



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CAMPUS DO PANTANAL**

SAFIRA MARIA DE FIGUEREDO

Operação Ágata

O Poder de Polícia das Forças Armadas

CORUMBÁ/MS

2017

SAFIRA MARIA DE FIGUEREDO

Operação Ágata

O Poder de Polícia das Forças Armadas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Pantanal, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.

Temática de Interesse: Gestão sobre Violência e Criminalidade na Fronteira.

Orientador: Professor Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira

CORUMBÁ/MS

2017

SAFIRA MARIA DE FIGUEREDO

Operação Ágata

O Poder de Polícia das Forças Armadas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso de Sul, Campus do Pantanal, como requisito para obtenção do título de Mestre. Aprovada em 18/04/2017.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Professor Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira

(Universidade Federal de Mato Grosso de Sul)

1º Avaliador: Professora Dra. Luiza Vieira Sá de Figueiredo

(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

2º Avaliador: Professora Dra. Ynes da Silva Félix

(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

Dedico a:

Stefano

Bianca

Sandrinha

Paulinha

Luisinho

Luiza

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles com quem compartilhei os momentos agradáveis e também os tensos nesse percurso que começou em 2013, ainda como aluna especial, passando a aluna regular em 2015. Foram muitas as viagens de Campo Grande ao Campus do Pantanal e de Brasília a Campo Grande e a Corumbá, na busca do conhecimento da Fronteira.

Aos professores do Curso de Mestrado em Estudos Fronteiriços, em especial ao Professor Tito Carlos Machado de Oliveira, pelo empenho em me orientar em um tema tão diverso do seu dia-a-dia. Ao professor Marco Aurélio Machado de Oliveira que, com seu jeito peculiar de ser, me mostrou que a percepção pode nos enganar e que humildemente devemos nos curvar diante da verdade mostrada em uma pesquisa. Ao Professor Paulo Marcos Esselin e à Professora Beatriz Lima de Paula, com os quais muito aprendi.

Às professoras Ynes da Silva Félix e Luiza Vieira Sá de Figueiredo por participarem da Banca de Qualificação, corrigindo e também orientando minha Dissertação e, agora, pela participação de ambas na Banca de Defesa do Mestrado.

Agradeço a todos os professores que tive durante a vida escolar, desde o primeiro ano primário à Universidade. Sem a sabedoria e a paciência deles eu não tinha chegado aqui. Recordações marcantes, na minha vida, são as professoras Neli (primeiro ano primário) Carmem (segundo ano primário), Albaniza (quarto ano primário) e Maridete (primeiro ano do Ginásio).

A todos os colegas do Mestrado em Estudos Fronteiriços, em especial Monik Roth, Jacqueline Maciel, Jeruza Santiago e Ilmar Renato Fonseca (Mamão) com os quais compartilhei bons momentos nas muitas viagens que fizemos de carro, por mais de cinco horas cada uma, para assistir aulas no Campus do Pantanal, em Corumbá, enfrentando calor de 40 graus.

Ao Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro, especialmente ao General Theophilo que, na Subchefia de Emprego da Força Terrestre, me auxiliou na pesquisa sobre as atividades do Exército na Faixa de Fronteira.

Ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas no Ministério da Defesa, especialmente ao General Menandro que, quando Chefe de Operações Conjuntas, tornou possível minha pesquisa em relatórios sobre as Operações Ágata e outras operações realizadas pelas Forças Armadas na Faixa de Fronteira.

À Biblioteca do Superior Militar, nas pessoas de Juvani Lima Borges (Diretora de Documentação) e de Luciana Pontes Lemos (Analista Judiciário) que muito ajudaram nas pesquisas de doutrina jurídica utilizadas nesta Dissertação.

À Daniela Pavão, pela incansável ajuda nas pesquisas de Internet e nos ajustes às regras da ABNT.

Por fim, agradeço a mim mesma pela coragem em iniciar o Mestrado e pela persistência em continuar, quando me restava para pesquisa e estudo somente o horário entre 22h e 01h da madrugada, depois de grande jornada de trabalho diário, com muitos plantões judiciários aos sábados, domingos e feriados.

"O direito não é mero pensamento, mas sim força viva. Por isso, a justiça segura, numa das mãos, a balança, com a qual pesa o direito, e na outra a espada, com a qual o defende. A espada sem balança é a força bruta, a balança sem a espada é a fraqueza do direito. Ambas se completam e o verdadeiro estado de direito só existe onde a força, com a qual a justiça empunha a espada, usa a mesma destreza com que maneja a balança"

Rudolf Von Ihering

RESUMO

A presença das Forças Armadas na fronteira brasileira é permanente, como fator de defesa da soberania nacional, entretanto nas últimas décadas passaram a atuar na área da Faixa de Fronteira com os países da América do Sul para combater crimes, com atribuições policiais iguais às das forças de segurança pública, conseqüentemente, exercendo o Poder de Polícia. Nesse contexto, este trabalho se desenvolve com o objetivo de abordar os aspectos legais, sob o lume da Constituição da República, das operações das Forças Armadas na Faixa de Fronteira, com foco na Operação Ágata por ser a maior, a mais importante e mais visível das operações efetivadas. Em termos metodológicos este estudo foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica e documental. O conteúdo aborda: os conceitos de fronteira e de Faixa de Fronteira; as atribuições constitucionais das Forças Armadas com o Poder de Polícia; e, a Operação Ágata, nas suas onze edições, como exemplo do *modus operandi* do combate ao crime pelas Forças Armadas na Faixa de Fronteira. Comprovando, em síntese, a constitucionalidade das operações e o poder de polícia das Forças Armadas no território em questão.

Palavras-Chave: Fronteira. Faixa de Fronteira. Forças Armadas. Poder de Polícia. Operação Ágata.

ABSTRACT

The presence of the Armed Forces in the Brazilian border is permanent, as a defense factor of national sovereignty, however in the last decades they have been working in the area of the Border Strip with the South American countries to combat crimes, with police attributions equal to those of the forces of public security, consequently, exercising the Police Power. In this context, this work is developed with the objective of addressing the legal aspects, under the Constitution of the Republic, of the operations of the Armed Forces in the Border Range, focusing on Operation *Ágata* as the largest, most important and most visible of the operations carried out. In methodological terms, this study was developed based on bibliographical and documentary research. The content addresses: the concepts of border and border band; The constitutional attributions of the Armed Forces with the Police Power; And, Operation *Ágata*, in its eleven editions, as an example of the modus operandi of the fight against crime by the Armed Forces in the Border Range. In summary, the constitutionality of the operations and the police power of the Armed Forces in the territory in question.

Keywords: Frontier. Border Range. Armed Forces. Police Power. Operation *Ágata*.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Regras Técnicas.
ACISOS	Ações Cívicas sociais
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CCOp/A	Comando de Coordenação Operacional e Apoio
CDIF	Comissão Permanente Para O Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CMA	Comando Militar da Amazônia
CMN	Comando Militar do Norte
CMO	Comando Militar do Oeste
CMS	Comando Militar do Sul
EDN	Estratégia de Defesa Nacional
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
FENAPEF	Federação Nacional dos Policiais Federais
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LC	Lei Complementar
OM	Organização Militar
OMs	Organizações Militares

PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDN	Política de Defesa Nacional
PEF	Plano Estratégico de Fronteira
PND	Política Nacional de Defesa
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
SENASP/MJ	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Extensão das Fronteiras Brasileiras	29
Figura 2 Organizações Militares em Região de Fronteira.....	38
Figura 3 Ágata 1, 2 e 3	70
Figura 4 Ágata 4, 5 e 6	71
Figura 5 Ágata 7	72
Figura 6 Ágata 8	73
Figura 7 Ágata 9 e 10	74
Figura 8 Ágata 11	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Efetivos empregados nas Operações Ágata desde 2011.....	76
Tabela 2 Indicativos Operacionais das Operações Ágata.....	76
Tabela 3 Dados de ACISO nas Operações Ágata.....	77

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 FRONTEIRA E FAIXA DE FRONTEIRA	20
1.1 Conceito de Fronteira	21
1.2 Faixa de Fronteira	24
1.3 Cenários da Faixa de Fronteira conforme Dados Oficiais.....	28
2 AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS FORÇAS ARMADAS E O PODER DE POLÍCIA NAS SUAS ATIVIDADES NA FAIXA DE FRONTEIRA.....	37
2.1 Poder de Polícia	41
2.1.1 Conceito	44
2.1.2 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária	47
2.2 Ordem Pública, Defesa e Segurança Pública	48
2.3 Segurança Interna na Constituição da República.....	52
2.4 As Atribuições das Forças Armadas na Constituição de 1988.....	55
2.5 As Forças Armadas em Atividades de Segurança Pública para Garantia da Lei e da Ordem.....	57
2.6 Atividades de Segurança Pública das Forças Armadas Previstas na Lei Complementar 97/99.....	60
2.6.1 As Ações de Prevenção e Repressão ao Crime Transfronteiriço e Ambiental na Lei Complementar 97/99.....	63
3 OPERAÇÃO ÁGATA: UM MARCO EFETIVO DA PRESENÇA DAS FORÇAS ARMADAS NA FAIXA DE FRONTEIRA.....	68
3.1 Retrospecto Histórico da Operação Ágata	68
3.2 <i>Modus Operandi</i> da Ágata.....	77
3.3 A Operação Ágata a Partir de 2017 - uma Nova Concepção.....	80
3.4 Amparo Legal da Operação Ágata	85
3.5 Recomendações para a Segurança na Faixa de Fronteira com Base na Experiência da Operação Ágata	86

4 CONCLUSÃO.....89

REFERÊNCIAS95

INTRODUÇÃO

A partir das concepções contemporâneas de Poder de Polícia, de crime transfronteiriço, de segurança interna, de segurança externa e de segurança pública, são analisadas na presente pesquisa as atribuições recebidas pelas Forças Armadas, para atuação nas atividades de combate a crimes na Faixa de Fronteira, tendo como objeto principal de observação a Operação Ágata, em suas diversas edições, que começou em 2011 e continua, em 2017, como a ação de maior visibilidade do Ministério da Defesa na região fronteira.

Não se perde de vista nesta pesquisa que a fronteira brasileira com os países da América do Sul, ao longo de seus 16.723 quilômetros, é caracterizada pela diversidade e heterogeneidade, nos aspectos geográfico, econômico, social e de segurança interna, uma vez que não há similaridade entre a região norte e a oeste e muito menos com a sul. Do ponto de vista cultural, a fronteira é mais que a divisa entre países. É uma região de interculturalidade, onde as diferenças se juntam para se complementarem nas suas peculiaridades. As diversidades se registram não somente entre pessoas de duas ou mais nações que se encontram na fronteira, mas também entre os próprios brasileiros das diversas regiões do Brasil que, de alguma forma, utilizam esse espaço geográfico.

Por suas características, a Faixa de Fronteira é vista como um espaço de preocupação na gestão do território nacional, razão porque recebe tratamento diferenciado em legislações elaboradas especificamente para instituir as políticas destinadas a essa área do Brasil, quer no setor social e econômico quer na segurança pública, com a finalidade de possibilitar soluções favoráveis ao destino dos que vivem nas proximidades das divisas e para que as fronteiras não permaneçam como o caminho mais fácil para a atuação das organizações criminosas.

Não obstante a importância das teorias dos conceitos e as características de fronteira, no presente trabalho, o foco geográfico é o espaço territorial denominado Faixa de Fronteira, cuja conceituação não carece de qualquer discussão, pois não há controvérsia a esse respeito, visto que a lei a define. Assim, os requisitos são eminentemente legais para conceituar a Faixa de Fronteira brasileira como “a área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país.” (FURTADO, 2013, p. 39).

A nossa Faixa de Fronteira é constitucionalmente definida, no artigo 20 § 2º, da Constituição Federal, como a faixa de terra de 150 quilômetros de largura ao longo das

fronteiras terrestres do Brasil com os países da América do Sul, considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização são reguladas por Lei.

A Lei que regulamenta a ocupação e utilização da área da Faixa de Fronteira é a 6.634/79, que estabelece condições e ações específicas na faixa de fronteira e condiciona certas atividades ao assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, o que demonstra a preocupação do Estado brasileiro com a segurança nesse espaço territorial.

Dois marcos normativos são fundamentais para se compreender as políticas destinadas à região fronteira, nos campos sociais, econômicos e de segurança pública: a CDIF (Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira) e o PPIF (Programa de Proteção Integrada de Fronteiras). O primeiro, instituído em setembro de 2010, destina-se a criar políticas públicas para o desenvolvimento social e econômico. O segundo, criado em 2016, tem como atribuição planejar e executar políticas para as áreas de defesa e de segurança pública. Ambos foram criados por Decreto da Presidência da República.

Apenas como observação, registra-se a percepção de que os programas governamentais destinados à segurança e defesa prevalecem sobre os sociais e econômicos, o que pode denotar uma forma equivocada de solucionar problemas. Mas, como o foco da presente pesquisa se relaciona aos programas voltados à segurança e defesa, deixa-se de fazer qualquer análise sobre políticas sociais e econômicas.

O foco deste estudo está na segurança e defesa porque considera Forças Armadas e Segurança Pública como instituições da Defesa do Estado, devido ao modo como esse tema está disciplinado no Título V da Constituição da República, dividido em três capítulos: o primeiro trata Do Estado da Defesa e do Estado de Sítio; o segundo, Das Forças Armadas; e o terceiro, Da Segurança Pública. Em todos, há referências explícitas ou implícitas *à ordem*, como algo a ser mantido mediante as atividades de segurança pública. Ao todo, são nove artigos distribuídos no Título V da Constituição da República.

Para a compreensão das atividades das Forças Armadas e das políticas de segurança pública destinadas à fronteira, é fundamental o estudo de quatro marcos normativo. O primeiro é a própria Constituição da República, nos seguintes artigos: o artigo 20 § 2º, que delimita a área da Faixa de Fronteira; o artigo 142, que trata das Forças Armadas e estabelece a sua destinação; o artigo 144, que trata da Segurança Pública, elenca seus órgãos e estabelece a função de cada um deles; e o artigo 91, III, que trata do Conselho de Defesa Nacional, ao qual compete propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território

nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

O segundo é a Política de Defesa Nacional (PDN), instituída em 1996, regulamentada em 2005, e atualizada em 2012, quando passou a ser denominada Política Nacional de Defesa (PND). A última atualização foi aprovada juntamente com seus documentos complementares, a Estratégia de Defesa Nacional (EDN) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). É o documento condicionante do planejamento de ações destinadas à defesa nacional, coordenadas pelo Ministério da Defesa e tem entre as suas prioridades a vivificação das fronteiras, a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos, como aspectos essenciais para o desenvolvimento e integração da Amazônia. Além disso, considera que o adensamento da presença do Estado, em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Considera ainda que a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para os países da América do Sul.

O terceiro é a Lei Complementar 97/99, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e nela se encontram regulamentadas as atribuições da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nas suas atividades de prevenção e repressão ao crime transfronteiriço e ambiental.

E o quarto é o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - no qual está inserida a Operação Ágata - instituído pelo Decreto número 8.903, de 16 de novembro de 2016, que tem entre os seus objetivos o de coibir a incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e as ações do crime organizado na Faixa de Fronteira e na Costa Atlântica.

O objetivo geral é analisar os aspectos legais do Poder de Polícia das Forças Armadas nas ações de combate ao crime na Faixa de Fronteira, focado nas Operações Ágata. Escolhida essa operação para análise por ser a mais importante, a mais visível e a que atinge todos os municípios da Faixa de Fronteira terrestre e fluvial. A Ágata foi realizada onze vezes, entre 2011 e junho de 2016, e continua – em 2017 - planejada para ser executada por tempo indeterminado. Trata-se de atividade conjunta das Forças Armadas, com apoio de órgãos e agências federais, estaduais e municipais, coordenada pelo Ministério da Defesa.

Para se chegar ao objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos: um, identificar constitucionalidade ou inconstitucionalidade, nas operações militares realizadas na fronteira, analisando os artigos da Constituição da República que são utilizados como alicerce

pelas Forças Armadas para suas atividades na Faixa de Fronteira e também livros e textos doutrinários pertinentes ao tema; dois, identificar legalidade ou ilegalidade nas Operações, a partir da análise da Lei Complementar 97/99 que, além de regulamentar as atividades das Forças Armadas na Faixa de Fronteira, deixa explícito o Poder de Polícia da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nas atividades realizadas nesse espaço do território brasileiro; e, três relatar e analisar as atividades desenvolvidas nas Operações Ágata, seu modo de operação, objetivos e resultados e sua adequação à legislação que serve de alicerce.

Para atingir esses objetivos, a metodologia utilizada foi bibliográfica e documental. Todas as informações e mapas sobre as onze edições da Operação Ágata foram pesquisadas nos relatórios que se encontram nos arquivos de uso restrito do Ministério da Defesa. São documentos que podem ser consultados mediante solicitação prévia, sem qualquer sigilo, mas não se encontram em bibliotecas ou arquivos públicos, o que dificultou a adaptação da citação dessas informações no presente trabalho, conforme as regras previstas na ABNT - Associação Brasileira de Regras Técnicas.

