrina Básica da Marinha “Decorre de uma atribuição subsidiária prevista em lei”. Conforme acabamos de ver, tratam-se na verdade de diversas atribuições trazidas no artigo 17 da Lei Complementar 97/1999. Ainda segundo o item 4.5 da DBM, o conceito de patrulha naval é:

Operação conduzida por meios navais, aí inclusas as embarcações e aeronaves orgânicas, conceituada de acordo com legislação específica, que tem como efeitos desejados a garantia da soberania nacional e a implementação e a fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos, em AJB e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

Diante desta redação, os objetivos da garantia da soberania nacional e da implementação e fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos (*law enforcement*) parece-nos confirmar que os interesses imediatos da patrulha naval voltam-se à defesa e à segurança nacional. Portanto, a atividade de patrulha naval diferencia-se do “policiamento naval”, isto é, das ações militares voltadas especificamente à prevenção e repressão de crimes no mar, cujos interesses são de segurança nacional e segurança pública.

Conforme é possível notar, no mar a Marinha não está limitada às formas de atuação permitidas nas regiões portuárias, podendo desenvolver outras modalidades de ações de prevenção e repressão conforme revemos do artigo 16-A da Lei Complementar 97/1999, acrescentado pela Lei Complementar 136/2010, conforme destacamos:

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

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito.

Comparando as restrições de atuação da Marinha estabelecidas nesses dois dispositivos da Lei Complementar 97/1999, sendo ambas as atribuições subsidiárias determinadas à Marinha para o combate a crimes, chegamos à seguinte tabela:

Tabela 4. Art. 16-A x art. 17, V, da LC 97/1999

| | Art. 16-A | Art. 17, inciso V |
|--------------------------|--|--|
| Espaços | Faixa de fronteira terrestre, mar e águas interiores | Mar, águas interiores e áreas portuárias |
| Atividade | Prevenção e repressão de delitos | Repressão de delitos |
| Delitos | Transfronteiriços e ambientais | De repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso desses espaços |
| Objetivo | Policciamento | Prover apoio logístico, inteligência, comunicações e instrução |
| Possibilidade de atuação | De ofício ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (federal, estadual, distrital ou municipal) | Cooperação somente com órgãos federais |
| Momento | Permanentemente, quando não houver prejuízo para as atribuições principais | Quando se fizer necessário |

Nota-se termos usado a expressão “policiamento” para se referir ao objetivo do art. 16-A, qual seja a atuação contra certos delitos no exercício de prerrogativas tipicamente policiais (patrulhamento, revista de pessoas e embarcações, prisões em flagrante delito, entre outras). Vale dizer que, com o advento da Lei Complementar 136/2010, a prisão em flagrante delito não é mais apenas uma possibilidade decorrente do direito de qualquer pessoa.

Diferentemente, tornou-se para o militar uma obrigação que somente é exigível de policiais. Por isso, denominamos essa atribuição, denominada pela Marinha de “ações contra delitos transfronteiriços e ambientais”, de policiamento naval²⁸⁸. Essa designação parece ter sentido, ao menos, nas ações operadas por embarcações. Voltaremos a essa denominação à frente, ao compararmos a atribuição criada em 2010 com a atividade de patrulha naval. Analisaremos a seguir o que diz a Doutrina Básica da Marinha a respeito das atribuições em que há emprego limitado da força.

4.2 O Poder Naval nas atividades de emprego limitado da força

4.2.1 Conceituação e atividades

Além da prontidão para a guerra naval, a Marinha deve estar preparada para realizar atividades de “não-guerra”, classificadas na Doutrina Básica da Marinha (DBM) em “atividades benignas” e “atividades de emprego limitado da força”. Limitaremos a essas últimas. Segundo a DBM, as atividades de emprego limitado da força “são aquelas em que a MB exercerá o poder de polícia para impor a lei ou um mandato internacional”, quais sejam:

- a) Operações de Garantia dos Poderes Constitucionais;
- b) Operações de Garantia da Lei e da Ordem;
- c) Ações Contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais;
- d) Patrulha Naval;
- e) Inspeção Naval;
- f) Cooperação com Órgãos Federais;
- g) Operações de Retomada e Resgate;
- h) Segurança das Instalações Navais;
- i) Operações de Paz;
- j) Operação de Evacuação de Não Combatentes; e
- k) Segurança das Representações Diplomáticas²⁸⁹.

²⁸⁸ Doutrina Básica da Marinha, item 4.4.

²⁸⁹ Doutrina Básica da Marinha, item 4.1.

Conforme se nota, não se confundem as “ações contra delitos transfronteiriços e ambientais” e a “Patrulha Naval”, conforme aprofundaremos no próximo capítulo. Nessas atividades de emprego limitado da força “a força só é admitida nas situações de legítima defesa ou no nível mínimo necessário o desempenho da função”²⁹⁰. Portanto, nota-se não ser estranho à Marinha o estabelecimento de regras de condutas condizentes com as atribuições criadas em 2010. Diante do conceito da DBM, analisaremos a seguir o conceito de “poder de polícia”.

4.2.2 Poder de polícia

No Direito Administrativo entende-se que o regime jurídico-administrativo tem fundamento nos princípios da supremacia e na indisponibilidade do interesse público, o que legitima que os direitos dos jurisdicionados sejam restringidos em benefício da sociedade e do Estado. Desses princípios derivam as prerrogativas de que dispõe a administração pública para o atendimento do interesse público, chamadas de poderes administrativos. Evidentemente, não quer se entender por “poder” a mera possibilidade de o agente público agir ou não agir conforme suas convicções pessoais.

Do princípio da indisponibilidade do interesse público decorre uma imposição ao agente público de assegurar que sua atuação seja efetiva e em benefício do interesse público, denominada de dever administrativo. São deveres administrativos, citados pela doutrina, impostos aos agentes administrativos pelo ordenamento jurídico: poder-dever de agir, dever de eficiência, dever de probidade e dever de prestar contas. Como já vimos, a omissão no dever de agir acarreta até na responsabilidade criminal de quem lhe der causa.

Quanto aos poderes administrativos, que são instrumentos utilizados isolada ou conjuntamente, a fim de permitir que a administração cumpra suas finalidades, a doutrina os classifica em: poder vinculado, poder discricionário, poder hierárquico, poder disciplinar, poder regulamentar e, o que nos interessa neste momento, o poder de polícia. No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito formal de poder de polícia está no Código Tributário Nacional:

²⁹⁰ Idem.

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à **segurança**, à higiene, à **ordem**, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à **tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos**²⁹¹. (Grifado, redação original)

Em termos mais didáticos, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, baseados nos estudos de Hely Lopes Meirelles, conceituam o poder de polícia como o “poder de que dispõe a administração pública para, na forma da lei, condicionar ou restringir o uso de bens, o exercício de direitos e a prática de atividades privadas, visando a proteger os interesses gerais da coletividade”²⁹².

Esse poder administrativo, como se observa da transcrição legal, pode incidir sobre diferentes temas, cada qual com um determinado grau de intervenção estatal sobre direitos, interesses e liberdades. Um desses temas é a atividade destinada à prevenção e repressão de infrações penais, que possui prerrogativas para a revista de pessoas e objetos, a condução coercitiva, a prisão, o confisco e destruição de bens e objetos, entre outras.

Evidentemente, não é qualquer agente público que pode praticar tais constrangimentos lícitos ao particular. Somente podem praticá-los os policiais (nota-se que nos órgãos policiais existem agentes administrativos que não são considerados policiais) e, conforme veremos ainda neste capítulo, os agentes incumbidos de atividades policiais, ainda que pertencentes a órgãos não policiais. Obviamente, a atribuição de tais prerrogativas a certos agentes públicos deve ter como fundamento a Constituição Federal. Nesse sentido, a frente também será estudada a constitucionalidade de se outorgar prerrogativas policiais a agentes de órgãos não policiais, como é o caso das Forças Armadas.

Para além da legitimidade interna, tal intervenção estatal em direitos no mar, notadamente em navios de bandeira estrangeira, deve ser respaldada também pelo direito internacional. Como pudemos ver, a CNUDM reconhece a autoridade do Estado para a imposição de leis e regulamentos no mar. Ao tratar do poder de polícia no mar, o jurista Pellet o explica do seguinte modo:

²⁹¹ Lei 5.172/1966, art. 78 com redação dada pelo Ato Complementar 31/1966.

²⁹² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo descomplicado*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 247.

A ação de polícia é uma ação necessária, inerente a toda sociedade organizada com base no direito. Ela se desdobra, no plano normativo, pela edição de regras prescritivas, do interesse de manutenção da ordem, dos comportamentos e das proibições, e, no plano operacional, pela aplicação do controle e da repressão²⁹³.

A CNUDM autoriza diferentes níveis de intervenção, denominados por Pellet como “gradação dos poderes de polícia”. Segundo ele, a Convenção possui as seguintes “modalidades de intervenção”: (i) abordagem (implica em alguma imobilização do navio); (ii) reconhecimento e interrogação do pavilhão (podendo-se enviar uma embarcação menor, sob o comando de um oficial, para a verificação de documentos); (iii) visita e inspeção; (iv) redirecionamento; (v) apreensão e imobilização; (vi) confisco e (vii) destruição (se o navio constituir uma ameaça grave, notadamente para o meio marinho, a exemplo do que ocorreu com o navio *Torrey Canyon*, bombardeado pela aviação britânica em 1967)²⁹⁴.

De todo o exposto, deve-se reconhecer haver o gênero poder de polícia, sendo espécie a atividade policial. Essa distinção não é desprezível, pois é comum a prática de arbitrariedades por agentes públicos que se consideram policiais tão somente por haver norma, muitas vezes infralegal, dotando-lhes de “poder de polícia”, a exemplo de seguranças ferroviários e metroviários. De acordo com o princípio da legalidade, somente a lei cria direitos e deveres e, assim, confere prerrogativas policiais

A propósito, teria sido mais útil ter a Constituição Federal descrito um rol taxativo de órgãos que podem conferir poderes policiais aos seus agentes do que ter estabelecido o rol do *caput* do artigo 144. Aprofundaremos essa questão no tópico a seguir, onde analisaremos a constitucionalidade do emprego das Forças Armadas em atividades de segurança interna. Veremos não haver razões para se questionar a legitimidade de tal emprego. De todo modo, tal análise é importante para se antecipar um questionamento da constitucionalidade do artigo 16-A, objeto deste estudo, e assim afastar o risco do uso indevido das Forças Armadas na segurança interna do País.

²⁹³ PELLET, Alan *et al.* *Droit International Public*. 8^o édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009. p. 1339.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 1339-1340.

4.3 Reflexões sobre a constitucionalidade

Na introdução deste capítulo apresentamos a legislação criada entre 2003 e 2010 com vistas a autorizar o emprego das Forças Armadas em atividades de segurança interna. Desde então, surgiram diversos questionamentos a esse emprego, principalmente em relação às operações de garantia da lei e da ordem (GLO)²⁹⁵ e à possibilidade de destruição em voo de aeronaves consideradas hostis, geralmente usadas para o narcotráfico²⁹⁶.

No entanto, não iremos focar em questionamentos pontuais, decorrentes da redação ou da inobservância da legislação vigente. E sim na questão que julgamos ser a principal: a possibilidade de as Forças Armadas serem empregadas em atividades de natureza policial em tempos de normalidade institucional. Vimos que as três atribuições principais das Forças Armada destinadas à segurança interna somente se legitimam nas hipóteses em que os mecanismos institucionais regulares não mais conseguem garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem, e a autonomia dos estados membros e a indissolubilidade da união federal.

Diante disso, nos termos da Constituição Federal (artigo 142, § 1º)²⁹⁷, poderia a Lei Complementar 97/1999, com suas alterações, como norma geral de emprego, criar para as Forças Armadas alguma atribuição tipicamente policial, de modo permanente, ainda que durante tempo de normalidade institucional, para que contribuam com a segurança interna do País?

A resposta parecer passar pelo fato de que o tratamento constitucional sobre as Forças Armada está inserido no título V, relativo à “defesa do Estado e das instituições democráticas”. Isto é, segundo uma análise topográfica dos dispositivos constitucionais,

²⁹⁵ De fato, têm ocorrido operações de GLO à margem dos requisitos previsto em lei por meio de “autorizações especiais” do Ministério da Defesa (*vide* Diretriz Ministerial 15/2010), com complacência da Justiça Militar da União e do Ministério Público Militar. Há posições que buscam contornar o marco jurídico que expusemos, violando-se assim direitos fundamentais, com base no princípio da eficiência. In: GORRILHAS, Luciano Moreira. *Algumas considerações acerca da participação das Forças Armadas em operações no cumprimento da lei e da ordem, notadamente em comunidades cariocas*. In: REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR, p. 189-206. Brasília: 2011. Além disso, durante estágio no Ministério Público Militar assistimos ao apoio daquela instituição à legalidade dos mandados de busca e apreensão coletivos, baseados em coordenadas geográficas em extensas áreas em regiões de favelas.

²⁹⁶ A nosso ver, a crítica ganha azo diante da redação dos artigos 1 e 2º do Decreto 5.144/2004. Como mero regulamento, deveria se limitar a tratar de aeronaves hostis, não podendo criar uma presunção jurídica de hostilidade em relação àquelas usadas para tráfico de drogas. De todo modo, caso tais aeronaves desobedeçam às ordens legítimas lá previstas, fundadas em imperativos de segurança nacional (e não segurança pública), também serão consideradas hostis.

²⁹⁷ Este dispositivo prevê que: “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”.

devemos ao final concluir se tal emprego atende às finalidades de defesa tanto do Estado quanto de suas instituições democráticas (frisa-se o adjetivo). Vale ressaltar que esse título abrange situações de normalidade e de anormalidade institucional, sendo permitida, neste último caso, a ampla suspensão e restrição de direitos fundamentais no estado de defesa e no estado de sítio. Se tal emprego for possível, a resposta deve ser encontrada na própria Constituição Federal.

Como dissemos, em regiões fronteiriças existe um interesse comum para a defesa e para a segurança nacional (neste caso, notadamente, devido aos delitos transfronteiriços). Nesse sentido, a própria Constituição considerou, expressamente, a zona fronteiriça fundamental para a defesa nacional, sendo que a lei que regula este tema acrescenta ainda sua importância para a segurança nacional²⁹⁸. No litoral o mesmo ocorre: a Constituição considera ser necessária na orla marítima a existência de uma faixa de segurança contra possíveis ameaças externas²⁹⁹. Portanto, é nítido o reconhecimento de que determinadas regiões do território nacional são vulneráveis e, nesse sentido, requerem maior tutela estatal.

As circunstâncias pós-regime militar em que se desenvolveram os debates na Assembleia Nacional Constituinte parecem ter inviabilizado que o detalhamento marcante da carta magna fosse estendido ao tratamento da segurança interna. Apenas foi reproduzida a estrutura então vigente, a qual aglutinava os interesses da defesa com os da segurança nacional, conforme apresentamos no capítulo 1. Prova disso é a competência do Conselho de Defesa Nacional para a proposição de critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo³⁰⁰.

As descobertas de petróleo na última década, bem como de outras riquezas localizadas no subsolo marinho, aumentaram a importância dos interesses da defesa no litoral. Com isso, cresceu também a necessidade de controle de quaisquer atos hostis ao longo da costa. Fruto dessas circunstâncias, as quais se somam à crise da segurança pública, surgiu a referida legislação de modo a dotar as únicas instituições com condições de atuação permanente nas fronteiras terrestres e no mar, e no espaço aéreo sobrejacente, de poderes típicos daqueles órgãos de segurança pública.

²⁹⁸ Constituição Federal, art. 20, § 2º, e Lei 6.634/1979, art.1º.

²⁹⁹ Constituição Federal, art. 49, § 3º

³⁰⁰ Constituição Federal, art. 91, § 1º, inciso III.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, os únicos órgãos de segurança pública do Brasil são aqueles previstos no rol taxativo do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Veremos a seguir como foi construído esse entendimento. Vale destacar que esse entendimento possui enorme importância, pois reconhece que nem a União nem os Estados e o Distrito Federal, e obviamente os Municípios, podem criar órgãos de segurança pública diferentes dos elencados no rol acima apresentado. Poderiam, então, outros órgãos desempenhar atividades de segurança pública? Ou ainda, mais especificamente, atividades tipicamente policiais?

Devido à importância dessas respostas para nossa pesquisa, apresentaremos os casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que podem nos auxiliar nesse objetivo. Em todos eles, a questão decorreu da criação ou alteração de Constituição Estadual pela respectiva Assembleia Constituinte, que não se limitou a reproduzir o *caput* e o rol do artigo 144 da Constituição Federal, como seria esperado.

Em 1992 o governador do Estado do Rio de Janeiro impetrou ação direta de inconstitucionalidade contra o artigo 180 da respectiva Constituição Estadual, que incluía no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e criara a Polícia Penitenciária. Neste julgado paradigmático, entendeu o STF, por apertada maioria (5x4), que o rol de instituições previstas no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal é exaustivo, e não exemplificativo, não obstante ter o *caput* previsto que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos³⁰¹.

³⁰¹ STF, ADI 236, rel. min. Octavio Gallotti, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 1º-6-2001. Segundo trecho do acórdão, a “vigilância intramuros nos estabelecimentos penais” pode ser até considerada uma das facetas da atividade policial (ou parte dela), mas, com ela, certamente, não se confunde. De seu turno a limitação da atividade à área interna (“vigilância intramuros”) dos estabelecimentos não condiz o caráter público da defesa do Estado, a caracterizar a disposição que preenche o capítulo III do Título V da Constituição Federal (art. 144, e seus oito parágrafos). A prevalecer o elastério pretendido pelo constituinte fluminense, a vigilância dos recintos das repartições, dos museus ou coleções de arte, e até mesmo de estabelecimentos de educação ou de saúde (escolas correcionais e estabelecimentos psiquiátricos, por exemplo), poderia ser matéria de segurança, em linha de identidade com o desempenho policial. Se, nas

Segundo o entendimento do ministro-relator, a segurança pública é definida pelo caráter público da defesa do Estado. Fundamentou esse entendimento no fato de o capítulo III (“Da Segurança Pública”) estar contido no título V (“Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”) da Constituição Federal. Cabe notar que no mesmo título também está inserido o capítulo “Das Forças Armadas” (capítulo II)³⁰². De fato, certas atividades desempenhadas pelas Forças, como a defesa civil, são tipicamente de segurança pública. Contudo, resta saber se também podem as Forças desenvolver atividades de natureza policial.

Posteriormente, em 2005 novamente o STF enfrentou este tema, quando o governador do Distrito Federal questionou a constitucionalidade da parte do artigo 117 da Lei Orgânica do Distrito Federal que conferia autonomia relativa aos órgãos de segurança pública e incluía, naquele rol, o Departamento de Trânsito. Nesta ocasião, reafirmou-se, por unanimidade, ser “*numerus clausus*” o rol dos órgãos incumbidos da segurança pública previsto no artigo 144 da Constituição Federal³⁰³.

Apesar de não ter o relator se referido especificamente ao *caput* daquele dispositivo constitucional, onde está localizado tal rol, evidentemente a ele se referia. A isso se alude porque, após esta decisão, surgiu em 2014 a Emenda Constitucional n. 82, que acrescentou o § 10 ao artigo 144, nos seguintes termos: “A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (...)”. Em face disso, posteriormente o Supremo Tribunal Federal reconheceu o poder das guardas municipais para realizar atividades de segurança pública na modalidade de segurança viária³⁰⁴.

Disso se deduz que segurança pública é gênero do qual a segurança viária é espécie. Ou seja, mesmo não sendo as guardas municipais e os departamentos de trânsito órgãos de

penitenciárias, sucede o risco das fugas, como recorda a douta Advocacia Geral da União, poderá via a tornar-se, eventualmente, necessário o concurso da polícia (civil ou militar), o que, data vênica, não significa atribuir-se caráter policial à vigilância interna de rotina, como parece ser o propósito do dispositivo impugnado” (fls. 37).

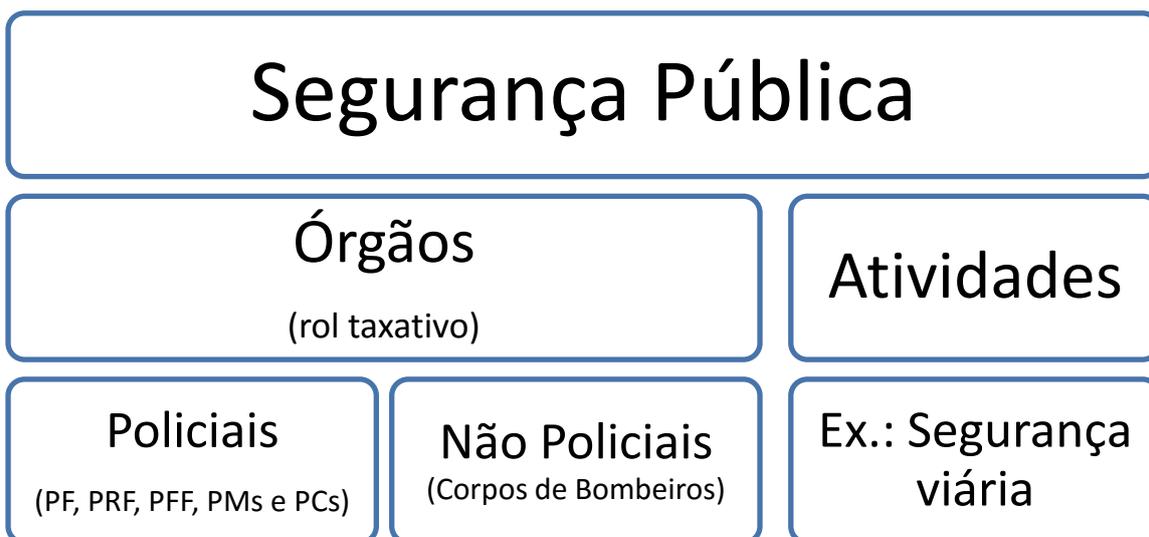
³⁰² Vale dizer que a segurança um direito social (conforme a redação do artigo 6º da Constituição Federal).

