

## O PODER DE POLÍCIA DAS FORÇAS ARMADAS

*Francisco Ferreira da Rocha\**

### **RESUMO**

Este trabalho tem como escopo analisar o poder de polícia das Forças Armadas. O procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica na doutrina, legislação e jurisprudência, onde procuramos amparo constitucional e a fundamentação legal para o caso, bem como, conjugamos as hipóteses com os institutos de direito administrativo tais como: poder discricionário e poder de polícia.

**PALAVRE CHAVE:** Forças Armadas. Segurança Pública. Poder de Polícia.

---

\* Pós-Graduando em Direito Militar  
Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL  
Docente do Instituto de Ensino de Segurança Pública – IESP/AM  
E-mail: franrochafran@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

É notório que a missão precípua das Forças Armadas esteja voltada para defesa contra o inimigo externo.

Atravessamos um momento da história do Brasil onde fica cada vez mais evidente a falência e o esgotamento potencial e físico dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

A grande maioria das unidades da federação brasileira não tem conseguido garantir a pacificação social. Muitas são as cidades com índices elevados de violência tais como: assassinatos, tráfico de drogas, roubos, latrocínios etc. Os níveis são tão elevados que chegam a ser patogênicos à própria existência das instituições pública.

O pior de tudo é que a onda de violência afeta outros setores público como, por exemplo, a saúde. Os gastos com pessoas vítima de violência urbana são altíssimos. Esses recursos poderiam estar sendo empregado para outros fins públicos.

A sociedade clama por segurança pública. Na tentativa de dar uma solução rápida aos reclames da sociedade cogita-se frequentemente o emprego das Forças Armadas para conter a onda de violência que aflora principalmente nos grandes centros urbanos.

Ocorre que tal emprego deve necessariamente ser de forma secundária e obedecer às normas previstas na constituição e na lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, não sendo lícito o emprego para fins circunstanciais ou a bel-prazer de gestores públicos ineficientes.

## 2 POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Para realizar suas atividades, a Administração Pública detém prerrogativas ou poderes que permitem à autoridade remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público.

Polícia Administrativa ou poder de polícia e a ferramenta que dispõe a administração pública para condicionar o uso e o gozo de direitos visando o benefício coletivo.

O conceito de poder de polícia e amplamente difundido pela melhor doutrina como sendo *“a faculdade de que dispõe administração pública para condicionar e*

*restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*<sup>1</sup>.

A conceituação trazida pela doutrina foi incorporada pela legislação tributária, Código Tributário Nacional, *in verbis*:

**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 a 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos

O manual básico da Escola Superior de Guerra – ESG<sup>2</sup>, quando trata das Organizações e sistema políticos, aduz que:

Na administração pública, o Poder Executivo exerce o chamado Poder de Polícia, que engloba duas relevantes funções: a polícia administrativa e a polícia de Segurança Pública. A primeira consiste no poder estatal de disciplinar, tendo em vista o interesse público, diversas atividades da sociedade, tais como os setores da saúde pública, costumes, comunicações, atividades econômicas, situação de estrangeiros, exercício profissional, uso e fruição da propriedade. A segunda, correspondendo ao dever do Estado em oferecer condições de segurança à sociedade, seja no plano pessoal seja no coletivo, consiste no poder-dever estatal de prevenir e reprimir o crime e a criminalidade.

## **2.1 Polícia administrativa versus Polícia Judiciária**

O poder de polícia pode se exercido de duas formas distintas: a polícia administrativa e a polícia judiciária, sendo que ambas se amoldam na esfera da função administrativa, pois, representa atividades de gestão de interesse público. Atua sobre bens, direitos e atividade.

A polícia administrativa é a atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. É executada por órgãos administrativos de caráter fiscalizador. Age a priori, preventivamente.

A polícia judiciária também executa atividade administrativa, porém prepara a atuação da função jurisdicional é executada por órgãos de segurança. Age a posteriori, repressivamente. Atua sobre as pessoas.

<sup>1</sup> Hely Lopes MEIRELLES. *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 129.

<sup>2</sup> A Escola Superior de Guerra - ESG -, criada pela Lei nº. 785, de 20 de agosto de 1949, é um instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da Segurança Nacional, considerando, também, os aspectos relativos à Defesa Nacional e ao Desenvolvimento Nacional.

A polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte em diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam na área da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social<sup>3</sup>.

