

O PODER DE POLÍCIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO COMBATE AOS CRIMES AMBIENTAIS OCORRIDOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA

Carlos Alberto Martins de Barros¹

Introdução

O presente trabalho insere-se no universo das pesquisas na área do Direito Constitucional, mais especificamente do Direito Ambiental, pois trata do tema: “O Poder de Polícia do Exército Brasileiro no Combate aos Crimes Ambientais Ocorridos nas Regiões de Fronteira”.

A idéia de abordar o tema surgiu quando da oportunidade de realizar a minha primeira especialização, em Direito Militar, em 2007, quando tive contato mais estreito com o assunto e, posteriormente, tive a oportunidade de trabalhar em uma das assessorias jurídicas do Exército.

Já em 2009, tive a oportunidade de realizar a especialização em Direito Ambiental, tal curiosidade aumentou, pois era a oportunidade de trabalhar em cima de dois assuntos que despertam bastante a curiosidade das pessoas, quais sejam: Forças Armadas e Meio Ambiente.

Neste trabalho examinaremos a legislação que dispõe sobre as atribuições das Forças Armadas no âmbito da proteção ambiental, contextualizando-a e cotejando-a com as normas constitucionais que regulam a matéria.

A importância do tema é inequívoca, pois impensado seria, ou mesmo impossível, a sobrevivência do ser humano sem o meio ambiente, que vem sendo, ao longo de diversos anos, explorado de forma predatória e indiscriminada, sob o pretexto do desenvolvimento acima de tudo.

¹ Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e em Direito pela Universidade Estácio de Sá, possui especialização em Direito Militar pela Universidade Gama Filho (UGF) e em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Atualmente é oficial de carreira do Exército Brasileiro.

A ganância indiscriminada do ser humano, que quer sempre mais e mais, também colabora para a exploração desenfreada dos recursos naturais que acabam culminando com a extinção de diversas espécies da flora e da fauna.

Este trabalho se inicia com a nossa Carta Magna, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (CRFB/88), que, em seu artigo 142, dispõe sobre as missões constitucionais das Forças Armadas.

Com a leitura desse artigo, observa-se claramente que as funções constitucionais das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são as de defesa da Pátria, de garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Contudo, ao observarmos o parágrafo 1º do referido artigo, este determina que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. É a partir desse contexto normativo que desenvolveremos em nosso estudo a análise das Leis Complementares nº 117 e nº 136, de 2 de setembro de 2004 e 25 de agosto de 2010, respectivamente, que alteraram e acrescentaram alguns dispositivos à Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que trata das normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, principalmente no que tange à inserção dos artigos 16-A e 17A, artigos estes que examinaremos mais a miúdo no transcorrer desse trabalho.

Serão essas Leis e, principalmente, os já citados artigos 16-A e 17-A da Lei Complementar nº 97, o foco do nosso estudo, pois determinam, o primeiro, que 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 patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito, e o segundo, em seu inciso IV, que cabe ao Exército, como atribuições subsidiárias particulares, dentre outras, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, além de prisões em flagrante delito.

Apesar da pequena repercussão do tema junto à sociedade civil, ele suscita controvérsias quanto a sua aplicação, pois atribui competência, principalmente, ao Exército Brasileiro, instituição que será analisada mais especificamente neste trabalho, que vão além daquelas previstas no artigo 142 da CRFB/88.

O tema é bastante interessante, principalmente, por englobar, como já citado, dois institutos muito intrigantes e que provocam muitas curiosidades e dúvidas, quais sejam, as Forças Armadas e meio ambiente, sendo este último um assunto que se encontra muito em voga atualmente, podendo ser encontrado, quase que diariamente nos noticiários e jornais do país. São assuntos como o efeito estufa, o aquecimento global, o degelo das calotas

polares, o aumento dos níveis dos mares, dentre outros tão importantes quanto estes, que ganham destaque nos principais veículos de comunicação do país.

Urge, assim, a necessidade de se discutir o tema de forma ampla e aberta, trazendo à tona as possíveis controvérsias, a doutrina e as jurisprudências existentes, haja vista a sua grande importância e atualidade, principalmente por se tratar de meio ambiente, assunto que, a cada dia está mais em pauta, como pudemos observar, recentemente, na Conferência sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (COP-15) realizada em Copenhague, na Dinamarca, no final do ano passado, com representantes de 193 países.