³⁰³ STF, ADI 1.182, voto do rel. min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.

³⁰⁴ STF, RE 658570, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 06-08-2015, Plenário. De trecho da ementa desse apertado acórdão (6x5), pode-se perceber a dificuldade do STF em relacionar os conceitos de segurança pública e poder de polícia: “1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais”.

segurança pública, por não estarem previstos no rol taxativo do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal, eles desempenham atividades de segurança pública, sem que isto signifique abranger as atividades de natureza tipicamente policial. Concluímos, com isso, o seguinte esquema didático:

Tabela 5. **Órgãos e atividades de segurança pública**



Observamos, portanto, a possibilidade de haver o desempenho de atividade de segurança pública por órgãos diversos daqueles previstos no referido rol, como é o caso das atividades de segurança viária. É o caso também da defesa civil. Da redação do inciso II do § 10 do preceito transcrito³⁰⁵, admitem-se ainda que tais atividades, ao menos as de segurança viária, sejam desempenhadas por entidades executivas, isto é, por autarquias ou sociedades de economia mista, caso este da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) de São Paulo³⁰⁶.

Como as atividades de segurança pública emanam do exercício direto da soberania, por monopolizar o Estado o exercício da violência legítima, parece-nos antijurídico o exercício de atividades relacionadas à prevenção e repressão criminal (como é o caso das

³⁰⁵ “Compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei” (incluído pela Emenda Constitucional n. 82, de 2014).

³⁰⁶ Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter decidido em 2002 (ADI 1.717/DF) que o exercício do poder de polícia (gênero) não pode ser delegado a entidades privadas, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, em 2009, que as fases de “consentimento” e “fiscalização” podem ser delegadas a entidades com personalidade jurídica de direito privado integrantes da administração pública. Diferentemente, as fases de “ordem” e “sanção” não podem ser delegadas a tais entidades por implicarem coerção (REsp, 817.534/MG, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 04.08.2009). In: ALEXANDRINO, opus cit., 258.

ações decorrentes da atribuição de policiamento naval) por entidades privadas não autorizadas por lei.

É o caso das guardas portuárias, que chegam a possuir até grupamentos uniformizados de “patrulhamento marítimo”, conforme vimos no capítulo 3 (item 3.3). Reconhecida na jurisprudência a possibilidade do exercício do poder de polícia, em sentido amplo, mesmo a entidades privadas, parece-nos um indício de que tal possibilidade seja possível também por parte de instituições que materializam o poder de império (*jus imperii*), como é o caso das Forças Armadas³⁰⁷.

Por fim, em 2010 um partido político questionou a edição da Emenda Constitucional n. 19/1997 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e de leis complementares a ela relacionadas as quais criavam o Instituto-Geral de Perícias. Por maioria, novamente foi mantida a posição do *numerus clausus*³⁰⁸. Nesse julgado o ministro-relator entendeu que poderia continuar existindo tal Instituto para prestar “funções auxiliares às atividades policiais”, podendo ainda ser autônomo aos órgãos policiais³⁰⁹.

Isto é, não pode um órgão não previsto no referido rol exercer, diretamente, atividades policiais³¹⁰. Mas então poderiam as Forças Armadas, não sendo órgãos de segurança pública, exercer atividades policiais? Do debate surgido entre os ministros, foi instada pelo ministro Gilmar Mendes a necessidade de definição da política constitucional com relação ao poder policial³¹¹. A nosso ver, a resposta repousa exatamente sobre a definição de quais órgãos podem exercer atividades de natureza policial no País, e não sobre

³⁰⁷ Não pretendemos aludir ao utilitário argumento do princípio dos poderes implícitos, segundo o qual os órgãos poderiam exercer prerrogativas não previstas em lei quando já exista lei que prevê função mais drástica, como seria o poder das Forças Armadas diante dos órgãos policiais. Esse argumento esdrúxulo nos parece incompatível com o princípio da legalidade, segundo o qual o Estado somente pode fazer o que é previsto em lei, e nesse sentido, atentatório com o estado de direito. Dito isso porque foi esse o argumento usado pelo Supremo Tribunal Federal para reconhecer poder de investigação criminal ao Ministério Público, apesar de inexistir previsão legal (RE 593.727, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-5-2015).

³⁰⁸ STF, ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 16-9-2010, Plenário, DJE de 6-4-2011.

³⁰⁹ Do debate surgido entre os ministros, foram apresentadas as seguintes razões para esse convencimento: não desempenhar o Instituto uma atividade eminentemente policial; tal tentativa de equiparação à atividade policial costuma decorrer de pleitos de categorias por equiparação salarial e organização da carreira.

³¹⁰ Isso parece salutar frente a tentativas que buscam usurpar prerrogativas policiais, como ocorre em guardas municipais, guardas ferroviárias e em “grupos especiais” dos Ministérios Públicos estaduais.

³¹¹ O ministro Gilmar Mendes chegou a afirmar a existência no País de um Estado policialesco nas circunstâncias da Operação Satiagraha, da Polícia Federal. Vale dizer que o Superior Tribunal de Justiça anulou certas provas dessa operação em razão do uso de agentes da Agência Brasileira de Inteligência em ações de vigilância. Lembra-se que o mesmo ministro apoiou, entretanto, a edição da Lei Complementar 136/2010, conforme já apontamos.

quais são órgãos de segurança pública. Além do que nem todos os órgãos de segurança pública são policiais, como é o caso dos corpos de bombeiros.

Como aventou o STF no julgamento de 2010, seria prudente o estabelecimento de um rol taxativo dos órgãos que podem exercer poderes policiais. Certamente, isso conferiria maior certeza para os cidadãos sobre quem pode exercer tal autoridade. Atualmente, é duvidoso saber os limites de atuação de certos órgãos. Por um lado, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão fundamental para a segurança nacional e institucional, parece estar castrada diante do seu marco legal. Por outro lado, os Ministérios Públicos estaduais vêm montando em todo País grupos investigativos que ostentam armas, viaturas e uniformes.

Naturalmente, na ausência de uma guarda nacional e de uma guarda costeira, tal autoridade policial acaba por estar conferida às Forças Armadas onde se reconhece o interesse para a segurança nacional de sua atuação em certas regiões, como é caso do mar. Diante do que apresentamos no capítulo 1, entendemos não fazer sentido que o rol do caput do artigo 144 da Constituição Federal sirva de base a um possível questionamento da constitucionalidade de tais atribuições. Isto porque há interesses legítimos, com a atuação territorialmente delimitada das Forças Armadas, para a segurança pública, para a segurança nacional e para a institucional. Tais “esferas” de segurança nos parece compor, somado à esfera da defesa nacional, o conceito de “defesa do Estado”, trazido no título V da Constituição Federal.

Já vimos que, ao longo da história brasileira, as atividades e os serviços de segurança nacional foram sendo atribuídos às Forças Armadas, notadamente em face da extinção da Guarda Nacional, que permanece existindo nos EUA – referência do modelo federal. Vale dizer que naquele país a Guarda Nacional chega a possuir esquadrões de combate aéreo para reprimir aeronaves hostis, tal como vem fazendo a FAB após a autorização de 2003. Do mesmo modo, nos EUA compete à Guarda Nacional as ações de defesa civil e garantia da lei e da ordem (a exemplo do reforço às polícias municipais durante protestos raciais).

O exemplo dos EUA nos parece ser válido por ter nossa tradição constitucionalista se inspirado naquele modelo de federalismo. No caso da segurança marítima, já apontamos haver naquele país uma guarda costeira militarizada que, tal como a guarda nacional, está subordinada ao *Department of Homeland Security*. Note-se que tais instituições não existem no Brasil, restando assumidas tais funções pelas Forças Armadas.

Diante do que apresentamos, entendemos haver interesse de segurança nacional para a atuação militar no policiamento do mar e das fronteiras terrestres, bem como do espaço aéreo. Com o mesmo raciocínio, pode se estender a atuação sobre a porção dos rios situada na faixa fronteira terrestre, bem como nos rios internacionais, como o Rio Amazonas, que é regulado pelo Tratado de Cooperação Amazônica³¹².

O Supremo Tribunal Federal reconheceu em 2013 a possibilidade de as Forças Armadas realizarem policiamento de trânsito ao redor das organizações militares³¹³. Naquela decisão, em que se questionava ser caso da competência da justiça comum ou militar, o STF considerou se justificar a atuação militar, em tempos de normalidade institucional, em atividade de “garantia e preservação da ordem pública, a partir do poder de polícia, que a segurança pública propriamente dita poderia implementar”³¹⁴. Evidentemente, o interesse militar nesse caso não era de segurança da sociedade (“segurança pública”), mas sim de segurança orgânica.

O patrulhamento militar ao redor das organizações militares se justifica em razão do valor estratégico das organizações militares, tema esse de segurança nacional. Com isso queremos demonstrar que, tal como as demais atribuições de segurança nacional realizadas pelas Forças Armadas, também se justifica serem elas dotadas de atribuições tipicamente

³¹² Cf. MARINHO, Bruno Costa. A (in)eficiência do Tratado de Cooperação Amazônica no combate aos crimes ambientais nos rios fronteiros da Amazônia brasileira. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=548669c53491d759>. Acesso em 12.mar.2016.

³¹³ Transcrevemos, nesse sentido, a ementa de um julgado de 2013, previsto no Informativo de Jurisprudência n. 71: “**Competência: policiamento de trânsito e delito praticado por civil contra militar.** Ante a inadequação da via processual, a 1ª Turma julgou extinto habeas corpus substitutivo de recurso ordinário em que se arguia a incompetência da justiça militar para processar e julgar civil, em tempo de paz, por delito de desobediência (CPM, art. 301). No caso, **o paciente descumpria ordem de soldado do exército em serviço externo de policiamento de trânsito defronte a quartel.** Rejeitou-se, por maioria, proposta de concessão da ordem, de ofício, formulada pelo Min. Dias Toffoli, relator. O Min. Marco Aurélio pontuou que a Constituição ressaltava a competência da justiça castrense (art. 109, IV). Ademais, o delito enquadrar-se-ia como militar, consoante a alínea d do inciso III do art. 9º do CPM [“Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz: ... III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos: ... d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior”]. **Salientou que o militar teria agido, na garantia e preservação da ordem pública, a partir do poder de polícia, que a segurança pública propriamente dita poderia implementar.** Vencidos o relator e o Min. Roberto Barroso, que concediam, de ofício, o writ para que, reconhecida a incompetência da justiça militar, o processo fosse encaminhado à justiça federal para as providências cabíveis” (grifamos). In: STF, HC 115671/RJ, rel. orig. Min. Dias Toffoli, red. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, 13.8.2013.

³¹⁴ Nota-se o uso ambíguo da expressão, “poder de polícia”, conforme antecipamos no tópico anterior. Vale dizer que o referido “policiamento de trânsito”, conforme entendemos e expressamos acima, é atribuição acessória.

policiais para o patrulhamento do espaço aéreo contra aeronaves hostis e para a prevenção e repressão criminal em zonas fronteiriças, marítimas e em rios internacionais. Ressaltamos que essa justificativa está assentada na inexistência de órgãos especializados, como uma guarda nacional e uma guarda costeira.

Conforme se verá no próximo capítulo, sempre houve na história da patrulha naval o interesse para a segurança nacional. De modo que, conforme apontamos no capítulo 1, é inerente dos interesses da segurança marítima a inter-relação entre defesa e segurança pública, além da segurança nacional. Aliás, após o período de redemocratização, marcado pela extinção de atribuições e serviços de segurança nacional, a exemplo do Serviço de Segurança Nacional (SNI), o retorno ao emprego das Forças Armadas em ações objetivando segurança nacional nos parecem demonstrar o amadurecimento da democracia.

Afinal, o poder central demonstra confiar nas instituições armadas como elementos de estabilização contra crises que podem afetar sua autoridade. Em razão desses novos poderes para atuação interna, frisamos a necessidade de serem criados mecanismos de controle dessa atuação.

Apresentadas as atividades de emprego limitado da força, vimos que antes de 2010 já existia a atribuição de patrulha naval. Ainda que tenham ocorrido algumas alterações nas últimas décadas, conforme veremos a seguir, a atuação contra a prática de crimes no exercício da patrulha naval sempre esteve limitado ao apoio a outros órgãos. Nos parece, nesse sentido, ter sido a causa de ter, mesmo após 2010, ter permanecido na cultura institucional da Marinha a percepção de que a atuação com fundamento no artigo 16-A da Lei Complementar 97/1999 também deveria ser passivo, somente exercido mediado solicitação de outros órgãos. Veremos então, o que é e como se desenvolveu a atribuição de patrulha naval.

5. A EVOLUÇÃO DA PATRULHA NAVAL CONTRA CRIMES NO MAR

5.1 Serviço de Patrulha Costeira de 1955

Antes da denominação “patrulha naval”, instituída em 2004, a Marinha utilizou desde 1955 a terminologia “patrulha costeira” para se referir às atividades e aos serviços realizados no mar de natureza “constabular”, tal como realizados em outros países pela guarda costeira³¹⁵. Isso já nos indica que talvez não devamos nos prender à terminologia, mas sim às atribuições.

Veremos a seguir que a patrulha naval não é uma atribuição, mas sim a denominação de uma atividade da Marinha que abrange diversas atribuições. Ao final desse percurso histórico, queremos verificar se a atribuição criada em 2010 decorre da evolução do que hoje chamamos patrulha naval ou se lhe é totalmente estranha. Em 1955 foi criado durante o governo Café Filho o Serviço de Patrulha Costeira com os seguintes objetivos, os quais classificamos segundo o propósito³¹⁶:

Tabela 6. **Objetivos do Serviço de Patrulha Costeira de 1955**

| Propósito | Objetivo |
|-----------------------------------|---|
| Combate a crimes no mar | Auxiliar os serviços de repressão ao contrabando e ao comércio ilícito de tóxicos |
| Salv guarda da vida humana | Auxiliar o serviço de socorro marítimo Fornecer, permanente e constantemente, informações meteorológicas aos serviços federais de previsão do tempo |
| Proteção ambiental | Defender a fauna marítima, a flora aquática e fiscalizar a pesca no litoral brasileiro |
| Assistência social | Prestar assistência médica, profilática e farmacêutica aos habitantes das zonas litorâneas desprovidas de recursos |
| Estatística | Manter um serviço permanentemente sobre ocorrências no mar Manter serviço estatístico sobre o litoral e a sua população |
| Defesa | Orientar os pescadores como possíveis auxiliares da Esquadra, aperfeiçoando-os nos serviços de fiscalização, varredura e lançamento de minas, e outros próprios de uma Marinha de Guerra em operações |

³¹⁵ Decreto n. 5.129/2004, art. 1º. Notem já termos visto o significado de “constabular”.

³¹⁶ Lei n. 2.419/1955. Entrou em vigor na data de sua publicação, em 17.fev.1955.

Pode-se observar da tabela acima que a Marinha somente tinha poder para “auxiliar” os serviços de combate à criminalidade. Percebe-se ainda que naquela época a Marinha já podia realizar ações para a proteção ambiental. Interessante saber que tal serviço, tal como uma guarda costeira, possuía navios e tripulações próprios, bem como uma dotação própria no Orçamento da União³¹⁷.

Chegamos a discutir como no modelo atual houve uma tendência para a precarização dessa atividade, notadamente em razão da preferência nos investimentos nem meios navais mais robustos destinados à defesa. Por outro lado, vimos também que as descobertas de riquezas ao longo do litoral podem reverter essa situação, uma vez que ganha importância a proteção da costa contra hostilidades difusas e assimétricas. Apesar de usar a terminologia antiga para se referir à patrulha naval, notamos do sítio da Marinha como tal Serviço montou as bases para a segurança marítima atual:

O Serviço de Patrulha Costeira tem propósito de fiscalizar e implementar a legislação nacional nas águas sob jurisdição nacional (...). Visa o cumprimento da legislação vigente em assuntos concernentes à pesca, prospecção e aproveitamento dos recursos naturais, pesquisa científica, segurança da navegação aquaviária, prevenção da poluição hídrica provocada por navios, plataformas ou suas instalações de apoio e, **eventualmente (quando a MB for solicitada a colaborar)**, à prevenção e à repressão ao contrabando, ao narcotráfico e ao roubo praticado em embarcações e à repressão das infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração e sanitários. É uma atividade conduzida por meios navais e aéreos. (...) **A Patrulha Costeira, prioritariamente, não atua nas águas adjacentes aos portos organizados**³¹⁸. (Grifamos).

Primeiramente, percebe-se o foco em *marime safety*, sendo a atuação para combate a crimes no mar (*maritime security*) apenas eventual, quando for solicitada a colaborar. Esse entendimento, disposto no sítio oficial e que reflete a cultura institucional, é um equívoco diante da Lei Complementar n. 136 de 2010, conforme temos demonstrado. Imagine-se a hipótese de um crime ocorrer no mar e a Marinha, provavelmente a única instituição presente permanentemente no mar, manter-se inerte aguardando alguma solicitação para intervir³¹⁹.

³¹⁷ Lei n. 2.419/1955, arts. 2-4°.

³¹⁸ Sítio oficial da Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/v19/patrulha.htm>. Acesso em 18.09.2015.

³¹⁹ Essa divisão em que remete à Polícia Federal atuar nas águas adjacentes ao porto organizado e à Marinha do Brasil no restante parece ser o mesmo critério disposto na DBM ao dispor, no tópico 4.,8, sobre a atuação nas retomada de navios, instalações e/ou o resgate de pessoal de interesse da MB mantidos, respectivamente, sob controle e/ou como reféns por grupos adversos. Nesse tópico se lê: “A retomada de navios atracados ou fundeados na área do porto organizado ou instalação portuária é da competência da Polícia Federal. Nesse

Outra passagem curiosa foi a descrição de que tal Serviço não deve atuar, prioritariamente, nas águas adjacentes dos portos organizados. Isto porque, apesar da competência concorrente, na prática a Polícia Federal somente atua em na região portuária. Assim, a competência concorrente entre as instituições acaba se resolvendo em razão das capacidades materiais restritas em ambas as instituições. Ainda que tenha permanecido até 2004 a expressão “patrulha costeira”, em 1982 ocorreram importantes mudanças, conforme se virá a seguir.

5.2 Regulamento para o Tráfego Marítimo de 1982

Com o fechamento do Congresso Nacional durante determinados períodos do regime militar (1964-1985), os decretos presidenciais passaram a ter a força normativa de lei³²⁰. Em 1967 ocorreu uma grande reforma administrativa no Estado, sendo atribuída à Marinha (então Ministério da Marinha), como atribuição subsidiária, o exercício da “polícia naval”³²¹. Em 1982, mesmo ano em que foi concluída a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, o presidente João Figueiredo sancionou o Regulamento para o Tráfego Marítimo³²².

Esse Regulamento manteve a atividade de Patrulha Costeira, cujo principal propósito passou a ser controlar o uso das águas sob jurisdição nacional e o uso da plataforma continental no que interessava à segurança nacional³²³. Paralelamente, o Regulamento atribuiu à Diretoria de Portos e Costas da Marinha (então Ministério da Marinha) a organização de uma “Polícia Naval”³²⁴, nos seguintes termos:

caso, a MB só será empregada se for solicitado e com autorização do Presidente da República, conforme disposto no ordenamento jurídico”.

³²⁰ Emenda Constitucional n. 1/1969 alterando o texto da Constituição Federal de 1967.

³²¹ Decreto-Lei n. 200/1967, art. 54, § 2º, inciso II.

³²² Decreto 87.648/1982. Entrou em vigor em 27 de março de 1983, nos termos do seu art. 2º. Revogado pelo Decreto nº 2.596, de 1998.

³²³ Decreto 87.648/1982, art. 6º, inciso V.

³²⁴ Decreto 87.648/1982, art. 8º, inciso XIII.

Tabela 7. **Polícia Naval em 1982**

| | |
|---------------------------------|---|
| Finalidade e competência | “A Polícia Naval é a atividade desenvolvida pela Marinha, através da Diretoria de Portos e Costas e sua rede funcional, com o propósito de fiscalizar e exigir a fiel observância e cumprimento das leis, regulamentos, disposições e ordens referentes à navegação, à poluição das águas e à Marinha Mercante, no que preceitua este Regulamento, inclusive a colaboração na repressão ao contrabando e ao descaminho. ” (art. 269, caput) |
| Pessoal | “Para o exercício da Polícia Naval, a Marinha utilizará o pessoal civil e militar lotado nas Capitânicas dos Portos, Delegacias, Agências e Capatazias, devidamente credenciados para este fim.” (art. 269, parágrafo único) |
| Espaço | “A ação da Polícia Naval abrangerá as águas sob jurisdição nacional, o material e pessoal da Marinha Mercante, as embarcações estrangeiras dentro de águas sob jurisdição nacional, praias, terrenos de marinha, acrescidos e marginais e obras sob e sobre a água no que interessar à Segurança da Navegação, à Segurança Nacional e aos interesses navais.” (art. 270, caput) |
| Supervisão | “O Capitão dos Portos supervisiona as atividades da Polícia Naval dentro de sua área de jurisdição.” (art. 270, parágrafo único) |

Nota-se que a finalidade da Polícia Naval era fiscalizar e exigir a observância de normas referentes apenas à navegação, à poluição e à Marinha Mercante. Ao prever a mera colaboração na repressão de certos crimes, este Regulamento reafirmava, a nosso ver, que a Marinha somente atuaria contra delitos de modo a auxiliar a atuação de outros órgãos. Tal como ocorria antes. Apesar de não ter sido incluso o crime de tráfico de drogas como uma das hipóteses autorizadas da colaboração com outros órgãos, não houve revogação, ao menos expressa, da Lei n. 2.419/1955 que autorizava o auxílio no combate a esse crime.