## **2.2 Razão e fundamento do poder de polícia**

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>, a razão do poder de polícia e o interesse social e o seu fundamento está na supremacia geral que o Estado exerce sobre administrados, bens e direitos, sempre com observância dos preceitos constitucionais que são garantidos aos cidadãos.

## **2.3 Objeto e Finalidade**

O objeto do poder de polícia administrativa são os bens, direitos ou atividade individual que quando do seu gozo ou exercício possa oferecer risco a coletividade ou até mesmo a segurança nacional, em virtude disso, necessita de controle e regulamentação por parte do poder público. Já a finalidade é a proteção do interesse coletivo.

O objeto do poder de polícia administrativa é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo poder público. Com esse propósito, a Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, pode delimitar a execução de atividades, como pode condicionar o uso de bens que afetem a coletividade em geral, ou contrarie a ordem jurídica estabelecida ou se oponham aos objetivos permanentes da Nação<sup>5</sup>.

## **2.4 Extensão e limites**

O campo e incidência do poder de polícia é amplo. Onde houver relevante interesse da coletividade ou do poder público.

O poder de polícia encontra limite no princípio da legalidade. Os setores encarregados de exercer o poder de polícia tem regulação legal, embora os atos materiais e administrativos gozem de uma boa dose de discricionariedade. Outra limitação do poder de polícia diz respeito com os requisitos de validade do ato

<sup>3</sup> Maria Sylvania Zanella DI PIETRO. *Direito Administrativo*, pág. 118.

<sup>4</sup> Hely Lopes MEIRELLES. *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 130 e 131.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 131 e 132.

administrativo: competência, forma e finalidade, que são requisitos vinculadores de todos os atos administrativos e servem de limitadores para os poder de polícia. Quanto aos requisitos motivo e forma que são discricionários, devem atender ao princípio da proporcionalidade, sempre observando a adequação e necessidade do ato a ser praticado em contraste com a restrição imposta e o benefício aferido pela coletividade. Assim nos ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionário, sempre esbarra em algumas limitações imposta pela lei, quanto a competência, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta de ser exercida nos limites traçados pela lei<sup>6</sup>.

## 2.5 Atributos

O poder de polícia possui três atributos a saber: a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

### 2.5.1 Discricionariedade

Discricionariedade é a liberdade de agir regulada pela oportunidade e conveniência de desempenhar o poder de polícia, é a livre escolha. Hely Lopes Meirelles leciona que:

Ao conceituarmos o poder de polícia como faculdade discricionária não estamos reconhecendo à Administração Pública qualquer poder arbitrário. Discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. Discricionariedade é a liberdade de agir dentro dos limites legais<sup>7</sup>.

### 2.5.2 Auto-executoriedade

Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>8</sup>, é a prerrogativa que tem a Administração Pública de executar o ato, por seus próprios meios, sem a necessidade de intervenção judicial. O uso desse poder, a Administração impõe diretamente ao particular as medidas ou sanções administrativas necessárias a contenção anti-social que ela objetiva impedir.

---

<sup>6</sup> Maria Sylvia Zanella DI PIETRO. *Direito Administrativo*, pág. 122.

<sup>7</sup> Hely Lopes MEIRELLES. *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 134.

<sup>8</sup> Maria Sylvia Zanella DI PIETRO. *Direito Administrativo*, pág. 120.

### 2.5.3 Coercibilidade

É a imposição coativa das medidas ou decisões adotadas pela Administração Pública ao Administrado, admitindo o emprego da força se houver resistência, sempre dentro da baliza da legalidade. Não existe ato de polícia facultativo para o administrado, todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, independentemente de autorização judicial.

## 3 MISSÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

A missão constitucional das Forças Armadas pode ser extraída do *caput* do art. 142 da Constituição Federal de 1988:

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** (grifo nosso).

Eliezer Pereira Martins<sup>9</sup> retira desse mandamento constitucional o princípio da destinação estrita, aduzido que:

Não se pode impor destinação diversa daquela explicitada pela Lei maior. O princípio em comento funciona como garantia de que as Forças Armadas não serão empregadas para fins circunstâncias, político-partidários ou pelas paixões de um dado momento-histórico.

A Defesa da Pátria traduz-se na manutenção da independência, da soberania, na preservação do patrimônio Nacional composto pelo espaço geográfico, povo, recursos naturais e valores culturais. A garantia dos poderes constitucionais nada mais é do que a garantia da livre execução das atividades precípua a tripartição dos poderes conservando a independência e harmonia.