O presente trabalho será dividido em capítulos para maior compreensão do leitor. No primeiro capítulo traremos as principais definições envolvendo o tema. Já no segundo capítulo, traremos um breve histórico da legislação ambiental no país e o Exército Brasileiro em relação às mesmas. O terceiro capítulo trará a missão constitucional do Exército. No quarto capítulo e último do desenvolvimento, abordaremos o assunto principal do trabalho, o poder de polícia do Exército no combate aos crimes ambientais na faixa de fronteira terrestre. Finalmente, na conclusão, será apresentado o resultado do estudo, restando claro que este trabalho não esgotará o tema, sendo mais uma mera colaboração para o assunto.

Por fim, para o estudo mais completo do tema será adotada neste trabalho a pesquisa bibliográfica, utilizando-se como principais fontes: livros, revistas, periódicos, artigos da internet e jurisprudências sobre o tema.

1. A Missão Constitucional do Exército Brasileiro

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 142 prevê:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

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

Desta forma, e conforme disposto no supracitado artigo, são bem claras as missões constitucionais das Forças Armadas, das quais fazem parte a Marinha de Guerra, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira, quais sejam, a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Apesar da Constituição, no seu artigo 142, tratar das Forças Armadas como um todo e tendo em vista o Exército Brasileiro (Força Terrestre) estar inserido neste contexto (Forças Armadas), além do fato do mesmo ser o objeto do estudo deste trabalho, passaremos a substituir, somente para estes fins, a expressão Forças Armadas pela expressão Exército Brasileiro com o objetivo de facilitar a compreensão.

Feita essa ressalva, analisemos cada uma dessas missões constitucionais individualmente. A primeira, a defesa da Pátria, que é a atribuição precípua do Exército e, sem dúvida, a mais importante. Mais do que isso, é a atividade-fim de qualquer exército do

mundo, pois sem ela não haveria a necessidade de homens organizados e preparados para as batalhas. Tais missões se resumem às operações padrões nas quais poderão ser empregados os exércitos e que foram descritos no item anterior deste trabalho.

A missão de garantia dos poderes constitucionais implicaria na ingerência federal, através da atuação Exército, acordada entre os três Poderes constitucionais, imposta para dar cumprimento à lei, ordem do Executivo ou decisão judicial, abrangida as três diferentes esferas do poder. Nesse contexto, o Exército poderá atuar realizando o acompanhamento da situação ou prestando apoio às ações desenvolvidas pelas demais expressões do Poder Nacional, realizando ação de presença em todo o território nacional e assumindo encargos de segurança pública, quando determinado pelo Presidente da República. Nas situações de maior gravidade, a garantia dos poderes constitucionais poderá ser conduzida através da decretação da intervenção federal, do estado de defesa ou do estado de sítio, institutos previstos na própria Constituição nos seus artigos 136 e seguintes.

Com relação à garantia da lei e da ordem, as operações são muito semelhantes às de garantia dos poderes constitucionais, podendo, às vezes, ser confundidas ou, até mesmo, em algumas operações, existirem as duas missões ao simultaneamente.

Terminada a análise das missões especificadas no *caput* do artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil, perguntamos: onde se enquadrariam, constitucionalmente, as missões particulares atribuídas ao Exército Brasileiro pelos artigos 16-A e 17-A da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, dentre as quais a de atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito?

Tal questionamento é o foco deste trabalho, e a tarefa de respondê-lo não é fácil, tendo em vista a existência de controvérsias e entendimentos distintos a respeito do assunto, que serão expostos no tópico a seguir.

2. O Poder de Polícia do Exército Brasileiro no Combate aos Crimes Ambientais na Faixa de Fronteira Terrestre

Como foi visto no item anterior, as missões constitucionais do Exército Brasileiro são bem específicas e estão discriminadas no artigo 142 da Constituição Federal. Tais missões são a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Todavia, o parágrafo 1º do referido artigo constitucional, prescreve que “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”.