Havia na época as seguintes atividades contra atos hostis no mar: a polícia naval, a patrulha naval e o polícia marítima. Podemos sintetizar essa comparação com a seguinte tabela:

Tabela 8. Atividades de segurança marítima em 1982

| | Polícia Naval | Patrulha Costeira | Polícia Marítima |
|-------------------|---|---|--|
| Atribuição | Marinha do Brasil | Marinha do Brasil | Polícia Federal |
| Propósito | Fiscalizar e exigir a fiel observância e o cumprimento das leis, regulamento e disposições referentes à navegação, à poluição das águas e à Marinha Mercante, inclusive a colaboração na repressão ao contrabando e ao descaminho | Controlar, no que interessa à segurança nacional, o uso das águas sob jurisdição nacional e o uso da plataforma continental | Fiscalização na orla marítima. |
| Fundamento | Dec. 87.648/1982, art. 269 | Dec. 87.648/1982, art. 6º, V. | Lei n. 4.483/1964, art.1º, alíneas <i>a</i> e <i>b</i> |

Apesar dessa concorrência, em 1991 o STF manifestou-se no sentido de que a Polícia Naval seria competência privativa da Marinha³²⁵. Conforme vimos na tabela anterior, as ações de Polícia Naval podiam ser desempenhadas tanto por pessoal civil como por pessoal militar, desde que credenciado para este fim. Em razão disso, ainda que essa atividade seja realizada por uma Força Armada, pode-se concluir que ela não possuía natureza militar³²⁶. Por tal motivo, em 1991 o Supremo Tribunal Federal entendeu que a atividade de polícia naval, realizada seja por civis seja por militares da Marinha, é a administração federal a interessada e afetada, e não a militar.

Nesse sentido, a competência para processar e julgar delitos praticados contra os agentes de polícia naval é da Justiça Federal, e não à Justiça Militar da União (JMU). Isso significa que, caso haja o interesse em se preservar a competência da JMU, a Marinha somente deve empregar militares para atuar nas ações contra delitos no mar. Ressalva-se, porém, haver um processo de retirada das competências da JMU.

³²⁵ Com fundamento no Decreto-Lei n. 200/1967, art. 54, § 2º, inciso II. *In*: STF, HC 68.928, rel. min. Néri da Silveira, julgamento em 5-11-1991, Segunda Turma, *DJ* de 19-12-1991. O Decreto-Lei n. 200/1967 foi recepcionado como lei ordinária e, como já demonstramos, a atual Constituição Federal requer que as hipóteses de emprego das Forças Armadas ocorra por meio de lei complementar. Daí que, concluímos, não ter sido recepcionada o poder de polícia naval pela Marinha do Brasil, ao menos com fundamento neste dispositivo.

³²⁶ Tal argumento foi sustentado no voto vencido do relator de julgamento no STM do HC 68.928-1/130, usado como argumento para posterior concessão de *habeas corpus* pelo STF (HC 68.928, rel. min. Néri da Silveira, julgamento em 5-11-1991, Segunda Turma, *DJ* de 19-12-1991).

Melhor solução com essa finalidade foi o estabelecimento expresso da competência da JMU no caso de crimes praticados contra as instituições durante operação de garantia da lei e da ordem³²⁷. Dito isso, se a constitucionalidade do julgamento de civis por militares, ainda mais sem formação jurídica, já é de questionável legitimidade, que se dirá nas circunstâncias em que os militares exercem atividade tipicamente policial em tempos de normalidade institucional. Vimos, então, a importância de se conhecer o histórico de tais atividades a fim de melhor compreender como elas devem ser atualmente compreendidas. Prossigamos.

5.3 Lei da Segurança do Tráfego Aquaviário de 1997

Ainda vigente, esta Lei destina-se à salvaguarda da vida humana no mar, à segurança da navegação e à proteção ambiental, sem que nela haja qualquer referência ao combate a crimes no mar³²⁸. Nela estão previstos amplos poderes para a Marinha, a quem cabe exercer a autoridade marítima, autorizando-a a elaborar normas, regulamentar serviços e executar inspeção naval e vistoria³²⁹.

Inspeção naval é o ato de fiscalização exclusivamente destinado à salvaguarda da vida humana, à segurança da navegação e à prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas fixas ou suas instalações de apoio³³⁰. A inspeção naval somente é realizada por oficiais e praças da Marinha, tanto da ativa quanto da reserva remunerada, e por oficiais da Marinha Mercante³³¹. Portanto, trata-se de uma atividade de cunho administrativo, não tendo natureza militar³³².

No que diz respeito à matéria criminal, a inspeção naval apenas serve para a prevenção de crimes ambientais. Contudo, o regulamento de inspeção naval prevê que o inspetor naval deverá adotar as seguintes medidas se durante o procedimento de fiscalização ele se deparar com a ocorrência de tráfico de drogas, contrabando e descaminho:

a Autoridade Policial deverá ser imediatamente comunicada, solicitando-se a sua presença para lavratura do respectivo Auto de Prisão em Flagrante e apreensão do material. Na impossibilidade de agir conforme acima descrito e

³²⁷ Lei Complementar 97/1999, art. 15, § 7º, com redação dada pela Lei Complementar 117/2004.

³²⁸ Lei 9.537/1997. Entrou em vigência em 12.jun.1998, nos termos do seu art. 41.

³²⁹ Lei 9.537/1997, respectivamente, arts. 39 e 4º. Vide ainda a Lei Complementar 97/1999, art. 17, parágrafo único.

³³⁰ Lei 9.537/1997, art. 2º, inciso VII.

³³¹ NORMAM-07/DPC, Item 0104.

³³² NORMAM-07/DPC, item 0103.

deparando-se com a ação criminosa em andamento, o Inspetor Naval **deverá** efetuar a prisão em flagrante dos tripulantes ou demais pessoas a bordo, porventura envolvidas no ilícito, apreender a embarcação e o material ilegal entregando-as à Autoridade Policial³³³. (grifamos)

Tal como afirmamos acontecer com as guardas portuárias, não poderia um mero ato infralegal ter criado um dever de agir aos inspetores navais, atribuindo-lhes função tipicamente policial. Isso somente ocorreu com a Lei Complementar 136/2010. A fim de se demonstrar como a inspeção naval se insere no caráter constabular da atividade de patrulha naval, vale dizer que, quando submetida à inspeção naval, a embarcação estrangeira que apresente irregularidades na documentação ou condições operacionais precárias, representando ameaça de danos ao meio ambiente, à tripulação, a terceiros ou à segurança do tráfego aquaviário pode ser ordenada a: *(i)* não entrar no porto; *(ii)* não sair do porto; *(iii)* sair das águas jurisdicionais; ou *(iv)* arribar em porto nacional³³⁴.

Diferentemente, vistoria é uma ação técnica, eventual ou periódica, em que é verificado o cumprimento de requisitos estabelecidos em normas nacionais e internacionais, referentes à prevenção da poluição ambiental e às condições de segurança e habitabilidade de embarcações e plataformas³³⁵. As penalidades às infrações previstas nesta Lei, bem como em normas complementares emitidas pela autoridade marítima ou em ato ou resolução internacional ratificado pelo Brasil, estão contidas no seu regulamento³³⁶

Para a função de vistoriador naval é necessário ser engenheiro (naval, mecânico ou elétrico) ou tecnólogo de construção naval, bem como ter realizado curso específico³³⁷. Nota-se que a vistoria naval é uma atividade de natureza técnica e também não possui natureza militar, pois não exige essa condição. Concluímos assim haver a seguinte relação entre

³³³ NORMAM-07/DPC, itens 0217 e 0218.

³³⁴ Lei 9.537/1997, art. 5º. A autoridade marítima, exercida pelo comandante da Marinha, a quem cabe estabelecer o valor da multa e o período de suspensão do certificado de habilitação, pode adotar as seguintes medidas administrativas, inclusive liminarmente: *(i)* apreensão do certificado de habilitação; *(ii)* apreensão, retirada do tráfego ou impedimento da saída de embarcação; *(iii)* embargo de construção, reparo ou alteração das características de embarcação; *(iv)* embargo da obra; e *(v)* embargo de atividade de mineração e de benfeitorias realizadas (arts. 16 e 21, parágrafo único).

³³⁵ Lei 9.537/1997, art. 2º, inciso XXI. Os custos desse serviço devem ser indenizados à autoridade marítima, ou seja, à Marinha (arts. 38 e 39).

³³⁶ Decreto n. 2.596/1998. Em vigor desde 19.mai.1998.

³³⁷ DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS. Sítio da Gerência de Vistorias, Inspeções e Perícias Técnicas. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/pt-br/comunicacao-social/perguntas-frequentes/gerencia-de-vistorias-inspecoes-e-pericias-tecnicas>. Acesso em: 26.fev.2016.

funções: no curso de patrulha naval poderão ser realizadas inspeções e vistorias navais, devendo ser realizado policiamento naval. Assim ilustramos:

Figura 11. Patrulha Naval após 2010



A patrulha naval, conforme vimos, possui natureza “constabular”, pois atende ao mesmo tempo interesses da segurança e da defesa. Durante essa atividade, podem ser realizados os atos fiscalizatórios de inspeção naval e vistoria naval³³⁸. A novidade está na criação da atribuição contra delitos, a qual vemos sentido em denominá-la na Marinha de policiamento naval. Vale ressaltar que, tal como a vistoria e a inspeção navais, o policiamento naval também pode ser realizado fora da atividade de patrulha naval.

Veremos a seguir a relação entre a patrulha naval e essa nova atribuição tipicamente policial. Mas antes disso, queremos ressaltar que, ao reunir capacidade regulamentar, fiscalizatória e sancionatória para a segurança marítima no sentido de *maritime safety*, com o poder policial, tal como as guardas costeiras, a Marinha passou a reunir condições formidáveis para a garantia da ordem pública no mar³³⁹.

³³⁸ Doutrina Básica da Marinha, item 4.5: “É importante ressaltar que um meio naval realizando PATNAV pode, oportunamente, realizar as atividades típicas de Inspeção Naval (IN)”

³³⁹ A nosso ver, uma das causas da ineficiência do atual modelo de segurança pública é estar o policial restrito a apenas usar da coerção de natureza penal para impor a ordem pública, o que leva a arbitrariedades. A

5.4 O regulamento da Patrulha Naval de 2004

Em 2004, início do período em que identificamos um maior engajamento do governo federal no emprego das Forças Armadas na segurança, foi editado o decreto que renomeou a atividade de patrulha costeira para Patrulha Naval. Apesar da nova nomenclatura, sua finalidade permaneceu basicamente a mesma: “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”³⁴⁰. Isto porque seus fundamentos são os mesmos do passado, senão vejamos³⁴¹:

Tabela 9. Fundamentos legais da Patrulha Naval em 2004

| | |
|------------------------------|---|
| Lei Complementar n. 97/ 1999 | 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. |
| Lei n. 2.419/1955 | Art 1º É instituído o Serviço de Patrulha Costeira com os seguintes objetivos: (...) f) auxiliar os serviços de repressão ao contrabando e ao comércio ilícito de tóxicos; |
| Lei n. 9.537/1997 | Art. 4º São atribuições da autoridade marítima: (...) c) realização de inspeções navais e vistorias; |

Podemos notar que a atividade de Patrulha Naval estava limitada até 2010 a realização de inspeções navais, vistorias e auxílio a outros órgãos no combate a certos crimes, bem como na atuação coordenada com outros órgãos quando se fizesse necessário. Conforme vimos, em 2010 a Marinha recebeu a atribuição para atuar, inclusive, de ofício contra crimes transfronteiriços e ambientais, devendo realizar permanentemente ações preventivas, repressivas e outras necessárias a essa finalidade. Foi-lhe vedada apenas a realização das atividades privativas de polícia judiciária.

existência de um direito administrativo sancionador, substituindo ou servindo de degrau anterior à criminalização de uma conduta, é fundamental para a eficiência e a credibilidade do exercício policial, tal como ocorre em outros países.

³⁴⁰ Decreto 5.129/2004, artigo 1º.

³⁴¹ Nele não foram referidos expressamente os artigos das leis de 1955 e 1997. Para elas apresentamos os fundamentos que importam para o objetivo desta pesquisa.

Portanto, nos últimos anos ocorreu um aumento expressivo nos poderes da Marinha, particularmente na atividade de patrulha naval, que passou a cumular o combate à criminalidade no mar. Para notarmos essa mudança, veremos o que caracteriza atualmente a atividade de patrulha naval. Segundo seu respectivo regulamento, são necessários os seguintes requisitos nos meios navais usados para patrulha naval: (i) possuir comandante legalmente designado por autoridade constituída e tripulação submetida às regras da disciplina militar; (ii) dispor de armamento fixo em seus conveses; e (iii) ostentar sinais exteriores próprios de navios, embarcações e aeronaves pertencentes à Marinha do Brasil³⁴².

Note-se haver neste ato infralegal requisitos não exigidos no artigo 16-A da Lei Complementar 97/1999, trazido em 2010. Não se pode confundir, portanto, a tradicional atividade de patrulha naval com a recente atribuição para atuar em ações contra delitos, ainda que ambas sejam realizadas pela Marinha. Entretanto, esta uma atribuição (poder-dever, como já dissemos), durante as atividades de patrulha naval passou a ser obrigatório atuar no combate a certos delitos. Ilustramos essa relação com a figura e a tabela seguintes:



Figura 12. Relação: Patrulha Naval x Ações contra delitos

³⁴² Decreto 5.129/2004, artigo 3º.

Tabela 10. Comparação: Patrulha Naval x Ações contra delitos

| | PATRULHA NAVAL | AÇÕES CONTRA DELITOS |
|--|---|---|
| Natureza | Atividade | Atribuição |
| Força | Marinha do Brasil | Todas (MB, EB e FAB) |
| Finalidade | Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil | Prevenção, repressão e outras ações contra delitos transfronteiriços e ambientais, devendo realizar, também, a prisão em flagrante diante de qualquer outro delito |
| Espaço | Águas jurisdicionais brasileiras, Plataforma Continental brasileira e alto mar | Faixa fronteiriça terrestre, águas interiores e mar (a nosso ver, alcança até o alto mar) |
| Poder geral no mar | Visita, apresamento e cumprimento de medidas judiciais e de normas de competência da Marinha, bem como daquelas cuja fiscalização também pode ser realizada pela Marinha (geralmente, em cooperação) | |
| Poder específico no mar | Inspeção e vistoria | Policciamento (patrulhamento, revista de pessoas e embarcações; prisões em flagrante delitos, entre outras) |
| Gradação do uso da força | Ordem de "parar" por sinais de rádio, visuais e auditivos; tiros de advertência com armamento fixo; tiros diretos com projétil de carga não explosiva e, em caso de defesa pessoal, de terceiros ou do meio de patrulha e seus meios orgânicos, com projetis de carga explosiva | Diante da inexistência de regulamentação própria, no mar e nos rios entendemos ser recomendável seguir a mesma gradação da Patrulha Naval. Em todo caso, não é necessária a proporcionalidade na legítima defesa própria e de terceiros |
| Meios | Meios navais com armamento fixo no convés e embarcações e aeronaves orgânicas | Todos (inclusive aeronaves e embarcações remotamente pilotadas) |
| Requisito | Haver oficial comandante, tripulação militar e os meios ostentarem a Bandeira Nacional e sinais da Marinha do Brasil | Nenhum (contudo, expusemos a importância de ser realizada por militares) |
| Fundamento jurídico doméstico | LC 97/1999, art. 17, IV; L. 2.419/1955, art. 1º, f; L. 9.537/1997, art. 4º, c; CP, arts. 5, 7º e 23; CPM, arts. 7, 9º e 42; Decreto 5.129/2004; DBM, itens 4.1 e 4.5 | LC 97/1999, art. 16-A, incluído pela LC 136/2010; CP, arts. 5, 7 e 23; CPM, arts. 7º, 9º e 42; DBM, itens 4.1 e 4.4 |
| Fundamento jurídico internacional | No mar: CNUDM (ratificada pelo Dec. 5.015/2004), arts. 19 e 21.1 (mar territorial), 33 (zona contígua), 56, 60, 62, 73 e 1 (zona econômica exclusiva), 87-90 e 117-120 (alto mar) | |

Uma das dificuldades para a compreensão dessa relação decorre, a nosso ver, da comparação entre um conceito construído historicamente, o da “patrulha naval”, com uma expressão vaga e recente, “ações contra delitos transfronteiriços e ambientais”. Conforme se nota da redação do artigo 16-A, inserido na tabela acima, em tais ações podem ser desempenhados atos de natureza policial: patrulhamento, revista de pessoas e embarcações e, diante de um crime em flagrante, o dever de realizar a prisão.

Em nossa ordem jurídica, somente se exige de policiais o dever da realização de uma prisão. Os militares somente recebem tal incumbência diante de infrações disciplinares e penais militares, bem como durante o estado de defesa e o de sítio, quando são restringidos determinados direitos fundamentais. Portanto, em 2010 foi estendido deveres e poderes de natureza policial aos militares em tempo de normalidade institucional.

Isso é confirmado diante da redação do referido artigo 16-A ao se vedar, apenas, a realização de ações das competências das polícia judiciárias. Ou seja, as demais ações tipicamente policiais podem ser realizadas com essa atribuição. Em face disso, bem como na ausência de um conceito que concentre o significado e, ao mesmo tempo, exprima a extensão desses poderes, sugerimos que seja adotada pela Marinha a expressão “Policiamento Naval”.

Assim, tanto para o militar executor da medida como para o civil abordado, há a clareza de que a Marinha detém prerrogativas para realizar revistas e prisões. Evidentemente, uma nova conceituação naturalmente tende a ser recebida de modo refratário. No entanto, vimos que a Marinha chegou a utilizar a expressão “Polícia Naval”, cujo significado é ainda mais forte e alude existir uma instituição policial especializada, o que não é o caso. Diferentemente, “Policiamento Naval” transmite haver, não uma instituição nova, mas apenas um procedimento tipicamente policial, tanto no mar, como nas águas interiores.

Conforme vimos, nos requisitos para a patrulha naval está o de haver uma tripulação submetida à disciplina militar. Isso somente é exigível de militares, sejam da ativa ou da reserva. Conforme vimos, o Regulamento de 1982 autorizava que a atividade de polícia naval podia ser desempenhada por pessoal ou militar. Conforme já dissemos, essa característica repercute na natureza da atividade, sendo construída judicialmente a noção de que somente são atividades militares aquelas que somente podem ser desempenhadas por militares. E, em face disso, atrai a competência da Justiça Militar da União, conforme expusemos.

Vale dizer ainda que este regulamento previu que as embarcações que praticarem atividades não autorizadas em águas jurisdicionais brasileiras se tornam sujeitas às seguintes restrições: (i) as embarcações estrangeiras serão apresadas e encaminhadas às “autoridades competentes”; e (ii) os navios de guerra, ou demais de Estado, estrangeiros poderão receber ordem para interrupção de tais atividades e para retirada das águas jurisdicionais³⁴³. Nota-se o caráter “constabular” da atividade, reafirmando haver interesses de segurança e defesa na segurança marítima. Veremos a seguir como a Doutrina Básica da Marinha interpreta a atividade de patrulha naval.

5.5 Patrulha Naval na Doutrina Básica da Marinha

A Doutrina Básica da Marinha vigente (DBM), com última versão em 2014, diz que a patrulha naval (designada como PATNAV), é atribuição subsidiária prevista em lei³⁴⁴. Na verdade, rigorosamente o que é revisto em lei é a atribuição de “implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores...”, sendo a PATNAV apenas um meio de fazê-lo. E não pode ser o único.

Afinal, o regulamento da PATNAV exige requisitos para sua realização (a exemplo da posse de armamento fixo nos conveses dos navios utilizados) que não foram previstos na Lei Complementar 97/1999. Ou seja, o regulamento da patrulha naval somente se refere àquele modo específico de realizar a atribuição. Prova disto é que meios autônomos podem ser empregados para imposição e fiscalização de leis e regulamentos, como lanchas, motos aquáticas e até aeronaves.

Segundo a DBM, as atividades de PATNAV têm como efeitos desejados a “garantia da soberania nacional e a implementação e a fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos, em AJB e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil”. Isso confirma que a PATNAV atende a um objetivo duplo de prover defesa e segurança. Observando fielmente a disposição da Lei Complementar 97/1999 (art. 17, IV), a qual serve de fundamento legal para a PATNAV, a DBM diz que para atingir esse propósito “a execução ocorrerá **de forma isolada pelo emprego do Poder Naval**

³⁴³ Decreto 5.129/2004, artigo 2º.

³⁴⁴ Doutrina Básica da Marinha, item 4.5.

ou em coordenação com outros órgãos do poder executivo, **federal ou estadual**, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas” (grifamos).

Apesar de o teor ser o mesmo disposto no artigo 16-A, vimos no capítulo 3 que a DBM interpretou de modo a atribuição contra delitos transfronteiriços e ambientais, ignorando a possibilidade da Marinha atuar de ofício (“de forma isolada”). E ainda, restringiu a cooperação aos órgãos federais. Não vemos motivos, ao menos jurídicos, para esse entendimento contrastante. Outro tratamento dispare: apesar da atribuição criada em 2010 se referir a infrações penais, portanto a lesão ou ameaça de lesão a valores e interesses nos quais o Estado oferece maior tutela, somente ao tratar da PATNAV a DBM determinou a necessidade de haver “a preparação de todos os setores envolvidos desde o planejamento até a fiscalização propriamente dita”.