Iniciamos a pesquisa com a pergunta: “São legais ou ilegais, sob o lume da Constituição da República, as Operações Ágata e as demais ações das Forças Armadas na Faixa de Fronteira para combater o crime transfronteiriço e ambiental?”. Como hipótese possível de resposta tem-se a inexistência de inconstitucionalidade e de qualquer outra ilegalidade nas Operações das Forças Armadas destinadas a combater crimes na Faixa de Fronteira, embora essas políticas de segurança pública sejam passíveis de aperfeiçoamento legislativo para melhor adequação às necessidades locais e nacionais.

Esse estudo visa, proporcionar a ampliação de conhecimentos para aplicação prática na solução de problemas específicos da realidade fronteiriça. Ou seja, efetivamente visa a ampliação do conhecimento sobre o Poder de Polícia aplicado pelas Forças Armadas nas suas atividades de prevenção e repressão ao crime transfronteiriço e ambiental, na Faixa de Fronteira, com a finalidade de elaborar proposição para aperfeiçoar as medidas que são impostas na busca de redução dos índices de criminalidade na região fronteiriça.

Quanto à estrutura, esta Dissertação está dividida em três capítulos.

No primeiro Capítulo, é apresentado o entendimento contemporâneo do que é fronteira no seu aspecto geográfico, cultural/sociológico e jurídico e também o que configura Faixa de Fronteira no aspecto constitucional. São abordados conceitos com a visão doutrinária de diversos autores estudiosos do tema. Além disso, o cenário da Faixa de Fronteira é mostrado,

utilizando-se, para isso, dados oficiais da CDIF (Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira), do Relatório Final da Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras, feito pelo Grupo Retis/UFRJ para a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ), denominado Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira – Grupo Retis/UFRJ, e ainda dados do Relatório-Síntese sobre Segurança Pública nas Fronteiras, organizados por Alex Jorge das Neves, Gustavo Camilo Baptista e Cintia Liara Engel, do Ministério da Justiça, sob a coordenação de Michel Misse, da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro).

O segundo capítulo trata das atribuições constitucionais das Forças Armadas e o Poder de Polícia nas suas atividades na Faixa de Fronteira. Está dividido em itens para melhor compreensão da complexa abordagem do assunto. Começa com um demonstrativo dos motivos da presença das Forças Armadas na Fronteira, vindo em seguida uma descrição sobre Poder de Polícia, sua evolução histórica, conceito e as subdivisões de poder de polícia administrativa e judiciária. O mesmo capítulo contempla um enfoque sobre ordem pública, defesa e segurança pública, cujos conceitos são fundamentais para a compreensão do estudo objeto desta Dissertação. Os quatro últimos subitens tratam de Segurança Interna na Constituição; As Atribuições Constitucionais das Forças Armadas na Constituição de 1988; As Forças Armadas em Atividades de Segurança Pública; e As Ações de Prevenção e Repressão ao Crime Transfronteiriço e Ambiental na Lei Complementar 97/99.

A densidade da matéria tornou necessária a subdivisão dos temas em tópicos separados, nesse segundo Capítulo, para que ficasse mais didática a demonstração normativa que justifica a presença das Forças Armadas em atividades de Segurança Pública na Faixa de Fronteira.

O terceiro e último capítulo aborda a Operação Ágata como um marco efetivo da presença das Forças Armadas no combate aos crimes na Faixa de Fronteira, a partir de 2011. São contemplados conceitos e objetivos da Ágata, histórico, *modus operandi*, e os artigos de lei onde cada operação se insere.

Para finalizar é feita uma análise das Operações Ágata, especialmente da fundamentação legal que lhe serve de alicerce e, como consequência dessa observação, algumas recomendações são julgadas necessárias para adaptação das operações militares à realidade fronteiriça.

1 FRONTEIRA E FAIXA DE FRONTEIRA

O Estado tem o território como um de seus elementos, que é o espaço - política e juridicamente - considerado como base substantiva do Poder Nacional, ou seja, é a extensão de terra onde exerce a sua soberania, dentro dos limites estabelecidos pelo Direito Internacional. Essa extensão do domínio terrestre é determinada por limites, ou linhas imaginárias, que indicam até onde vai o território sobre o qual se exerce a sua soberania. A marcação material desses limites é direito ou até mesmo um dever do Estado, pois deve indicar concretamente as linhas que o separam de seus vizinhos.

O traçado das fronteiras geralmente é o resultado de acontecimentos históricos ou de acordos mútuos, já que não há princípio jurídico a que se subordinem todos os Estados e pelo qual se determine que cada um destes tem direito absoluto a uma determinada área de extensão territorial. (PAGLIARINI, 1971). É adotando esse posicionamento que Celso D. de Albuquerque Mello, no livro Curso de Direito Internacional Público, diz que a noção de território não é geográfica, mas jurídica, tendo em vista que ele é o domínio de validade da ordem jurídica de um determinado Estado soberano. (MELLO, 2001).

Geográfica e juridicamente, as fronteiras brasileiras terrestres estão definidas e demarcadas desde primeiras décadas do século XX, resultado do trabalho de grandes nomes da política que, no segundo império e no início da República, realizaram acordos bilaterais com os países vizinhos. Ainda no final do século XIX o Barão do Rio Branco acertou os detalhes finais do mapa do Brasil, encerrando o ciclo da história expansionista do nosso território.

É oportuno lembrar que a formação do atual território brasileiro remonta ao século XV, início da chamada Era dos Descobrimentos, quando foi imposta a partilha das terras descobertas e a descobrir, entre as monarquias ibéricas. A partir de então, ocorreram eventos e questões que culminam com a definição das fronteiras terrestres, somente no início do XX. Entretanto, as discussões prosseguem até os dias atuais, quanto à fixação das fronteiras marítimas, na questão denominada pela Marinha do Brasil como “Amazônia Azul”. Essa fronteira ainda é objeto de discussão no Direito Internacional, pois o Brasil busca ampliar as fronteiras marítimas, visando à exploração da Zona Econômica Exclusiva Brasileira no Oceano Atlântico, no tocante à pesca e à extração do petróleo e do gás natural.

Essa observação se torna relevante porque o território é um todo, compreendendo os espaços terrestres, marítimos e aéreos sob a soberania do Estado brasileiro.

1.1 Conceito de Fronteira

A confusão entre as palavras limite e fronteira é comum, pois na linguagem usual elas não se distinguem. Entretanto, não significam a mesma coisa já que limite é uma linha imaginária, enquanto que fronteira é uma zona. Na geografia, limite é a linha que separa o território entre os dois Estados e a fronteira é a região ao redor do limite. Ao longo da História, as duas têm sido usadas como sinônimos, mas a distinção se impõe no campo jurídico e na geopolítica.

O conceito – ou conceitos - construído por Lia Osório MACHADO (2010) no artigo “Cidades na Fronteira Internacional: Conceitos e Tipologia” - publicado em Dilemas e Diálogos Platinos – começa na Geografia, passa pelo Direito Internacional, mas esbarra no seu aspecto social, econômico e político. No seu enfoque, fronteiras e limites são termos muito antigos e aplicáveis a várias áreas do conhecimento, definidos durante séculos, de forma intuitiva e que até hoje permanecem como fontes de indagações filosóficas, especialmente quando se trata de objetos e eventos espaço-temporais. “Sua relevância para os campos da Geografia Política, da Geopolítica e da Ciência Política surgiu em função do desenvolvimento do sistema de estados nacionais.” (MACHADO, 2010, p. 60).

Ainda de acordo com Lia Osório,

[...] O limite internacional foi estabelecido como conceito jurídico associado ao Estado territorial no sentido de delimitar espaços mutuamente excludentes e definir o perímetro máximo de controle soberano exercido por um Estado central. Apesar de não ter vida própria nem existência material (por definição, a linha é abstrata e não pertence a nenhum dos lados) o limite internacional não é uma ficção e sim uma realidade geográfica que gera outras realidades. Pode inclusive ser materializado, como é o caso do recente muro erguido entre Estados Unidos e México, embora seja por ora uma exceção à regra geral. (MACHADO, 2010, p. 60-61).

Enfoca ainda que o conceito de fronteira internacional se refere a uma área indefinida, uma zona percorrida pelo limite internacional e que se aproxima da noção geográfica de região.

[...] No entanto, na realidade, o ambiente geográfico de fronteira é mais complexo do que aquele simbolizado pelo limite, pois se faz pela territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial. Não se confunde, portanto, com a permeabilidade dos limites estatais atribuída à Internet e aos fluxos mundiais de capital (abstrato). (MACHADO, 2010, p. 62-63).

Ao analisarem o espaço como algo que é apropriado, concreta e simbolicamente e que tal apropriação se dá por várias vias, em especial as sociais e políticas, Marco Aurélio Machado de OLIVEIRA e Davi Lopes CAMPOS - no artigo “Migrantes e Fronteira: Lógicas Subvertidas, Vidas Refeitas”, publicado na coletânea Migração e Integração - diz que “a fronteira em seu sentido mais comum está ligada ao preconceito por sua condição de margem, portanto marginal a uma nação, decorrentes de questões históricas e políticas”. (OLIVEIRA; CAMPOS, 2012, p. 17)

[...] É um local no qual se pode assimilar a negatividade, atribuída por diversos fatores como o ilícito, a clandestinidade, a miscigenação, entre outros. Não é apenas a capacidade do homem em criar suas representações, bem como a função na segurança nacional ou agenda negativa que tornam a fronteira fascinante, ímpar e, acima de tudo, mágica. São seus ritos, seus símbolos, seus habitantes e suas instituições, próprios de fronteira, que dão a ela seu caráter de ponto estratégico. (OLIVEIRA; CAMPOS, 2012, p. 17)

Adotando a compreensão de que fronteira e limite não são sinônimo, Lia Osório faz ainda a distinção, segundo a qual

A fronteira está orientada ‘para fora’ (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados ‘para dentro’ (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. (MACHADO, 1998, p. 42).

Para Lia Osório, o marco de fronteira, como um símbolo visível do limite, não está ligado à presença das pessoas. É somente uma abstração na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, frequentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira.

[...] Por isso mesmo, a fronteira é objeto permanente da preocupação dos estados no sentido de controle e vinculação. Por outro lado, enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida em que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais. (MACHADO, 1998, p.42).

Caminhando na linha de pensamento de Tito Carlos Machado de OLIVEIRA (2009), não é difícil perceber que a realidade nas fronteiras brasileiras possui identidade específica que reflete conexões – econômicas, culturais, administrativas e sociais - que se contrapõem a interesses internos e externos e, nesse aspecto,

[...] a fronteira não pode ser entendida, apenas, como uma linha pontilhada sobre o mapa, ditada pela fria cartografia, mas sim, como um elemento de diferenciação, comunhão e comunicação que, muitas vezes, interpõe a ordem e a desordem, o formal e o funcional, como equilíbrio dinâmico das regras e dos ritos. (OLIVEIRA, 2009).

Caracterizada como uma região de complementaridade e interculturalidade, a fronteira brasileira tem sua diversidade cultural específica, diferente de qualquer outra área do país.

[...] Além disso, a circulação de pessoas, bens e serviços nessas regiões enseja particularidades, construindo um amálgama identitário que supera os limites tangenciais do marco fronteiriço, especialmente quando se trata de cidades-gêmeas, onde essas relações se formam mais intensamente pela facilidade de contato e do acesso. (FIGUEIREDO, 2013, p. 13).

Em síntese, limite nada mais é que o resultado da demarcação aceito pelo Direito Internacional, que delimitou o mapa do Brasil na construção do Estado-nação, sem vinculação com a presença e forma de vida das pessoas; enquanto que fronteira é um espaço de troca, de convivência, de produção, de criatividade, de astúcia, de descoberta de meios e modos de sobrevivência, de solidariedade, de interculturalidade.

No presente trabalho, a fronteira é interpretada no sentido geopolítico, adotando a tese da escola possibilista, que teve como principal porta-voz o geógrafo francês Vidal de La Blache, segundo a qual a geografia possibilita soluções favoráveis ao destino dos povos, ao contrário da escola determinista alemã, que defendia a tese de que a geografia determina o destino dos povos. E não poderia ser diferente, uma vez que o objeto da pesquisa se situa no espaço denominado – jurídico, política e geograficamente - de Faixa de Fronteira, o segmento de terra contíguo aos limites terrestres do Brasil com os países da América do Sul, com 150 km de largura, área que possui políticas governamentais diferenciadas, devido à sua posição geográfica, na busca de soluções favoráveis à sociedade como um todo e ao povo que vive na fronteira, em especial. É uma área para a qual estão legisladas as políticas governamentais do tratamento dado às relações da terra e o homem, às relações da fronteira com os processos políticos.

É importante sempre observar que seja qual for o conceito ou definição que se adote, “as fronteiras existem e se consolidam, cada vez mais, como um espaço de preocupação na gestão do território nacional”. (OLIVEIRA, 2011, p. 192).

Tão grande é a preocupação com esse espaço, que a Faixa de Fronteira terrestre brasileira foi delimitada na Constituição da República e é uma área do território nacional que recebe tratamento diferenciado, por legislações próprias, que criam políticas e programas específicos para essa região, especialmente nas áreas social, econômica e de segurança pública.

1.2 Faixa de Fronteira

Se complexos são os critérios para definição de fronteira, o mesmo não ocorre para Faixa de Fronteira, cujos requisitos são eminentemente legais, uma vez que a Faixa de Fronteira brasileira, “é a área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país. Na América Latina, esta faixa, quando adotada, varia de dimensão conforme sua natureza.” (FURTADO, 2013, p. 39).

A nossa Faixa de Fronteira é legalmente definida como a faixa de terra de 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres do Brasil com os países da América do Sul, considerada fundamental para a defesa do território nacional, conforme estabelece a Constituição da República, no artigo 20, § 2º, *verbis*:

Art. 20. São bens da União:

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (BRASIL, 1988).

A delimitação da Faixa de Fronteira resulta de procedimentos históricos embasados na preocupação do Estado com a garantia da soberania territorial, desde a época do Brasil colônia, quando Portugal e Espanha promoviam discussões e negociações sobre seus domínios de além-mar, a partir do século XV. Já no século XIX, ocorreu a primeira regulamentação com a edição da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, no governo de Dom Pedro II, quando a largura foi estabelecida em dez léguas, que equivalem a 66 quilômetros, ao longo do limite do território nacional. Naquela legislação a denominação era faixa de segurança nacional.

A Constituição de 1934 foi a primeira Carta Magna a demonstrar preocupação com a defesa nessa área e criou a Faixa de Segurança Nacional, com 100 quilômetros de largura, ao

longo do limite terrestre. No artigo 166 e seus parágrafos estabelecia que dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuariam sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração. O procedimento era o mesmo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessassem à segurança nacional. Percebe-se que naquela época já havia a preocupação com políticas de segurança e defesa diferenciadas das demais regiões do país, tanto que nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuavam sem audiência do então Conselho Superior da Segurança Nacional.

Na Constituição da República de 1937 - no Governo de Getúlio Vargas - no seu artigo 165, a largura da Faixa de Segurança Nacional passou para 150 quilômetros, mantida a redação da Carta Magna anterior sobre as restrições de utilização da área, pois estabelecia que nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuavam sem audiência do então Conselho Superior da Segurança Nacional. Desde então, a Faixa de Fronteira teve mantida sua largura em 150 quilômetros.

Na legislação ordinária, essa área foi regulamentada em 1955, pela Lei número 2.597, de 5 de julho, que dispunha sobre zonas indispensáveis à defesa do país. E o artigo 2º estabelecia que a faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território, “era considerada zona indispensável à defesa do país”. Já existia a Comissão Especial da Faixa de Fronteira na organização do Conselho de Segurança Nacional, e a essa cabia aprovar os planos de ocupação e utilização que lhe fossem submetidos. Era previsto no artigo 5º “a criação de colônias agrícolas e núcleos rurais de recuperação do elemento humano nacional onde se tornar necessário bem como estabelecer, por proposta e nos locais indicados pelo Conselho de Segurança Nacional, colônias militares com o mesmo objetivo”. Essa lei foi revogada pela 6.634, de 2 de maio de 1979.

A denominação Faixa de Fronteira, como nome para essa área paralela aos limites fronteiriços, foi estabelecida pela primeira vez na Lei número 6.634, de 2 de maio de 1979, que no seu artigo 1º dispõe:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. (BRASIL, 1979).

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980 e persiste até hoje como referência jurídica sobre a Faixa de Fronteira.

Na elaboração da atual Constituição, em 1988, o texto que define a Faixa de Fronteira terrestre passou por diversas redações e acaloradas discussões, com tentativas de redução para 50 e 66 quilômetros, sendo necessárias três votações na Comissão de Sistematização para aprovar o que restou promulgado. (FURTADO, 2013).

Percebe-se que foi grande ainda a preocupação do legislador constituinte de 1988 com a Segurança e Defesa nessa área, uma vez que o artigo 91 da Constituição Federal atribui ao Conselho de Defesa Nacional a proposição de critérios e condições de utilização da Faixa de Fronteira e a considera área indispensável “à segurança do território nacional”, estabelecendo:

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático (...)