Com base neste parágrafo, foram editadas as Leis Complementares nº 117 e nº 136, de 2 de setembro de 2004 e 25 de agosto de 2010, respectivamente, que alteraram e acrescentaram alguns dispositivos à Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que trata das normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O artigo 16-A da Lei Complementar nº 97, assim dispõe:

“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.

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo.”

Já o artigo 17-A da Lei Complementar nº 97, em seu inciso IV, assim dispõe:

“Art. 17A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

[...]

IV - atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

a) patrulhamento;

b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

c) prisões em flagrante delito.”

Em relação a essas competências, mais especificamente a efetiva atuação do Exército como polícia no combate aos crimes ambientais na região da faixa de fronteira, existem alguns entendimentos dissonantes. Alguns autores sustentam que tal atuação é inconstitucional, pois o referido parágrafo 1º do artigo 142, da CRFB/88, quando determina que “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”, está se referindo exclusivamente às missões constitucionais previstas no *caput*. Outros afirmam exatamente o contrário, que o Exército tem condições, desde a publicação da Lei Complementar nº 117/04, de atuar, como polícia, na repressão aos crimes ambientais e transfronteiriços. E uma última corrente, também entende que a citada Lei Complementar não fere em nada a Constituição da República Federativa do Brasil e está amparada, de forma clara, pelo parágrafo 1º do seu artigo 142, todavia com algumas ressalvas, que veremos mais adiante.

A Lei Complementar nº 117 concede poderes ao Exército Brasileiro para, em situação de normalidade institucional, atuar, permanentemente, na faixa de fronteira terrestre, desenvolvendo ações preventivas e repressivas no combate a delitos transfronteiriços e ambientais, sem a necessidade de determinação presidencial.

Começaremos o nosso estudo pelo ponto de vista da inconstitucionalidade de tal dispositivo, passando, posteriormente, aos outros entendimentos.

Os que defendem a inconstitucionalidade da Leis Complementares nº 117 e nº 136, principalmente em relação aos artigos 16-A e 17-A, partem do princípio de que o

legislador extrapolou os limites que foram definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois o parágrafo 1º do seu artigo 142 abrangeria a organização, o preparo e o emprego referentes, exclusivamente, às missões constitucionais previstas no *caput* do artigo, quais sejam: defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Amparando-se nesse entendimento, qualquer missão ou ordem no sentido de cumprir as missões subsidiárias particulares prevista nos citados artigos 16-A e 17-A, seria totalmente inconstitucional.

Ademais, insta frisar que a função de Polícia de Fronteira não foi repassada à Força Terrestre. Isso porque tal atribuição representa verdadeira missão constitucional da Polícia Federal (PF) e assim continua sendo, de acordo com o que prevê o parágrafo 1º do artigo 144 da CRFB/88:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

[...]

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

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

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

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

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.”(grifo nosso)

Cabe ressaltar, também, que a teor do artigo 144 supra, o Exército Brasileiro não integra o sistema de segurança pública brasileiro. Vale destacar que se trata de um rol taxativo, ou seja, não pode ser ampliado, por representar “*numerus clausus*”, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, adotado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.182, em 24 de novembro de 2005, que teve como relator o Senhor Ministro Eros Grau²:

“Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O artigo 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, **que esta Corte já firmou ser *numerus clausus***, para alcançar o Departamento de Trânsito.”(grifo nosso)

2 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>. Acesso em 03/03/2010.

O entendimento de que as missões subsidiárias particulares previstas nos artigos 16-A e 17-A é totalmente inconstitucional é, “*ipisi literis*”, o mesmo do doutor Caio Márcio de Britto³, Juiz de Direito do Estado do Mato Grosso do Sul, que ao comentar as disposições da Lei Complementar nº 97/99, em especial o inciso IV do artigo 17A, se pronunciou, *in verbis*:

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

Diz-se que o que se pensava ser lei, declarada inconstitucional, lei não era.

Tendo o legislador constituinte autorizado o legislador extravagante tão somente disciplinar através de Lei Complementar as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas (art. 142 § 1º CF/88) para a garantia dos poderes constituintes, da lei e da ordem, tudo o que extrapolar esta autorização deverá ser considerado inconstitucional e como tal, deixar de ser reconhecido como lei.”