Da mesma maneira, a DBM entendeu que para a realização de PATNAV se deve “buscar a implementação de ferramentas que possibilitem o emprego eficaz dos meios em PATNAV, como um sistema de vigilância em pontos focais da costa para monitoramento das embarcações em trânsito nas AJB e o planejamento das atividades de inteligência em conjunto com órgãos federais e estaduais.”. Esse tratamento diverso em si não é importante, desde que se entenda, conforme demonstramos acima, que em toda atividade de PATNAV se deve agir também contra delitos no mar.

Importante dizer que a atribuição criada em 2010 não se limitou aos delitos transfronteiriços e ambientais. Ela apenas determinou que as ações da Marinha devem ser realizadas com o objetivo de prevenir e reprimir tais crimes. Contudo, caso seja flagranteado um crime diverso que enseje a pronta intervenção estatal, os militares da Marinha devem impedi-lo e devem prender seus responsáveis.

Não se poderia conciliar a tutela a determinados interesses e valores mercedores de intervenção estatal com a omissão de um agente armado com o dever-poder de atuar. Por exemplo, não há sentido imaginar que diante de um ato de poluição, pesca ilegal ou contrabando o militar deva prender o seu autor em flagrante e, por outro lado, permita-se que ele se omita diante de um crime de roubo ou cárcere privado.

Têm-se um número enorme de tipos penais previsto em nosso ordenamento, aos quais tutelam inclusive interesses e valores menores (a exemplo da bigamia e dos crimes

contra a honra), isso é um problema de política criminal. Isto é, não cabe ao agente com poder policial escolher qual crime irá combater. Aliás, essa valoração legislativa ocorreu no referido artigo 16-A ao se determinar que apenas delitos incitam a atuação da Marinha, não tendo sido usada a expressão “infrações penais”, que abrange crimes e contravenções penais (crime no Brasil é sinônimo de delito). Portanto, na Patrulha Naval somente se atenta às infrações administrativas e, após 2010, também aos crimes.

Entretanto, exigiu-se uma atuação pró-ativa (com ações preventivas e repressivas, dentre outras) da Marinha apenas contra delitos transfronteiriços e ambientais E os demais graves crimes que ocorrem no mar, notadamente aqueles aos quais o Brasil se comprometeu por tratado internacional em reprimir? Em breve teremos os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro e há o temor de riscos de atos terroristas. Aliás, neste dia em que escrevemos foi aprovado no Congresso Nacional a criação do tipo penal de terrorismo.

Note-se que a DBM trata do terrorismo no item destinado à patrulha naval. Ao referir a medidas de antiterrorismo (medidas defensivas) e contraterrorismo (medidas ofensivas), diz a DBM: “Em qualquer dos casos, a ênfase deve ser em sua prevenção, por meio de uma atividade de inteligência intensa”³⁴⁵. Ao apontar ser a atividade de inteligência uma ferramenta de prevenção, encontramos um sinal de quais são as ações autorizadas pelo artigo 16-A como “além de outras ações pertinentes”. Aprofundaremos isso no próximo capítulo.

Outra ameaça à segurança marítima que voltou nas últimas décadas foi a pirataria marítima, também citada na DBM³⁴⁶. A Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar inclusive determinou que os Estado partes, entre eles o Brasil devem cooperar o máximo possível para reprimi-la³⁴⁷. Conforme expusemos no capítulo 2, o Supremo Tribunal Federal considera que os tratados internacionais que não sejam de direitos humanos (como é o caso da CNUDM, ainda que tenha algumas disposições protetivas) possuem a mesma força normativa das leis.

Evidentemente, isso não significa a transformação automática da pirataria em crime, uma vez que somente lei em sentido formal cria tipos penais³⁴⁸. Mas, a nosso ver, a exigência internacional autoriza a Marinha a adotar medidas de proteção a direitos humanos, inclusive

³⁴⁵ Doutrina Básica da Marinha, item 4.5.2.

³⁴⁶ Doutrina Básica da Marinha, item 4.5.1.

³⁴⁷ CNUDM, art. 100. O conceito de pirataria está no art. 101.

³⁴⁸ Código Penal, art. 1º.

em alto mar. A CNUDM prevê expressamente o dever de os Estado reprimirem a pirataria, as transmissões telemáticas não autorizadas, a fraude do pavilhão (a bandeira arvorada pelo navio) e o tráfico de drogas. Com exceção deste último, a suspeita da ocorrência desses crimes autoriza a Marinha a visitar as embarcações em alto mar, o que também pode ocorrer diante da suspeita de tráfico de escravos³⁴⁹. Veremos no próximo capítulo o que é o direito de visita.

Isto demonstra que o artigo 16-A não está limitado às águas jurisdicionais brasileiras, podendo a Marinha atuar até em alto mar, tal como ocorre com a patrulha naval. O problema decorre, entretanto, da persecução penal, uma vez que são bastante restritas as hipóteses de aplicação extraterritorial da lei penal brasileira, conforme também veremos no próximo capítulo. A DBM apresenta uma lista de atividades ilícitas a serem combatidas nas águas jurisdicionais brasileiras, o que nos fornece uma sinalização de alguns potenciais crimes transfronteiriços e ambientais:

- a) contrabando;
- b) descaminho;
- c) tráfico de armas;
- d) tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas;
- e) imigração ilegal;
- f) tráfico de migrantes;
- g) transporte de escravos;
- h) pesquisa e investigação científicas não autorizadas nas AJB;
- i) acesso não autorizado ao patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado;
- j) pesca não autorizada nas AJB;
- k) violação do direito de passagem inocente no Mar Territorial;
- l) violação das Leis Aduaneiras, Fiscais, de Imigração e Sanitárias na Zona Contígua;
- m) pesquisa, exploração, remoção, demolição, assistência e salvamento de coisas e bens afundados, submersos, encalhados, perdidos ou em perigo, não autorizados nas AJB, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna no mar;
- n) poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas nas AJB;
- o) desastres provocados por acidentes/calamidades naturais;
- p) violação da proteção das áreas de produção de petróleo e seus derivados nas AJB e na PC brasileira. As atividades de proteção devem contar com a participação da empresa responsável pela plataforma, em especial quanto à segurança orgânica e das zonas de segurança adjacentes;
- q) situação de emergência a que estiver submetida qualquer embarcação ou pessoas em perigo no mar e nas vias navegáveis interiores; e

³⁴⁹ CNUDM, arts. 100-110.

r) violação da segurança ao transporte aquaviário de equipamento vital, de material especificado e de material nuclear, bem como a segurança à navegação concernente àquele transporte³⁵⁰.

Veremos no último capítulo exemplos de delitos transfronteiriços e ambientais a serem enfrentados pela Marinha. Adianta-se que algumas ilicitudes listadas não caracterizam crime, apesar da gravidade para a segurança marítima. Outras podem ser consideradas crimes, a exemplo da violação da segurança do transporte aquaviário, mas não é transfronteiriço nem ambiental. Daí a importância de se entender que a Marinha está autorizada ainda assim a atuar nesses casos diante de sua flagrância. De todo modo, tais ilicitudes, em geral, correspondem a infrações administrativas sancionadas pela Marinha – ou podem ser autuadas pela Marinha em cooperação com os órgãos especializados.

³⁵⁰ Doutrina Básica da Marinha, item 4.5.3.

6. OUTROS LIMITES E PODERES PARA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DE CRIMES NO MAR

6.1 Direito de visita e perseguição

Vimos no capítulo 2 que o Estado costeiro tem direito de visita (bem como inspeção, apresamento e cumprimento de medidas judiciais) na zona econômica exclusiva³⁵¹. A CNUDM possibilita ainda o direito de visita em certas hipóteses também em alto mar. Tais medidas constrictivas de direitos à liberdade de navegação são chamadas na Convenção de atos de interferência (“*acts of interference*”)³⁵².

Com exceção aos navios em serviço oficial não comercial (como navios de guerra), a Marinha poderá exercer o direito de visita quando exista motivo razoável para suspeitar que o navio abordado se dedique à pirataria, ao tráfico de escravos, seja utilizado para efetuar transmissões telemáticas não autorizadas ou o navio não apresente sua nacionalidade ou apresente nacionalidade brasileira, embora se recuse a içar a bandeira nacional ou arvore, fraudulentamente, bandeira estrangeira³⁵³.

Diante dessas suspeitas, a Marinha pode enviar um embarcação orgânica sob o comando de um oficial ao navio a ser visitado. Caso persistam as suspeitas após a verificação de documentos, a equipe de visita poderá proceder à revista do navio³⁵⁴. Se as suspeitas se revelarem infundadas, o navio abordado deve ser indenizado caso tenha sofrido perda ou dano³⁵⁵.

Como pode ser observado, a liberdade em alto mar não é absoluta. Outra hipótese que autoriza o poder policial do Estado em alto mar é o direito de perseguição. A Marinha pode empreender perseguição a navios nacionais e estrangeiros quando haja motivos fundados para achar que o navio infringiu as leis ou os regulamentos do País³⁵⁶. Enquanto que a visita e a perseguição de navio brasileiro podem ocorrer sem maiores restrições, uma vez que,

³⁵¹ CNUDM, art. 73.1.

³⁵² CNUDM, art. 110.1. Também traduzido como “atos de ingerência”, a nosso ver com sentido pejorativo não recomendável em um texto normativo que, expressamente, autoriza tais atos.

³⁵³ CNUDM, art. 110.1

³⁵⁴ CNUDM, art. 110.2.

³⁵⁵ CNUDM, art. 110.3.

³⁵⁶ CNUDM, art. 111.

juridicamente, são considerados extensões do território nacional, diferentemente ocorre com navios de bandeira estrangeira.

A perseguição do navio de bandeira estrangeira, em regra, somente pode ser iniciada quando ele, ou uma de suas embarcações orgânicas, esteja, no máximo, na zona contígua brasileira, podendo continuar no restante da zona econômica exclusiva ou em alto mar enquanto a perseguição não for interrompida. Independe de onde esteja o navio militar brasileiro designado para a perseguição. Vale lembrar que a perseguição de navio de bandeira estrangeira que tenha praticado o ilícito na zona contígua somente se justifica para prevenir as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários ou para reprimir quaisquer infrações às leis e aos regulamentos no território e no mar territorial brasileiros³⁵⁷.

Poderá ainda se iniciar perseguição na zona econômica exclusiva, entretanto, apenas para fins de proteção e preservação do meio ambiente marinho e para prevenção e repressão de infrações às normas de *maritime safety* das zonas de segurança das instalações situadas na plataforma continental³⁵⁸. Interessante o fato de a Convenção estabelecer certas regras práticas para a perseguição: somente pode ser iniciada após a certeza de que a localização do navio (ou de suas embarcações orgânicas, caso sejam elas as perseguidas) onde se localize o infrator, esteja em espaço marítimo que autorize a perseguição e depois de ter sido emitido sinal visível ou audível de parar. Além disso, somente navios ou aeronaves oficiais, devidamente identificáveis, estão autorizados a perseguir³⁵⁹.

Por fim, importante notar que o direito de perseguição cessa no momento em que o navio perseguido entrar em mar territorial alheio³⁶⁰. No entanto, conforme temos visto nas perseguições a piratas na costa da Somália, o Estado costeiro pode autorizar o navio oficial estrangeiro a continuar a perseguição em seu mar territorial.

Existe a crença popular de que somente caberia aos órgãos federais a perseguição de quem tenha praticado crime em solo e empreite fuga pelo mar. Contudo, havendo ordem judicial ou flagrante da prática do crime, a perseguição deverá ser realizada por qualquer agente público que tenha o dever legal de agir até que ocorra a prisão, ainda que em comarca diferente do juízo mandante. No caso da flagrância da prática do crime, a perseguição ocorre

³⁵⁷ CNUDM, art. 33 e 111.1.

³⁵⁸ CNUDM, art. 56 e 111.2.

³⁵⁹ CNUDM, art. 111.4.

³⁶⁰ CNUDM, art. 111.3

enquanto não interrompida, ainda que, após ter avistado o foragido, ele seja perdido de vista; ou, havendo indícios e informações fidedignas sobre seu paradeiro, enquanto se tentar a sua captura³⁶¹.

Veremos a seguir que a CNUDM trata especificamente, no artigo 27, sobre a jurisdição penal no mar territorial bordo de navios de bandeira estrangeira. Vale salientar nesse momento – ainda que se considere aquele dispositivo juridicamente vinculante – que um crime praticado ainda que em alto-mar produz consequências para o Estado costeiro enquanto não cessar a permanência do crime³⁶².

No caso de crime permanente – a exemplo do cárcere privado, do tráfico de drogas ou da posse de apetrechos ilícitos para a pesca – considera-se o crime em flagrância enquanto não cessar a permanência. Isso significa a desnecessidade de mandado judicial para realizar a prisão e a busca a apreensão na embarcação abordada³⁶³. Apesar de nosso entendimento no sentido de que o dever de realizar prisão em flagrante, imposto em 2010 aos agentes da Marinha, estende-se a todo crime, pode haver quem pense que tal dever estaria restrito ao delitos transfronteiriços e ambientais. Na prática é razoável supor que no cotidiano, entretanto, tais agentes constatem a ocorrência de outros crimes, como posse ilegal de arma de fogo ou tráfico de drogas sem fins transnacionais. Nesses casos, eles poderiam ou deveriam realizar a prisão em flagrante, ainda que se entenda que eles não têm atribuição para isso?

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, não é ilegal a prisão em flagrante realizada por agentes públicos que não tenham competência para a realização do ato³⁶⁴. Dito isso, conforme já expusemos, não nos parece razoável que o dever de realizar prisão se limite a crime tão ou menos graves que os flagranteados no cotidiano. E que qualquer do povo poderia prender em situação de flagrante delito³⁶⁵. A diferença é que, quando for da atribuição referida, o agente da Marinha deverá atuar, sob pena de responder criminalmente pela omissão. Conforme expusemos no capítulo anterior, não nos parece razoável admitir que o dever de prender em flagrante se limite a certos crimes, admitindo-se a omissão do agente armado estatal perante outros crimes que autorizariam qualquer do povo a realizar a prisão.

³⁶¹ Código de Processo Penal, art. 283 e 290.

³⁶² Em termos gerais, crime permanente é aquele cujo momento da consumação se prolonga no tempo por vontade do agente.

³⁶³ STF, HC 127.457/BA, 2ª Turma, rel. Dias Toffoli, DJE 01.07.2015.

³⁶⁴ STJ, HC 244.016/ES, Rel. Min. Jorge Mussi, 5ª Turma, j. 16.10.2012, noticiado no Informativo 506 in: MASSON, Cleber. *Código Penal Comentado*. São Paulo: MÉTODO, 2013. p. 88.

³⁶⁵ Código de Processo Penal, art. 301.

6.2 Jurisdição criminal a bordo de navio estrangeiro operado com fins comerciais

Jurisdição é o atributo da soberania que permite ao Estado impor sua ordem jurídica sobre um determinado espaço. Conforme vimos ao tratar do mar territorial, nele e no espaço aéreo sobrejacente o Estado costeiro exerce sua soberania, ainda que com limitações decorrentes das relações internacionais, a exemplo o direito de passagem inocente.

Diferentemente da jurisdição cível, voltada em geral para a tutela patrimonial, a jurisdição criminal preocupa-se com a tutela de bens jurídicos penais, isto é, de interesses e valores aos quais o Estado destina maior tutela. Naturalmente, existem conflitos entre interesses e valores, a exemplo da liberdade de navegação, prevista na CNUDM, e o combate a lesões ou ameaças de lesões a outros bens jurídicos, previstos na legislação criminal.

Como vimos, a CNUDM autoriza o Estado costeiro a exercer sua jurisdição até mesmo em alto mar. Notamos, entretanto, que à medida que se afasta da costa são bastante restringidas essas possibilidades. O navio de bandeira brasileira ou a serviço do Estado brasileiro é considerado, fictamente, território brasileiro para fins de aplicação da lei penal brasileira. Tais navios podem ser abordados pela Marinha sem restrições, resguardado, evidentemente, o direito a indenização caso venham a sofrer perdas e danos diante de uma ação militar infundada e prejudicial.

Enquanto que a CNUDM não restringiu a jurisdição penal a bordo de navios de bandeira nacional, ao mesmo tempo conferiu tratamento diverso aos navios de bandeira estrangeira operados com fins comerciais, nos seguintes termos de seu artigo 27, na redação em língua portuguesa geralmente utilizada:

1. A jurisdição penal do Estado costeiro **não será** exercida a bordo de navio estrangeiro que passe pelo mar territorial com o fim de deter qualquer pessoa ou de realizar qualquer investigação, com relação à infração criminal cometida a bordo desse navio durante a sua passagem, salvo nos seguintes casos: (...). (em negrito)³⁶⁶.

Em função dessa tradução, há quem alegue que a regra é a impossibilidade de o Estado costeiro exercer a jurisdição penal a bordo desses navios de bandeira estrangeira³⁶⁷.

³⁶⁶SAÚDE GLOBAL, sítio oficial, 2015. Disponível em <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2015/07/cnudm.pdf>. Acesso em: 10.jan.2016.

³⁶⁷Nesse sentido: ZANELLA, Tiago V. Jurisdição penal em mar territorial brasileiro: contributo para a análise da aplicação da lei penal e poder jurisdicional sobre o mar territorial do Brasil. 2014. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Artigo-Tiago-Zanella.pdf>. Acesso em: 05.jan.2016. O

Segundo pensamos, esse entendimento não se justifica diante das versões originais previstas na CNUDM, entre as quais não consta a versão em língua portuguesa³⁶⁸. Nesse sentido, transcrevemos o mesmo enunciado nas seguintes versões originais da Convenção, as quais grifamos:

Em inglês

1. The criminal jurisdiction of the coastal State **should not** be exercised on board a foreign ship passing through the territorial sea to arrest any person or to conduct any investigation in connection with any crime committed on board the ship during its passage, save only in the following cases: (...).

Em espanhol

1. La jurisdicción penal del Estado ribereño **no debería** ejercerse a bordo de un buque extranjero que pase por el mar territorial para detener a ninguna persona o realizar ninguna investigación en relación con un delito cometido a bordo de dicho buque durante su paso, salvo en los casos siguientes:

Conforme podemos notar, a versão inglesa usa “*should not*” para se referir ao exercício de jurisdição do Estado costeiro. Nos tratados internacionais, as obrigações costumam ser indicada pelos verbos *must* e *shall* (geralmente traduzidos como “deve”) e os direitos são indicados por *may*, *can* ou derivados (geralmente traduzidos como “pode”). Mais imprecisa, entretanto, é a tradução do verbo *should*, referente a uma recomendação ou um pedido, de todo modo não vinculantes³⁶⁹.

Isso é evidenciado na versão espanhola. Apesar de não haver óbice para o exercício da jurisdição penal pelo Estado em seu mar territorial em navios de bandeira estrangeira

professor CMG André Panno Beirão também entende assim, conforme exposto na disciplina “Direito e a Segurança aplicados às operações militares no mar” no PPGEM.

³⁶⁸ CNUDM, art. 320. Vale conhecer o que diz a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, art. 33.2: “2. Uma versão do tratado em língua diversa daquelas em que o texto foi autenticado só será considerada texto autêntico se o tratado o previr ou as partes nisso concordarem”.

³⁶⁹ GUILFOYLE, Douglas. *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*. Londres: University College London, 2012. p. 201: “Article 27 specifies that a coastal state generally ‘should not’ exercise criminal enforcement jurisdiction over foreign flag vessels (and those aboard) simply passing through territorial waters. Exceptions include crimes committed aboard affecting the coastal state, the master requesting assistance or suppressing drug trafficking. However, the phrase ‘should not’ is ‘hortatory only’ and does not clearly prohibit criminal law enforcement in other cases”. (...) “Australia, however, asserted that once within its territorial sea it could have exercised full criminal law enforcement jurisdiction over the Tampa, including arresting the master. The present author has certainly taken the position that Article 27 is hortatory only and state jurisdiction in the territorial sea is plenary”.

usados com fins comerciais, recomenda-se que ele não deva, em regra, exercê-la, notadamente para não restringir a liberdade de navegação.

Há que se notar que nos tratados internacionais existe uma fluidez semântica muito maior do que nos textos normativos domésticos. De modo que é comum identificar normas esvaziadas de qualquer sentido prático, senão o de permitir conciliar os diferentes interesses existentes em uma negociação internacional. Com este propósito são usadas palavras destituídas de significado jurídico, o que é mais raro nos textos domésticos³⁷⁰.

Vale salientar, no entanto, que em razão de sua importância, tais expressões, ainda que não produzam significados jurídicos, apresentam repercussões políticas, como aspirações a serem no futuro melhor aprofundadas³⁷¹. Dito isso, não parece prudente interpretar como ato de vontade do Estado o consentimento para assumir uma obrigação internacional não descrita de forma inequívoca.

Em viagem de estudos à Academia de Direito Internacional de Haia, na Holanda, tivemos a oportunidade de consultar pessoalmente Tullio Treves, juiz do Tribunal Internacional para o Direito do Mar entre 1996 e 2011. No final da aula em que ele apresentou a diferença entre *hard law* e *soft law*, aproveitamos para questioná-lo se haveria alguma vinculatividade no artigo 27 da CNUDM.