§ 1º - Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

III - propor os critérios e condições de utilização de **áreas indispensáveis à segurança do território nacional** e opinar sobre seu efetivo uso, **especialmente na faixa de fronteira** e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo. (Grifo nosso). (BRASIL, 1988).

Pela simples leitura do dispositivo, percebe-se que a Faixa de Fronteira é considerada constitucionalmente como área indispensável à segurança do território nacional, fator utilizado como uma das justificativas para a grande quantidade de políticas específicas para o setor de segurança pública, que conta com muitas normas voltadas para a proteção da fronteira terrestre e a utilização das Forças Armadas em programas ali executados.

E nesse aspecto, ao analisar normas e programas, percebe-se que a Faixa de Fronteira, assim como a Amazônia, é caracterizada como área privilegiada de atuação das Forças Armadas, dentro de uma política de redefinição das atividades dessa instituição, voltadas para a defesa nacional, mas subsidiariamente para a segurança pública também.

No dizer de Renata Furtado (2013), a Faixa de Fronteira deve ser entendida como uma zona de integração, um espaço de interação entre povos e nações, mas também como uma área de referência estratégica:

[...] a faixa de fronteira também deve ser considerada área de referência estratégica para o restante do país, uma vez que a partir da utilização deste espaço regional, é possível estudar, acompanhar e propor iniciativas necessárias à garantia da soberania e à defesa do Estado democrático, considerando-se as análises de SE/CDN, atual GSI/PR, em processos administrativos inerentes a atividades consideradas estratégicas. (FURTADO, 2013, p. 193).

Os aspectos de segurança nacional são relevantes para a soberania e para a paz social, mas outros fatores, entre eles a melhoria das condições de vida da população, devem também ser considerados para se garantir uma nação soberana. Nesse sentido, é um dos aspectos de estudo desenvolvido por Tito Carlos Machado de OLIVEIRA, em projeto de pesquisa desenvolvido pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), segundo o qual a soberania

[...] está também relacionada ocupação do solo, ao fortalecimento da cidadania, às condições de vida da população, que deve estar livre de ameaças das mais diversas naturezas. O acesso ao trabalho e a sustentabilidade da permanência da população na faixa de fronteira passam, desta forma, a ser preocupações importantes da regionalização da economia e da exploração das diversidades e potenciais locais.¹ (OLIVEIRA, 2012).

Até meados da década de 80, a legislação que definia e regulamentava a Faixa de Fronteira contemplava a área essencialmente como espaço indispensável à segurança nacional, sem grande preocupação com o aspecto social e econômico. Mas o enfoque vem mudando:

[...] percebe-se, gradativamente nas últimas décadas, a mudança no enfoque governamental de separação e divisão política, econômica e social da região de fronteira para abarcar também essa região como microssistema com potencialidades e vantagens competitivas para o desenvolvimento nacional. Sem perder de vista a questão da segurança nacional, a Secretaria Executiva do Conselho de Segurança Nacional, órgão vinculado à Presidência da República, tem realizado estudos contemplando também esse novo enfoque da região de fronteira, inclusive com propostas de alterações legislativas para a faixa de fronteira.” (FIGUEIREDO, 2013, p. 80/81).

¹ Tito Carlos Machado, et al, Projeto Mercosul e Regiões de Fronteira. Campo Grande, novembro de 2012. Esse relatório é parte de projeto de pesquisa que está sendo desenvolvido pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, responsável pela coordenação nacional, juntamente com outras quatro instituições parceiras: Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso do sul (UFMS/Uniselva); Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE); Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES); e Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Planejamento, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul.

Realmente, as políticas adotadas por legislações mais recentes contemplam a região da Faixa de Fronteira com programas voltados para as áreas sociais e econômicas, a exemplo da criação da CDIF (Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira), instituída pelo Decreto sem número, de 8 de setembro de 2010, que em seus estudos logo detectou a ausência de políticas apropriadas à fronteira, aliadas às necessárias à segurança nacional e soberania territorial:

[...] A preocupação com a segurança nacional e soberania territorial, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional terrestre do País, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda às suas características. Dada baixa densidade demográfica, provocada em grande parte pela vocação ‘atlântica’ do país, associada às grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios, a Faixa de Fronteira experimentou um relativo isolamento que a colocou à margem das políticas de desenvolvimento. (CDIF, 2016).

Para a CDIF, esse procedimento tem contribuído na formação de um cenário particular marcado, sobretudo, pelo desenvolvimento de uma identidade própria muito influenciada pelas comunidades vizinhas na fronteira.

1.3 Cenários da Faixa de Fronteira conforme Dados Oficiais

A extensão da linha divisória com os países limítrofes do Brasil, de acordo com dados do IBGE, em 2008, é de 16.723 quilômetros, o que em linha reta representa cerca de 1/3 do diâmetro da terra. Com população superior a dez milhões de habitantes, a faixa de fronteira brasileira representa 27% do território nacional, se distribui em 588 municípios, em onze Estados e faz fronteira com 10 países: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. São 3.423 quilômetros com a Bolívia; 2.995 quilômetros com o Peru; 2.199 quilômetros com a Venezuela; 1.644 quilômetros com a Colômbia; 1.606 quilômetros com a Guiana; 1.365 quilômetros com o Paraguai; 1.261 com a Argentina; 1.068 quilômetros com o Uruguai; 730 quilômetros com a Guiana Francesa; e 593 quilômetros com o Suriname. (Fonte: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG). Compreende parte da floresta amazônica, do pantanal Sul-Mato-Grossense e Mato-Grossense, e chega até aos pampas gaúchos.

Em função da posição geográfica em relação à linha de fronteira, os municípios foram colocados em dois grandes grupos: os lindeiros e os não-lindeiros. Os lindeiros são subdivididos

em outros três subgrupos: 1. Os em que o município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conturbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, formando o que se denomina cidades-gêmeas; 2. Aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas a sede não se situa no limite internacional; 3. Aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas a sede está fora da Faixa de Fronteira. O grupo dos municípios não-lindeiros, situados à retaguarda da Faixa, pode ser dividido em dois subgrupos: 1. Aqueles com sede na Faixa de Fronteira; 2. Aqueles com sede fora da Faixa de Fronteira. (CDIF, 2016).

As cidades-gêmeas são aquelas em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, apresentando uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho. A existência dessas cidades favorece a integração entre países, mas também servem de porta de entrada de produtos ilícitos de diversas naturezas e de saída de recursos naturais e minerais, explorados sem controle e ilegalmente, podendo causar danos ao meio ambiente. (CDIF, 2016)



Figura 1 – Extensão das fronteiras brasileiras

Fonte: Portal FENAPEF, 2016.

A base territorial para o planejamento das ações do Governo Federal na área da Faixa de Fronteira foi dividida em três Arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF-2005), com amparo na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração.

O primeiro é o Arco Norte que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre. O segundo é o Arco Central, que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. E o terceiro é o Arco Sul, que inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios adotados para a divisão em sub-regiões.

O Arco Norte, caracterizado pelo predomínio de indígenas e pardos, segundo registra o CDIF, concentra somente 18 por cento da população total da faixa de fronteira, embora seu território de 10.433 quilômetros represente 62 por cento do total da área. Dos 588 municípios situados na faixa de fronteira brasileira, 71 estão localizados no Arco Norte, sendo que destes, nove são cidades-gêmeas e dois dos Estados tem a totalidade de suas áreas dentro da faixa de fronteira. São Acre e Roraima. As cidades gêmeas no Arco Norte são: Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia e Santa Rosa do Purus, no Acre; Tabatinga, no Amazonas; Oiapoque, no Amapá; Guajará-Mirim, em Rondônia; Bonfim e Pacaraima, em Roraima.

O Arco Norte do Brasil é extremamente diverso, com grandes particularidades culturais, sociais, econômicas e políticas. Mas nos aspectos relativos à segurança pública, algumas de suas características distintivas são relevantes, tais como a dimensão continental, as conexões prioritariamente fluviais e a baixa densidade populacional, urbana e institucional. O Relatório-Síntese “Segurança Pública nas Fronteiras”², coordenado por Michel Misse, da UFRJ, registra que a primeira constatação, por demasia evidente, é a necessidade de uma ampliação dos efetivos policiais, não apenas das polícias militares e civis, mas de todo o conjunto dos órgãos de segurança que compõem o sistema de justiça criminal e as instituições adjacentes em nível estadual e federal. Em segundo lugar – recomenda o Relatório-Síntese - seria importante o investimento nos prédios, instalações internas e equipamentos para minimizar a dificuldade no oferecimento dos serviços de segurança pública percebida claramente nas parcas condições de infraestrutura física dos locais de trabalho e dos equipamentos necessários à execução do

² A Pesquisa: Segurança Pública nas Fronteiras desenvolvida pelo grupo de pesquisa NECVU da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenada por Michel Misse, e o Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira, realizada pelo grupo de pesquisa Retis, da mesma universidade, fazem parte do empenho empreendido pelo Governo Federal na perspectiva da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), inserida no Plano de Estratégico de Fronteiras, instituído pelo Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Foi firmado assim, um termo de cooperação técnica entre a Secretaria de Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e a UFRJ, paralelamente com os dois grupos de pesquisa, o NECVU pela realização de uma pesquisa sobre a segurança pública nas fronteiras e o Retis, responsável pela análise de dados secundários, com a proposição de índices e análises comparadas sobre as dinâmicas sociais, econômicas, culturais e estruturais de todos os municípios da fronteira.

trabalho de prevenção, controle, investigação e julgamento dos crimes que ocorrem na região. A falta de adaptação às condições específicas de trabalho no Arco Norte também é um fator que não ajuda na prestação dos serviços de segurança pública, registra o Relatório. Cita como exemplo dessa falta de adaptação a não utilização de embarcações adequadas, de aeronaves anfíbias e outros tipos de viaturas, que viabilizariam o acesso a certas localidades. “Com os meios utilizados hoje, o acesso é moroso quando não inexistente”. (MISSE, 2015, p. 30)

O Relatório-Síntese registra que os principais problemas do Arco Norte na área de segurança pública são a violência doméstica, em particular contra a mulher, a criança e ao adolescente; os conflitos interpessoais, com especial importância para as brigas de bar; furto e roubo; disputas de terra; questões que envolvem indígenas; crimes ambientais e crimes relacionados à mineração e, principalmente, os relacionados ao tráfico de drogas e contrabando. Sobre drogas, enfoca a ocorrência do tráfico de pasta base e de cloridato de cocaína, registrando que naquela região ocorre o grande corredor de transporte dessa espécie de droga, que pode ser explicado pela maneira que o tráfico articula os países que fazem fronteira com o Arco Norte.

[...] De um lado existe um mercado que movimentava grandes quantidades, mobilizando atores políticos e economicamente poderosos e, de outro, um tráfico em pequenas quantidades, cujos atores são os segmentos mais pobres e vulneráveis da população residente. (MISSE, 2015, p. 31/32).

Enfoca que “a maneira pela qual desenvolvimento e defesa nacional foram pensados seguindo a máxima de ‘ocupar para não entregar’ teve efeitos desastrosos no âmbito da segurança pública.” (MISSE, 2015, p. 31). Acrescenta que esta herança teve como legado uma estruturação conflitiva que produz boa parte dos problemas atuais do Arco Norte, sendo traduzida nas grandes desigualdades sociais que facilitam as alianças entre poderosos grupos que transitam entre a ilegalidade e a delinquência e que deixam as populações relegadas a conviver com diversas formas de violência sociais e políticas.

No Arco Central há o predomínio de população parda e branca, mas em municípios de antigos quilombos em Mato Grosso, encontra-se parte da população na cor negra. Formado por Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, o primeiro encontra-se na região norte e os outros dois no Centro-Oeste. Os três possuem fronteira, seca ou fluvial, com a Bolívia e somente Mato Grosso do Sul possui extensa faixa de fronteira seca com o Paraguai.

Registra-se grande heterogeneidade nas características geográficas, demográficas e socioeconômicas nos municípios localizados na faixa de fronteira do Arco Central. Por

exemplo, as diferenças entre a fronteira com a Bolívia e a com o Paraguai; a fronteira seca e a fluvial; e a existência de cidades gêmeas ou núcleos urbanos muito afastados da linha internacional modificam o modo como cada município é impactado pela situação de fronteira. Registra ainda que a proximidade com a divisa internacional aparece como traço fundamental na caracterização das dinâmicas sociais e econômicas de municípios nos quais os núcleos urbanos estão interligados a cidades de países vizinhos, enquanto que outros municípios não se caracterizam a partir da relação com a fronteira. Tais diferenças, segundo consta no Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira feito pelo Grupo Retis/UFRJ³, foram relevantes para a avaliação da situação de segurança pública na região. (BRASIL, 2014).

No Estado de Mato Grosso, por exemplo, não há sede de município próxima à linha de fronteira, “de modo que a população das cidades dos municípios fronteiriços estabelece fluxos mais limitados com o país vizinho e tende a referir-se às dinâmicas dos mercados ilegais como algo peculiar às regiões próximas da linha internacional”. (MISSE, 2015, p. 48/49).

Em Mato Grosso do Sul, onde há diversos núcleos urbanos na linha de fronteira e cinco cidades gêmeas, são fortes as relações de interdependência com os países vizinhos, diferente do registrado em Mato Grosso. Do total dos 79 municípios do Estado, 44 encontram-se na área da Faixa de Fronteira e praticamente a metade da população do Estado vive nessas cidades desses municípios. São cidades-gêmeas: Ponta Porã, Mundo Novo, Paranhos, Coronel Sapucaia e Corumbá. “A relação da população da faixa de fronteira sul-mato-grossense com os países vizinhos é representada como bastante integrada, havendo referência a uma chamada ‘cultura de fronteira’.” (MISSE, 2015, p. 61).

Em Rondônia são poucas as sedes de municípios nas margens da fronteira fluvial com a Bolívia e, pelo fato de estarem na floresta amazônica, contam com pouca densidade demográfica. As cidades mais populosas da faixa de fronteira encontram-se afastadas da linha internacional, tendo se formado às margens da Rodovia Federal 364 e suas estradas vicinais.

O Relatório registra que é pelo Arco Central que ingressa a maioria das drogas consumidas no Brasil, devido ao fato de serem o Paraguai e a Bolívia os principais

³ O Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira relacionado a criminalidade e violência é parte da pesquisa desenvolvida para o Ministério da Justiça-SENASP/Programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), cujo objetivo geral é intensificar o controle e a fiscalização na fronteira continental brasileira, especialmente a prevenção, controle e repressão de delitos transfronteiriços. O objetivo específico da pesquisa é subsidiar as ações do Governo Federal no âmbito do Programa ENAFRON.

produtores/fornecedores de maconha e cocaína, respectivamente, para o mercado de consumo interno brasileiro. “Praticamente todos os municípios do Arco Central integram rotas do tráfico de drogas, mas, principalmente nos Estados de Rondônia e Mato Grosso, a presença de redes de atacadistas parece não modificar tanto o cotidiano dos moradores.” (MISSE, 2015, p. 50).

A repressão ao tráfico de drogas foi apontada como o principal foco de atuação das instituições de segurança pública o que não raro é criticado pela população, mais preocupada em receber respostas aos crimes contra o patrimônio, disputas por terra e exploração sexual infantil. (MISSE, 2015, p. 52).

O Arco Sul – formado pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina - é o que tem a menor extensão do limite fronteiro, entretanto é o mais densamente povoado e o mais subdividido em termos administrativos e apresenta forte inter-relação com os países vizinhos. Muitos são os núcleos de população ligados por malha rodoviária abrangente, pontes, caminhos e cruzamentos fluviais com as localidades do outro lado da fronteira. Esses elementos influenciam a dinâmica que caracteriza os problemas de segurança pública na faixa de fronteira dessa região. (BRASIL, 2014)

É no Arco Sul que há a maior incidência de instituições de segurança pública, de justiça e de fiscalização, tanto federais como estaduais. Essa presença ocorre devido à alta densidade populacional, à intensa circulação com os países vizinhos e à grande subdivisão administrativa, somando-se a isso a presença de populações flutuantes significativas em alguns municípios e a alta circulação de turistas que ingressam por via terrestre e provocam demandas específicas a instituições como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal. Somam-se a isso compradores brasileiros que atravessam a fronteira para fazer compras nos países vizinhos e os residentes nas cidades de fronteira que procuram serviços nas cidades brasileiras, demandando serviços de fiscalização e de controle pelas instituições de segurança pública e fazendárias. (MISSE, 2015, p. 67/71).

Do ponto de vista da atuação dos órgãos de segurança pública, os principais crimes vinculados à dinâmica da fronteira no Arco Sul são o descaminho, o contrabando, o tráfico de drogas e de armas e, no caso do Rio Grande do Sul, registra-se também o crime de abigeato (furto de animais do campo). Em relação à atuação local, os problemas mais comuns que impactam a vida cotidiana das populações do Arco Sul estão ligados à violência doméstica, a expansão do consumo de drogas por jovens e sua conexão com outros crimes, tais como furto e roubo; posse de armas e sua utilização em episódios de violência.

