

# O PODER DE POLÍCIA DAS FORÇAS ARMADAS

Rafael Nascimento Ferreira de Melo\*

## RESUMO

O tema em questão trata-se de matéria atinente ao Direito Constitucional Militar. Poder de polícia nada mais é do que a atividade do Estado em fiscalizar, regular e limitar o exercício de direitos e interesses privados em benefício do interesse público. Tal instituto está intimamente ligado ao princípio da supremacia do interesse público. O presente trabalho tem como objetivo principal à abordagem desse poder no âmbito das funções constitucionais das Forças Armadas.

Palavras-chave: Destinação Constitucional das Forças Armadas. O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Poder de Polícia Administrativo-Militar.

## 1. INTRODUÇÃO

O artigo tem por finalidade não só a demonstração dos aspectos legais relacionados ao poder de polícia das Forças Armadas, mas também pôr em discussão o uso desse poder no combate a criminalidade organizada, que hoje extrapola as barreiras regionais, atuando de forma globalizada entre as fronteiras.

O assunto é atual e oportuno, eis que focaliza questão de suma importância a ser enfrentada pelos governos e comandantes militares, em todos os níveis,

---

\* Advogado licenciado e Oficial do Exército Brasileiro. Especializado em Direito Militar.

discutindo, ainda, os desdobramentos da crescente participação das Forças Armadas na área de segurança pública.

Diante disso e em face da destinação constitucional das Forças Armadas, quais seriam os limites legais para a sua atuação? Em última *ratio*, como força de defesa e segurança do Estado, estaria as Forças Armadas aptas ao combate a criminalidade?

Por outro lado, em traços distintos, serão apresentados também exemplos do poder de polícia afeitos a Administração Militar como o poder de polícia judiciária militar, previsto nos artigos 7º e 8º do Código de Processo Penal Militar.

## 2. DESENVOLVIMENTO

A missão constitucional das Forças Armadas está prevista no artigo 142 da Lei Maior, *in verbis*:

*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.*

Percebe-se que, além da atribuição precípua e essencialmente militar de defesa da Pátria, pautada na soberania nacional, integridade territorial e segurança contra agressões ou ameaças estrangeiras, há ainda as hipóteses de destinação das Forças Armadas no âmbito interno do Estado (soberania interna), por assim, leia-se: “à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Isto quer dizer que em última *ratio* serve as Forças Armadas para assegurar a manutenção da ordem institucional do Estado, de forma a garantir a própria

sobrevivência interna deste, nos moldes estabelecidos pela Constituição da República.

Diante disso, servir a garantia dos poderes constitucionais, quer dizer assegurar o pleno e livre exercício, de forma independente e harmônica, dos três poderes da República, nas condições em que estabelece a própria Constituição.

A respeito disso, não se pode olvidar que a Magna Carta, além de criar as estruturas do Estado, com suas instituições e Poderes, delimitou o exercício das funções e competências destes, de sorte a criar limites legais à atuação de todo e qualquer Poder.

A segunda parte da destinação das Forças Armadas no âmbito interno, é a garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, seja o Executivo, Legislativo ou Judiciário.

No tocante a essa função das Forças Armadas, especial cuidado devemos ter ao se interpretar o texto constitucional, pois, via de regra, segurança pública não é responsabilidade precípua das Forças Armadas, mas sim dos órgãos de segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal.

Dessa forma, as forças castrenses não são órgãos de segurança pública, atuando nessa seara de forma subsidiária e excepcional, quando necessário assim for, para garantia da Lei e da Ordem.

Como se observa do texto constitucional, o constituinte originário deixou a cargo de lei complementar dispor e disciplinar as normas gerais a serem adotadas quanto ao uso das Forças Armadas nas condições relacionadas no art.142, ou seja, sua organização, preparo e emprego.

A Lei Complementar que assim deu cumprimento a disposição constitucional do §1º do art.142 é a N° 97, de 09 de junho de 1999.

Dispõem a LC 97/99, em seu art.15:

“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:  
(...)

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

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

Deduz-se que mais uma vez a lei consagra a figura do Presidente da República, como comandante supremo das Forças Armadas, deixando exclusivamente a seu cargo e responsabilidade a competência para decidir sobre o emprego ou não das Forças Armadas, seja por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado pelos outros poderes constitucionais.

Finalmente, em relação à atuação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, verifica-se sua autorização somente quando esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art.144 da CF, que trata dos órgãos de segurança pública.

A lei complementar ao estabelecer essa condição, qual seja o esgotamento dos instrumentos previstos no art.144, para o emprego da tropa na garantia da lei e da ordem, utiliza-se de um critério vago, não objetivo ou taxativo, e o faz intencionalmente, com o objetivo de se atribuir discricionariedade ao Presidente

da República, para decidir sobre o melhor momento de emprego das Tropas Federais.