Com sóbrio raciocínio, Treves explicou que, obviamente, não se trata de *soft law*, uma vez que tal norma está inserida em um tratado internacional, instrumento de *hard law*. Apesar disso, a escolha da expressão “*should not*” acarreta, segundo ele, na impossibilidade de qualquer Estado litigar no Tribunal para o Direito do Mar contra o Estado costeiro que exercera jurisdição criminal sobre o navio de bandeira estrangeira. De modo que, segundo Treves, a única conclusão possível é que tal artigo oferece apenas uma recomendação ao Estado costeiro sem de qualquer modo vinculá-lo.

³⁷⁰ Ao tratar da interpretação dos tratados internacionais, Francisco Rezek diz “A doutrina de expressão francesa nunca deixa de mencionar a regra do efeito útil, segundo a qual não há de admitir a ociosidade do dispositivo, devendo-se, pois, interpretá-lo no sentido que justifique a valia operacional de sua adoção pelas partes”. In: REZEK, Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. - 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 94. Essa interpretação gramatical deve, a nosso ver, encontrar fundamentos no sentido comum em que tais verbos são geralmente empregados, conforme determina o art. 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

³⁷¹ Exemplos notórios são os tratados de direito humanitário que, historicamente, passaram de uma carta de intenções, em 1864, para, gradualmente, criarem sanções ao descumprimento das obrigações pactuadas.

Segundo tais argumentos, parece-nos superado este tema. Contudo, ainda que se considere o artigo 27 da CNUDM juridicamente vinculante, é notável que as exceções previstas no próprio artigo inviabilizam na maioria dos crimes sua aplicação, senão vejamos:

- a) a infração criminal tiver consequências para o Estado costeiro;
- b) se a infração criminal for de tal natureza que possa perturbar a paz do país ou a ordem no mar territorial;
- c) se a assistência das autoridades locais tiver sido solicitada pelo capitão do navio ou pelo representante diplomático ou funcionário consular do Estado de bandeira; ou
- d) se essas medidas forem necessárias para a repressão do tráfico ilícito de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas.

Raras são as infrações penais que não têm consequências para o Estado brasileiro. Na evolução do exercício do direito de punir (*ius puniendi*), historicamente a repercussão do crime passou aos poucos da esfera pessoal, quando a vítima tinha o direito de vingança (“olho por olho, dente por dente”) para a família ou o grupo aos quais a vítima pertencia (vide a “vendictas” do direito germânico). Passado esse tempo, finalmente, como regra geral no Brasil, o Estado é a vítima imediata (ficta) de toda infração penal. A ideia é que o crime lesa gravemente bens jurídicos considerados especialmente mercedores da intervenção estatal.

Daí porque um crime no Brasil primeiro ofende o Estado para depois ofender a vítima real. Assim, ainda que não haja interesse da vítima mediata, em regra a ação penal é de iniciativa pública, não dependendo, salvo exceções estipuladas, da manifestação da pessoa ofendida. É por isso que a acusação é realizada por um órgão público, o Ministério Público, que age em nome da sociedade, e não da vítima. Dito isso, cabe esclarecer que poucos crimes restam como de interesse somente de particulares, no caso, a vítima e seus familiares, a exemplo dos crimes contra a honra. Contudo, o projeto do novo Código de Processo Penal prevê a extinção da ação penal de iniciativa privada, pois é pressuposto que a criminalização da conduta pressuponha, necessariamente, repercussão para o Estado, vez que é interessado na sua prevenção e repressão.

Vale lembrar ainda que crimes operados sem violência e que são apenados menos severamente são submetidos a um rito próprio, por meio do qual é manifestado o interesse do Estado em se prosseguir com a ação penal (ou, então, realizar a transação penal)³⁷². Portanto, a regra no Brasil é que o Estado tem interesse na repercussão do crime e, em casos menos

³⁷² Rito regulado pela Lei 9.099/1995.

graves, a legislação apresenta formas taxativas de não processamento e até de extinção da punibilidade, como ocorre com o indulto presidencial.

Passemos à análise da letra *b*. O critério de verificação se o crime perturba a paz e a ordem do País é legal. No Código Penal há no Título IX (“Dos crimes contra a paz pública”) os crimes de incitação ao crime, apologia de crime ou criminoso, constituição de milícia privada e associação criminosa, ocorrendo este sempre que se associarem três ou mais pessoas para o fim específico de cometer crimes. Do mesmo modo, ao longo do Código Penal e das leis penais especiais existem diversos crimes contra a ordem do Estado (crimes contra a ordem econômica e tributária, por exemplo).

Pratica crime contra a paz pública também quem “promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa”, que é toda associação de quatro ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, com o objetivo de obter vantagem de qualquer natureza mediante a prática de infrações, entre outras, de caráter transnacional³⁷³.

Nota-se que é difícil ocorrer crime a bordo sem que ofenda a paz e a ordem do Estado costeiro. De todo modo, é assegurado ao Estado costeiro o direito de tomar as medidas autorizadas em seu direito interno com fins de proceder ao apresamento e às investigações a bordo de navio estrangeiro que passe pelo seu mar territorial procedente de águas interiores³⁷⁴. Somente se o capitão do navio requerer, deverá o Estado costeiro notificar o representante diplomático ou o funcionário consular do Estado de bandeira antes de tomar quaisquer medidas, e facilitar o contato entre esse representante ou funcionário e a tripulação do navio. Ainda assim, em caso de urgência, esta notificação poderá ser feita enquanto as medidas estiverem sendo tomadas³⁷⁵.

Importante dizer que o Estado costeiro não poderá tomar qualquer medida a bordo de um navio de bandeira estrangeira que passe pelo seu mar territorial para a detenção de uma pessoa ou para proceder a investigações relacionadas com qualquer infração penal que tenha sido cometida antes de o navio ter entrado em seu mar territorial, se esse navio, procedente de um porto estrangeiro, se encontrar apenas de passagem pelo mar territorial sem entrar nas águas interiores. A única exceção prevista na CNUDM é se tais medidas forem necessárias

³⁷³ Lei 12.850/2013, arts. 1 e 2.

³⁷⁴ CNUDM, art. 27.2. Ainda segundo o art. 27.4: “Ao considerar se devem ou não proceder a um apresamento e à forma de o executar, as autoridades locais devem ter em devida conta os interesses da navegação”.

³⁷⁵ CNUDM, art. 27.3.

para reprimir infrações às leis e aos regulamentos praticadas na zona econômica exclusiva ou, em todo caso, com fins de proteção e preservação do meio ambiente marinho³⁷⁶.

Dito isso, vale lembrar que nos crimes permanentes (como tráfico de drogas e cárcere privado) existe a flagrância enquanto não cessada a permanência. Isto é, ainda que tais crimes tenham se iniciado antes de o navio de bandeira estrangeira ingressar no mar territorial brasileiro, poderão (na verdade, deverão) ser reprimidos, pois são considerados executados no País³⁷⁷.

Por fim, a última previsão da Convenção sobre esse assunto: no caso de um albaroamento (isto é, uma colisão) ou qualquer outro incidente de navegação ocorrido a um navio em alto mar, o comandante do navio e as demais pessoas a serviço do navio somente podem ser processados criminalmente perante o Estado da bandeira do navio ou perante o Estado da nacionalidades de tais pessoas. Em todo caso, somente o Estado de bandeira pode ordenar o apresamento ou a retenção do navio como medida investigativa³⁷⁸.

6.3 Competências exclusivas de agentes policiais

Conforme vimos, a atribuição tipicamente policial criada em 2010, prevista no art. 16-A da Lei Complementar 97/1999, ressalva expressamente as competências exclusivas de polícia judiciária. Primeiramente, precisamos entender o que seriam essas competências.

A organização da polícia brasileira remonta a 1841 quando o Código de Processo Criminal do Império passou a adotar o modelo policial francês (“jurídico”), estabelecendo a divisão entre polícia administrativa e polícia judiciária. Enquanto que a primeira tem a função de prevenir infrações penais (crimes e contravenções) e garantir a ordem pública, a segunda

³⁷⁶ CNUDM, art. 27.5.

³⁷⁷ Código de Processo Penal, art. 303. Graves crimes como o de sequestro, cárcere privado, roubo, tráfico de pessoas, crimes contra a organização do trabalho não cessam enquanto a violência persistir, o que é chamado de crime permanente. Nesse sentido, ainda que o crime tenha se iniciado fora do mar territorial brasileiro mas a violência ou grave ameaça aqui persiste, continua o crime a ocorrer, daí se justificando a repressão estatal. Por sua vez, certos crimes continuam a ocorrer ainda que não haja alteração naturalística, como é o caso dos crimes formais. Basta o navio trazer a bordo instrumentos e apetrechos para pesca irregular, por exemplo, é suficiente para caracterizar crime ambiental no Brasil.

³⁷⁸ CNUDM, art. 97.

atua após a prática do crime, de modo repressivo para apurar a autoria e a materialidade por meio do “inquérito policial” destinado ao Poder Judiciário³⁷⁹.

Daí ter se consolidada a tese de que as investigações criminais pertenceriam somente às polícias judiciárias. Iniciada a República, o Código de Processo Penal, vigente desde 1941, previu que as polícias judiciárias possuem a finalidade – não exclusiva – de realizar investigações criminais, nos seguintes termos:

A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e **terá por fim a apuração das infrações penais** e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995)

Parágrafo único. A competência definida neste artigo **não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função**³⁸⁰. (grifamos)

Percebe-se do parágrafo único a possibilidade de lei estabelecer poder investigativo a outras autoridades administrativas, a exemplo do que ocorre com a Receita Federal e com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), criado em decorrência da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional.

Nota-se haver, então, distinção entre a atividade de polícia judiciária e a atividade de polícia investigativa. Os órgãos de polícia judiciária podem investigar, mas não só eles. Segundo o Superior Tribunal de Justiça essa distinção consiste no seguinte raciocínio: as instituições de polícia judiciária funcionam como auxiliar do Poder Judiciário na execução de suas atividades (por exemplo, cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão), enquanto a atividade de polícia investigativa atua na apuração de infrações penais e suas autorias, conforme a distinção feita na Constituição Federal³⁸¹:

Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares³⁸².

Claramente, podemos notar essa distinção. Além das polícias civis e da Polícia Federal, cuja autorização também emana diretamente da Constituição Federal³⁸³, outros órgãos podem realizar investigações criminais, desde que haja lei autorizando. Note-se que

³⁷⁹ CABRAL, Bruno F.; SOUZA, Rafael P. M. *Manual Prático de Polícia Judiciária*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2013, p. 23.

³⁸⁰ Código de Processo Penal, art. 4º.

³⁸¹ STJ, REsp, 332.172/ES *apud* CABRAL; SOUZA, *opus cit.*, p. 23.

³⁸² Constituição Federal, art. 144, § 4º. Essa distinção também consta no § 4º, incisos I e IV.

³⁸³ Constituição Federal, art. 144, § 1º, inciso I.

tais órgãos (como a Receita Federal e o COAF) nem precisam ser de segurança pública. Isso confirma nosso raciocínio de que mesmo órgãos não constantes do rol do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal podem realizar atividades de segurança pública, desde que tenham recebido poderes legais para tanto.

Não foi o caso, evidentemente, da Marinha. Ou seja, não existe respaldo legal para a Marinha realizar investigações criminais, salvo de crimes militares. Essa conclusão, no entanto, não soluciona a vedação do exercício de atividades de polícia judiciária, prevista no art. 16-A. De modo a sintetizar as vedações dessa atribuição, procuramos identificar as medidas a serem desempenhadas exclusivamente por agentes policiais e, particularmente, por aqueles integrantes dos órgãos de polícia judiciária. Em todo caso, tais atividades não podem ser desempenhadas pelos agentes da Marinha.

Tabela 11. Restrições aos agentes da Marinha nas ações contra crimes

| Competências de agentes policiais | Fundamento legal |
|---|--|
| Infiltração em organização criminosa | Lei 12.850/2013, art. 10, <i>caput</i> |
| Competências exclusivas de polícia judiciária | - |
| Requerer medidas cautelares | CPP, art. 282, § 2º |
| Arbitrar e conceder fiança (pena privativa de liberdade inferior a 4 anos) | CPP, arts. 322 e 325 |
| Indiciar | Lei 12.830/2013, art. 2º, § 6º |
| Representar pedido de prisão preventiva | CPP, art. 311 |
| Representar pedido de prisão temporária | Lei 7.960/1989, art. 2º, <i>caput</i> |
| Representar pedido de identificação criminal essencial à investigação policial | Lei 12.037/2009, art. 3º, IV |
| Apreender bens que violem direito autoral | CPP, art. 530-B |

A partir da redação do referido artigo 16-A, entendemos ser inadmissível a realização dos atos listados por agentes da Marinha. Contudo, delegados de polícia, promotores de justiça ou juízes podem requisitar à Marinha a realização de perícias (por exemplo, diante de um desastre de navegação), informações (como o monitoramento e a identificação de uma embarcação), documentos (por exemplo, uma licença náutica) e outros dados que interessem à persecução penal. A Marinha também pode ser instada a cooperar na

execução de um mandado judicial ou de uma investigação em curso, por exemplo, ao retardar a prisão em flagrante em uma ação controlada³⁸⁴.

6.4 Distinção entre ações de investigação criminal e de inteligência

É comum a confusão de tais conceitos, uma vez que são, usualmente, empregadas ações de inteligência durante investigações criminais. No entanto, a investigação criminal se destina a produção de provas da autoria e da materialidade de um fato criminoso que sirva de base para uma condenação judicial. Diferentemente, as atividades de inteligência objetivam a obtenção, a análise e a disseminação de conhecimentos para a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado, entre outros motivos³⁸⁵.

No que interessa a essa pesquisa, deve-se saber que, nas ações de prevenção e repressão de crimes no mar, a Marinha somente poderá realizar investigações criminais com fins de apuração de crimes militares³⁸⁶. Outras investigações com fins criminais não são permitidas, uma vez que não há nenhuma lei que assim autorize. Por outro lado, há previsão legal para que a Marinha realize atividades de inteligência com o objetivo de cooperar com os órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias³⁸⁷.

³⁸⁴ Lei 12.850/2013: “Art. 8º Consiste a ação controlada em retardar a intervenção **policial ou administrativa** relativa à ação praticada por organização criminosa ou a ela vinculada, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz à formação de provas e obtenção de informações. Art. 9º Se a ação controlada envolver transposição de fronteiras, o retardamento da intervenção policial ou administrativa somente poderá ocorrer com a cooperação das autoridades dos países que figurem como provável itinerário ou destino do investigado, de modo a reduzir os riscos de fuga e extravio do produto, objeto, instrumento ou proveito do crime” (grifamos).

³⁸⁵ Lei 9.883/1999, art. 1º, § 2º.

³⁸⁶ Código de Processo Penal Militar, arts. 7 e 8º. Vale lembrar que, ainda que de frágil legitimidade, o Supremo Tribunal Federal considerou recepcionada pela Constituição Federal de 1988 a competência da Justiça Militar da União para processar e julgar civis que tenham praticado crimes contra a administração militar, em lugar sujeito a ela ou militar em serviço, previstos no Código Penal Militar, conforme o CPM, art. 9º, III.

³⁸⁷ Lei Complementar 97/1999, art. 17, inciso V, incluído pela Lei Complementar 117/2004. Deve ser lembrada a decisão do STJ que anulou as provas decorrentes de ações de vigilância realizadas por agentes da Agência Brasileira de Inteligência durante a Operação Satiagraha, realizada pela Polícia Federal. Vale lembrar que a “Lei de Organizações Criminosas” da época era silente quanto a possibilidade de emprego de agentes não policiais em ações de campo, o que foi refutado expressamente na atual lei ao se tratar da infiltração de agentes. Vale lembrar ainda o Caso Escher, em que o Brasil foi condenado em 2009 perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos devido à interceptação telefônica, autorizada judicialmente, realizada pela Polícia Militar do Estado do Paraná. In: CABRAL; SOUZA, *opus cit.*, p. 220-221.

Evidentemente, no desempenho de ações contra delitos no mar surgem prisões e indiciamentos de civis pela prática de crimes militares. A nosso ver, como essa atribuição pode ser realizada tanto por militares como por civis da Marinha, pelos motivos já expostos, levando-se em consideração ser ela tipicamente policial, entendemos ser necessário conciliá-la com a competência da Justiça Militar da União para processar e julgar civis acusados de crimes militares.

Nesse sentido, entendemos ser inadequado que uma investigação sobre um suposto crime militar praticado por civil seja investigado por oficial da organização militar responsável diretamente por executar as ações contra a criminalidade. Vale lembrar ainda que o oficial encarregado da investigação não dispõe de dedicação exclusiva nem qualquer autonomia e especialização. Se tais fatos já costumam diminuir a eficiência e a legitimidade das investigações criminais militares, tais problemas são ainda mais preocupantes quando as Forças Armadas estão no desempenho de atribuições tipicamente policiais.

Evidentemente, quando as Forças Armadas passam a exercer prerrogativas policiais, patrulhando, abordando, revistando e prendendo pessoas, torna-se necessária a existência de um órgão ou grupo especializado para a apuração de eventuais arbitrariedades praticadas por e contra seus agentes e suas instituições. Nesse sentido, recomendamos que o Ministério da Defesa disponha de mecanismos para controle interno dos órgãos que exercem prerrogativas policiais.

Recomendamos, nesse sentido, a criação de órgão na estrutura do Estado Maior Conjunto especializado em investigações criminais militares com competência, ao menos, sobre os crimes praticados em ações tipicamente policiais. Em um Estado de Direito é fundamental que as funções de conformidade (“*accountability*”), como corregedoria, ouvidoria e auditoria sejam realizadas por um órgão especializado e com autonomia funcional. A implantação de tal medida nos parece fundamental para o controle de uma atividade restritiva de direitos fundamentais.

Feitas essas considerações, nada impede que o oficial da Marinha adote medidas para garantir a eficácia de sua atribuição legal. Nesse sentido, evidentemente, ele poderá realizar a identificação de pessoas e proceder à coleta de informações pertinentes, dados esses que podem posteriormente instruir a investigação criminal. Percebe-se, portanto, a importância da

cooperação e comunicação de pronto acesso com a Polícia Federal. Essa importância é ainda mais latente quanto à produção de e realização de ações de inteligência

Não há qualquer impedimento para que a Marinha produza informações sobre a ocorrência de crimes no mar, como permanece fazendo conforme revelou a pesquisa constante do Anexo. Aliás, conforme já adiantamos, em visita de estudos ao COMCONTRAM, o oficial palestrante nos informou que os sistemas de monitoramento permitiam a identificação de rotas marítimas suspeitas de serem usadas para o tráfico internacional de drogas. Tais dados de inteligência são fundamentais à eficácia das investigações criminais.

6.5 Aplicação da lei penal brasileira no mar

Conforme vimos, a Marinha pode atuar tanto nas águas jurisdicionais brasileiras (águas interiores, mar territorial e zona econômica exclusiva) como em alto mar. Certas hostilidades praticadas no mar, ainda que ocorram distantes do Brasil, podem afetar o comércio exterior, por exemplo, encarecendo os custos de frete e seguro marítimo. Com o intuito de colaborar nos esforços globais contra tais hostilidades, a Marinha participou recentemente de exercício militar contra a pirataria na costa da Somália³⁸⁸. Segundo a CNUDM, constitui pirataria quaisquer dos seguintes atos:

- a) Todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;

³⁸⁸ Cf. HARUO, Flávio. *Pirataria e “novas ameaças”: estratégias de cooperação para prevenção e combate: o papel da Marinha do Brasil no combate à pirataria e roubo armado contra navios no Golfo da Guiné*. Monografia do CPEM. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2013. Tivemos no PPGEM uma palestra sobre esse tema em 2014 com o comandante do navio brasileiro. É sabido que o antigo fenômeno da pirataria retornou de forma abrupta e difusa em regiões como Estreito de Málaca, Indonésia, Malásia, Filipinas, Vietnã, Bangladesh, Índia, Chifre da África (Mar Vermelho, Golfo de Aden e costa da Somália) e Delta do Níger. In: MENEFEE, Samuel Pyeatt. An Overview of Piracy in the First Decade of the 21st Century, in *Legal Challenges in Maritime Security*. Editado por Myron H. Nordquist et al. Leiden: Nijhoff, 2008, p. 441-478. Mais recentemente, há notícias de pirataria ao Sul do Mar da China (cf. Rosenberg, David. *The political economy of piracy in the south china sea*. Naval War College Review, V. 62, n. 3, 2012) e no Golfo da Guiné (Cf. ONUOHA, Freedom C. *Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm*. Al Jazeera Centre for Studies, 2012).

b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;

c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b)³⁸⁹.

Note-se que esse conceito abrange condutas incriminadas por diferentes tipos penais como roubo, cárcere privado, constrangimento legal, lesão corporal, dano e atentado contra a segurança do transporte marítimo³⁹⁰. Isto é, a falta da existência de um tipo penal específico para a pirataria não desatende o dever de repressão a esse fenômeno, previsto no art. 100 da CNUDM. Entretanto, se por ocasião de um futuro exercício militar houver a captura de um pirata, ele poderá ser trazido ao País para ser processado criminalmente? Caso não seja possível, poderia então a Marinha capturar um pirata se não há como lhe aplicar a lei penal brasileira?³⁹¹.

Pelo prisma do direito internacional, é conhecido o dever de solidariedade internacional na repressão de certos delitos cuja punição interessa a todos os povos, conhecido como princípio da justiça universal. Esse princípio é característico da cooperação penal internacional e assenta-se na ideia de que todos os Estados da comunidade internacional podem processar e punir os autores de determinados crimes que se encontrem em seu território, de acordo com as convenções e os tratados internacionais. Nessa hipótese, não importa a nacionalidade do agente, o local do crime ou o bem jurídico afetado³⁹².