O Estado do Paraná, que faz fronteira internacional com Argentina e Paraguai, possui 139 municípios na faixa de fronteira e deste total 19 se encontram na linha de fronteira. O Relatório-Síntese sobre Segurança Pública nas Fronteiras, feito para o Ministério da Justiça, registra que a fronteira com o Paraguai é interpretada como um problema, tanto pelos moradores quanto pelos representantes das instituições pesquisadas, enquanto que a fronteira com a Argentina é vista como positiva. A alta incidência de crimes, o enfraquecimento do comércio local e sobrecarga dos serviços públicos são os principais efeitos negativos atribuídos à divisa com o Paraguai, por onde ingressariam ilegalmente drogas, armas e produtos de contrabando no Brasil, principalmente eletrônicos e cigarros. Quanto à Argentina, embora sejam mencionados o contrabando, descaminho e tráfico de drogas, não foram enfatizados danos que a situação de fronteira causaria à Segurança Pública.

Em Santa Catarina – que faz divisa com Argentina - 82 municípios encontram-se na faixa de fronteira e, desse total, dez estão localizados na linha de fronteira internacional, mas somente um é cidade-gêmea: Dionísio Cerqueira, localizada defronte da cidade argentina de Bernardo de Irigoyen e da cidade paranaense de Barracão. O Relatório do Grupo Retis, denominado Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira, registra que aquele Estado é rota de passagem de cigarros contrabandeados, drogas e armas para o Rio Grande do Sul e litoral catarinense, mas que o contrabando e o descaminho são os principais crimes fronteiriços assinalados pelos operadores de segurança.

O Rio Grande do Sul – que faz fronteira com o Uruguai e a Argentina - possui 197 municípios localizados na Faixa de Fronteira e, desse total, 17 encontram-se na linha de fronteira com Argentina e dez na linha de fronteira com o Uruguai. Registra-se que Uruguiana e Barra de Quaraí fazem divisa com Argentina e Uruguai. As dez cidades-gêmeas localizadas no Estado representam a marca do processo histórico de ocupação daquela área e a importância que as fronteiras tiveram na formação do Rio Grande do Sul. (BRASIL, 2014).

O contrabando, o descaminho e o abigeato são as principais atividades delitivas transfronteiriças no Rio Grande do Sul, mas não são identificados grupos delitivos permanentes e estáveis, embora se identifiquem redes que operam nesses circuitos ilegais, que logo são desarticuladas pelas instituições de segurança pública. O Estado possui uma malha institucional densa e abrangente vinculada à segurança na Faixa de Fronteira. (BRASIL, 2014).

Chama a atenção a presença das Forças Armadas na Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, o que demonstra a importância que teve essa região nos padrões de ocupação do

território e nos casos de conflito do século passado. Do Exército, há Unidades de Comando, denominadas Brigadas, em Uruguiana, Bagé, Pelotas, Cruz Alta e Santiago; Batalhões, Companhias e Destacamentos em Alegrete, Pelotas, São Gabriel, São Borja, Ijuí, Santa Rosa, Uruguiana, Bagé, Santiago, Cruz Alta, Jaguarão, Santana do Livramento, Rio Grande e Quaraí, além de campos de instrução, depósitos e hospitais. A Marinha tem um Comando Naval em Rio Grande e uma Delegacia da Capitania dos Portos em Uruguiana. A Aeronáutica tem um Destacamento de Controle do Espaço Aéreo em Uruguiana.

No Arco Sul, em função do processo de colonização, predomina a presença de branco, de origem europeia. Existe, ainda, uma diversificação interna no Arco Sul, que distinguem a Campanha Gaúcha da área dos Vales Coloniais. Há presença de negros na porção Centro-Leste da Campanha, antiga área de escravos vinculados à atividade charqueadora. (CDIF, 2016).

Em vários pontos da fronteira as características dominantes na paisagem do lado brasileiro são as mesmas do lado do país vizinho. É o caso do Pampas, no Rio Grande do Sul, e da floresta tropical da Amazônia, no extremo Norte. Registra-se também que a região da Faixa de Fronteira é marcada por possuir diversidade de belezas naturais, como grandes rios, as magníficas quedas d'água Cataratas do Iguaçu, no Paraná, e os Saltos do Yacumã, no Rio Grande do Sul; além de belos montes, como o Pico da Neblina, no Amazonas, o Monte Roraima, em Roraima, e o Maciço do Urucum, no Mato Grosso do Sul. (CDIF, 2016).

Em síntese, a Faixa de Fronteira apresenta um cenário complexo, no qual vivem comunidades cercadas pela densa floresta amazônica, mas também existem divisas secas com fluxo de milhares de pessoas entre cidades onde quase não se percebe quando acaba o Brasil e começam as outras nações. É o caso, por exemplo, de Tabatinga e Letícia, na fronteira com a Colômbia; de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, de Coronel Sapucaia e Capitan Bado, na divisa com o Paraguai; de Livramento e Rivera, na Fronteira com o Uruguai; de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad Del Este, que formam a tríplice fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai, entre muitas outras.

Com todas as suas peculiaridades, a Faixa de Fronteira é considerada um território propício para ações de organizações criminosas, especialmente pela extensão, pelo estado de isolamento e ausência dos organismos do Estado. Quando presentes, as instituições governamentais sofrem de precariedade devido à falta de pessoas, de equipamentos e de tecnologias adequadas a fazer frente aos esquemas sofisticados e organizados para as ações do crime. Essa tem sido uma das justificativas governamentais para dotar as Forças Armadas de

atribuições de segurança pública, com Poder de Polícia, para combater crimes na Faixa de Fronteira, compartilhando essa competência com as forças policiais.

2 AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS FORÇAS ARMADAS E O PODER DE POLÍCIA NAS SUAS ATIVIDADES NA FAIXA DE FRONTEIRA

A presença física e operacional das Forças Armadas, especialmente do Exército, se espalha por toda a fronteira terrestre do Brasil, no cumprimento dos preceitos constitucionais e da imposição de várias políticas, criadas por leis ordinárias, que culminaram com a idealização de programas de defesa e de segurança, a partir da nova ordem constitucional implantada no Brasil pela Constituição Federal de 1988.

Nessa política governamental são utilizados os recursos humanos e materiais que as Forças Armadas já possuem na região, principalmente o Exército, pois nenhum órgão ou instituição é tão presente na fronteira quanto a Força Terrestre. Sua presença é visível em 81 Organizações (denominadas Quartel) permanentes na Faixa de Fronteira, contando Brigadas, Batalhões, Postos Especiais e Destacamentos militares, espalhados do Oiapoque ao Chuí, literalmente.

O Estado campeão em número de Organizações Militares do Exército na fronteira é Mato Grosso do Sul, com 20 organizações, do Destacamento do Porto Índio, próximo à divisa com Mato Grosso, até o Destacamento de Mundo Novo, na divisa com o Paraná. Em seguida vem o Estado do Amazonas, que possui 16 OMs na sua divisa com Venezuela, Colômbia e Peru. O Acre tem oito Organizações Militares na sua fronteira com Peru e Bolívia, e Roraima tem sete OMs fazendo fronteira com a Venezuela. Mato Grosso conta com 11 Organizações Militares na sua fronteira com a Bolívia. E Rondônia, que também faz divisa com a Bolívia, tem duas organizações militares na Faixa de Fronteira. O Amapá, na fronteira com a Guiana Francesa, conta com duas Organizações Militares permanentes e o Pará, na fronteira com a Guiana, possui uma OM na divisa. Na região sul, o Estado do Rio Grande do Sul lidera com onze Organizações Militares na fronteira com Argentina e Uruguai, seguido do Paraná, com três OMs, na fronteira com Argentina e Paraguai. E, por último, Santa Catarina tem uma Organização Militar na região de sua divisa com Argentina.



Figura 2 – Organizações Militares em Região de Fronteira

Fonte: BRASIL, [2016?]

Para a compreensão das atividades das Forças Armadas e das políticas de segurança pública destinadas à fronteira, é fundamental o estudo de quatro marcos normativo. O primeiro é a própria Constituição da República, nos seguintes artigos: artigo 20 § 2º, que delimita a área da Faixa de Fronteira; artigo 142, que trata das Forças Armadas e estabelece a sua destinação; o artigo 144, que trata da Segurança Pública, especifica seus órgãos e estabelece a função de cada um deles; e o artigo 91, que trata do Conselho de Defesa Nacional, ao qual compete propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

O segundo é a Política de Defesa Nacional (PDN), instituída em 1996, regulamentada em 2005, e atualizada em 2012, quando passou a ser denominada Política Nacional de Defesa (PND). A última atualização foi aprovada juntamente com seus documentos complementares, a Estratégia de Defesa Nacional (EDN) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). É o documento condicionante do planejamento de ações destinadas à defesa nacional, coordenadas pelo Ministério da Defesa e tem entre as suas prioridades a vivificação das fronteiras, a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos, como aspectos essenciais para o desenvolvimento e integração da Amazônia. Além disso, considera que o adensamento da presença do Estado, em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Considera ainda que a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para os países da América do Sul.

O terceiro é a Lei Complementar 97, de em junho de 1999 - com alterações pela Lei Complementar 117, em 2004, e Lei Complementar 136, em 2010 – que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e nela se encontram regulamentadas as atribuições da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em atividades de prevenção e repressão ao crime transfronteiriço e ambiental, na Faixa de Fronteira, deixando explícito seu Poder de Polícia nessas atividades de segurança pública.

E o quarto é o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - no qual está inserida a Operação Ágata - instituído pelo Decreto número 8.903, de 16 de novembro de 2016, com o objetivo de coibir a incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e as ações do crime organizado na Faixa de Fronteira e na Costa Atlântica.

No contexto dos programas específicos para a Faixa de Fronteira, após o advento da Política de Defesa Nacional, os de segurança pública receberam maior atenção. Um dos mais relevantes foi o Plano Estratégico de Fronteira (PEF), instituído por meio do Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011, destinado ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e de outros ilícitos praticados na Faixa de Fronteira. Previa a atuação integrada das Forças Armadas, da Receita Federal, dos órgãos de segurança pública dos Estados e dos órgãos correspondentes dos países vizinhos.

O PEF foi revogado pelo Decreto número 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação da Administração Pública Federal para sua execução. (BRASIL, 2016). O novo decreto mantém a essência do

primeiro, que é o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos ilícitos transfronteiriços e aperfeiçoa as Operações militares destinadas a reprimir esses crimes.

Ancoradas na PND e na Lei Complementar 97/1999, as Forças Armadas passaram a realizar Ações Operacionais de Combate aos Ilícitos na Faixa de Fronteira, com tempo e lugar previamente estabelecidos. Embora caracterizadas como esporádicas, as ações se tornaram constantes, pois ocorreram 234 Operações no período de 1996 a 2016. Receberam diversas denominações, tais como Operação Ágata, Operação Cadeado, Operação Atalaia, Operação Fronteira Sul, Operação Yanomami, Operação Curare, Operação Curaretinga, entre outras.

A primeira realizada após o advento da Política de Defesa Nacional foi a Operação Yanomami, coordenada pelo Comando Militar da Amazônia, em 1996, destinada a retirar garimpeiros da terra indígena Yanomami, no Estado de Roraima. Foi um evento de grande repercussão política e na mídia nacional e internacional.

Dois anos depois, ocorreram cinco operações fronteiriças. A Operação Retranca, na divisa do Rio Grande do Sul com Santa Catarina, teve a finalidade de combater tráfico de drogas, de armamentos e o contrabando, em conjunto com a Polícia Federal e a Receita Federal. A Operação Águia, no Garimpo do Lourenço, para proteger e regularizar os garimpos no município de Calçoene, no Amapá. As outras três foram realizadas nas fronteiras com o Paraguai e com Argentina para combater contrabando, tráfico de drogas e de armas, entre outros ilícitos. A partir de então, em todos os anos - salvo em 2002 - foram realizadas operações para combater crimes na Faixa de Fronteira.

As Operações de grande visibilidade tiveram início em 2007, quando foram realizadas na fronteira do Brasil com a Bolívia e com o Paraguai, sob o Comando Militar do Oeste, a Operação Cadeado I e a Operação Cadeado II, completando sete ações com essa denominação em 2012. Organizadas em diversas ocasiões, de norte a sul, atingiram toda a área da Faixa de Fronteira e mostraram à sociedade as Forças Armadas em atividades fora dos quartéis, atuando na prevenção e repressão ao crime.

Em 2011, começaram as operações de maior vulto e de maior visibilidade para combater os chamados crimes transfronteiriços e ambientais e as ações de organizações criminosas na Faixa de Fronteira. Trata-se da Operação Ágata, objeto do Capítulo III do presente trabalho. Dentro da concepção do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, a Operação Ágata continua “a menina dos olhos” do governo federal nas operações de prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços e ambientais.

Para compreensão jurídica dessas atividades das Forças Armadas na Faixa Fronteira, é necessário discorrer sobre diversos institutos, tais como Poder de Polícia, começando pela evolução histórica de polícia e conceitos; Polícia Administrativa e Polícia Judiciária; Ordem Pública, Defesa e Segurança Pública; Segurança Interna na Constituição da República; As Atribuições Constitucionais das Forças Armadas na Constituição de 1988; e as Forças Armadas em Atividades de Segurança Pública para Garantia da Lei e da Ordem.

2.1 Poder de Polícia

No Brasil, a palavra polícia é associada de forma mais comum à corporação responsável por zelar pela preservação da ordem e da segurança pública. No dicionário jurídico, Polícia é órgão do poder público cuja função específica é manter, garantir e restaurar a ordem pública, política e social. (AUGUSTO, R.; AUGUSTO, V.; ROCHA, 2006).

Etimologicamente, a palavra Polícia se confunde com a comunidade. Polícia se origina do latim (*politia-ae*), derivado do grego *politeia*, utilizado para designar todas as atividades da cidade-estado (*polis*), sem qualquer relação com o sentido atual da expressão.

Historicamente, equivale à noção de soberania dos príncipes e servia de alicerce ao absolutismo. Durante do período feudal, na Idade Média, o monarca era detentor de um poder conhecido como *jus polittiae* e que designava tudo o que era necessário à boa ordem moral e religiosa, da competência exclusiva da autoridade eclesiástica. (CRETILLA JÚNIOR, 1986 apud DI PIETRO, 1998).

Na organização grega, até meados do século XV, polícia designava o total das atividades estatais das cidades-Estados (*polis*). O conceito indicava a atividade pública ou estatal e manteve essa designação mesmo depois do desaparecimento da *polis*.

Na Alemanha, no final do século XV, o *jus polittiae* volta a designar, toda a atividade do Estado, compreendendo poderes amplos de que dispunha o príncipe, de ingerência na vida privada dos cidadãos, incluindo sua vida religiosa e espiritual, sempre sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar coletivo. No entanto, logo se estabeleceu uma distinção entre a polícia e a justiça; a primeira compreendia normas baixadas pelo príncipe, relativas à Administração, e eram aplicadas sem possibilidade de apelo dos indivíduos aos Tribunais; a segunda compreendia normas que ficavam fora da ação do príncipe e que eram aplicadas pelos juízes. Esse direito de polícia do príncipe foi sofrendo restrições em seu conteúdo, deixando de

alcançar, paulatinamente, primeiro as atividades eclesiais, depois as militares e financeiras, chegando a um momento em que se reduziam as normas relativas à atividade interna da Administração. Posteriormente, ainda, passou-se a ligar a polícia à ideia de coação; nesse momento, começou-se a distinguir a atividade de polícia das demais atividades administrativas, hoje chamadas serviço público e fomento. (DI PIETRO, 1998).

O *jus politiae*, conforme observa Canotilho era a polícia do Estado de Polícia, cuja competência era muito diferenciada da polícia consolidada posteriormente com o Estado de Direito. (CANOTILHO, 2013).

Com o advento do Estado de Direito, começa nova fase, a partir da qual não se admite mais a existência de leis a que o próprio príncipe não seja submetido, pois um dos princípios basilares do Estado de Direito é o da Legalidade, segundo o qual somente a lei cria deveres de agir e de abster-se. Com base nesse princípio, o próprio Estado se submete às leis por ele mesmo criadas.

Num primeiro momento, o Estado de Direito desenvolveu-se baseado nos princípios do liberalismo, em que a preocupação era a de assegurar ao indivíduo uma série de direitos subjetivos, dentre os quais a liberdade. Em consequência, tudo o que significasse uma interferência nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional. A regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transpostos para as Constituições; a atuação estatal constituía exceção, só podendo limitar o exercício dos direitos individuais para assegurar a ordem pública. A polícia administrativa era essencialmente uma polícia de segurança. (DI PIETRO, 1998).

Quando o estado liberal começa a transformar-se em Estado intervencionista, a atuação da polícia não se limita mais à segurança e passa a estender-se também à ordem econômica e social. E antes do início do século XX, os autores começam a falar em polícia geral, relativa à segurança pública, e em polícias especiais, que atuam nos mais variados setores da atividade dos particulares. (DI PIETRO, 1998).

Na atualidade, a polícia – conforme conceitua Guido Zanobini *apud* Moraes,

[...] é a atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais. (MORAES, 2013, p. 1727).

Depois de conceituar polícia, deve-se entender o significado de Poder antes de adentrar na definição de Poder de Polícia, como um poder político do Estado.