A destinação de garantia da lei e da ordem está intimamente ligada ao exaurimento dos órgãos responsáveis pela segurança públicos previstos no art. 144 de nossa Carta Magna:

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;

<sup>9</sup>Eliezer Pereira MARTINS. Direito Constitucional Militar, 2003, texto disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3854>>.

- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ressalta-se que não são índices estáticos elevados que legitima o emprego das Forças Armadas para reprimir a criminalidade. Estamos falando de exaurimento com a conotação de uma greve de policiais militares em determinada Unidade da Federação, como ocorreu no Estado de Tocantins em 2001. É nessa linha que deve ser interpretada a questão. Essa é uma destinação subsidiária, secundária e não precípua, conforme o art. 15, §§ 2º e 3º da LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999:

§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.** (grifo nosso)

§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.

O art. 16-A da LEI COMPLEMENTAR Nº 136, DE 25 de agosto de 2010, também trata do assunto:

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. (grifo nosso)

### **3.1 As Forças Armadas e o Poder de Polícia administrativa**

As Forças Armadas detém o poder de polícia administrativa somente quando da garantia da lei e da ordem. Ocorre que o exercício desse poder estará condicionado a iniciativa do poder executivo, legislativo e judiciário.

Atualmente, o Exército vem realizando exercício de Garantia da Lei e da Ordem – GLO em várias Unidades da Federação, conforme se pode verificar no texto abaixo:

Exercício Anhangüera -Operação Massaguaçu

**EXÉRCITO REALIZA NOVA EDIÇÃO DO EXERCÍCIO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM**

A 2ª Divisão de Exército realizará, no período de 1º a 10 de junho, a 5ª edição do seu exercício de Garantia da Lei e da Ordem - Exercício ANHANGÜERA – Operação MASSAGUAÇU, em onze municípios do interior paulista: Caraguatatuba, Jambeiro, Natividade da Serra, Paraibuna, Redenção da Serra, Salesópolis, Santa Branca, São Luís do Paraitinga, São Sebastião, Ubatuba e Bertioga.

Este exercício é previsto no Programa de Instrução Militar / 2009 do Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro e faz parte do Período de Adestramento Básico de Garantia da Lei e da Ordem, sendo executado na área do Estado de São Paulo, sob a coordenação do Comando da 2ª Divisão de Exército.

Com a participação das tropas da 11ª e da 12ª Brigadas de Infantaria Leve, da 1ª Brigada de Artilharia Antiaérea, do Comando de Aviação do Exército, dos 2º e 8º Batalhões de Polícia do Exército, do 12º Grupo de Artilharia de Campanha e do 2º Batalhão de Engenharia de Combate, na execução de missões que simulam patrulhamento ostensivo de ruas e logradouros, abordagem de elementos suspeitos, pontos de bloqueio e controle de veículos, segurança de pontos sensíveis, reintegração de posse, busca e apreensão, escolta de autoridades e comboios, entre outras. As Brigadas realizarão ainda Ações Cívicas Sociais, conhecidas no meio militar como ACISO, nas suas respectivas áreas de responsabilidade, além de desfiles militares e palestras sobre o Exército em diversos municípios, permitindo a população da região de operações conhecer mais sobre a Força Terrestre.

Este tipo de operação é previsto no rol das missões constitucionais das Forças Armadas e neste ano estará sendo executada simultaneamente em todo o Brasil pelo Exército Brasileiro<sup>10</sup>.

É notório que a função precípua das Forças Armadas é a defesa do Estado e não a defesa do Cidadão; combater o inimigo externo e não o interno; suas técnicas e armas são voltadas para a Guerra onde do outro lado de sua arma estará o inimigo e não um cidadão infrator.

Com os exercícios GLO, procura-se capacitar determinados grupamentos para, quando necessário, atuar no plano interno maximizando sua eficiência no que tange a procedimentos operacionais no combate de cidadãos infratores, minimizando a ocorrência de violações de direitos.

A capacitação se dar por meio de instrução e adestramento. Instrução é o processo por intermédio do qual são transmitidos conhecimentos técnicos sobre atitudes a adotar em determinadas situações. Adestramento significa exercitar o homem, que individualmente, quer em equipe, desenvolvendo habilidades para cumprir missões específicas.

<sup>10</sup> texto disponível em: <<http://2de.eb.mil.br/exercicio/glo/2009/index.htm>>.

### 3.2 As Forças Armadas e o Poder de Polícia Judiciária

O poder de polícia judiciária das Forças Armadas ao contrário do poder de polícia administrativa, não depende de autorização do Presidente da República.