Vale notar que o Supremo Tribunal Federal entendeu que os tratados internacionais possuem força normativa equivalente a, no mínimo, lei ordinária, conforme já apresentamos. Isto é, as obrigações internacionais são capazes de gerar direitos e deveres para os agentes estatais. Assim, entendemos que, ainda que no caso concreto não seja possível processar e julgar o pirata, isso não impede o dever de repressão decorrente da CNUDM. Da mesma forma, fazendo uma analogia, ainda que não houvesse a tipificação do crime de genocídio no Brasil, evidentemente poderia, ainda assim, o Estado empregar seus recursos para impedi-lo, ainda que em lugar não sujeito à lei penal brasileira.

³⁸⁹ CNUDM, art. 101.

³⁹⁰ Código Penal, respectivamente, arts. 157, 148, 146, 129, 163 e 261.

³⁹¹ Na prática, a complexidade jurídica do que fazer com os piratas capturados é de tamanha grandeza que há Estados que: *a)* os soltam, deliberadamente; *b)* os matam; *c)* os entregam para tribunais estrangeiros, remunerados pelo custoso processamento, julgamento e prisão; ou *d)* arriscam trazer para suas jurisdições domésticas sob o forte risco de haver impunidade.

³⁹² MASSON, Cleber. *Código Penal Comentado*. São Paulo: MÉTODO, 2013, p. 47.

Portanto, não se confunde a prevenção e a repressão de hostilidades no exterior com os fins de persecução da pena. Independentemente da busca pela persecução penal, tanto interna como externamente, pode o Estado impor sua autoridade para garantia da ordem pública, ainda que internacional. No caso da pirataria, a CNUDM expressa que: “Todos os Estados devem cooperar em toda a medida do possível na repressão da pirataria no alto mar ou em qualquer outro lugar que não se encontre sob a jurisdição de algum Estado”³⁹³. Dito isso, evidente que a eficiência da atuação da Marinha contra atos e atividades considerados hostis é aumentada quando se pode também impor sanções aos seus responsáveis.

Nota-se que sendo um Estado de Direito (significando que mesmo o Estado deve agir conforme as leis), somente se pode impor sanção penal quando haja tal autorização em lei emanada da representação popular. Nesse sentido, o planejamento de operações militares brasileiras de combate a hostilidades no mar devem levar em consideração a existência de respaldo legal para trazer ao território nacional os responsáveis para enfrentarem a persecução penal. Mesmo países cujo sistema legal antigamente permitia a criminalização de condutas com base, tão somente, em tratados internacionais, encontraram resistência legal com a incorporação de tratados de direitos humanos que exigem a observância do princípio da legalidade³⁹⁴. Nesse sentido, a premissa elementar da imposição de sanção é o respaldo em lei.

Uma vez mantida a constitucionalidade da existência de crimes militares praticados por civis, devemos verificar a hipótese de extraterritorialidade da lei penal militar, uma vez que as ações marítimas no exterior são conduzidas por militares da Marinha. Segundo o Código de Processo Penal Militar:

Aplica-se a lei penal militar, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido, no todo ou em parte no território

³⁹³ CNUDM, art. 100.

³⁹⁴ No Reino Unido, por exemplo, o crime de pirataria está previsto no artigo 26 da Lei de Navegação Mercante e Segurança Marítima de 1997 (*Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997*), nos seguintes termos: “for the purposes of any proceedings before a court in the United Kingdom in respect of piracy, [UNCLOS’s piracy provisions] shall be treated as constituting part of the law of nations”. Entretanto, mesmo naquele sistema jurídico, a observância do princípio da legalidade, que veda a criação de condutas criminalizadas sem lei anterior que a preveja, decorreu da sua submissão em 1951 à Convenção Europeia de Direitos Humanos (artigo 7º). Nos EUA as normas costumeiras perderam validade para criminalizar condutas na hipótese de infração de jurisdição federal, desde que a Suprema Corte julgou o caso *United States v. Hudson and Goodwin*, em 1832. O crime de pirataria, de competência federal, está previsto no compêndio de leis federais (“*U.S. Code*”) como “*piracy under law of nations*”, previsto no Capítulo 81 (pirataria e guerra de corso) da Parte I (crimes em espécie) do Título 18 (crimes e processo penal).

nacional, **ou fora dele**, ainda que, neste caso, o agente esteja sendo processado ou tenha sido julgado pela justiça estrangeira³⁹⁵. (Grifado)

Note-se haver a possibilidade de aplicação da lei penal no mar sem os requisitos previstos no Código Penal comum, conforme se virá. Assim, sendo um crime de competência da Justiça Militar da União (JMU), poderá a lei penal militar ser aplicada para os crimes cometidos no exterior. Vale notar que a alusão às normas internacionais se refere às restrições ao exercício da jurisdição, a exemplo das imunidades diplomáticas. Afinal, não poderia a jurisdição penal nacional ser ampliada sem lei em sentido formal, uma vez que ampliaria o direito de punir estatal. A competência da JMU para processar e julgar civis se estende às seguintes hipóteses em tempos de paz:

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

(...)

III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou **por civil, contra as instituições militares**, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

- a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;
- b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;
- c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;
- d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil serão da competência da justiça comum, salvo quando praticados no contexto de ação militar realizada na forma do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica. (Redação dada pela Lei nº 12.432, de 2011). (Destacamos)

³⁹⁵ Código de Processo Penal Militar, art. 7º. Vale notar que a disposição do § 2º (“É também aplicável a lei penal militar ao crime praticado a bordo de aeronaves ou navios estrangeiros, desde que em lugar sujeito à administração militar, e o crime atente contra as instituições militares”) deve ser interpretada conforme o conceito de navio trazido no parágrafo seguinte (“Para efeito da aplicação deste Código, considera-se navio toda embarcação sob comando militar”). Ou seja, a hipótese de pirataria deve se basear diretamente do caput, uma vez que a pirataria não ocorre sob um comando militar, uma vez que possui fins meramente econômicos, conforme a definição do art. 101 da CNUDM.

Portanto, caso civis pratiquem hostilidades contra a Marinha, ainda que em alto mar, eles podem ser capturados e trazidos para o País para serem processados e julgados perante a JMU. Vale frisar que os atos em si da pirataria, tal como de outras hostilidades que não ofendam a princípio as instituições militares, somente respaldam a prisão se houver fundamento no Código Penal comum. Segundo este Código as embarcações em serviço oficial ou que arvoem bandeira brasileira são consideradas, para efeitos penais, extensão do território nacional, ainda que em alto mar.

Art. 5º - Aplica-se a lei brasileira, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)

§ 1º - Para os efeitos penais, consideram-se como extensão do território nacional as embarcações e aeronaves brasileiras, de natureza pública ou a serviço do governo brasileiro onde quer que se encontrem, bem como as aeronaves e as embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, que se achem, respectivamente, no espaço aéreo correspondente ou em alto-mar. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)

§ 2º - É também aplicável a lei brasileira aos crimes praticados a bordo de aeronaves ou embarcações estrangeiras de propriedade privada, achando-se aquelas em pouso no território nacional ou em vôo no espaço aéreo correspondente, e estas em porto ou mar territorial do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)

Nota-se, ainda, que a lei penal brasileira é também aplicável às embarcações no mar territorial brasileiro, mesmo que ostentem bandeira estrangeira. Como se nota, essas hipóteses abrangem uma grande diversidade de casos. Contudo, vimos que é relativamente baixo o número de navios de bandeira brasileira, uma vez que nossa Marinha Mercante opera navios de bandeira estrangeira na grande maioria das vezes. Vale notar que as hipóteses apresentadas não permitem a persecução penal contra criminosos que atuem em – ou hostilizem os – navios de bandeira estrangeira, a exemplo de uma situação de pirataria. O Código Penal comum restringe bastante as hipóteses de extraterritorialidade da lei penal (não-militar) aos crimes cometidos no exterior, conforme passamos a analisar:

Art. 7º - Ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro:
I - os crimes:
(...)
c) contra o patrimônio ou a fé pública da União, do Distrito Federal, de Estado, de Território, de Município, de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação instituída pelo Poder Público;
(Incluído pela Lei nº 7.209, de 1984) (...) ³⁹⁶.

³⁹⁶ As outras duas hipóteses de aplicação da lei penal no exterior de modo incondicionado, previstas nas alíneas *a*, *b* e *d* do referido inciso, são, respectivamente, os crimes contra a vida e a liberdade do Presidente da

A primeira possibilidade de aplicação exterior da lei penal comum é haver, durante as ações contra a pirataria ou outras hostilidades no mar, algum crime contra o patrimônio público ou a fé pública. Por exemplo, se no transcorrer da operação militar forem danificados bens da Marinha. Nesse caso, a lei brasileira seria aplicada de forma incondicionada. As pessoas que cometerem crimes contra o patrimônio estatal ou a fé pública podem ser processadas e julgadas segundo a lei brasileira, ainda que absolvidos ou condenados no estrangeiro³⁹⁷. Em face da detração penal (proibição de *bis in idem*), se tiver o pirata já cumprido pena no exterior pelo mesmo fato, a pena no Brasil é atenuada ou, se as penas forem idênticas, nela será computada³⁹⁸.

Ressalta-se que, caso o militar brasileiro pratique tortura em qualquer pessoa a bordo do navio brasileiro, ou em qualquer lugar no exterior contra cidadão brasileiro, aplica-se a Lei de Tortura³⁹⁹, sendo outra hipótese de extraterritorialidade incondicionada. As hipóteses descritas no inciso II do art. 7º do Código Penal são de extraterritorialidade condicionada a certos requisitos. São essas hipóteses, que também autorizam a lei penal no exterior:

II - os crimes:

- a) que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir;
- b) praticados por brasileiro;
- c) praticados em aeronaves ou embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, quando em território estrangeiro e aí não sejam julgados.

São hipóteses alternadas. Como se nota, restringe-se a extraterritorialidade da lei penal brasileira aos crimes previamente previstos em tratado internacional, como fez a CNUDM ao prever o mandamento de repressão à pirataria⁴⁰⁰. Também é possível vê-la aplicada no exterior se o crime for praticado por brasileiro. E, por fim, se o crime for praticado a bordo de embarcação de bandeira brasileira em território estrangeiro e lá não seja julgado (hipótese de aplicação subsidiária da lei brasileira com fins de evitar a impunidade).

Excetuando a possibilidade de uma embarcação de bandeira brasileira sofrer algum crime previsto no direito doméstico, e a hipótese de um brasileiro vier a praticá-los, resta a hipótese da alínea *a*. Do exposto desse inciso, parece não haver dificuldades para a aplicação da lei penal comum brasileira. No entanto, em todas as hipóteses do inciso II, para a aplicação

República, os crimes contra a administração pública cometidos por quem está a seu serviço e o crime de genocídio, quando o agente for brasileiro ou domiciliado no Brasil.

³⁹⁷ Código Penal, artigo 7º, § 1º.

³⁹⁸ Código Penal, art. 8º.

³⁹⁹ Lei 9.455/1997, art. 2º.

⁴⁰⁰ CNUDM, art. 100.

da lei brasileira aos crimes cometidos no exterior é necessário o preenchimento das seguintes condições, cumulativamente:

- a) entrar o agente no território nacional;
- b) ser o fato punível também no país em que foi praticado;
- c) estar o crime incluído entre aqueles pelos quais a lei brasileira autoriza a extradição;
- d) não ter sido o agente absolvido no estrangeiro ou não ter aí cumprido a pena;
- e) não ter sido o agente perdoado no estrangeiro ou, por outro motivo, não estar extinta a punibilidade, segundo a lei mais favorável⁴⁰¹.

Como se nota, o preenchimento de tais condições é bastante difícil, apesar de não ser impossível. Chama atenção a alínea *a* aduzir num ingresso voluntário do acusado no território nacional, o que não parece ser provável. A alínea *b* não seria aplicada aos atos de pirataria, uma vez que ocorre fora da jurisdição de qualquer Estado. Quanto à alínea *c*, cabe dizer que os tratados que preveem extradição, geralmente bilaterais, são taxativos aos crimes que se referem. Ou seja, para se incluir a hipótese de extradição de mais um novo tipo penal, há que se aditar o tratado, o que redundará nas conhecidas dificuldades burocráticas e políticas. Daí ser bastante reduzida a possibilidade de extradição por um crime cometido fora da jurisdição penal brasileira, isto é, além do mar territorial (com exceção dos navios que estejam em serviço oficial ou arvores bandeira nacional).

Por fim, vale salientar a manutenção da competência da Justiça Militar da União para processar e julgar civis apresenta-se como uma garantia de se punir os crimes praticados no exterior contra as instituições militares. Caso pereça tal competência, é fundamental a redução dos requisitos que autorizem a aplicação da lei penal comum no exterior a fim de evitar a impunidade de tais crimes. De todo modo, não nos parece razoável esperar haver a violação de interesses das instituições militares para se poder realizar a persecução penal de crimes que, ainda que ocorram no exterior, haja um dever internacional para reprimi-los.

6.6 Crimes transfronteiriços e ambientais

No título deste trabalho usamos a expressão “crimes” por ser mais popular, apesar do artigo 16-A estudado utilizar a expressão “delitos”. No direito penal brasileiro os termos

⁴⁰¹ Código Penal, art. 7º, § 2º.

“crime” e “delito” são sinônimos⁴⁰². Crime (ou delito) e contravenção penal são espécies do gênero infração penal⁴⁰³. Conforme vimos, a atribuição da Marinha é para combater apenas os crimes, e não as contravenções, que possuem menor relevância em termos de política criminal. Dissemos que diante da flagrância de qualquer crime, o agente da Marinha é obrigado a agir, seja para evitar que o crime ocorra, seja para prender quem esteja em flagrante delito.

Vale saber que prender não significa o uso automático de algemas, pois o Supremo Tribunal Federal determina que o uso de algemas somente é lícito quando houver resistência ou haja fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia. Quando isso ocorrer, deverá o agente justificar a razão por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar civil e penal, bem como de nulidade da prisão ou do ato processual a que ela se refere, além da responsabilidade civil do Estado⁴⁰⁴. Isso demonstra a necessidade de adequada instrução ao pessoal da Marinha empregado nesse tipo de atuação.

O referido artigo 16-A, contudo, explicita que as Forças Armadas devem realizar ações (isto é, um atuar pró-ativo, e não só reativo diante de sua flagrância) preventivas e repressivas, dentre outras, desde que não invada a competência das polícias judiciárias, contra crimes transfronteiriços e ambientais. Crimes ambientais são atos e atividades lesivos ao meio ambiente previstos na “lei de crimes ambientais”⁴⁰⁵. Identificamos, contudo, um tipo penal em legislação esparsa: a pesca ou qualquer outra forma de molestamento intencional de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras⁴⁰⁶.

Por sua vez, crimes transfronteiriços são aqueles em que a ação criminosa envolva a transposição de fronteiras⁴⁰⁷. Esse conceito é particularmente importante no mar, uma vez que o curso da navegação pode levar à transposição de alguma fronteira, ainda que não implique o

⁴⁰² MASSON, opus cit., p. 64. Segundo esse autor: “Outros países, como Alemanha e França, adotaram um sistema tricotômico: crimes seriam as infrações mais graves, delitos as intermediárias e por último, as contravenções penais albergariam as de menor gravidade”. Vale saber que no Reino Unido se usa a expressão “*serious crimes*”, aludindo aos crimes mais graves.

⁴⁰³ Idem.

⁴⁰⁴ Súmula Vinculante n. 11.

⁴⁰⁵ Lei 9.606/1998.

⁴⁰⁶ Lei 7.643/1987.

⁴⁰⁷ Essa ideia pode ser encontrada na nova “lei de combate ao crime organizado”, Lei 12.850/2013, art. 9º: “Se a ação controlada envolver **transposição de fronteiras**, o retardamento da intervenção policial ou administrativa somente poderá ocorrer com a cooperação das autoridades dos países que figurem como provável itinerário ou destino do investigado, de modo a reduzir os riscos de fuga e extravio do produto, objeto, instrumento ou proveito do crime”. (Grifamos).

ingresso no território de algum outro Estado. Ao se retirar das águas jurisdicionais brasileiras e passando ao alto mar, por exemplo, não se estará ingressando no território de outro país.

Existem espaços cuja titularidade não é reconhecida a um Estado específico, a exemplo do alto mar, da Antártida e de certas regiões sob conflito armado, como temos visto na Líbia, no Iraque e na Síria. É essa a distinção que vemos entre o conceito de crime transfronteiriço (mais abrangente) e crimes transnacionais, os quais pressupõem, a nosso ver, o necessário ingresso no território de outro Estado. Ilustramos didaticamente essa relação entre gênero e espécie:

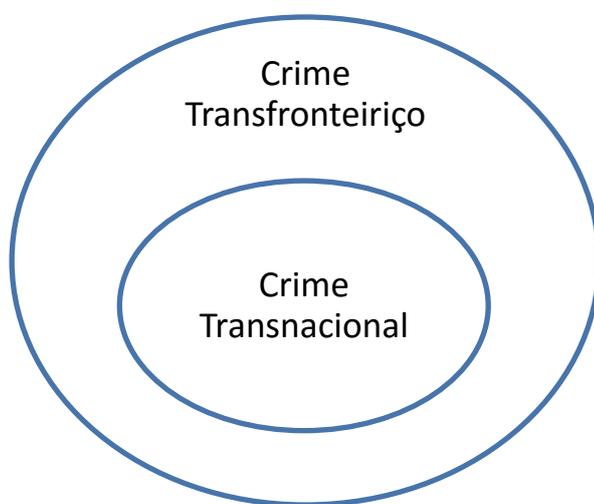


Figura 13. Relação entre crimes transfronteiriços e transnacionais

De todo modo, é mais popular a expressão “crimes transnacionais” para se referir a crimes em que haja internacionalidade. Nesse sentido, a Agência das Nações Unidas para Drogas e Crimes publicou em 2013 um documento recomendatório chamado “*Combating Transnational Organized Crime Committed at Sea*”⁴⁰⁸, o qual incorporou conceitos da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁴⁰⁹. Segundo esse documento, são práticas contemporâneas que devem merecer atenção dos Estados: a pirataria e o roubo armado no mar, o tráfico de migrantes e o tráfico humano no mar, o tráfico de drogas, os crimes de pesca e a poluição ilegal do meio ambiente marinho.

Esse documento revela que um dos maiores desafios encontrados pela comissão de especialistas que o preparou foi o exercício da jurisdição penal no mar, cujas dificuldades

⁴⁰⁸ UNODC, 2013. Traduzimos este documento, trazido no Anexo II.

⁴⁰⁹ Promulgada no Brasil pelo Decreto 5.015/2004.

pudemos perceber no tópico anterior. Destaca ainda as dificuldades de cooperação internacional, a exemplo de assistência jurídica mútua e dos acordos de extradição.

Como percebemos ao longo dessa pesquisa as dificuldades de se identificar todos os crimes transfronteiriços, decidimos não listá-los. Até porque, certos crimes, como lavagem de dinheiro, possuem diversas implicações e detalhes que fugiriam ao escopo de se apresentar a atribuição da Marinha criada em 2010 para combatê-los, bem como correríamos o risco de fazer uma análise muito superficial.

Sendo esta pesquisa realizada em um Programa interdisciplinar, interessou-nos apenas apontar os aspectos jurídicos que devem ser levados em consideração para o exercício da atribuição contra crimes no mar. Evidentemente, há diversas doutrinas especializadas que podem ser consultadas para se identificar os crimes transfronteiriços, notadamente para a edição de um necessário, segundo pensamos, manual operacional.

CONCLUSÃO

Vimos que a expressão “segurança marítima” se refere a dois aspectos com denominações próprias em língua inglesa: *maritime safety* se refere à salvaguarda da vida humana no mar e à proteção de estruturas (como navios e plataformas petrolíferas) e do meio ambiente marinho, enquanto *maritime security* se refere à previsão e a reação a hostilidades no mar (como pirataria, roubo armado e terrorismo) não consideradas como atos de guerra. Apesar disso, são temas que se inter-relacionam. Como nossa finalidade foi analisar a atribuição criada em 2010 contra crimes no mar, situamos nosso trabalho como tema do segundo aspecto.

Notamos que as medidas de *maritime security* se prestam a atender objetivos comuns da defesa, da segurança nacional e da segurança pública. Portanto, a discussão sobre a constitucionalidade do artigo 16-A da Lei Complementar 97/1999, trazido pela Lei Complementar 136/2010, não pode se limitar a verificar se podem ou não as Forças Armadas atuarem na segurança pública. Vimos que quando certos interesses para a segurança de Estado repercutem nacionalmente, a exemplo das operações de garantia da lei e da ordem, a própria Constituição Federal prevê a atuação das Forças Armadas para objetivos que não sejam de defesa nacional.

Aliás, vimos que três das quatro atribuições principais das Forças Armadas (garantia da lei e da ordem, garantia dos poderes constitucionais e garantia da autonomia dos estados membros e da indissolubilidade da união federal), todas emanadas da Constituição Federal, autorizam o emprego militar na segurança interna (a quarta atribuição principal é a defesa da Pátria). Em pesquisa à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal notamos que a questão central passa, então, por verificar se as Forças Armadas poderiam exercer poderes tipicamente policiais e em quais circunstâncias. Isto porque, a exemplo das operações de garantia da lei e da ordem e de defesa civil, podem órgãos não previstos no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal desempenhar atividades de segurança pública.

Assim sendo, entendemos perfeitamente constitucional o emprego das Forças Armadas na segurança interna de modo permanente, desde que haja interesses para a segurança nacional e para a defesa. Tais interesses podem ser identificados, segundo pensamos, nas regiões fronteiriças, nos mares, nas águas internas que margeiam a costa e nos rios internacionais, bem como no espaço aéreo sobrejacente.