A origem e o fundamento do poder são a força. Esse entendimento foi adotado por Max WEBER, que deixou clara essa ideia na sua definição de poder: “(...) a possibilidade de que uma pessoa ou um número de pessoas realizem a sua própria vontade numa ação comum, mesmo contra a resistência de outros que participam da ação.” (WEBER, 1974, p.211).

Na atualidade, nos fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra, o poder se apresenta como uma síntese interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de uma finalidade. Já a vontade, por ser um elemento essencial na manifestação do Poder, torna-se um fenômeno essencialmente humano, característico de um indivíduo ou de qualquer grupo de indivíduos. (BRASIL, 1997).

Para o constitucionalista José Afonso da SILVA (2011), poder é um fenômeno sociocultural:

Quer isso dizer que é fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele pode exigir certos atos, uma conduta conforme com os fins perseguidos; é admitir que pode nos impor certos esforços custosos, certos sacrifícios; que pode fixar, aos nossos desejos, certos limites e prescrever, às nossas atividades, certas formas. Tal é o poder inerente ao grupo, que se pode definir como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins. (SILVA, 2011, p. 108).

Nesse sentido, o Estado, como grupo social máximo, tem também o seu poder, que é o poder político ou poder estatal. Na doutrina brasileira, o conceito que mais se aproxima de poder político é o de Poder Nacional, que é “a capacidade que tem o conjunto interagente dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando na conformidade da vontade nacional, de alcançar e manter os Objetivos Nacionais.” (BRASIL, 1997, p. 48).

Na realidade, o Estado é dotado de poderes políticos exercidos pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Executivo, no desempenho de suas atribuições constitucionais, e de poderes administrativos que surgem secundariamente com a administração e se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade. Desta forma, enquanto os poderes políticos identificam-se com os Poderes de Estado e só são exercidos pelos respectivos órgãos constitucionais do Governo, os poderes administrativos difundem-se por toda a administração e se apresentam como meios de sua atuação. Aqueles são poderes imanes e

estruturais, enquanto estes são contingentes e instrumentais da Administração. (MEIRELLES, 2014).

Entre os poderes administrativos, tem especial destaque o Poder de Polícia que a Administração exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade. Para a realização desse policiamento há competências exclusivas e concorrentes das esferas federal, estadual e municipal, devido à descentralização político-administrativa que decorre do sistema constitucional brasileiro.

A expressão Poder de Polícia, vigente no nosso ordenamento jurídico, é tradução do *police power* do direito norte americano. A expressão foi utilizada pela primeira vez em 1827, pelo juiz Marshall, no caso *Brown v. Maryland*; anos depois no caso *Mayor of New York v. Miln*, e pouco a pouco passou a ser comum. (TÁCITO, 1975). No Brasil, não há registro histórico publicado sobre a primeira vez em que a expressão foi utilizada. Mas é um tema que teve destaque desde que o Direito Administrativo ganhou força e autonomia como um ramo do Direito.

2.1.1 Conceito

O Poder de Polícia – pelo conceito clássico vinculado à ideia do liberalismo do século XVIII – era a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança.

No conceito moderno, adotado no direito brasileiro, poder de polícia é uma atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. (DI PIETRO, 1998).

Para Hely Lopes Meirelles (2014), outro conceituado administrativista brasileiro,

Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.” (MEIRELLES, 2014, p.145).

. Ainda, segundo o administrativista, em linguagem menos técnica podemos dizer que o Poder de Polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. “Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou

inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.” (MEIRELLES, 2014, p 134).

No direito brasileiro, encontra-se um conceito legal de Poder de Polícia, no Código Tributário Nacional, artigo 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 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.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966). (BRASIL, 2011).

Embora claro, o conceito de Poder de Polícia, adotado no Código Tributário Nacional, é incompleto, pois abarca somente a atividade de polícia administrativa.

O Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva conceitua Poder de Polícia de forma mais completa e atual:

Denominação dada a um dos poderes, que se atribuem ao Estado, a fim de que possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas, mesmo restritivas aos direitos individuais, que se tornem necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venham garantir e assegurar a própria liberdade individual a propriedade pública e particular e o bem-estar coletivo. (SILVA, 2014, p. 1055).

O Poder de Polícia, porém – *police power*, como o denominam os ingleses e americanos do Norte – deve ser exercido quando há legítima causa. Deve, pois, ser posto em prática quando os interesses do Estado, superiores aos do indivíduo, indiquem à necessidade de uma restrição às liberdades e direitos individuais. E, assim, não deve ser posto em ação para satisfazer interesses subalternos das autoridades investidas de mando, que essa não é sua função política. (SILVA, 2014).

O interesse público do Poder de Polícia abrange os mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade e segurança nacional e desenvolvimento. Por isso, a polícia administrativa no

Brasil está dividida em vários ramos, entre elas, polícia de segurança, polícia judiciária, polícia florestal, de trânsito, sanitária, etc.

Na Constituição da República temos claras limitações às liberdades pessoais (art. 5º, VI e VIII); ao direito de propriedade (art. 5º, XXIII e XXIV, art. 186; e Código Civil art. 1.228); ao exercício das profissões (art.5º, XIII); ao direito de reunião (art. 5º XVI); aos direitos políticos (art. 15); à liberdade de comércio (art. 170 e 173); à política urbana (art. 182e §§); ao meio ambiente (art.225 e §§). O Código Civil é outra lei que condiciona o exercício dos direitos individuais ao seu uso normal, ao “exercício regular de um direito reconhecido” (art. 188) que proíbe o abuso e, no que concerne ao direito de construir, além de sua normalidade, condiciona-o ao respeito às normas administrativas e ao direito dos vizinhos (art.1.277 e 1.299). Esses são apenas alguns poucos exemplos de restrição ao direito individual.

No dizer de Meirelles (2014),

[...] a extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes até a segurança nacional em particular. (MEIRELLES, 2014, p. 151).

O Poder de Polícia está repartido entre o Legislativo e o Executivo. Tendo como pressuposto que o princípio da legalidade impede a Administração de impor obrigações ou proibições que não sejam advindas de lei, está claro que quando o poder de polícia limita direitos individuais pressupõe-se que essa limitação esteja prevista em lei. É o Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, que cria as limitações ao exercício das liberdades. O executivo, no exercício da parcela que lhe é outorgada do poder de polícia, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, quer preventivamente – por meio de ordens, notificações, licenças, autorizações – ou repressivamente, impondo medidas coercitivas.

Convém ressaltar que cada restrição de direito individual – expressa ou implícita em norma legal - corresponde a um poder de polícia para tornar efetiva e fazer obedecida a restrição.

No presente trabalho, adota-se o conceito de Hely Lopes Meirelles, para quem Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Entendendo que esse poder abrange desde a proteção à moral e aos bons costumes, a

preservação da saúde pública, o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes e até a segurança nacional em particular.

Assim, que o Poder de Polícia concedido às Forças Armadas para atividades na Faixa de Fronteira é a faculdade de que dispõe essa Instituição para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

2.1.2 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

É comum na doutrina nacional a afirmação de que o poder de polícia que o Estado exerce incide em duas áreas de atuação estatal: na Administrativa e na Judiciária. A diferença apontada entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária.

De acordo com Pietro (1998),

A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração. (DI PIETRO, 1998, p. 96).

No dizer de Álvaro Lazzarini (in RJTJ, v. 98:20-25),

[...] a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age. (RJTJ-SP, v.98:20-25 apud DI PIETRO, 2014).

O critério mais adequado para distinguir a polícia administrativa da polícia judiciária diz respeito ao regime jurídico utilizado para disciplinar o objeto da análise. Se determinada ação ou omissão se enquadra no âmbito do Direito Penal, a polícia judiciária é chamada a atuar e terá parâmetro de atuação o Direito Processual Penal. Se o fato objeto da atuação estatal é

tratado pelas normas do Direito Administrativo, intervirá a polícia administrativa. (FURTADO, 2016).

Em resumo, a Polícia Administrativa é regida pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades. A Polícia Judiciária se rege pelo Direito Processual Penal e incide sobre pessoas.

O administrativista Hely Lopes de MEIRELLES divide as polícias em três categorias: Polícia Administrativa, Polícia Judiciária e Polícia de Manutenção da Ordem Pública. A polícia administrativa é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto as demais são privativas de determinados órgãos. (MEIRELLES, 2010).

Melhor explicando, as polícias de manutenção da ordem pública são as Polícias Militares e as Guardas Municipais, entre outras. Judiciárias são as que investigam crimes, quais sejam a Polícia Federal e as Polícias Cíveis estaduais. Quando o crime é da competência da Justiça Federal, a Polícia Federal é o órgão responsável pela investigação. Quando o crime é da competência da Justiça Estadual, cabe à polícia civil a investigação criminal.

E há ainda a Polícia Judiciária para investigar os crimes militares federais, da competência da Justiça Militar da União. Essa Polícia é constituída por militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos casos específicos previstos no Código de Processo Penal Militar. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros também exercem a atribuição de Polícia Judiciária quando investigam crimes da competência da Justiça Militar Estadual.

2.2 Ordem Pública, Defesa e Segurança Pública

A ordem é uma situação de harmonia desejável e necessária à vida das sociedades. Em sentido pleno e integral, é uma situação desejável e essencial à existência das sociedades civilizadas. Por isso, a sua manutenção é função fundamental do Estado que, para garanti-la, institui a sua correspondente ordem jurídica. (MOREIRA NETO, 2001).

Ordem Jurídica é uma das acepções do termo Direito, que designa um sistema de normas que regula a conduta humana e que, diferentemente das demais ordens sociais, contém o elemento de coação, isto é, exige determinado comportamento expresso por uma norma ligando o comportamento oposto a um ato de coerção, apoiado no uso da força. (KELSEN, 2006). Consistem da Constituição (lei suprema de um Estado), leis, regulamentos, tratados, convenções, decretos, portarias e outros regulamentos.

Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (2001) entende que Ordem Jurídica é uma expressão que sempre apresenta ambiguidade, por invocar, de um lado, a ideia de conjunto da ordenação jurídica aplicada a uma determinada sociedade, como sinteticamente a conceitua Norberto Bobbio, o que a torna sinônimo de *legal system* da vertente anglo-saxônica do Direito, enquanto, de outro lado, a palavra também sugere o resultado proporcionado por sua imposição, que vem a ser o sentido da palavra *order*, na língua inglesa, uma distinção que se faz também, muito nítida na doutrina italiana, discernindo *ordinamento*, como coleção de normas, *de ordine*, como a consequência social de sua aplicação, como a faz Giuseppe Tarello, em preciosos ensaios empreendidos sobre a norma. (MOREIRA NETO, 2001).

Na estrutura jurídica brasileira, são compreendidos três aspectos de ordem: ordem externa; ordem interna; e ordem pública.

A ordem externa se refere a valores de convivência em aspecto internacional. A ordem interna se refere a aspectos internos. E a ordem pública se refere à convivência pacífica e harmoniosa das populações. (MOREIRA NETO, 2001).

No presente trabalho interessa, sobremaneira, a **Ordem Pública** que, segundo os Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra (1997)

[...] é a situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura, ou deve assegurar, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas. Visa a garantir o exercício dos direitos individuais, manter a estabilidade das instituições e assegurar o funcionamento dos serviços públicos, como também impedir os danos sociais. É, pois, um objetivo a ser alcançado e mantido, não sendo figura jurídica, nem instituição política e social. (BRASIL, 1997, p.155).

Incluídos nos serviços públicos do conceito estão todas as atividades exercidas pelo Estado, com ênfase nas administrativas, nas de polícia, nas de prestação de serviços, nas judiciárias e nas legislativas.

O instrumento utilizado para garantir a ordem é a Segurança. Por isso, segurança é uma condição existencial, tanto dos indivíduos como da sociedade, para assegurar condições de convivência em harmonia desejável. “Os fenômenos sociais estão em consoante ebulição e passam por imprevisíveis mutações, sendo necessário impor um mínimo de estabilidade e de ordem para que as sociedades possam sobreviver e progredir.” (MOREIRA NETO, 2001, p. 400).

Em síntese, no dizer de Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, entre ordem e segurança e, conseqüentemente, entre ordem pública e segurança pública dá-se uma relação de finalidade e instrumento. Quer dizer: a ordem pública é o objeto da segurança pública, que se constitui em um instrumento de Estado, por ele disposto, para manter ou restabelecer a ordem pública, mediante o emprego da coerção que lhe é própria e que somente o poder estatal tem legitimidade para aplicar. (MOREIRA NETO, 2001).

Na doutrina da Escola Superior de Guerra, segurança é um elemento indispensável à busca do bem comum, caracterizado pelo fato de a Nação, a Comunidade como um todo e cada um dos seus integrantes sentirem-se garantidos contra ameaças de qualquer natureza, pelo emprego do Poder Nacional. (BRASIL, 1997). O entendimento do que seja segurança permite discernir, sempre, uma noção de garantia, proteção ou tranquilidade em face de ameaças ou ações adversas à pessoa, às instituições ou aos bens essenciais, existentes ou pretendidos. No que concerne ao bem comum, a segurança é um elemento indispensável à busca da maior aproximação possível daquele ideal, graça ao grau de garantia que deve proporcional.

O universo da segurança abrange as vertentes: individual, comunitária, nacional e coletiva. Esses níveis refletem a complexidade e o grau de responsabilidade de todas as pessoas e instituições em relação à segurança, cabendo ao Estado os maiores encargos por ser o titular do Poder Nacional.

No aspecto da segurança individual, a pessoa deve ter assegurados direitos, tais como de liberdade, de propriedade, de locomoção, de proteção contra o crime, entre outros. A segurança comunitária é a que garante os elementos que dão estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, assegurando a preservação da propriedade, do capital e do trabalho para sua utilização no interesse social. A segurança nacional é voltada para a garantia da Nação como um todo, contra ameaças diversas, internas e externas, a fim de que sejam atendidos os interesses e as aspirações nacionais. A coletiva se refere à ideia de que o Poder Nacional pode ser fortalecido em consequência de apoio recíproco que venha a estabelecer com outros países, buscando a eliminação de controvérsias e a capacidade de alcançar e preservar os objetivos de interesse comum (BRASIL, 1997).

Parte da doutrina divide a segurança em três funções complementares e distintas: a segurança externa, a segurança interna e a segurança pública. Na primeira, o Estado deve desenvolver atividades políticas de defesa externa, a cargo da diplomacia, geralmente preventivas, e das forças armadas, basicamente coercitivas e operativas.

Na segunda, são desenvolvidas atividades políticas de defesa interna, deflagrando - como último recurso - ações operativas de defesa interna, executadas pelas Forças Armadas. Por último, para manter a segurança pública, o Estado desenvolve atividades de polícia. Nos últimos anos, as Forças Armadas brasileiras vem executando atividades que podem ser descritas como um misto de segurança interna e segurança pública, especialmente na Faixa de Fronteira.

Amparados na realidade, novos conceitos estão surgindo, considerando que Segurança Pública tem ampliado seu campo de atribuição e novos atores e instituições se interagem na atuação das atividades tradicionais dos órgãos de segurança.

No âmbito nacional, vem sendo adotado o conceito que consta na justificativa introdutória da Política Nacional de Defesa - PND, segundo a qual, na medida em que as sociedades se desenvolveram e que se aprofundou a interdependência entre Estados, novas exigências foram agregadas e gradualmente, ampliou-se o conceito de segurança, abrangendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros.

[...] Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científicotecnológica, ambiental, de saúde, industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas. (BRASIL, 2013).

Ainda, segundo a PND, cabe considerar que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas. E nesse sentido a segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas. Por sua vez, defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado. (BRASIL, 2013).

Após tecer essas considerações a respeito da ampliação conceitual de segurança, a Introdução à PND expressa claramente que para efeito da Política de Defesa Nacional são adotados os seguintes conceitos:

[...] segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais [...] (BRASIL, 2013).

[...] Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2013).

No presente trabalho, adota-se o conceito da PND, compreendendo que segurança é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas, mas também é a condição que permite ao país preservar a sua soberania e integridade do território nacional.

2.3 Segurança Interna na Constituição da República

A segurança interna é tratada em vários dispositivos constitucionais, mas no Título V há a maior concentração do tema. Esse Título denominado **Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas** é dividido em três capítulos. O primeiro trata **Do Estado da Defesa e do Estado de Sítio**; o segundo, **Das Forças Armadas**; e o terceiro, **Da Segurança Pública**. Em todos, há referências explícitas ou implícitas à **ordem**, como algo a ser mantido mediante as atividades de segurança pública. Ao todo, são nove artigos distribuídos no Título V da Constituição da República.

O primeiro Capítulo do Título V começa com o artigo 136 que institui o **Estado de Defesa** “para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.” (BRASIL, 1988).

No artigo 137, é instituído o **Estado de Sítio** em casos de:

I – Comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o Estado de Defesa; II – declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. (BRASIL, 1988).

Sempre que o Presidente da República solicitar autorização para decretar Estado de Sítio ou sua prorrogação deverá relatar os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta. A decretação do Estado de Sítio corresponde sempre a suspensão temporária e localizada de garantias constitucionais das pessoas.

O Capítulo II trata Das Forças Armadas. Estabelece sua constituição, características, organização, princípios, destinação e subordinação. Comentários sobre esse Capítulo serão objeto de um tópico próprio, nesta Dissertação.