Nota-se, caso a lei optasse pela escolha de um critério taxativo ou vinculado, que o Presidente da República ficaria de mãos atadas, só podendo fazer uso das tropas nas situações em que a lei assim dispusesse; além da falta de praticidade, que requer tais situações, seria muito difícil para o legislador prevê todas as hipóteses *in concreto* da necessidade do emprego das Forças Militares.

Cumprе ressaltar também, que quando a lei diz “esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art.144 da Constituição Federal”, não se refere ao esgotamento físico ou a extinção dos órgãos de segurança pública, mas sim esgotamento no sentido desses órgãos não possuírem mais a capacidade real ou potencial de debelarem anormalidade instalada no seio da ordem pública.

Logo, no que concerne a esse aspecto, cumpre registrar que a competência originária para manutenção e preservação da lei e da ordem é dos órgãos de segurança pública, relacionados no art.144 da CF, e somente temporariamente e em situações especiais, caberá as Forças Armadas assumirem as atribuições daqueles órgãos.

Sobre o tema, vale a citação do parecer do Ministro Gilmar Mendes<sup>1</sup>, *verbis*:

*O emprego, emergencial e temporário, das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem – viu-se – ocorre “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” (cf. Lei Complementar nº 97, de 1 999, art. 15, § 2º). Em outras palavras: o aludido emprego das Forças Armadas tem por finalidade a preservação (ou o restabelecimento) da ordem pública, inclusive pelo asseguramento da incolumidade das pessoas e do patrimônio (público e privado). E a realçada preservação (ou restabelecimento) é da competência das Polícias Militares, nos termos da Lei Maior. Em tais situações, portanto, as Forças Armadas, porque incumbidas (emergencial e temporariamente) da preservação, ou do restabelecimento, da ordem pública, devem desempenhar o papel de Polícia Militar, têm o dever de exercer — a cada passo, como se fizer necessário — a competência da Polícia Militar. Decerto, nos termos*

---

<sup>1</sup> Parecer nº 025, de 10 de agosto de 2001.

*e limites que a Constituição e as leis impõem à própria Polícia Militar (v., por exemplo, do art. 5º da Carta, os incisos: II; III, parte final; XI e XVI).*

O Dr. Márcio Thomaz Bastos<sup>2</sup>, ex. Ministro da Justiça, em exposição no simpósio de tema: “As Forças Armadas e a Segurança Pública”, assim se manifesta sobre o decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem:

“[...] De acordo com o texto legal, as forças militares que assumem a função de garantes da ordem interna passam a se responsabilizar sempre que necessário pelas ações de policiamento ostensivo, preventivo e repressivo, de responsabilidade originária das polícias militares. Vale frisar que, uma vez assumida tal responsabilidade, devem se ater sempre aos termos e limites impostos às polícias pelo ordenamento jurídico. A avocação da prerrogativa de garante da segurança interna deve também responder a uma solicitação emergencial e, por isso, ser sempre temporalmente limitada e territorialmente especificada. O Decreto Nº 3.897 determina que só podemos considerar esgotados os meios previstos no art. 144 – a garantia da ordem pública interna pelas polícias estaduais e pela Polícia Federal – quando, em determinado momento, os efetivos das instituições de segurança estiverem indisponíveis, inexistentes ou forem insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional [...]”

Visto isso, necessário dizer que quando acionada as Forças Armadas para o cumprimento de sua missão constitucional, esta age como instrumento de Defesa do Estado, utilizando-se da coerção, discricionariedade e auto-executoriedade, sendo essas todas as características do poder de polícia.

A definição de Poder de Polícia é dada pela doutrina e pelos tratadistas de Direito Público, existindo, porém, no Código Tributário Nacional uma definição legal deste poder:

“Art.78. Considera-se poder de polícia 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 de produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.” (grifo nosso)

Fora o poder de polícia inerente a natureza da missão constitucional das Forças Armadas, existe ainda outros exemplos de poder de polícia em âmbito militar, que é o chamado “poder de polícia administrativo-militar”.

---

<sup>2</sup> Simpósio as Forças Armadas e a Segurança Pública, ano 2003.

Tais poderes representam verdadeira delegação de atribuições do Estado às forças militares, seja devido à existência de interesse da Administração ou Justiça Militar, seja pela natureza da atividade ou do bem que se quer regular.

Nessa esteira, pode ser destacado o Poder de Polícia Judiciária Militar, previsto nos artigos 7º e 8º do Código de Processo Penal Militar, que tem como escopo a apuração da prática dos crimes militares a serem julgados pela Justiça Militar.

Deve-se ressaltar que esse poder de polícia judiciária não é destinado indiscriminadamente a toda e qualquer autoridade militar, mas somente aquelas a quem a lei processual penal militar atribui competência (art.7º CPPM) podendo, entretanto, ser delegado este poder a outros oficiais desde que seja feito com finalidade específica e tempo limitado.