O eminente jurista questiona a validade dessa atribuição concedida ao Exército Brasileiro frente aos dispositivos que consagram a missão constitucional da Força Terrestre, entendendo que esta somente estará autorizada a agir para a defesa da Pátria, para a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Logo, qualquer ato que extrapole a previsão inculpada no artigo 142 da CRFB/88 está eivado de inconstitucionalidade. Por óbvio, não considera que a atuação na faixa de fronteira combatendo os ilícitos ambientais e transfronteiriços ali praticados seja atribuição da Força Terrestre, acrescentando ainda:

“Não se sabe, nem ao menos, o que vem a ser crimes ditos transfronteiriços para autorizar a intervenção do Exército na sua prevenção e repressão. Crime de tráfico de drogas internacional não pode ser considerado transfronteiriço, vez que o próprio legislador, através da recém publicada Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006, o definiu como crimes transnacionais, diferenciando-o do tráfico dito “nacional”, o que de certa forma, também não legitimaria a atuação do Exército com os órgãos de segurança estaduais, mas tão somente os federais.”

Os doutrinadores adeptos dessa corrente defendem, ainda, que caso o Exército Brasileiro venha a ser empregado nos termos do artigo 16-A e do inciso IV do artigo 17A da LC 97/99, haverá flagrante desvio de finalidade, além de usurpação de função constitucionalmente afeta a outro órgão específico da Administração Pública Federal, o que não é admitido no ordenamento jurídico pátrio, nem mesmo na forma de sobreposição de funções.

3 BRITO, Caio Márcio de, **Operação Jauru - Impropriedades Jurídicas**. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/noticias/artigos/20061129165750.pdf>. Acesso em: 03/03/2010.

Wladimir Costa de Oliveira⁴, em seu trabalho, menciona, em diversas passagens, a possível inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 17A da Lei Complementar 97/99, “in verbis”:

“A competência subsidiária da Força Terrestre criada dessa forma legal é questionável, visto que a Constituição Federal traz no § 1º do artigo 142, que a Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas, portando, não autoriza a criação de atribuições, mesmo que subsidiária. Pois, ao tratar da segurança pública em áreas fronteiriças, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 conferiu essa atribuição a Polícia Federal como dispõe o inciso III, do § 1º, do artigo 144. As alterações trazidas pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004, e o projeto de lei que pairava a época já nasceram com vícios que deveriam ser supridos com uma reavaliação.

[...]

Foi apresentado por um senador e a matéria nele tratada é da competência do presidente da república. Também atropelava a competência da Polícia Federal, cujas ações – por falta de agentes, de apoio ou de recursos, mas, também, por omissão e cumplicidade de muitos – têm sido ineficazes.

Além do mais, as soluções apresentadas atacavam o efeito e não a causa. Se a Polícia Federal, a quem cabe a repressão aos crimes fronteiriços está desaparelhada, a solução está em corrigir essa deficiência e não transferir a responsabilidade para as Forças Armadas.

Fica evidente que entre lotar maior número de agentes e delegados da polícia federal na região amazônica e determinar que o mesmo trabalho seja feito por um pelotão do Exército, com um salário modestíssimo e sem diárias, o governo prefere a solução aparentemente mais barata, se considerado apenas o dinheiro gasto. Mas qual será o custo de empurrar o problema para a caserna de uma forma que amplia e distorce suas atribuições?”

Wladimir ainda completa:

“A concessão do poder polícia cabe ao Poder Constituinte. Nem o Executivo nem o Legislativo têm atribuição para isso. Portanto, a lei complementar, aprovada em setembro de 2004, não é um suporte legal.

[...]

A prevenção e a repressão de crimes de faixa de fronteira, assim como os delitos ambientais, cabem a Polícia Federal, por determinação expressa da Constituição. É inconstitucional, portanto, essa parte da lei complementar que deu ao Exército o poder de polícia para “atuar isoladamente” nesses casos.”