No Capítulo III, é tratado o tema da Segurança Pública que, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da

incolumidade das pessoas e do patrimônio, por intermédio dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiro. É o que estabelece o artigo 144, *verbis*:

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: (EC nº 19/1998 e EC nº 82/2014)

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

A Polícia Federal (§ 1º) 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.

A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (§ 2º).

A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais (§ 3º).

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 militares (§ 4º).

Às polícias militares, cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (§ 5º).

As polícias militares e corpos de bombeiros militares - forças auxiliares e reserva do Exército - subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (§ 6º).

A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (§ 7º).

Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (§ 8º).

Percebe-se, ao analisar o texto constitucional supra descrito, que tanto a Polícia Federal, quanto a Rodoviária Federal e a Ferroviária Federal tem atribuições de preservação da ordem pública, de natureza preventiva e repressiva, em seus respectivos âmbitos de atuação. O tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, contrabando e descaminho, polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras estão dentro das atribuições da Polícia Federal. E o policiamento ostensivo de rodovias e de ferrovias fica nas atribuições constitucionais das Polícias Rodoviária e Ferroviária, respectivamente. As Polícias Militares estão incumbidas do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública nas áreas de seus respectivos Estados e Distrito Federal.

Quanto à forma de operar, a segurança pública compreende dois tipos de atividades, conforme preceda ou ocorra o rompimento da ordem pública: a prevenção e a repressão.

Na prevenção são adotadas medidas com a finalidade de evitar a violação da ordem jurídica, da incolumidade do Estado, das instituições dos indivíduos. Pode atender a comportamentos e a situações potencialmente perigosos. Prevenção de segurança é um dever do Estado e de cada um e surge como preocupação universal.

A repressão se caracteriza pela efetivação de medidas e ações que tenham a finalidade de cessar comportamentos adversativos e de restabelecer a normalidade de situações que adversam a ordem jurídica, a incolumidade nacional e individual. A repressão é atribuição da competência exclusiva do Estado, restando aos indivíduos as obrigações definidas em lei. Quando a repressão requer uma ação militar, ela se qualifica como operativa e é, neste caso, regida por princípios e normas constitucionais específicos (MOREIRA NETO, 2001).

2.4 As Atribuições das Forças Armadas na Constituição 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. É o que estabelece o artigo 142 da Constituição da República:

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

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 1988).

A Defesa da Pátria é sua atribuição maior. Historicamente, desde as primitivas eras, as forças militares objetivavam, nos velhos impérios orientais (da China até o complexo de civilizações do próximo Oriente), à conquista ou à defesa.

Principalmente após os romanos, tal missão do Exército ficou bem clara, visto que, pela primeira vez, utilizaram-se do Direito como instrumento de conquista, aplicando-o durante os dois mil e cem anos de seu domínio (754/3 a.C. a 1453 d.C.). (ROCHA; PETERSEN, 2008).

A segunda grande atribuição das Forças Armadas é a Garantia dos Poderes Constitucionais da República: Executivo, Legislativo, Judiciário. Tamanha é a importância dessa atribuição que, já no artigo 2º, a Constituição estabelece que a independência e a harmonia dos poderes serão garantidas pelas Forças Armadas, em caso de perturbação. No dizer do constitucionalista Ives Gandra da Silva Martins (2008)⁴ “se o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição, quem garante os poderes constituídos são as Forças Armadas.” (ROCHA; PETERSEN, 2008, p. 261).

Por fim, é das Forças Armadas a responsabilidade de assegurar a lei e a ordem sempre que, por iniciativa de qualquer um dos três poderes constituídos, forem chamadas a intervir.

⁴ Artigo *As Forças na Constituição Federal*, escrito por Ives Gandra Martins, contido na Coletânea de Estudos Jurídicos – Bicentenário da Justiça Militar no Brasil. A coletânea foi organizada pela Ministra Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha e pela Juíza-Auditora Zilah Maria Callado Fadul Petersen.

Fica claro que nesses casos as Forças Armadas são convocadas para garantir a lei e a ordem e não para rompê-las.

O parágrafo 1º do artigo 142 da Constituição prevê que Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas (BRASIL, 1988). Em cumprimento a esse dispositivo adveio a Lei Complementar 97, em 9 de junho de 1999, portanto somente após onze anos da promulgação da Constituição. A demora ocorreu porque, embora o verbo estabelecer esteja no futuro, as Forças Armadas já haviam disciplinado – conforme as leis em vigor na época – sua organização, preparo e emprego.

Convém lembrar que o Legislador Constituinte optou pela Lei Complementar a fim de que a maioria do Congresso Nacional decida quando o assunto for organização, preparo e emprego das Formas Armadas. Demonstra a importância dada à matéria e também a preocupação de que essa Instituição possa ser utilizada para qualquer atividade menos relevante e em ações repressivas sem autorização do Poder Legislativo.

Para Ives Gandra MARTINS (2008) o Poder Constituinte teve o cuidado de subordinar o perfil jurídico das Forças Armadas à definição do Legislativo:

Altamente influenciada pelas correntes ideológicas de esquerda e composta por parlamentares ainda receosos da Revolução de 1964, a que se opuseram até por meio de guerrilhas, tendo sido exilados, a Constituinte preferiu adotar um veículo legislativo que exija quórum qualificado para subordinar o perfil jurídico das Forças Armadas inteiramente à definição do Legislativo. (ROCHA; PETERSEN, 2008, p. 262).

É relevante pontuar que as Forças Armadas estão constitucionalizadas desde a primeira Constituição Republicana, de 1891. E até a atual Carta Magna sua missão praticamente permaneceu a mesma: defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e garantia da lei e da ordem. A grande diferença da atual Constituição foi a previsão de uma Lei Complementar para regulamentar o seu emprego. Desta forma, a Lei Complementar 97/99 disciplina todas as atividades subsidiárias das Forças Armadas e também o seu emprego nas atividades constitucionais típicas.

2.5 As Forças Armadas em Atividades de Segurança Pública para Garantia da Lei e da Ordem

Doutrinariamente, até a primeira década dos anos 2000, eram seis as possibilidades constitucionalmente legítimas de atuação das Forças Armadas em atividades de segurança pública para garantia da lei e da ordem (GLO), sendo elas as que seguem.

- 1) Intervenção Federal, prevista no artigo 34 da Constituição da República. Ocorre quando a União extraordinariamente intervém nos Estados para manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.
- 2) Estado de Defesa, instituído no artigo 136 da Constituição da República, para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.
- 3) Estado de Sítio, previsto no artigo 137 da Constituição da República, para os casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o Estado de Defesa; ou de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.
- 4) Segurança em eventos oficiais ou públicos, de relevância nacional, particularmente naqueles com a presença de Chefes de Estado ou de Governo estrangeiro, a exemplo do que ocorreu recentemente nos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro. Esse tipo de atividade está regulada no artigo 5º, parágrafo único, do Decreto 3.897/2001, segundo o qual o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem abrange hipóteses em que “se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as

relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefes de Estado, ou de Governo estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso solicitado”. Nessas hipóteses, “as Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais” (artigo 5º, parágrafo único, do Decreto).

- 5) Policiamento ostensivo e de choque, por solicitação de governo de Estado. Por exemplo, foi o que ocorreu quando as Forças Armadas foram empregadas para conter distúrbios na cidade de Natal, Estado do Rio Grande do Norte, autorizadas pelo Decreto sem número, da Presidente da República, de 15 de agosto de 2016, publicado no Diário Oficial da União, em 16 de agosto de 2016. E mais recentemente para conter distúrbios no Espírito Santo, em virtude da greve da Polícia Militar Estadual.
- 6) Realização de diligências determinadas em Inquérito Policial Militar, previstas no Código de Processo Penal Militar.

A atuação nas três primeiras possibilidades – de acordo com o constitucionalista Luis Roberto BARROSO⁵ - compreende ações voltadas à preservação do equilíbrio federativo ou à defesa da ordem democrática e têm previsão constitucional expressa. As ações de segurança pública advindas de tais situações interferem no exercício de direitos fundamentais e com a autonomia federativa. Por isso, o emprego das Forças Armadas em situações de Intervenção Federal, de Estado de Defesa e de Estado de Sítio está sujeito a limites e controles políticos especiais, que incluem restrição de tempo, demarcação de área geográfica e fiscalização parlamentar rígida. (ROCHA; PETERSEN, 2008). Durante a vigência de qualquer uma das três medidas excepcionais aqui tratadas é impedida emenda constitucional, pois todas elas constituem limitações circunstanciais ao poder constituinte derivado. É o que consta no artigo 60, §1º da Constituição da República: “A constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sitio”.

As outras três possibilidades relacionam-se a situações menos drásticas do ponto de vista institucional, mas igualmente relevantes para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Diferem das três primeiras porque não interferem

⁵ Luis Roberto Barroso - hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal – descreveu as seis possibilidades em artigo publicado em 2008, na Coletânea de Estudos Jurídicos, comemorativa dos 200 anos da Justiça Militar da União, ao identificar os cenários e os fundamentos, segundo os quais é constitucionalmente legítima a atuação das Forças Armadas em atividades de segurança pública, para fins de garantia da lei e da ordem, tendo como premissa a solicitação dos Poderes constitucionais. Desde então, sua análise vem sendo incorporada à doutrina relativa ao tema. A coletânea foi organizada pela Ministra Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha e pela Juíza-Auditora Zilah Maria Callado Fadul Petersen.

no exercício de direitos fundamentais nem com a autonomia dos Estados. Sua previsão e regulamentação estão em leis infraconstitucionais, embora com lastro constitucional. Entre essas leis, se destacam a Lei Complementar 97/99; o Decreto nº 3.897/2001; e o Código de Processo Penal Militar. (ROCHA; PETERSEN, 2008).

De todas as possibilidades, a sexta é a única que não se relaciona ao policiamento ostensivo, pois cuida da investigação de crimes militares. Ocorre quando o Exército, a Marinha ou a Aeronáutica, em cumprimento a decisões da Justiça Militar da União ou em obediência ao Código de Processo Penal Militar, atuam para investigar crimes. Nessas situações, os militares das Forças Armadas, investidos na função de Polícia Judiciária, instauram Inquérito Policial Militar, lavram prisões em flagrante delito e fazem buscas e apreensões, estas mediante autorização judicial, entre outras diligências legalmente previstas. Essa hipótese se insere no quadro da normalidade constitucional, permanecendo intacta a autonomia estatal e sem limitação à garantia dos direitos fundamentais. (ROCHA; PETERSEN, 2008).

Essa última atividade ocorre porque a Constituição da República define no artigo 124 que a Justiça Militar tem competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei. E o Código Penal Militar é a lei que descreve os crimes militares, que podem ser delitos militares próprios ou impróprios. Os próprios são aqueles que só podem ser praticados por militares. Os impróprios são crimes comuns em sua natureza, mas adquirem a característica de crimes militares por serem praticados em certas circunstâncias de lugar, ou em relação à função ou à pessoa. Podem ser praticados por militares e por civis. Podemos citar como exemplo de crime militar impróprio, para melhor compreensão desse texto, furto de arma de um quartel. Nesses casos, Oficiais da Marinha, do Exército e da Aeronáutica atuam em relação à apuração dos crimes militares igual aos delegados e agentes de polícia nos crimes comuns. É caracterizada como Polícia Judiciária em razão da atividade de investigação e não dos agentes que a realizam nem das organizações militares que a executam.

Após discorrer sobre as seis possibilidades constitucionalmente legítimas de atuação das Forças Armadas em atividades de segurança pública para garantia da lei e da ordem (GLO), pode-se afirmar, com segurança, que a partir da Lei Complementar 136, de 25 de agosto de 2010, que incluiu o artigo 16-A na Lei Complementar 97/99, surgiu a sétima atividade de segurança pública para garantia da lei e da ordem atribuída às Forças Armadas: a atuação na Faixa de Fronteira, com poder de polícia explícito, nas ações de patrulhamento; revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, apreensão de objetos de crime; e prisão em flagrante delito. É o tema do próximo tópico.

2.6 As Atividades de Segurança Pública das Forças Armadas Previstas na Lei Complementar 97/99

Já dissemos que a Lei Complementar 97/99 disciplina todas as atividades subsidiárias das Forças Armadas e também o seu emprego nas atividades típicas, que são aquelas previstas no artigo 142 da Constituição da República, além da participação em Operações de Paz e da Cooperação com o Desenvolvimento Nacional e com a Defesa Civil. Entretanto, é necessário que sejam demonstradas aqui as diferenças entre a atividade das Forças Armadas na Faixa de Fronteira das demais atividades de garantia da lei e da ordem, previstas nessa Lei Complementar.

Inicialmente, devemos analisar o artigo 15⁶ dessa Lei, porque nele encontramos os procedimentos necessários para emprego das Forças Armadas nas atividades de garantia da lei e da ordem, salvo nas ações da Faixa de Fronteira, que estão no artigo 16-A, cuja análise é objeto do próximo tópico.

Primeiro, 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. (§1º, art. 15).⁷

Segundo, a atuação na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, depois de **esgotados** os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144, da Constituição Federal. (§ 2º, art. 15)⁸.

⁶ 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:

I - ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, no caso de Comandos conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

III - diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

⁷ § 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.

⁸ § 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

Terceiro, consideram-se **esgotados** os instrumentos 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. (§ 3º, art. 15).⁹

Na hipótese de emprego nas condições acima previstas, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. (§4º, art. 15).¹⁰

Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. (§ 5º, art. 15)¹¹. Nessas situações, considera-se controle operacional o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais legais. (§ 6º, art. 15)¹².

São inexistentes os órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública quando, simplesmente, eles são ausentes ou não existem em determinado momento e em uma

os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

⁹ § 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)

¹⁰ § 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

¹¹ § 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

¹² § 6º Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

determinada região do território nacional. Exemplo evidente é a fronteira da Região Norte, em que a presença do Estado brasileiro se dá, basicamente, por meio de unidades militares de fronteira. (ROCHA; PETERSEN, 2008).

Indisponível é a qualidade do que existe, mas com que não se pode contar. São indisponíveis os órgãos ou instrumentos da segurança pública em um determinado momento e em uma determinada região do território nacional quando, por exemplo, eles existem, porém, porém encontram-se em estado de greve. Esse estado de coisa já se deu na história brasileira recente. Algumas polícias militares decretaram greve, mas a segurança pública foi garantida – legalmente – com o emprego das Forças Armadas. (ROCHA; PETERSEN, 2008).

Insuficiente é a qualidade do que existe e está disponível, mas sem capacidade de desempenhar a contento – suficientemente – a sua finalidade. Há aqui um juízo de valor quantitativo e qualitativo (e, portanto, de oportunidade e convivência). (ROCHA; PETERSEN, 2008).

Nos casos de inexistência e de indisponibilidade, o juízo é meramente quantitativo. No terceiro caso, o juízo é também qualitativo porque é preciso determinar a medida e a qualidade da insuficiência, vale afirmar, a partir de que nível e de que tipo de insuficiência se tem o esgotamento. Esse juízo é privativo do Chefe do Poder Executivo da respectiva esfera federada a que se vincula o órgão ou instrumento esgotado. (ROCHA; PETERSEN, 2008).

São insuficientes os órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública em um determinado momento e em uma determinada região do território nacional quando eles existem e estão disponíveis, porém não se mostram capazes de preservar, a contento, a segurança pública. É o que ocorre, a menos teoricamente, em áreas urbanas com porções territoriais em que os órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública não se fazem efetivos. (ROCHA; PETERSEN, 2008).

Percebe-se que o emprego subsidiário e episódico das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, em caso de esgotamento dos órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública, não caracteriza um emprego excepcional delas porque não requer decretação de Intervenção Federal, de Estado de Defesa ou Estado de Sítio e muito menos declaração de guerra. Ao contrário, trata-se de emprego ordinário, conquanto esteja condicionado ao princípio da subsidiariedade.

Distintamente do que ocorre com as atividades de garantia da lei e da ordem elencadas no artigo 15 da Lei Complementar 97/99, mencionado anteriormente, nas atividades contra o crime da Faixa de Fronteira não há a exigência de declaração de esgotamento dos órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública, mas como se trata de atividade subsidiária está implícito que as Forças Armadas só podem atuar no combate aos crime na ausência das instituições incumbidas constitucionalmente de tais atribuições.

2.6.1 As Ações de Prevenção e Repressão ao Crime Transfronteiriço e Ambiental na Lei Complementar 97/99

O artigo 16-A da Lei Complementar 97/99 é o que regulamenta as atividades das Forças Armadas para combater crimes transfronteiriços e ambientais na Faixa de Fronteira:

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. (BRASIL, 1999).

Partindo do conceito de crime e de fronteira, pode-se chegar a um conceito de crime transfronteiriço, denominação que está se popularizando desde que as Forças Armadas e as Forças de Segurança Pública passaram a atuar na área das divisas internacionais para combater ações criminosas.

Crime é toda ação ou omissão humana que lesa ou expõe a perigo de lesão bens jurídicos penalmente tutelados. Esse é um conceito que leva em conta a relevância do mal produzido aos interesses e valores escolhidos pelo legislador como merecedores da tutela penal. (MASSON, 2014).

O artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Penal traz outro conceito:

Considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente. (BRASIL, 1941).

O valor escolhido pelo legislador para tipificar uma conduta como crime ou contravenção pode variar ao longo do tempo. Foi o que ocorreu com o porte de arma, que era contravenção penal e passou a ser crime. Outro critério novo ocorreu com a tipificação do crime de posse de droga para consumo pessoal, a ele cominadas as penas de advertência sobre os efeitos da droga, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. Não foram previstas penas de detenção nem de reclusão. Há ainda penas alternativas e restritivas de direitos, impostas no Direito Penal moderno.

Transfronteiriço é aquilo que ultrapassa as fronteiras de um país. Deduz-se que a conduta tipificada como crime quando ultrapassa fronteiras de um país é crime transfronteiriço. Assim, atividades que se desenvolvem através de fronteiras das Nações, movimentando fisicamente objetos, informações, dinheiro e crédito, de forma ilícita e tipificada nas leis penais são crimes transfronteiriços.

Normalmente o crime transnacional ou transfronteiriço é associado a um grupo ou a uma organização criminosa, embora possa ser cometido por uma única pessoa. Por isso, tem ocorrido a preocupação em definir grupo ou organização criminosa.

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2014) define grupo criminoso organizado no seu artigo 2º, como “grupo estruturado de três ou mais pessoas existentes há algum tempo e atuando conjuntamente para cometer um ou vários delitos graves com intenção de obter um benefício econômico ou qualquer outro benefício material.” (Nações Unidas – Convenção contra o Crime Organizado Transnacional).

No artigo 3º da Convenção são enumeradas algumas condutas consideradas infração transnacional:

[...] a infração será de caráter transnacional se:

- for cometida em mais de um Estado;
- for cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle, tenha lugar em outro Estado;

- for cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou
- for cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutra Estado. (BRASIL, 2004).

Entre nós, Guilherme Cunha Werner, na sua tese de Doutorado na USP (Universidade de São Paulo), definiu de forma resumida crime organizado transnacional como sendo: a associação estratégica de indivíduos que, atuando de forma supranacional, tem por meta a obtenção de ganho ilícito. (WERNER, 2009).

Diante da ausência de uma lei nacional que defina o que é crime transfronteiriço, o Exército Brasileiro, na Port. nº 061/2005, Cmt EB, para facilitar as atividades de sua tropa no combate à criminalidade nas fronteiras, enumera as condutas que considera delitos transfronteiriços:

- A entrada (e/ou tentativa de saída) ilegal no território nacional de armas, munições, explosivos e demais produtos afins;
- Tráfico ilícito de entorpecentes e/ou substâncias que determinam dependência física ou psíquica, ou matéria-prima destinada à sua preparação;
- O contrabando e o descaminho (Código Penal Brasileiro, art. 334);
- O tráfico de plantas e de animais, na forma da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) e do Código de Proteção à Fauna (Lei 5.197/67);
- A entrada (e/ou tentativa de saída) no território nacional de vetores em desacordo com as normas de vigilância epidemiológica;
- A prática de atos lesivos ao meio ambiente, assim definidos na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98);
- A exploração predatória ou ilegal de recursos naturais; e
- A prática de atos lesivos à diversidade e à integridade do patrimônio genético do País, assim definido na Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 01 (revogada pela Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015).

Crimes Ambientais são aquelas condutas de pessoas físicas e jurídicas descritas como crime nas leis ambientais, especialmente a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. São considerados crimes ambientais as agressões ao meio ambiente e seus componentes, tais como flora, fauna, recursos naturais, patrimônio cultural, entre outros. Para tratar do tema, temos o

Direito Ambiental que recebe interferências de diversos outros ramos do Direito, tais como: Administrativo, Constitucional, Tributário, Civil, Processual Civil, Penal e Processual Penal.

Com a finalidade de combater esses crimes, e assim cumprir o que consta na Lei, as Forças Armadas organizam operações para realizar patrulhas, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, apreender produtos ilícitos ou objetos de crime e, ainda, prender pessoas em flagrante delito, exercendo o seu Poder de Polícia, uma vez que essas atividades são típicas da Polícia Judiciária e também da Polícia Ostensiva (administrativa).

Nessas situações, as Forças Armadas atuam na ausência das polícias de segurança pública, dentro da sua atribuição subsidiária. Podem atuar em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo ou isoladamente, conforme se depende na leitura do artigo 16-A da LC 97/99. Entretanto, de acordo com recomendação do Comando do Exército (Port. nº 061/2005, Cmt EB), as ações deverão ser realizadas dentro de um contexto de segurança integrada, considerando a integração com os órgãos de segurança pública, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Ministério da Justiça e do Meio Ambiente, dentre outros. É o que ocorre nas Operações Ágata, nas quais as Forças Armadas agem em conjunto com outros órgãos governamentais, federais, estaduais e municipais.

Relevante pontuar também que na Faixa de Fronteira as Forças Armadas podem atuar na Segurança Pública, sem a necessidade de autorização do Presidente da República, como ocorre em outras atividades e em outras áreas do território nacional, nas ações para Garantia da Lei e da Ordem. Nas operações na fronteira, embora para garantia da lei e da ordem, a competência já está prevista no artigo 16-A da Lei Complementar 97/99, exposto acima.

É também relevante observar que na Faixa de Fronteira é notória a insuficiência dos órgãos de segurança pública e há regiões na Amazônia onde se registra a ausência total desses órgãos. Assim, não há conflito de atribuição entre as Forças Armadas e as Forças Policiais nas atividades de combate a crimes na área da Faixa de Fronteira.

Registra-se que essas ações das Forças Armadas ocorrem em caráter episódico, em áreas predeterminadas e em tempo limitado, mas não há impedimento legal para que sejam realizadas de forma permanente, desde que na área da Faixa de Fronteira. Nesse espaço territorial, conforme se depreende da leitura do artigo, as atividades são de polícia, tanto administrativa, quanto judiciária e de segurança.

Administrativa porque pode condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos. Judiciária, porque podem realizar atividades típicas das polícias judiciárias, tais como revista de pessoas, de veículos, de aeronaves e de embarcações, e prisões em flagrante, tudo isso regulado pelo Código de Processo Penal e pelo Código de Processo Penal Militar. E ainda exercem funções de manutenção da ordem pública, que é o objeto da segurança pública.

Ainda se pode considerar que as atividades das Forças Armadas na Faixa de Fronteira têm características de atividade de segurança externa. Levam-se em conta os novos conceitos, segundo os quais os domínios da segurança interna e externa não são vistos como separados e exclusivos, mas como algo que se entrelaçam.

Observa-se a materialização dessas teorias e também de todo o artigo 16-A da Lei Complementar 97/99 nas Operações Ágata, realizadas em toda a Faixa de Fronteira, contra delitos transfronteiriços e ambientais.

3 OPERAÇÃO ÁGATA: UM MARCO EFETIVO DA PRESENÇA DAS FORÇAS ARMADAS NA FAIXA DE FRONTEIRA ¹³

A **Operação Ágata** é uma ação militar, de natureza episódica, conduzida pelas Forças Armadas em pontos estratégicos da Faixa de Fronteira terrestre e molhada brasileira, instituída no âmbito das políticas do Governo Federal, criadas com o objetivo de reduzir a incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e as ações do crime organizado, além de intensificar a presença do Estado Brasileiro na região das divisas e de incrementar o apoio à população local. Trata-se de uma política para a realização de operações conjuntas das Forças Armadas brasileiras, com o apoio de órgãos e agências federais, estaduais e municipais.

Como atitude de transparência e de confiança mútua, em cada edição da Ágata, o Brasil notifica e convida os países vizinhos para participarem dessas operações, seja com apoio de tropas em seus próprios territórios, mas na divisa internacional da área na qual as ações são executadas, seja com o envio de observadores militares. Percebe-se que o objetivo dessa atitude é evitar possíveis constrangimentos diplomáticos, uma vez que grande movimentação de tropas militares nas fronteiras poderia ser mal interpretada pelos países vizinhos.

Durante o período da Operação, militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com apoio dos órgãos de segurança pública, realizam missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando, descaminho, tráfico de armas e de munições, crimes ambientais, imigração e garimpos ilegais. As ações – pontuais e ostensivas - abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e de inspeção nos principais rios e estradas de acesso ao Brasil. A atuação nessas operações inclui também assistência médica, odontológica, distribuição de medicamentos, emissão de documentos, corte de cabelo, entre outros, à população local.

3.1 Retrospecto Histórico da Operação Ágata

Em 2011, foram realizadas as Operações **Ágata 1, 2 3**. A primeira, na Fronteira Brasil/Colômbia, no período de 05 a 20 de agosto. Ocorreu somente no Estado do Amazonas, região conhecida como Cabeça do Cachorro. A segunda foi realizada na fronteira Brasil/Paraguai, Brasil/Argentina e Brasil/Uruguai, no período de 12 a 26 de setembro, e atingiu

¹³ Os dados da Operação Ágata constantes neste Capítulo foram retirados dos arquivos de acesso restrito do Ministério da Defesa. Qualquer interessado pode ter acesso mediante solicitação.

os Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. E a terceira, na fronteira Brasil/Peru, Brasil/Bolívia e Brasil/Paraguai, com abrangência aos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Na **Ágata 1**, foi empregado um efetivo de 3.044 pessoas. O grupo foi composto por 1.878 militares do Exército, 518 da Marinha, 442 da Aeronáutica, 170 das Agências governamentais federais e dos órgãos colaboradores estaduais e municipais e 36 do CCOp/A Op (Comando de Coordenação Operacional e Apoio).

A segunda **Ágata** contou com um efetivo de 8.705 pessoas, composto por 6.905 militares do Exército, 592 da Marinha, 453 da Aeronáutica, 694 das agências governamentais federais e dos colaboradores estaduais e municipais e 61 do CCOp/A Op (Comando de Coordenação Operacional e Apoio).

A **Ágata 3** teve um efetivo um pouco menor que a anterior. Foram empregadas 7.146 pessoas, sendo 5.232 do Exército, 543 da Marinha, 802 da Aeronáutica, 378 das agências e 191 do CCOp/A Op (Comando de Coordenação Operacional e Apoio).

Ao todo, as três **Operações Ágata** realizadas em 2011 empregaram um efetivo de 18.895 pessoas nas ações na Faixa de Fronteira. Seus indicativos operacionais mostram que 119.436 veículos automotivos e 150 aeronaves foram inspecionados; 49 embarcações foram apreendidas e 3.589 foram vistoriadas e/ou notificadas; 58 armas e 8.150 quilos de explosivos foram apreendidos; não foram tabulados os dados das apreensões de munição; produtos de contrabando ou descaminho foram avaliados em R\$ 236.600,00; 2.358 quilos de drogas foram apreendidos; e 11.499 pessoas foram revistadas e 32 detidas.

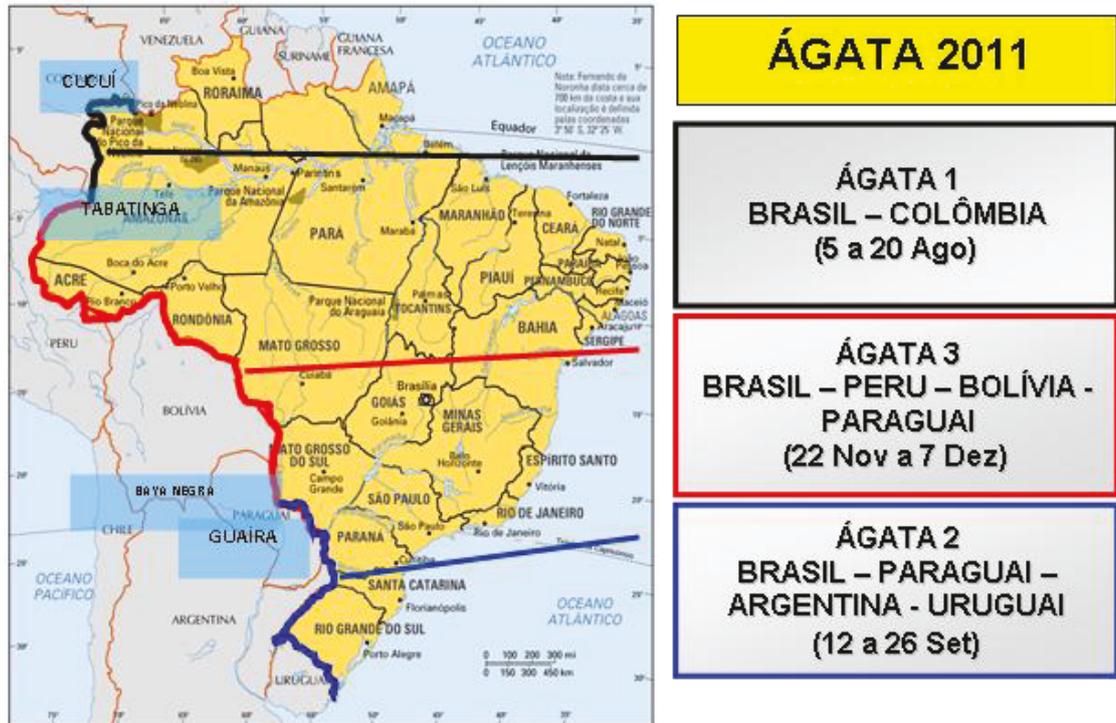


Figura 3 – Ágata 1, 2 e 3

Fonte: BRASIL, [2016?]

No ano de 2012, foram realizadas as Operações **Ágata 4, 5 e 6**. A quatro ocorreu na fronteira do Brasil com a Venezuela, com a Guiana, com o Suriname e com a Guiana Francesa, no período de 02 a 17 de maio, atingindo os Estados do Amazonas, Pará, Amapá e Roraima. A cinco foi realizada na fronteira do Brasil com a Argentina, com o Uruguai e com o Paraguai, no período de 06 a 20 de agosto, abrangendo os Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. E a seis, na fronteira do Brasil com o Peru e com a Bolívia, de 09 a 22 de outubro, com abrangência nos Estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Na **Ágata 4**, foi empregado um efetivo de 8.494 pessoas, composto por 3.829 militares do Exército, 3.311 da Marinha, 1.011 da Aeronáutica, 303 das agências e 40 do CCOp/A Op. Na **Ágata 5**, o efetivo aumentou para 11.045 pessoas, sendo 8.649 militares do Exército, 575 da Marinha e 1.079 da Aeronáutica, além 634 das agências governamentais e 117 do CCOp/AOp. A **Ágata 6** contou com um efetivo de 12.338 pessoas. Foram 2.847 do Exército, 3.619 da Marinha, 5.571 da Aeronáutica, 210 das agências governamentais e 91 do CCOp/A Op.

Nessas três Operações, todas realizadas em 2012, foram revistados 200.199 veículos automotivos; inspecionadas 72 aeronaves; vistoriadas e/ou notificadas 2.092 embarcações;

apreendidos 9.443 quilos de drogas, 48 armas, 11.742 quilos de explosivos e 449 embarcações; detectados produtos de contrabando e descaminho no valor de R\$ 6.295,00; foram revistadas 5.420 pessoas e 43 detidas; Não foram tabulados os dados da munição apreendida.

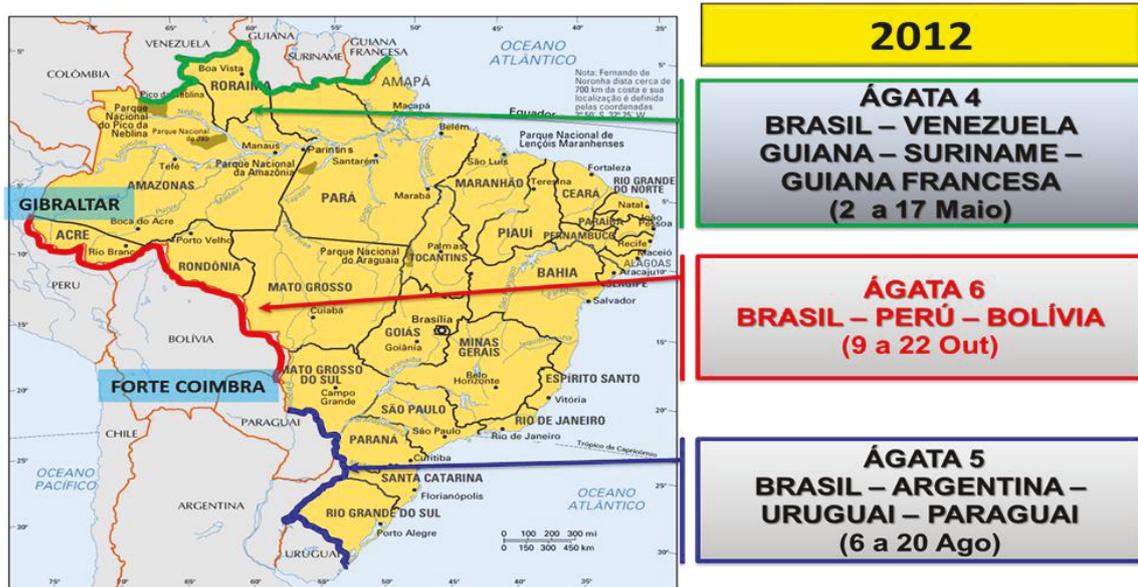


Figura 4 – Ágata 4, 5 e 6

Fonte: BRASIL, [2016?]