A possibilidade de exercício de poderes policiais em rios domésticos (não internacionais) nos parece controversa, uma vez que tais rios são linhas de comunicação sem relevante valor estratégico para a segurança e para a defesa em tempo de paz (como é caso das rodovias e das linhas férreas não internacionais). Dito isso, reconhecermos haver, ao menos, conveniência de a atribuição policial ser estendida aos rios domésticos, notadamente nos afluentes amazônicos. Da mesma forma, reconhecemos que a ausência de órgãos específicos para a execução da segurança aquaviária também torna justificável o policiamento pela Marinha em outras águas interiores, como é o caso de lagos e represas (principalmente quando estas propiciam abastecimento de água e energia).

Como os interesses no mar são internacionais, precisávamos verificar na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar a legitimidade da autoridade estatal para realizar ações tipicamente policiais no mar. Nesse sentido, vimos que, à medida que se afasta da costa, o Estado costeiro tem sua soberania cada vez mais restringida. Mesmo no mar territorial, a Marinha deve respeitar o direito de passagem inocente. Isso não impede que o direito à liberdade de navegação seja suspenso quando houver ato prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do País.

Na faixa marítima seguinte, a zona econômica exclusiva, existe uma região marítima de transição onde esses poderes do Estado são ainda mais restringidos: a zona contígua. Nessa faixa, a Marinha somente pode atuar para prevenir as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial, bem como reprimir infrações a quaisquer normas e fiscalizar a poluição proveniente de navios.

No restante da zona econômica exclusiva, cujo limite de 200 milhas náuticas poderá vir a ser ampliado, a Marinha somente pode atuar, no que interessa para a nossa temática, para a preservação e a conservação do meio marinho. Nesse caso, poderá ser realizada visita, inspeção, apresamento e imposição de medidas judiciais com esses fins. De todo modo, uma perseguição, iniciada no máximo na zona contígua, pode continuar inclusive em alto mar. A perseguição também pode ocorrer para fins de proteção e preservação do meio ambiente marinho na zona econômica exclusiva.

Interessante notar que a Marinha pode atuar com fins de policiamento também em alto mar. Com exceção dos navios em serviço oficial, ela poderá exercer o direito de visita

quando existir motivo razoável para suspeitar que o navio abordado se dedique à pirataria, ao tráfico de escravos, seja utilizado para efetuar transmissões telemáticas não autorizadas ou seja suspeito de estar fraudando seu pavilhão.

Como poderão ser explorados e aproveitados os recursos localizados em alto mar, a Marinha também deve fiscalizar para que tais atividades não produzam danos ao meio ambiente marinho, sob risco de responsabilização do Estado brasileiro. Também cabe à Marinha impedir que navios de bandeira brasileira realizem atividades hostis capazes de afetar os interesses de outros Estados, devendo fiscalizá-los para que cumpram as normas nacionais e internacionais.

A capacidade de atuação da Marinha em alto mar também é requisitada pelo dever de prover salvamento e resgate em extensa região do Atlântico Sul. Para isso, a Marinha já dispõe de sistemas navais utilizados pelo CONCONTRAM. Nesse sentido, entendemos que tais recursos devem se estender também para as ações de combate à criminalidade no mar. Percebemos que tais ações, de todo modo, não podem ser plenamente eficientes diante das dificuldades da segurança portuária. Vimos que, apesar da Polícia Federal ter criado em 1999 os NEPOMs, suas poucas embarcações atuam apenas nas regiões adjacentes aos portos.

A Marinha, como membro da CONPORTOS, tem um papel importante para aperfeiçoar a segurança dos 37 portos públicos brasileiros. Nesse sentido, vimos que desde 2004 a Marinha pode cooperar com órgãos federais na repressão de quaisquer delitos de repercussão nacional ou internacional relacionados ao uso do mar, das águas interiores e de áreas portuárias. Essa cooperação pode se dar por meio de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Evidentemente, diante dos desafios de consciência situacional marítima, o aprimoramento e a cooperação das atividades de inteligência são fundamentais no combate à criminalidade, notadamente com fins de evitar o escoamento de drogas pelo nosso litoral.

Com o objetivo de melhor compreender o funcionamento da Marinha e, assim, sugerir aprimoramentos ao desempenho das ações de policiamento naval, como denominamos a atribuição criada em 2010, realizamos uma pesquisa junto aos Distritos Navais com jurisdição marítima. No entanto, apenas obtivemos resposta do 4º DN (região norte). Em síntese, constamos lá serem realizados registros de crimes no mar, sendo frequentes os crimes de contrabando e/ou descaminho e os relacionados à pesca e às drogas ilícitas.

Ressalta-se não haver naquele DN clareza suficiente sobre as prerrogativas e as restrições legais decorrentes do referido artigo 16-A. A nosso ver, isso decorre da ausência de um manual operacional que sintetize, de modo didático, o alcance de tais balizas, a exemplo das que extraímos da CNUDM. De todo modo, tais ações tipicamente policiais (e, conseqüentemente, restritivas de direitos fundamentais) devem contar com assessores jurídicos de prontidão para solucionar dúvidas e problemas tão logo surjam, o que não ocorre naquele DN.

Também foi nos respondido que os assessores jurídicos daquele DN não possuem conhecimentos suficientes sobre direito do mar e outras normas de segurança marítima. Em pesquisa descobrimos que o processo de seleção de tais assessores não avalia tais conhecimentos, cuja importância mereceu uma linha de pesquisa específica neste PPGEM. Essa é outra fragilidade a ser superada.

Apesar de não termos obtido respostas por parte dos demais DNs, encontramos indícios de que neles, ao menos na área sob responsabilidade do 3º DN, não ocorrem ações regulares contra delitos transfronteiriços e ambientais no mar, descumprindo-se assim a atribuição legal criada em 2010. Isso parece decorrer da inadequada redação do item 4.4 da Doutrina Básica da Marinha, que serve de base para a elaboração dos demais documentos da Marinha. Conforme vimos, a redação do referido dispositivo reproduz a tradição da atividade de patrulha naval anterior a 2010, quando a Marinha somente atuava no combate à criminalidade em resposta à solicitação de outro órgão.

Entretanto, vimos que não poderia a DBM, mero ato infralegal, criar requisitos não previstos em lei nem ter limitado a atribuição ao exercício eventual e condicionado a uma solicitação, que, segundo aquele dispositivo, deveria ser intermediada pelo Ministério da Defesa. Evidentemente, houve uma extrapolação do seu poder regulamentar, uma vez que retirou a eficácia do comando legal. Além disso, limitou a cooperação à esfera federal, enquanto que o artigo 16-A não previra tal restrição.

As incertezas e os obstáculos existentes para o desempenho dessa nova atribuição decorrem, a nosso ver, de deficiências administrativas no âmbito da Marinha que podem ser facilmente corrigidas. Para isso é fundamental se reconhecer a importância da segurança marítima (*maritime security*) para os interesses da defesa nacional. A consequência deste empenho em se buscar a efetividade no cumprimento do art. 16-A é contribuir com a

sociedade brasileira nos esforços contra a criminalidade, que tanto prejudica o bem-estar social e a credibilidade das instituições em geral. Vale lembrar que, uma vez que há o dever legal de atuar, o militar responde por sua omissão em prevenir e reprimir tais crimes.

Conforme vimos, a atribuição para a Marinha em 2010 foi, na verdade, a extensão de uma atribuição desempenhada pelo Exército Brasileiro desde 2004. Tal como ocorreu com a força terrestre, entendemos que a nova atribuição também poderá impactar na preparação, na organização e no emprego do pessoal da Marinha. Dito isso, o principal equívoco da DBM, a nosso ver, é estabelecer uma relação entre o fato de a atribuição ser subsidiária (a causa do equívoco) e seu desempenho ser eventual e reativo (a conclusão equivocada). Contudo, evidentemente a atribuição de 2010 é subsidiária em relação àquelas principais, previstas na Constituição Federal, e não em relação aos órgãos de segurança pública.

Afinal, se tais órgãos fossem suficientes não teria o Congresso Nacional criado competência concorrente com a Polícia Federal. Sendo a única instituição com capacidade de dispor de meios de maior robustez para permanecer no mar, ainda que distante da costa, a Marinha é a instituição inerente à garantia da segurança marítima, notadamente por reunir as funções e os serviços típicos de guarda costeira. Tal concorrência com a Polícia Federal, vale dizer, dissipa-se diante da insuficiência de meios de ambas as instituições e da colossal extensão do litoral.

Continuando o raciocínio, as atribuições subsidiárias, a exemplo da segurança da navegação aquaviária, devem sempre ser exercidas, exceto quando comprometerem o desempenho de uma atribuição principal. Mesmo para quem pensar que tal atribuição possa comprometer os recursos orçamentários para a defesa nacional, vimos que as riquezas descobertas nos últimos anos, notadamente o petróleo no pré-sal, tem exigido uma Marinha com a capacidade de controlar as áreas marítimas próximas da costa contra quaisquer atos hostis. Nesse sentido, ameaças assimétricas, como a sabotagem a um navio-sonda, implicam no exercício de prerrogativas de policiamento naval.

Com isso, entendemos que a atribuição de 2010 é um importante instrumento para essa finalidade, e não um empecilho. Assim, poderá o pessoal da Marinha realizar revistas e prisões a fim de prevenir e reprimir no mar crimes que possam repercutir em terra. Sabemos que a expressão “policiamento naval” incomodará, notadamente em uma instituição zelosa por suas tradições. Contudo, entendemos que deve ser criado um conceito que exprima, tanto

para o militar quanto para o civil abordado, o poder tipicamente policial autorizado à Marinha.

Vimos que a expressão “patrulha naval” tem significação própria, sendo uma atividade (e não um atribuição) que pressupõe requisitos específicos, como arma fixa no convés. No exercício da (atividade de) patrulha naval podem ser realizadas a inspeção naval e a vistoria naval. E, desde 2010, essa atividade cumulou também as ações contra crimes no mar, atribuição essa que entendemos merecedora de receber designação própria. Vimos então que o policiamento do mar pode ser realizado tanto fora quanto no decorrer da atividade de patrulha naval. Aliás, a designação policiamento naval exprime a ocorrência de um procedimento tipicamente policial. Mais forte e ambígua era a expressão “polícia naval”, já utilizada pela Marinha, que, pela ambiguidade do termo “polícia”, remete a existência de um órgão especializado diferente da Marinha, tal como ocorre no Reino Unido.

Procuramos identificar outras restrições à nova atribuição. Entendemos não ser vinculante, e sim meramente recomendatória, a restrição da jurisdição criminal a bordo de navio mercante estrangeiro, prevista no artigo 27 da CNUDM. Isso repercute sobremaneira na atuação da Marinha no mar territorial. Nossa posição, vale ressaltar, foi respalda pelo notável jurista Tullio Treves, ex-juiz do Tribunal Internacional para o Direito do Mar, durante nossa visita de estudos à Academia de Direito Internacional de Haia, na Holanda.

Pesquisamos ainda restrições a certos atos que exigem a condição policial, especialmente de polícia judiciária, conforme vedado no art. 16-A estudado. Nesse sentido, vimos que o pessoal da Marinha não pode realizar investigações com fins criminais, salvo militares. No entanto, poderão ser realizadas ações de inteligência, conforme já apontamos, inclusive nas regiões portuárias. A propósito, podem ser empregados militares em revistas a navios ancorados na região portuária, cooperando assim com as atividades da Polícia Federal, da Receita Federal, do IBAMA, entre outros órgãos.

Diante de qualquer crime que implique prisão em flagrante delito, deverá o agente da Marinha realizá-la, bem como deve ele buscar evitar a consequências do crime. Pró-ativamente, o art. 16-A exigiu ações da Marinha apenas contra delitos transfronteiriços e ambientais. No entanto, diante de outros crimes, entendemos não ser possível a omissão do militar, uma vez que não se pode conceber que o Estado ofereça tutela penal para a proteção

de bens jurídicos e, ao mesmo tempo, conviva com a inação seletiva de seus agentes armados imbuídos de poderes policiais.

Vale ressaltar que o aperfeiçoamento da Marinha passa, conforme aprendemos na EGN, pela introdução das simulações na rotina das organizações militares. Nesse sentido, os jogos de segurança podem ser replicados a baixo custo, aproveitando-se a experiência e a competência dos instrutores do Centro de Jogos de Guerra. Simulações que visam preparar e testar as habilidades de oficiais e praças podem ser desenvolvidas especificamente para o adequado cumprimento dessa atribuição.

Vimos ainda que, em geral, os crimes ambientais estão dispostos na Lei 9.605/1998. Encontramos, no entanto, um crime previsto em lei esparsa: a pesca ou outra forma de molestamento intencional de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras, previsto na Lei n. 7.643/1987. Conceituamos crimes transfronteiriços como aqueles em que a ação criminosa envolva a transposição de fronteiras. Evidentemente, há um número enorme de crimes que podem ter essa característica, motivo pelo qual não procuramos listá-los de modo a esgotá-los sob o risco de superficialidade. Como tais crimes estão em diversas leis penais, um manual operacional poderia compilá-los didaticamente.

Por fim, entendemos ser legítima a ação da Marinha fundada apenas em tratado internacional, como é o caso do combate à pirataria, cuja repressão decorre da CNUDM. Conforme vimos, o Supremo Tribunal Federal considera ter esse tratado força normativa de, no mínimo, lei ordinária, respaldando assim a intervenção com fins de proteção da dignidade da pessoa humana, um princípio fundamental do Estado brasileiro. Isso não significa, evidentemente, na possibilidade automática de persecução penal, conforme explicamos. A propósito, vimos que a aplicação da lei penal brasileira no exterior é bastante restrita. Com isso, as ações da Marinha realizadas além do mar territorial podem ter a eficácia reduzida por se tornar difícil impor a sanção penal.

Esperamos ter fornecido algumas reflexões para o aperfeiçoamento do processo decisório de interesse da defesa nacional e da segurança marítima, objetivando incrementar a o combate à criminalidade, que tanto penaliza a sociedade brasileira e fragiliza a credibilidade das instituições nacionais.

RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa encontrou vulnerabilidades à segurança marítima do País. Com o objetivo de prover o poder decisório de potenciais soluções para o combate à criminalidade no mar, apresentamos as seguintes recomendações e sugerimos quais seriam os órgãos internos responsáveis por implementá-las.

| Medidas de Nível Político | Responsabilidade |
|---|--------------------------|
| (1) Enviar à Comissão de elaboração do novo Código Penal parecer sobre a necessidade de redução dos requisitos para a aplicação extraterritorial da lei penal brasileira a fim de dotar de maior eficácia as ações da MB contra crimes no mar. | Ministério da Justiça |
| (2) Incluir no art. 16-A da Lei Complementar 97/1999 as hipóteses dos crimes contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo (art. 261 do Código Penal), contra a segurança nacional (Lei 7.170/1983) e os de terrorismo (Lei 13.260/2016). | |
| (3) Criar unidade especializada em policiamento portuário na Força Nacional de Segurança Pública, alterando-se o Decreto 5.289/2004. | |
| (4) Criar para as Forças Armadas o manual das ações contra a criminalidade. A comissão preparatória poderia incluir representantes de outras instituições (como MPM, AGU, PF, Receita Federal, IBAMA e ICMBio). | Ministério da Defesa |
| (5) Criar unidade especializada e permanente para a investigação de crimes militares com atribuição, ao menos, sobre as ações das Forças Armadas que são tipicamente policiais. | Estado Maior Conjunto |

| Medidas de Nível Operacional | Responsabilidade |
|--|----------------------|
| (1) Exigir conhecimentos de Direito do Mar e Segurança Marítima no concurso de seleção de assessores jurídicos. Podem ser consideradas como títulos as pós-graduações em áreas de interesse da Marinha, como o PPGEM. | Diretoria de Ensino |
| (2) Criar a especialidade Policiamento Naval, com a instrução de técnicas de abordagem, revista, imobilização, defesa pessoal, uso de armas de baixa letalidade e conhecimentos jurídicos básicos. | |
| (3) Dotar cada DN de assessores jurídicos de prontidão para sanar dúvidas, ainda que à distância. | DNs |
| (4) Estabelecer um canal institucional para recebimento de denúncias de crimes no mar (talvez o telefone 185, usado para SALVAMAR) e divulgação desse canal e desta atribuição da MB. | COMCONTRAM e CCSM |
| (5) Elaborar relatório anual com os dados estatísticos de crimes, ações e outras hostilidades ocorridas no mar, bem como os resultados de análises de vulnerabilidades e as propostas para sua superação, compilando-se as informações produzidas pelos DNs. | ComOpNav |
| (6) Criar curso <i>on-line</i> sobre <i>maritime security</i> , franqueado o acesso ao pessoal e aos pesquisadores da Marinha, aos oficiais da Marinha Mercante e aos integrantes dos NEPOMs da PF. | |
| (7) Alterar a DBM excluindo as limitações e os condicionamentos não previstos no art. 16-A da Lei Complementar 97/1999. | EGN |
| (8) Realizar anualmente evento sobre ações contra crimes no mar, com a participação de representantes de órgãos afins (PF, ANTAQ, FAB, ANP, IBAMA, ICMBio, Receita Federal) e especialistas (por exemplo, instrutores da <i>Maritime Law Enforcement Academy</i> da <i>USCG</i>). Na oportunidade, poderá ser realizado um jogo de segurança. | |

ANEXO I - Questionário da Pesquisa

Prevenção e repressão de delitos no mar

A Lei Complementar 136/2010 acrescentou o art. 16-A na Lei Complementar 97/1999, com a seguinte redação: "Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito.

(...)

*Obrigatório

Qual o DN que representa? *

- 1° DN
- 2° DN
- 3° DN
- 4° DN
- 5° DN
- 8° DN

Quais são os crimes ocorridos no mar mais frequentes nesse DN?

- Relacionados à pesca
- Relacionados à poluição
- Contrabando e/ou descaminho
- Relacionados a drogas ilícitas.
- Outros

Caso tenha marcado "Outros", quais crimes são esses?

Nesse DN são produzidos registros da ocorrência desses crimes?

- Sim
- Não

Nesse DN são realizadas ações cotidianas de ofício (sem que sejam solicitadas por outro órgão) para prevenção e repressão de delitos no mar?

- Sim
- Não

Existe clareza suficiente sobre as prerrogativas e as restrições legais para o exercício dessa atribuição?

Por exemplo, ao se abordar um navio de bandeira estrangeira na zona contígua.

- Sim
- Não

O pessoal empregado nessa atribuição possui conhecimentos jurídicos básicos para o seu desempenho?

Por exemplo, saber o que é um delito transfronteiriço.

- Sim
- Não

As equipes que realizam ações de prevenção e repressão de delitos no mar dispõem de assessoria jurídica de prontidão?

- Sim
- Não

Caso exista, a assessoria jurídica à disposição dessas equipes possui conhecimentos suficientes sobre Direito do Mar e normas de segurança marítima?

Esses conhecimentos não são exigidos nos processos de seleção de assessores jurídicos da MB.

- Sim
- Não

Existe um canal direto de comunicação com o serviço de polícia marítima da Polícia Federal da área desse DN?

- Sim
- Não

Há algum comentário ou sugestão que possa acrescer essa pesquisa?

Quaisquer observações são bem-vindas. A resposta não será identificada.

Enviar

ANEXO II - Recomendações do Grupo de Peritos do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes constantes do relatório “Combate ao Crime Organizado Transnacional praticado no Mar”, de 2013

Nota do autor: traduzimos as recomendações do grupo de peritos em combate ao crime organizado transnacional do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, em inglês), presentes nas páginas 49 a 51 do documento “Combating Transnational Organized Crime Committed at Sea”, de 2013, cujo link de acesso está disponível nas Referências Bibliográficas.

1. Preocupações conceituais/legais

No que diz respeito a questões legais e conceituais, o grupo de peritos recomenda que:

(A) O crime organizado transnacional de pesca, realizado por grupo criminoso organizado, está claramente demarcada para a pesca ilegal não declarada e não regulamentada, para efeitos de mandatos do UNODC⁴¹⁰;

(B) Os Estados Partes são chamados a assumir plenamente as responsabilidades e as obrigações que incumbem aos Estados de bandeira sob o direito internacional;

(C) As normas existentes de engajamento para interdições marítimas são coletadas e analisadas com vista a sua harmonização;

(D) Os Estados Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que ainda não assim fizeram, são ser encorajados: (i) a harmonizar a sua legislação nacional relativa às zonas marítimas, de acordo com as disposições da CNUDM; e (ii) a depositar com as cartas do Secretário-Geral ou listas de coordenadas geográficas, tal como previsto na CNUDM, de preferência utilizando as mais recentes dados geodésicos, como WGS84.

2. Implementação, aplicação, persecução penal

No que diz respeito à implementação, aplicação e persecução penal, o grupo de peritos recomenda que:

(A) Lacunas na aplicação da CNUDM e UNTOC⁴¹¹ na legislação nacional ser tratadas;

⁴¹⁰ N.T.: *United Nations Office from Drugs and Crimes*. Em português: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes.

⁴¹¹ N.T.: *United Nations Convention for Transnational Organized Crime*. Em português: Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

(B) Capacitação a ser dirigida para a aplicação da lei e persecução penal, com o devido respeito aos direitos humanos e ao direito dos refugiados, particularmente em relação a atividades como embarque em navios; obtenção de provas (incluindo o uso de unidades especializadas e desenvolver parcerias industriais para melhores práticas de gestão para proteger as cenas de crime); prender e deter suspeitos criminosos e proteção das vítimas.