O ilustre professor ARRUDA⁵ vai além ao dizer que:

“Mesmo sendo o Presidente da República a autoridade que detém o poder de policial federal no mais alto nível e também o comandante-em-chefe das Forças Armadas, não pode ele transferir as atribuições de uma para outras das instituições. Nem o Congresso Nacional pode fazê-lo. A barreira intransponível é a Constituição,

4 OLIVEIRA, Wladimir Costa de, **O Poder de Polícia e as Forças Armadas na Atuação de Segurança Pública**, 2007. Disponível em: <http://www.cesdim.org.br/temp1.aspx?PaginaID=122>. Acesso em: 04/03/2010.

5 ARRUDA apud, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

que fixou as missões que cabem a cada uma delas. As Forças Armadas no artigo 142 e a Polícia Federal no artigo 144

As formas utilizadas para o uso político das Forças Armadas, eufemisticamente denominados de convênio, acordo, protocolo, entre outros, são inadequadas, uma vez que o fim visado é ilícito, ou seja, burlar a Constituição. Portanto, em um estado democrático de direito deve-se observar e seguir com veemência a Lei Maior que vige no país.”

Por fim, esses doutrinadores consideram que, a par da exaustividade do artigo 144 da CRFB/88, é do artigo 142 que se extrai fundamento de validade para a atuação das Forças Armadas e, conseqüentemente, do nosso Exército Brasileiro, atuação esta que não se dá direta ou primordialmente na segurança pública.

Em posição diametralmente oposta encontram-se aqueles que sustentam que o Exército tem condições, desde a publicação da Lei Complementar nº 117/04, de atuar, como polícia, na repressão aos crimes ambientais e transfronteiriços.

Na mesma linha trilhou o Ministério Público Federal na Ação Civil Pública nº 2009.70.04.000708-4, ajuizada junto à 1ª Vara Federal de Umuarama/PR.

Nessa ação, o Ministério Público Federal entendeu que, apesar de a atuação das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar serem intensas e exaustivas no combate ao contrabando e ao tráfico de drogas na região de fronteira, a mesma ainda não era suficiente para a repressão de grande parte desses delitos, fazendo-se necessária a presença permanente do Exército Brasileiro nessa área, que denominam de “área de total desrespeito às leis e à sociedade brasileira”.

Na petição inicial da referida Ação Civil Pública, consta a informação nº 395/Conjur-2008, do Advogado da União, Doutor Bruno Correia Cardoso:

“Como resposta, recebeu este Parquet cópia da Informação nº. 394/Conjur-2008, exarada pelo Advogado da União, Doutor Bruno Correia Cardoso, para instrução do Inquérito Civil Público nº 1.25.003.119898/2007-10, em trâmite na Procuradoria da República de Foz do Iguaçu, que trata do mesmo tema que o Procedimento Administrativo em anexo, na qual se afirmou que a Lei Complementar 97/99 consagra que a cooperação na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional é atividade regular, ainda que subsidiária dos Comandos Militares respectivos.”

Entende, o Ministério Público Federal que, de acordo com o artigo 21, inciso XXII da Constituição Federal de 1988, compete à União o policiamento e a fiscalização das regiões de fronteira e que a existência de uma faixa de fronteira de 150 Km com fiscalização eficaz é essencial à segurança pública e à defesa do território, observando, ainda, que houve uma preocupação do legislador em estabelecer a segurança pública como um direito de todos e dever do Estado de promovê-la de forma eficiente. Desta forma, o Exército, por fazer parte do Estado, tem o dever de promovê-la.

O Ministério Público resume o seu entendimento na citada Ação Civil Pública da seguinte forma:

“Assim, é a atribuição permanente das Forças Armadas, em situação de normalidade institucional, as missões de segurança pública contidas no artigo 17-

A, IV, executando operações relacionadas com a segurança pública, com objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros, bem como, efetuar a fiscalização e o controle da fronteira, impedindo que adentrem em nosso País a maioria dos instrumentos utilizados ou motivadores da prática de inúmeros delitos. Assim, existe lei que determina, ao Exército Brasileiro, as funções de fiscalização em fronteiras, dessumindo-se daí, a OMISSÃO DA UNIÃO na prestação de tais serviços.”

Há uma terceira e última corrente a respeito do tema, que entende ser constitucional o dispositivo previsto na Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 117/04, todavia, a aplicação do mesmo deverá ocorrer com ressalvas.