Outro poder de polícia atinente a Administração Militar é o instituído através da lei 10.826/03, e regulamentado pelo decreto 5.123/04, o qual estipula a necessidade de regular e fiscalizar o cadastro de armas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA), impondo a necessidade de autorização do Exército para aquisição de armas diretamente das fábricas, além de regular o cadastro e porte de armas de seus integrantes, autorizar e fiscalizar o comércio de armas, podendo, ainda, expedir regulamentação específica para controle da fabricação, importação, comércio, trânsito e utilização de simulacros de armas de fogo.

Para dar mais exemplos desse poder de polícia administrativo-militar citam-se: a orientação e coordenação das atividades de aviação civil pela Aeronáutica, a orientação e segurança da navegação aquaviária pela Marinha, etc.

Por fim, em termos de atualidades sobre o tema do presente trabalho, importa chamar a atenção para a recente Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto de 2010, que alterou dispositivos da LC Nº 97, além de criar o Estado-Maior

Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

No âmbito do poder de polícia inovou a recente LC com a criação do art.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, 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.”

O aludido artigo de lei conferiu às Forças Armadas verdadeiro poder de polícia na atuação contra os delitos transfronteiriços (leia-se transnacionais) e ambientais nas faixas de fronteira terrestre, marítima e nas águas fluviais.

Para se ter idéia do crescente aumento do poder de polícia conferido as Forças Armadas para o combate a criminalidade, insta citar o art.17A, III, da Lei Complementar Nº 97 com introdução dada pela LC Nº 117/04:

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

(...)

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;”

### 3. CONCLUSÃO

Conforme o exposto poderá as Forças Armadas, em caráter excepcional e temporariamente, atuar na garantia da lei e da ordem, desviando-se assim de sua função primária, que é a defesa da Pátria.

Todavia, segundo a LC Nº 97 que regula a matéria, para isso é necessário que o Presidente da República entenda terem se esgotados os instrumentos de segurança pública, relacionados no art.144 da Constituição Federal, e assim, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública para a autoridade militar encarregada das operações. (art.15, §5º, incluído pela LC 117/2004)

Atualmente o crescente desenvolvimento da criminalidade organizada e globalizada faz com que o Estado a cada dia venha atribuindo novos poderes de polícia as Forças Armadas. A participação das Forças Armadas em GLO (garantia da lei e da ordem) é necessária e legítima, até a retomada do papel dos órgãos estaduais de segurança pública, em período e local determinados, e nas condições previstas na legislação. Sendo assim, caracteriza-se como a última opção disponível ao Estado, como meio de defesa, nas questões internas.

A despeito disso, contudo, se torna necessário adequar o parágrafo único do art.9º, do Código Penal Militar, de forma a garantir a indispensável competência constitucional atribuída à Justiça Militar da União, vez que as tropas federais no exercício de operações de GLO ou nas demais atribuições subsidiárias exercem atividade de caráter eminentemente militar, e, portanto, qualquer desvio há de ser processado e julgado pela Justiça Militar, que detém a celeridade e o conhecimento especializado para, sob a égide dos pilares da instituição, coibir os crimes militares.

Importante ressaltar, que a redação original do art.9º, do CPM, abarcava todos os casos de crimes militares, mesmo os dolosos contra a vida, e que a alteração trazida em 1996, com a lei 9.299, seu deu em virtude dos famigerados casos de abusos cometidos pelas polícias militares estaduais, no desempenho de suas funções de segurança pública. Todavia, a lei, ao invés de destinar a nova regra somente para os órgãos de segurança pública (PM e CBM) não fez qualquer distinção, criando assim total insegurança jurídica aos militares das Forças Armadas, quando do exercício de suas funções subsidiárias (soberania interna).

Nessa ótica, a lei nº 12.432/2011 ao garantir acertadamente aos pilotos da Força Aérea, envolvidos nas operações da “Lei do Abate”, a competência da Justiça Militar, para os casos que daí possa resultar, trata de forma desigual os militares, aplicando para cada caso regra jurídica diferente, como se os demais militares, quando no desempenho de ações de GLO ou nas demais subsidiárias, não estivessem no desempenho de suas missões constitucionais.

De todo o exposto, infere-se que a cada dia cresce o poder de polícia e a participação das Forças Armadas no seio da sociedade, o que deve exigir uma constante preocupação dos Comandantes Militares e dos órgãos operativos e de apoio, no que se refere à instrução, aperfeiçoamento e preparação dos militares a serem empregados e utilizados nas diferentes e específicas atividades.

#### 4. REFERÊNCIAS

ARRUDA, João Rodrigues. O Uso Político das Forças Armadas. Editora Mauad, Rio de Janeiro, 2007.

BASTOS, Márcio Thomaz. As Forças Armadas e a Segurança Pública. In: CICLO DE DEBATES SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA. 2003. Petrópolis.

BERNARDES, Guilherme Langaro. O poder de polícia das Forças Armadas: uma análise. Revista Liderança Militar, v. 01, nº 2, p. 239-259, 2º semestre 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. Parecer nº 025, de 10 de agosto de 2001.

Brasília  
2010

Rafael Nascimento Ferreira de Melo