Esse poder de polícia é exercido pelas autoridades militares, no território de suas respectivas circunscrições, com o intuito de apuração das infrações penais militares e de sua autoria. A polícia judiciária militar tem, portanto, a função precípua de apurar as infrações penais militares e a sua autoria por meio do Inquérito Policial, procedimento administrativo com característica inquisitiva, que serve, em regra, de base à pretensão punitiva do Estado formulada pelo Ministério Público Militar, titular da ação penal pública. E ainda a lavratura do auto de prisão em flagrante delito quando o infrator estiver em uma das hipóteses do art. 224 do Código de Processo Penal Militar - CPPM.

As autoridades que detêm o poder de polícia judiciária militar estão especificadas art. 7º do CPPM, *in verbis*:

Art. 7º A polícia judiciária militar é exercida nos termos do art. 8º, pelas seguintes autoridades, conforme as respectivas jurisdições:

- a) pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, em todo o território nacional e fora dele, em relação às forças e órgãos que constituem seus Ministérios, bem como a militares que, neste caráter, desempenhem missão oficial, permanente ou transitória, em país estrangeiro;
- b) pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, em relação a entidades que, por disposição legal, estejam sob sua jurisdição;
- c) pelos chefes de Estado-Maior e pelo secretário-geral da Marinha, nos órgãos, força e unidades que lhes são subordinados;
- d) pelos comandantes de Exército e pelo comandante-chefe da Esquadra, nos órgãos, força e unidades compreendidos no âmbito da respectiva ação de comando;
- e) pelos comandantes de Região Militar, Distrito Naval ou Zona Aérea, nos órgãos e unidades dos respectivos territórios;
- f) pelo secretário do Ministério do Exército e pelo chefe de Gabinete do Ministério da Aeronáutica, nos órgãos e serviços que lhes são subordinados;
- g) pelos diretores e chefes de órgãos, repartições, estabelecimentos ou serviços previstos nas leis de organização básica da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
- h) pelos comandantes de força, unidades ou navios;

A autoridade que detiver o poder de polícia judiciária militar originário, conforme art. 7º alínea “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h”, poderá delegar a oficiais da ativa, para fins especificados e por tempo limitado, *in verbis*:

Art. 7º (...)

§ 1º Obedecidas às normas regulamentares de jurisdição, hierarquia e comando, as atribuições enumeradas neste artigo poderão ser delegadas a oficiais da ativa, para fins especificados e por tempo limitado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sem pretensão de termos esgotado o assunto, muito menos de fazermos deste trabalho a caracterização da verdade, procuramos expor de maneira objetiva se as Forças Armadas possuem poder de polícia e concluímos que no que tange ao poder de polícia judiciária militar é indubitável essa detenção e seu exercício não está condicionada a iniciativa de nenhum dos poderes da república, basta que a autoridade militar exerça esse poder nos termos do art. 7º e 8º do Decreto-lei 1.002, de 21 Out 69. Agora, no que concerne ao poder de polícia administrativa, só poderá ocorrer para garantia da lei, ou seja, quando os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal forem formalmente reconhecidos pelo respectivo chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. Fora dessa hipótese o emprego das Forças Armadas é ilegal.

## **THE POLICE POWER OF ARMED FORCES**

### **ABSTRACT**

This work is supposed to analyze the Police Power of the Armed Forces. The methodological procedure in use was bibliographical research inside the doctrine, legislation and jurisprudence in which we search for constitutional support and legal fundamentation for the subject as well as we bind hypotheses together with the institutes of the Administration Right such as Discretionary Power and Police Power.

**Keywords:** Armed Forces. Public Safety. Police Power.

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999, Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136**, DE 25 de agosto de 2010, Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 23ª edição, São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. **Código de Processo Penal Militar**.

ESG. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra**. - Rio de Janeiro: A Escola, 2009, Volume II - Assuntos Específicos.

MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito Constitucional Militar**. Jus Navigandi, ano 8, n. 63, 1 Mar 2003. disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3854>>. Acesso em 13 Out 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 21ª edição, Malheiros, São Paulo, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, São Paulo: Atlas, 13ª edição, 2003

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**, 22ª edição, rev. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2002

Sítio da 2ª Divisão de Exército: **Exercício de Garantia da Lei e da Ordem**. texto disponível em: <<http://2de.eb.mil.br/exercicio/glo/2009/index.htm>>. Acesso em 13 Out 2010.