Para esses doutrinadores, que a atuação na faixa de fronteira é uma atribuição subsidiária particular do Exército, ou seja, não é a atividade fim da instituição, todavia, mas lhe é conferida de forma subsidiária, por meio de leis ou decretos.

Dessa forma, a atuação do Exército nesse tipo de missão não deverá comprometer sua destinação constitucional, como dispõe a própria Lei Complementar nº 97/99 no parágrafo único do seu artigo 1º:

“Art. 1º As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.
Parágrafo único. Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.”

Nessa senda, e a título de esclarecimento, faz-se necessário delimitar o que significa, juridicamente, o termo “subsidiário”, de onde se origina “subsidiariedade”. Para tal, valemo-nos das lições extraídas da obra *Vocabulo Jurídico* do mestre De Plácido e Silva⁶:

“**SUBSIDIÁRIO.** Do latim *subsidiarius* (que é de reserva, que é de reforço), na linguagem vulgar designa o que vem em segundo lugar, isto é, é secundário, auxiliar, ou supletivo. Nesta razão, o que se mostra subsidiário, como secundário, revela, ou pressupõe, o principal, a quem vem, conforme as circunstâncias, auxiliar, apoiar ou reforçar. Neste aspecto, pois, as locuções:
Responsabilidade subsidiária entende-se a que vem reforçar a responsabilidade principal, desde que não seja esta suficiente para atender os imperativos da obrigação assumida [...]”

Para reforçar tal entendimento a ilustre Maria Helena Diniz⁷ em seu *Dicionário Jurídico* assim descreve:

6 SILVA, De Plácido e. **Vocabulo Jurídico**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003.

7 DINIZ, Maria Helena, **Dicionário Jurídico - Volume 1**, 2 ed. rev. atual.e aum. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 404.

“**ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS PARTICULARES DO EXÉRCITO.** Direito Militar. Além de outras ações cabe ao Exército: a) contribuir para a formação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre; b) cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante; c) cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; d) atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, realizando, dentre outras, as ações de: patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito.”

Tais atividades, como já citado anteriormente, não deverão ser confundidas com as missões decorrentes das atividades de Garantia da Lei e da Ordem, apesar das suas similitudes.

A atuação do Exército para a garantia da lei e da ordem ou mesmo no combate aos delitos ambientais e transfronteiriços, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, somente deverá ocorrer de acordo com as diretrizes estabelecidas em ato do Presidente da República e após esgotados todos os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no já abordado artigo 144 da CRFB/88.

Tais condições deverão ser assim consideradas quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo Chefe do Poder Executivo Federal, ou até mesmo Estadual, como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional, como prevê os parágrafos 2º e 3º do artigo 15 da Lei Complementar nº 97/99:

“Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

[...]

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

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

Resta claro, então, que o Exército Brasileiro somente poderá agir nos moldes preconizados pela Lei Complementar nº 97/99, quando os órgãos previstos constitucionalmente para a manutenção da segurança pública estiverem desorganizados, sob o caos, ou seja, tornaram-se ineficientes e a segurança pública estiver reconhecidamente falida por ato formal do Presidente da República ou do Governador do Estado, sem condições de garantir a ordem, a segurança das pessoas e do patrimônio, mais precisamente em relação à ineficiência da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Cíveis, das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Em relação especificamente ao combate aos crimes ambientais na faixa de fronteira, outro fato que deve ser destacado, e que grande parte da doutrina deixa claro, é que a função de polícia de fronteira em momento algum foi repassada ao Exército Brasileiro, permanecendo como atribuição da Polícia Federal (PF), como já foi abordado neste trabalho.

Assim, a missão de polícia de fronteira continua sendo da Polícia Federal, apenas com a peculiaridade de que esta, com a edição da Lei Complementar nº 117/04, passou a contar com o auxílio de uma instituição que se faz presente de modo permanente em grande parte da faixa de fronteira nacional.

O emprego do Exército (Força Terrestre) nessas missões subsidiárias, poderá ocorrer de forma isolada ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, abrangendo ações como patrulhamento, revista de pessoas, de veículos e aeronaves, bem como prisão em flagrante delito, sempre que os crimes se caracterizem como transfronteiriços ou ambientais⁸.