(C) Reforço na cooperação entre agências nacionais, regionais e internacionais, incluindo atividades de inteligência e compartilhamento de informações, com um foco maior na inteligência destinada ao patrulhamento e à aplicação da lei;

(D) As autoridades centrais dos Estados Partes devem oferecer acesso sem restrições aos seus registros de embarque;

3. Recursos e ferramentas do UNODC

No que diz respeito aos recursos e às ferramentas do UNODC, o grupo de peritos recomenda que o UNODC (em cooperação, quando apropriado, com outras entidades pertinentes, como a IMO⁴¹² e OLA/DOALOS⁴¹³), seja encarregado da produção de recursos, abrangendo, integrando e atualizando os numerosos instrumentos e recursos já disponíveis:

(A) Um guia com orientações relevantes para as operações de aplicação da lei contra o crime organizado transnacional cometido no mar para fins de referência prática e treinamento. O documento deve dar a devida atenção à necessidade de identificar as vulnerabilidades específicas e assegurar a proteção de tais indivíduos e grupos.

(B) Um manual que reúna as informações relevantes sobre o crime organizado transnacional cometido no mar. O manual deve incluir avaliações de ameaças de crimes marítimos, e deve abranger a coleta de informações em terra, especificamente no que diz respeito à identificação e à localização dos armadores dos navios. Deve incorporar conselhos sobre o adequado compartilhamento de informações entre as agências de aplicação da lei e outras agências interessadas.

(C) As orientações práticas incorporando procedimentos operacionais padrão, com base nas melhores práticas e normas internacionais aplicáveis para a investigação de crimes organizados transnacionais no mar, particularmente em relação à coleta de provas, preservação e gestão, o uso de provas forenses, depoimentos de testemunhas (particularmente testemunhas civis e uso de videoconferência) e prisão de suspeitos, bem como investigação financeira e outras técnicas especiais de investigação.

Para a elaboração dos documentos acima, deve-se considerar as variações regionais, e a vasta gama de capacidades, recursos e conhecimentos das entidades de fiscalização. Esses

⁴¹² N.T.: Organização Marítima Internacional.

⁴¹³ N.T.: OLA (*Office of Legal Affairs*) / DOALOS (*Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea*). Em português, respectivamente: Escritório de Assuntos Legais / Divisão para Assuntos do Oceano e Direito do Mar.

documentos devem encontrar um equilíbrio delicado entre a atingir o menor denominador comum, e ser adequadamente sofisticados e detalhados em procedimentos e processos sugeridos.

4. Apoiar a agenda política da União Africana

No que diz respeito ao apoio à agenda política da União Africana, o grupo de peritos recomenda que: o UNODC informe e apoie a agenda política da União Africana, incluindo o trabalho com a Comissão da União Africana, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, as Comunidades Econômicas Regionais, aumentando a orientação do UNODC na África Ocidental, e estabelecer e facilitar parcerias e cooperação regionais e internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo descomplicado*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

AMERI, Michele; SHEWCHUK, Michael. *Maritime Security and Safety*. 17.oct.2007. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_25years/07unitar_doalos_2007.pdf. Acesso em: 10.dez.2015.

ANTAQ. Palestra do superintendente da navegação marítima e de apoio André Luís Souto de Arruda, realizada em 04.jun.2012 na EGN em 04.jun.2012. Apresentação disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/esg4junhoandreluis.pdf>. Acesso em 16.02.2016.

ANTAQ. Seção do sítio chamada “Perguntas frequentes”. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/PerguntasFrequentes.asp>. Acesso em 13.fev.2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BEIRÃO, A. P. "Segurança no mar": que segurança?. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antonio Celso Alves. (Org.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014, v. 1, p. 127-166.

BEIRÃO, André Panno; PIÑON, Charles. *A IMO e a repressão ao roubo armado contra navios: da retórica internacional à cooperação regional*. Revista de Direito Internacional, v. 12, p. 265-287, 2015.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antonio Celso Alves. (Org.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

BEZERRA, Antonio Vinicius Ferreira. *Os conflitos originados pela superposição de tarefas e áreas de atuação da Marinha do Brasil e da Polícia Federal*. CEPEN. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/biblioteca/monografias/cpem/2007/CMG-Vinicius.pdf>. Acesso em 15.fev.2016.

BLOG DO PROFESSOR LAMPERT. Constabular, 2012. Disponível em: <http://blogdoprofessorlampert.blogspot.com.br/2012/03/constabular.html>. Acesso em: 16.12.2015.

BLOG NÁUTICO. Postagem de 20.out.2015. Disponível em: http://salvador-nautico.blogspot.com.br/2015_10_01_archive.html?view=classic. Acesso em: 12.02.2016.

CABRAL, Bruno F.; SOUZA, Rafael P. M. *Manual Prático de Polícia Judiciária*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Seminário “O uso de armas”, painel 3, apresentação do Exército Brasileiro, realizado em 06.jun.2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/pastaeventos.html/ApresentaoExrcitoPainel3.pdf>. Acesso em: 19.jul.2015.

CAPES, Edital Pró-Defesa 31/2013 (“Pró-Defesa III”), 2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/bolsas/programas-especiais/pro-defesa>. Acesso em 05.jan.2016.

CARNEVALLI, José Antonio; MIGUEL, Paulo, Augusto Cauchick. *Desenvolvimento da pesquisa de campo, amostra e questionário para realização de um estudo tipo survey sobre a aplicação do QFD no Brasil*, s/d. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001_TR21_0672.pdf. Acesso em 18.jan.2016.

CARVALHAL, Carlos. *Código Internacional para a proteção de navios e instalações portuárias*. Publicado em 31.jan.2012. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2012/01/isps-code.html>. Acesso em 04.jan.2016. Acesso em: 05.11.2015.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/marcocepiik/files/cepiik - 2003 - fgv - espionagem e democracia 21-apr-14 1.compressed.pdf>.

CHAVES JUNIOR, Sergio Fernando de Amaral. *Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGaAAz): o passo inicial para o efetivo controle da área marítima brasileira*. Rio de Janeiro: ESG, 2013. Disponível em: <http://www.esg.br/images/Monografias/2013/CHAVESJUNIOR.pdf>. Acesso em 28.jan.2016.

CHOUKR, Fauzi Hassan. Palestra sobre “Estado e Política de Segurança Pública”. Publicada em 28.nov.2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WfMTdBiLc>. Acesso em 17.fev.2016.

COMANDO DA MARINHA, Portaria n. 61/MB, de 4 de fevereiro de 2015. Cria o Grupamento de Fuzileiros Navais de São Paulo e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, 05.fev.2015.

COMANDO DO 3º DISTRITO NAVAL. “Nota de Esclarecimento” à Redação do Jornal O Povo, 27.fev.2013. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/cpce/Noticias/Nota%20de%20Esclarecimento%20ao%20Jornal%20O%20Povo.pdf>. Acesso em 15.fev.2016.

COMANDO DO 8º DISTRITO NAVAL. *N-ComGptPatNavSSE – Núcleo do Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste*, 2015. Disponível em: <https://www1.mar.mil.br/com8dn/?q=n-comgptpatnavsse>. Acesso em 17.dez.2015.

COUTO, José Alberto Cunha; Soares, JOSÉ Antônio de Macedo. *Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma*. Campinas: FACAMP Editora, 2013.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. *Budget-in-Brief: Fiscal Year 2009*. Disponível em: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget_bib-fy2009.pdf#page=60. Acesso em: 22.jan.2016.

DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS. Sítio da Gerência de Vistorias, Inspeções e Perícias Técnicas. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/pt-br/comunicacao-social/perguntas-frequentes/gerencia-de-vistorias-inspecoes-e-pericias-tecnicas>. Acesso em: 26.fev.2016.

EDIÇÃO DE LANÇAMENTO DO JORNAL CIDADE DE SANTOS. *Polícia Marítima, desde 1894, de 01.jul.1967.* Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0310d.htm>. Acesso em: 14.jan.2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Sítio governamental *USA Jobs* do *Department of Defense*. Disponível em: <https://dod.usajobs.gov/>. Acesso em 10.fev.2016.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Sítio do Escritório de Projetos do Exército. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/projetos/sisfron.html>. Acesso em 10.fev.2016.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Formação e aproveitamento de pessoal na área de estudos estratégicos. In MONTEIRO, Alvaro Dias *et al* (Orgs.). *Defesa da Amazônia: VII ENABED*. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2014.

FERREIRA, Renato Rangel. *Operações Navais no Século XXI: tarefas básicas do poder naval para a proteção da Amazônia azul*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2011. Disponível em: [https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/biblioteca/monografias/cpem/2011/18CPem11%20MONO%20CMG%20\(FN\)%20RENATO.pdf](https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/biblioteca/monografias/cpem/2011/18CPem11%20MONO%20CMG%20(FN)%20RENATO.pdf). Acesso em 15.fev.2016.

FONTENELE, Anny Karleine Pranciano Cavalcante. *Manual do delegado de polícia federal*. Salvador: JusPODIUM, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário brasileiro da segurança pública de 2015. (Referente a 2014), 2015.* Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado.pdf. Acesso em 08.02.2016.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014. (Referente a 2013), 2014.* Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2014_20150309.pdf. Acesso em 10.11.2015.

FRIEDMAN, George. *The next 100 years: a forecast for the 21st century*. 1st. ed. New York, Anchor Books, 2009.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. Histórico. Disponível em: <http://www.gsi.gov.br/sobre/historico>. Acesso em 15.dez.2015.

GERMAN MARITIME UNIVERSITIES. Sítio. Disponível em: <http://www.german-maritime-universities.de/en/home/>. Acesso em 06.jan.2016.

GOOGLE PUBLICA DATA. *População brasileira em 1967*. Dados baseados em dados do Banco Mundial. Acesso em 17.fev. 2016. Disponível em: https://www.google.com.br/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=sp_pop_totl&idm=country:BRA:ARG:MEX&hl=pt&dl=pt. Acesso em: 17.fev.2016.

GORRILHAS, Luciano Moreira. *Algumas considerações acerca da participação das Forças Armadas em operações no cumprimento da lei e da ordem, notadamente em comunidades cariocas*. In: REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR, p. 189-206. Brasília: 2011.

GUILFOYLE, Douglas. *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*. Londres: University College London, 2012.

HARUO, Flávio. *Pirataria e “novas ameaças”: estratégias de cooperação para prevenção e combate: o papel da Marinha do Brasil no combate à pirataria e roubo armado contra navios no Golfo da Guiné*. Monografia do CPEM. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2013.

IBGE, 2016. *População brasileira*. Consulta em 17.fev.2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 17.fev.2016.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *SUA Treaties*. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>. Acesso em 27.jan.2016.

_____. *Sítio oficial*. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>. Acesso em 15.fev.2016.

_____. *SUA Treaties*. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>. Acesso em: 20.12.2015.

JORNAL FOLHA DE S. PAULO. *Carros sem gasolina e lanchas paradas retratam lado B da PF*, de 14.fev.2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1739366-carros-sem-gasolina-e-lanchas-paradas-retratam-lado-b-da-pf.shtml>. Acesso em 17.fev.2016.

JORNAL FOLHA DE S. PAULO. *SP registra taxa anual de homicídio de 8,73 por 100 mil, a menor desde 1996*, de 26.jan.2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1733562-sp-registra-taxa-anual-de-homicidio-de-873-por-100-mil-a-menor-desde-1990.shtml>. Acesso em: 27.jan.2016.

_____. *No Pará polícia encontra submarino que seria usado para tráfico de drogas*, 17.dez.2015. <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/12/1720709-no-para-policia-encontra-submarino-que-seria-usado-para-traffic-de-drogas.shtml>. Acesso em 19.dez.2015.

JORNAL O ESTADO DE S. PAULO. *Gilmar Mendes apoia poder de polícia às Forças Armadas*, 06.nov.2009A. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gilmar-mendes-apoia-poder-de-policia-as-forcas-armadas,462273>. Acesso em: 11.fev.2016.

_____. *Para Tarso, polícias não serão afetadas por mudanças na Defesa*, 06.nov.2009B. Disponível em

<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-tarso-policias-nao-serao-afetadas-por-mudancas-na-defesa,462339> . Acesso em: 11.fev.2016.

_____. *Governo Lula quer dar poder de polícia às Forças Armadas*, 06.nov.2009c. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,governo-lula-quer-dar-poder-de-policia-as-forcas-armadas,462091>. Acesso em: 11.fev.2016.

_____. *‘Queremos 2% do PIB obrigatoriamente para as Forças Armadas’, diz Aldo*, de 23.fev.2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,queremos-2-do-pib-obrigatoriamente-para-forcas-armadas--diz-aldo,10000017591>. Acesso em: 24.fev.2016.

KEARSLEY, Harold J. *Maritime Power and the Twenty-First Century*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, 1992.

KILIAN, Rudibert Júnior. *Cenarização: a ferramenta essencial para uma estratégia efetiva*. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

KRASKA, James. *Maritime power and the law of the sea : expeditionary operations in world politics*. New York: Oxford University Press, 2011.

MENEFEE, Samuel Pyeatt. *An Overview of Piracy in the First Decade of the 21st Century, in Legal Challenges in Maritime Security*. Editado por Myron H. Nordquist et al. Leiden: Nijhoff, 2008.

MANUAL DE OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM. 2 ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

MARIN, Claudio. *As políticas de segurança nacional no Brasil: 1930-2007*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

MARINHA DO BRASIL. *Concurso público para ingresso no quadro técnico do corpo auxiliar da Marinha (CP-T) em 2015*. Disponível em: https://www.ensino.mar.mil.br/marinha/Edital.pdf?id_file=2903. Acesso em 28.jan.2016.

MARINHA DO BRASIL. *Instrução Normativa n. 1/MB/MD, de 7 de junho de 2011. Conceito para a expressão “Águas Jurisdicionais Brasileiras” perante a Marinha do Brasil*.

MARINHO, Bruno Costa. *A (in)eficiência do Tratado de Cooperação Amazônica no combate aos crimes ambientais nos rios fronteiriços da Amazônia brasileira*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=548669c53491d759>. Acesso em 12.mar.2016.

MARTINS, Etienne Coelho. *Direito Internacional e Segurança Pública: a questão do tráfico internacional de armas*. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2011.

MASSON, Cleber. *Código Penal Comentado*. São Paulo: MÉTODO, 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA, tópico de “Ensino e Pesquisa” do sítio oficial da Escola Superior de Guerra (ESG), s/d. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/escola-superior-de-guerra-esg>. Acesso em: 10.12/2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Plano Nacional de Segurança Pública Portuária*. Brasília: dezembro/2002. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/planonacional.pdf>. Acesso em 14.nov.2015.

MONTEIRO, Álvaro Augusto Dias. *O Emprego do Poder Naval na Defesa da Amazônia Azul*. Palestra ministrada no Seminário Amazônia Azul. Rio de Janeiro: Escola Naval, 15.out.2010.

MORE, Rodrigo F. *Reflexões sobre a formação de um pensamento oceanopolítico brasileiro*. In: Rodrigo Fernandes More; Ilques Barbosa Junior. (Org.). *Amazônia Azul : política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. 1ed.Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012, v. 1, p. 232-248.

MORE, Rodrigo F; BARBOSA JUNIOR, I. (Org.). *Amazônia Azul : política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012.

MORE, Rodrigo F; BEIRAO, A. P. *A gestão da zona costeira sob a ótica da obrigação de proteção e preservação do meio marinho na Convenção de Direito do Mar*. In: Rodrigo Fernandes More, Maria Luiza Machado Granziera, Alcindo Gonçalves. (Org.). *Desafios ambientais da Zona Costeira*. 1ed.São Paulo: Essencial Idea Publishing, 2014, v. 1, p. 130-147.

MORE, Rodrigo F; REI, F. C. F. . *Os 30 anos da convenção das Nações Unidas sobre direito do mar: desafios e elementos de reflexão para o Brasil*. In: Rodrigo Fernandes More; Ilques Barbosa Junior. (Org.). *Amazônia Azul : política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. 1ed.Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012, v. 1, p. 179-204.

MOURA NETO, Julio Soares de. *Defendendo o pré-sal*. In: JOBIM, N.A.; ETCHEGOYEN, S. W., ALSINA, J. P. *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MOURA NETO, Júlio Soares de. *O Comando da Marinha*. In: CONFERÊNCIA PARA OS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS MILITARES: CAEPE, CPEM, CPEAEx, CPEA, 2013, Rio de Janeiro, RJ. Rio de Janeiro: ECEMAR, 2013.

MOURA, José Augusto A. de. *A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos*. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014.

NAVARRO, Ronaldo França. *A Guarda Nacional: Necessidade ou retrocesso*. Rio de Janeiro: ECEME, 2006.

NORMAM-07/DPC. Normas da atividade marítima para as atividades de inspeção naval. 2003.

NOTÍCIA DO G1. *'Não existe policial ferroviário federal', explica a PF-PE, sobre prisão de 23*, de 28.fev.2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/02/nao-existe-policial-ferroviario-federal-explica-pf-pe-sobre-prisao-de-23.html>. Acesso em: 10.jun.2015.

ONU. Division For Ocean Affairs And The Law Of The Sea, 2013. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm. Acesso em 10.out.2015.

ONUOHA, Freedom C. *Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm*. Al Jazeera Centre for Studies, 2012.

PELLET, Alan *et al.* *Droit International Public*. 8^o édition. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2009.

PORTAL BRASIL. *Marinha divulga balanço da Operação “Amazônia Azul” 2015*. Publicado em 11.mar.2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/03/marinha-divulga-balanco-da-operacao-201camazonia-azul201d-2015>. Acesso em: 28.jan.2016.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; Diniz, Eugenio; Raza, Salvador Ghelfi. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. - 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Rosenberg, David. *The political economy of piracy in the south china sea*. Naval War College Review, V. 62, n. 3, 2012.

SALVAMAR BRASIL. *Sítio do Serviço de Busca e Salvamento da Marinha do Brasil*. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/salvamarbrasil/index.html>. Acesso em: 12.02.2016.

SAÚDE GLOBAL, *sítio oficial*, 2015. Disponível em <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2015/07/cnudm.pdf>. Acesso em: 10.jan.2016.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. *Desafios Estratégicos para a segurança e defesa cibernética*. 2011. Disponível em: http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/Seguranca_Cibernetica_web.pdf. Acesso em: 11.out.2015.

SECRETARIA DE PORTOS. *Sítio oficial*. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/gestao/companhias-docas>. Acesso em 19.9.2015.

SEGURANÇA PORTUÁRIA EM FOCO. *Guarda executa ações do Estado*. Notícia de fev.2013. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2013/02/guarda-executa-acoes-do-estado-diz.html>. Acessado em 19.9.2015.

_____. *CDP põe em ação plano de contingência à segurança portuária*. Notícia de 18.jan.2016. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2016/01/guardas-portuarios-sao-presos-por.html>. Acesso em: 27.jan.2016.

_____. *Sítio*. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/p/quem-somos.html>. Acesso em 06.jan.2016.

_____. *Guardas portuários são presos por ligação com o narcotráfico internacional*. Notícia de 21.jan.2016. Disponível em: <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2016/01/guardas-portuarios-sao-presos-por.html>. Acesso em: 27.jan.2016.

SENADO FEDERAL. A sociedade e as Forças Armadas: debate sobre militares, defesa nacional e segurança pública no Brasil. Em discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal. Ano 3 – n. 10 – março de 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/sociedade-armadas-debate-militares-defesa-nacional-seguranca.aspx>. Acesso em 17.nov.2015.

SITE PODER NAVAL. “Obras do núcleo do comando do grupamento de patrulha naval do su;-sudeste são iniciadas”, 11.out.2014. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2014/10/11/obras-do-nucleo-do-comando-do-grupamento-de-patrulha-naval-do-sul-sudeste-sao-iniciadas//>. Acesso em: 10.set.2015.

_____. *Nova especialidade na Marinha do Brasil: Segurança do Tráfego Aquaviário*, de 17.fev.2016. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2016/02/17/nova-especialidade-na-marinha-do-brasil-seguranca-do-trafego-aquaviario/>. Acesso em: 18.fev.2016

SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

THÉRY, Hervé. *Atlas do Brasil: Disparidades e Dinâmicas do Território*. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

TILL, Geoffrey. *Seapower: A guide for the Twenty-First Century*. 2. ed. Londres: Frank Cass Publishers, 2009.

TURNER, Stansfield. *Queime antes de ler*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Proliferation Security Initiative Participants*. June 9, 2015. Disponível em: <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>. Acesso em 27.jan.2016

UNCLOS. *Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements as at 02 January 2015*, 2015. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea. Acesso em: 20.jan.2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Relação de candidatos inscritos por vaga nos concursos de acesso ao curso de DGEI-UFRJ, 2014. Disponível em: <http://www.dgei.ufrj.br/images/Relacao-inscritos-por-vaga-DGEI.pdf>. Acesso em 05.jan.2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Sítio do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST), s/d. Disponível em: <http://www.ppgest.uff.br/index.php/pro-defesa-e-o-ppgest>. Acesso em: 04.01.2016.

UNODC. *Combating Transnational Organized Crime Committed at Sea*. New York: United Nations, 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/organized-crime/GPTOC/Issue Paper - TOC at Sea.pdf>.

VIDIGAL *et al.* *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global status report on violence prevention 2014*, 2014. Disponível em:

http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/en/. Acesso em 20.11.2015.

ZANELLA, Tiago V. *Jurisdição penal em mar territorial brasileiro: contributo para a análise da aplicação da lei penal e poder jurisdicional sobre o mar territorial do Brasil*. 2014. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Artigo-Tiago-Zanella.pdf>. Acesso em: 05.jan.2016.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.