Cabe ressaltar, também, que as ações empreendidas não se resumem àquelas citadas no parágrafo anterior, abrangendo todas as que a Força Terrestre entender necessária para o bom cumprimento da missão. Contudo, a revista de pessoas, veículos e aeronaves deverá limitar-se aos casos em que existam fundadas suspeitas da ocorrência de ilícitos ambientais ou transfronteiriços, pois a Lei não autoriza medidas amplas a ponto de justificar ações desnecessárias, até mesmo pelo fato de envolver restrição de direitos individuais, devendo ser interpretada de forma restritiva.

O que poderá acontecer, e na grande maioria das vezes ocorre, são os desdobramentos naturais oriundos da missão original, quais sejam: a apreensão de pessoas e material ilícito, momento em que a tropa em atuação não poderá se descuidar das medidas indispensáveis à legalidade das operações, tais como a lavratura de termo de apreensão e a entrega dos objetos aos órgãos de segurança pública, pois ao Exército cabe apenas o combate aos crimes ambientais, e não a guarda do que foi apreendido, tendo em vista tratar-se de encargo dos órgãos de polícia judiciária comum, visando a instauração dos respectivos inquéritos policiais. Somente em situações excepcionais que a justifique tais objetos poderão permanecer de posse do Exército, pelo tempo necessário para a chegada dos órgãos de segurança pública no local e a transferência de sua guarda e controle.

8 Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1992.

Com relação, ainda, ao emprego do Exército de forma subsidiária, o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, é bem claro com relação à referida atuação ser episódica, em área previamente definida e possuir a menor duração possível, mostrando, assim, de forma incontestada que a atuação da Força Terrestre não poderá jamais se dar de forma definitiva, “in literis”:

“Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que **deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível**, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contêm com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.” (grifo nosso)

Ainda com relação ao emprego da Força Terrestre, conquanto a atribuição do Exército em relação à faixa de fronteira seja permanente no sentido da defesa da pátria, não se pode olvidar que a sua atuação nesse mister é eventual, não ininterrupta, uma vez que, à luz do texto constitucional, constitui missão precípua da PF.

Cabe ressaltar que, especificamente em relação aos crimes ambientais, a atuação da Força Terrestre deverá estar focada, em princípio, sobre os seguintes ilícitos previstos na Portaria nº 061, de 16 de fevereiro de 2005, do Comandante do Exército:

– a prática de atos lesivos ao meio ambiente, definidos na Lei de Crimes Ambientais - Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; no Código Florestal - Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1975; e no Código de Proteção à Fauna - Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967;

– a exploração predatória ou ilegal de recursos naturais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998); e

– a prática de atos lesivos à diversidade e à integridade do patrimônio genético do País, definidos na Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001.

O teor dessa Portaria evidencia a plausibilidade da última orientação doutrinária acima explicitada.

Do cotejo dos artigos 142 e 144, da Constituição da República Federativa do Brasil, infere-se que a atuação do Exército Brasileiro no combate aos crimes transfronteiriços e ambientais é inconstitucional, pois, a função de Polícia de Fronteira não foi repassada à Força Terrestre, verdadeira missão constitucional da Polícia Federal (PF), além de que, a teor do artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, o Exército Brasileiro não integra o sistema de segurança pública brasileiro, que se trata de um rol taxativo, ou seja, não pode ser ampliado, por representar “*numerus clausus*”, consoante o já citado entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, caso o Exército Brasileiro venha a ser empregado nos termos do artigo 16-A e do inciso IV do artigo 17A da LC 97/99, haverá flagrante desvio de finalidade, além de usurpação de função constitucionalmente afeta a outro órgão específico da Administração Pública Federal, o que não é admitido no ordenamento jurídico pátrio, nem mesmo na forma de sobreposição de funções.

Conclusão

Após a análise das Leis Complementares nº 117 e nº 136, de 2 de setembro de 2004 e 25 de agosto de 2010, respectivamente, que alteraram e acrescentaram alguns dispositivos à Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que trata das normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, principalmente no que tange à inserção dos artigos 16-A e 17A, que criaram ações subsidiárias para o Exército, e dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema, podemos chegar a algumas conclusões.

O artigo 142 da CRFB/88 é bem claro ao definir as missões constitucionais das Forças Armadas, quais sejam, a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

O parágrafo 1º do supracitado artigo prescreve que “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”. Assim, resta claro que, tendo em vista a sua posição topográfica na Constituição, a norma faz referência ao caput, ou seja, à organização, ao preparo e ao emprego das Forças Armadas em relação às missões constitucionais de defesa da pátria, da garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem.

Dessa forma, conclui-se que o legislador realmente extrapolou os limites que foram definidos pela Constituição Federal de 1988, indo além do que a mesma determinara, pois a atuação na faixa de fronteira no combate aos ilícitos ambientais e transfronteiriços ali praticados, não é atribuição da Força Terrestre, e sim dos órgãos de segurança pública, no caso específico, a Polícia Federal.

Deve-se, também, observar, que o legislador infraconstitucional fez as vezes do poder constituinte derivado, criando missões para o Exército que não estão previstas na Constituição. Se assim desejasse o constituinte, tal alteração deveria ter sido implementada pelo mecanismo correto, qual seja, a emenda constitucional, esta sim, atribuição do poder constituinte derivado.

Assim, ante todo o exposto neste trabalho, é de se reconhecer que a atuação da Força Terrestre nas missões relacionadas no artigo 16-A e no inciso IV do artigo 17-A da Lei Complementar nº 97/99, é juridicamente inconstitucional, além de ser operacionalmente inviável e configurar inegável desvio de finalidade, implicando, ainda, verdadeira usurpação de funções no que tange à segurança pública, especialmente em relação à Polícia Federal.

Referências

ABREU, Frederico do Valle, *Conceito Jurídico Indeterminado, Interpretação da Lei, Processo e Suposto Poder Discricionário do Magistrado*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6674>. Acesso em: 05/02/2010.

BARROS, Wellington Pacheco, *Direito Ambiental Sistematizado*, Porto alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 3.897 (2001). *Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências*. *Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 ago. 2001*.

- _____. *Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. C 100-5: Operações*. 3. ed. Brasília, DF, 1997.
- _____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 05/02/2010.*
- _____. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 03/03/2010.*
- _____. *Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp117.htm. Acesso em: 03/03/2010.*
- _____. *Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Portaria Nº. 061, de 16 de fevereiro de 2005: Aprova a Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais. Brasília, DF, 2005.*
- _____. *Supremo Tribunal Federal. Artigo 117, incisos I, II, III e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Organização administrativa. Matéria de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Modelo de harmonia tripartição dos poderes. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.182-1, Distrito Federal, 24 de novembro de 2005.*
- BRITO, Caio Márcio de, *Operação Jauru – Improriedades Jurídicas*. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/noticias/artigos/20061129165750.pdf>. Acesso em: 03/03/2010.
- DICIONÁRIO BABYLON. Disponível em: <http://dicionario.babylon.com/Ecosystema>. Acesso em: 05/02/2010.
- DINIZ, Maria Helena, *Dicionário Jurídico – Volume 1, 2 ed. rev. atual.e aum.* São Paulo: Saraiva, 2005.
- LEITE, José Rubens Morato, *Dano Ambiental: do Individual ao Coletivo, Extrapatrimonial*, 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- MADEIRA, José Maria Pinheiro, *Administração Pública Centralizada e Descentralizada – Tomo I*, 3 ed. rev. Atua. e ampl. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.
- MOLINARO, Carlos Alberto, *Direito Ambiental: Proibição de Retrocesso*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Regras da Experiência e Conceitos Juridicamente Indeterminados*, São Paulo: Saraiva.
- O EXÉRCITO E O MEIO AMBIENTE. *Revista Verde Oliva*, Brasília, ano XXXIV, n. 194, out/nov/dez. 2007.
- OLIVEIRA, Wladimir Costa de, *O Poder de Polícia e as Forças Armadas na Atuação de Segurança Pública*, 2007. Disponível em: <http://www.cesdim.org.br/temp1.aspx?PaginaID=122>. Acesso em: 04/03/2010.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulo Jurídico*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>. Acesso em 03/03/2010.