Em 2013, foi realizada uma das duas maiores operações da série Ágata, englobando simultaneamente as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, no período de 18 de maio a 05 de junho. Essa sétima Ágata foi a primeira que atingiu toda a faixa de fronteira brasileira ao mesmo tempo, dividida em três áreas de operações: Área de Operações Amazônia, Área de Operações Centro-Oeste e Área de Operações Sul. Atingiu os Estados do Amazonas, Pará, Amapá, Roraima, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Na **Ágata 7**, foi empregado um efetivo de 33.288 pessoas, composto por 15.103 militares do Exército, 10.030 da Aeronáutica, 6.450 da Marinha, 1.439 das agências governamentais e 266 do CCOp/a Op. Os indicadores operacionais demonstram que 278.596 veículos automotivos foram inspecionados; 274 embarcações foram apreendidas e 19.760 foram vistoriadas e/ou notificadas, 93 armas, 2.617 munições, 1.855 quilos de explosivos e 19.575 quilos de drogas foram apreendidas; 17.165 pessoas foram revistadas e 53 detidas. Além disso, foram detectados produtos de contrabando ou descaminho avaliados em R\$ 125.318,00.



Figura 5 – Ágata 7

Fonte: BRASIL, [2016?]

A **Ágata 8** foi realizada em 2014 e, do mesmo modo que a 7, em 2013, foi uma operação de grande envergadura e, desta vez, englobando quatro Comandos Militar de Área: Norte Comando Militar do Norte - CMN), Amazônia (Comando Militar da Amazônia - CMA), Centro-Oeste (Comando Militar do Oeste – CMO) e Sul (Comando Militar do Sul – CMS). Até então, não existia o Comando Militar do Norte. Foi no período de 10 a 21 de maio e atingiu toda a faixa de fronteira brasileira, no mesmo período. Ocorreu nos Estados do Amazonas, Pará, Amapá, Roraima, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, da mesma forma que a de 2013.

Essa Operação **Ágata** foi inserida no conjunto de ações do Governo Federal para ampliar a segurança dos brasileiros e também dos estrangeiros que vieram ao Brasil para a Copa do Mundo – FIFA Brasil 2014. Contou com a participação de um efetivo que totalizou 33.302 pessoas, sendo 32.234 militares e 1.068 servidores de agências governamentais. Foram 17.769 militares do Exército, 8.645 da Aeronáutica, 5.604 da Marinha e 216 do CCOp/A Op.

Foram inspecionados 133.061 veículos automotores e 31 aeronaves; apreendidas 207 embarcações, 30 armas, 1.261 munições, 200 quilos de explosivos e 36.727 quilos de drogas; 8.238 embarcações foram vistoriadas e/ou notificadas e produtos no valor de R\$ 1.932.651,00

foram detectados como descaminho ou contrabando; 22.242 pessoas foram revistadas e 40 detidas.

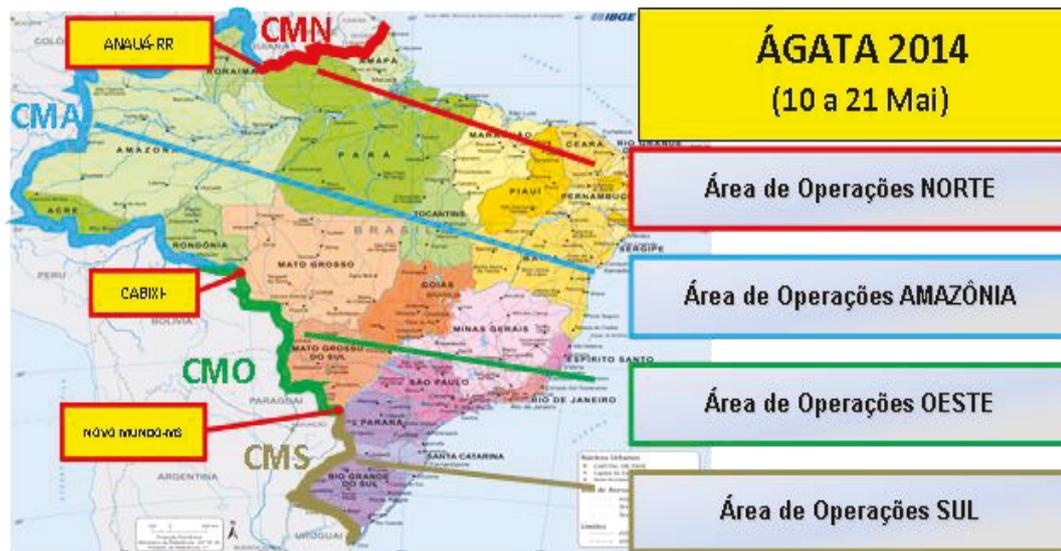


Figura 6 – Ágata 8

Fonte: BRASIL, [2016?]

Em 2015, foram realizadas as Operações **Ágata 9 e 10**. A primeira ocorreu na fronteira do Brasil com a Bolívia e com o Paraguai, no período de 22 a 31 de julho. E a Ágata 10 foi a realizada no período de 21 a 28 de outubro, na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, com o Suriname, com a Guiana, com a Venezuela, com a Colômbia, com o Peru e com a Bolívia.

Na **Ágata 9**, o aparato militar atuou em 166 municípios, indo de Vista Alegre do Abunã, em Rondônia, a Foz do Iguaçu, no Paraná. Envolveu um efetivo de 10.228 pessoas, sendo 4.407 do Exército, 4.294 da Aeronáutica, 1.013 da Marinha, 441 servidores das Agências governamentais, além de 73 pessoas do CCOp/A Op. No total, 46 instituições federais, estaduais e municipais participaram da **Ágata 9**.

Na **Ágata 10**, foi utilizado um efetivo de 11.286 pessoas, sendo 6.890 do Exército, 1.790 da Aeronáutica, 1.315 da Marinha, 1.146 das Agências federais e órgãos públicos estaduais e municipais, além 145 pessoas da CCOp/A Op.

Os resultados das Operações **Ágata 9 e Ágata 10** foram juntados no mesmo quadro de indicativos operacionais porque ambas ocorreram no mesmo ano: 2015. Foram inspecionados 66.292 veículos automotores nos postos de bloqueio e de controle de estradas e 72 aeronaves; apreendidos 195 embarcações, 60 armas, 813 munições e 3.930 quilos de drogas; vistoriadas

e/ou notificadas 7.627 embarcações; pessoas revistadas foram 14.147 e detidas 88. Além disso, os produtos de contrabando e descaminho detectados foram avaliados em R\$ 742.744,00.

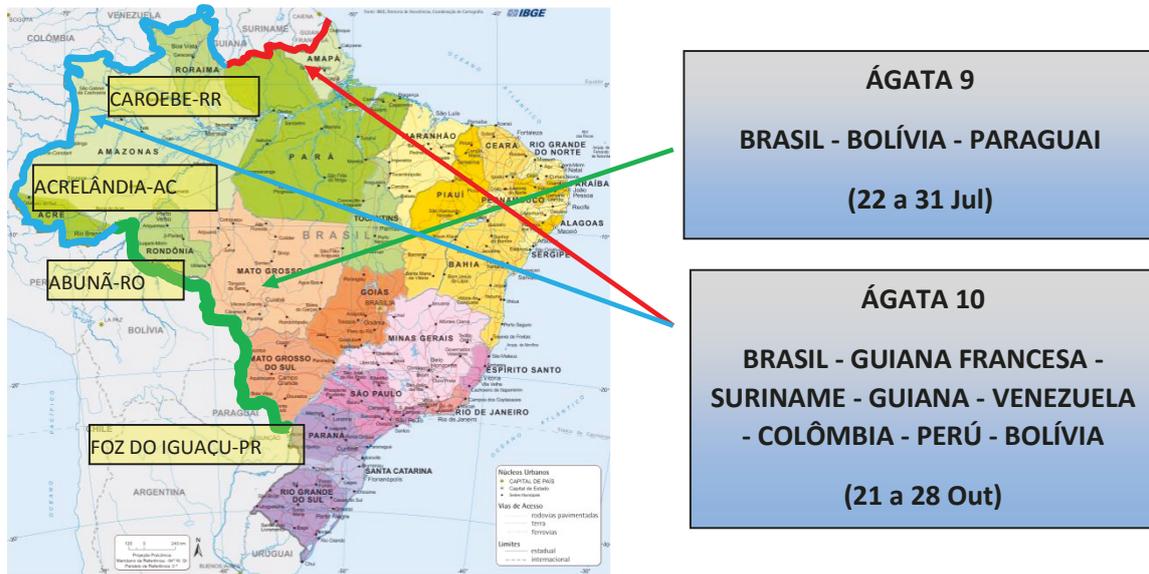


Figura 7 – Ágata 9 e 10

Fonte: BRASIL, [2016?]

A **Ágata 11** foi realizada em 2016, de 13 e 22 de junho, abrangendo três áreas de Operações: Área de Operações Amazônia, Área de Operações Oeste e Área de Operações Sul. Ficou de fora dessa Operação somente a área do Comando Militar do Norte, entretanto a Ágata do ano anterior atingiu toda essa parte da faixa de fronteira do Norte. Foi empregado nessa Operação um efetivo de 24.228 pessoas, composto de 15.206 militares do Exército, 3.221 da Marinha, 4.471 da Aeronáutica, 1.042 das agências governamentais e 288 do CCOp/A Op.

Os indicadores operacionais demonstram que foram inspecionados 124.457 veículos automotores nos postos de bloqueio e de controle nas estradas e 75 aeronaves; foram apreendidos 2.750 quilos de explosivos, 156 embarcações, 168 armas, 22.865 munições e 11.325 quilos de drogas; foram vistoriadas e/ou notificadas 8.180 embarcações; e materiais de contrabando e descaminho detectados foram avaliados em R\$ 704.120,00.

No total, o efetivo operacional e de apoio foi 3.048 militares e 194 civis, por dia de operação. Participaram a Marinha, o Exército, a Aeronáutica, a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Receita Federal, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Polícia Federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.



Figura 8 – Ágata 11

Fonte: BRASIL, [2016?]

O resultado de todas as onze edições da Operação Ágata foi a inspeção de 922.041 veículos automotores nos postos de bloqueio e controle nas estradas e de 405 aeronaves; apreensão de 1.330 embarcações, 457 armas, 27.556 munições, 24.697 quilos de explosivos, 83.356 quilos de drogas; vistoria e/ou notificação de 49.486 embarcações; e revista de 86.012 e detenção de 327 pessoas.

Além das ações de segurança pública, em todas as Operações Ágata foram realizadas também ações cívico-sociais, tais como atividades de atendimentos médicos, odontológicos, reforma de escolas, emissão de documentos e distribuição de medicamentos e kit de higiene bucal. O balanço final apontou a realização de 1.128.872 atendimentos, somando os procedimentos médicos, odontológicos, entrega de medicamentos, entre outros.

	ÁGATA 1	ÁGATA 2	ÁGATA 3	ÁGATA 4	ÁGATA 5	ÁGATA 6	ÁGATA 7	ÁGATA 8	ÁGATA 9	ÁGATA 10	ÁGATA 11
CCOp/A Op	36	61	191	40	117	91	266	216	73	145	288
MB	518	592	543	3.311	575	3.619	6.450	5.604	1.013	1.315	3.221
EB	1.878	6.905	5.232	3.829	8.649	2.847	15.103	17.769	4.407	6.890	15.206
FAB	442	453	802	1.011	1.070	5.571	10.030	8.645	4.294	1.790	4.471
Agências	170	694	378	303	634	210	1.439	1068	441	1.146	1.042
TOTAL	3.044	8.705	7.146	8.494	11.045	12.338	33.288	33.302	10.228	11.286	24.228

Tabela 1 – Efetivos empregados nas Operações Ágata desde 2011

Fonte: BRASIL, [2016?]

ATIVIDADE	UN	Operações AGATA											TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Veículos inspecionados	Qnt	119.436			200.199			278.596	133.061	66.292		124.457	922.041
Aeronaves inspecionadas	Qnt	150			72			0	31	77		75	405
Embarcações apreendidas	Qnt	49			449			274	207	195		156	1.330
Embarcações vistoriadas e/ou notificadas	Qnt	3.589			2.092			19.760	8.238	7.627		8.180	49.486
Armas apreendidas	Qnt	58			48			93	30	60		168	457
Contrabando ou descaminho	R\$	236.600			6.295			125.318	1.932.651	742.744		704.120	3.747.728
Munição apreendida	Qnt	Dados não tabulados			Dados não tabulados			2617	1.261	813		22.865	27.556
Explosivo apreendido	Kg	8.150			11.742			1.855	200	0		2.750	24.697
Drogas apreendidas	kg	2.358			9.443			19.573	36.727	3.930		11.325	83.356
Pessoas revistadas	Qnt	11.499			5.420			17.165	22.242	14.147		15.539	86.012
Pessoas detidas	Qnt	32			43			53	40	88		71	327

Tabela 2 – Indicativos operacionais das Operações Ágata

Fonte: BRASIL, [2016?]

Operação/ Atendimentos	ÁGATA 1/2/3 (2011)	ÁGATA 4/5/6 (2012)	ÁGATA 7 (2013)	ÁGATA 8 (2014)	ÁGATA 9/10 (2015)	ÁGATA 11 (2016)
PROCEDIMENTOS	33.078	35.639	222.128	22.507	24.263	34.076
ODONTOLÓGICOS	8.247	10.057	36.926	17.241	6.423	6.082
MÉDICOS	6.693	22.789	28.216	13.247	9.483	9.278
ENTREGA DE MEDICAMENTOS	102.046	93.195	23.762	241.448	40.837	81.211

Tabela 3 – Dados de ACISO nas Operações Ágata

Fonte: BRASIL, [2016?]

3.2 *Modus Operandi* na Ágata

O modo de execução das operações contra delitos transfronteiriços e ambientais foi estabelecido pelo Exército na Portaria nº 061, de 16 de fevereiro de 2005, que fixou a diretriz estratégica para atuação na Faixa de Fronteira. (Port. nº 061/2005, Cmt EB), devido à ausência de lei do Poder Legislativo para essa finalidade. A partir de então, estava definido, de forma clara e precisa, o modo de agir nas operações para a prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços e ambientais.

A primeira ação imposta na Portaria é a busca de integração com os núcleos populacionais fronteiriços. Nas Operações Ágata, se identifica essa diretriz nas ações cívico-sociais (ACISO), em diferentes pontos do país, quando a população é atendida por médicos, dentistas, assistentes sociais e barbeiros, entre outros; quando os fronteiriços recebem medicamentos, documentos, além de corte de cabelo; quando escolas e postos de saúde das localidades são pintadas ou reformadas. Em todas as Ágata foram registrados quase um milhão e duzentos atendimentos a pessoas que vivem nas localidades onde se realizaram as operações.

Como ações repressivas, a Portaria 061 prevê a instalação e operação de postos de bloqueio e controle de estradas e fluviais, postos de segurança estáticos; realização de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos, de embarcações, aeronaves e instalações; prisão de pessoas em flagrante delito; interdição de pistas de pouso e atracadouros clandestinos, utilizados comprovadamente para atividades ilícitas; e fiscalização de produtos controlados.

Na abordagem das pessoas nos postos de bloqueio e controle de estradas, é feito um pequeno questionário que, normalmente, começa com as perguntas “de onde vem?” e “pra onde

vai?». Na continuidade, havendo suspeita de que o indivíduo esteja portando ou transportando objeto de crime, é feita a revista no veículo, no indivíduo e nos seus pertences. O mesmo ocorre nas abordagens de embarcações nos rios e de aeronaves estacionadas em hangares de aeroportos ou em pistas clandestinas ou não.

As abordagens devem obedecer aos limites legais previstos no Código de Processo Penal Militar e no Código de Processo Penal comum. A revista de pessoas está disciplinada no Título XIII, Capítulo I, artigos 180 a 183, e no Título VII, Capítulo XI, artigo 240, do Código de Processo Penal comum conforme se demonstra a seguir.

A busca pessoal, que equivale à revista da pessoa, de acordo com o artigo 180 do Código de Processo Penal Militar¹⁴ consistirá na procura material feita nas vestes, pastas, malas e outros objetos que estejam com a pessoa revistada e, quando necessário, no próprio corpo. E será feita quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo instrumento ou produto do crime; e/ou elementos de prova, conforme previsto no artigo 181¹⁵ do mesmo Diploma Legal.

A revista em mulher será feita por outra mulher, se não importar retardamento ou prejuízo da diligência, conforme prescreve o artigo 183 do Código de Processo Penal Militar¹⁶. Na prática, mesmo havendo a possibilidade da revista deixar de ser feita por outra mulher, as diretrizes das Forças Armadas indicam que sempre serão feitas por pessoas do mesmo sexo. Quando não há mulheres nos postos de bloqueio das estradas, a pessoa suspeita é levada para a revista no posto policial ou militar mais próximo, onde houver mulheres aptas a realizarem a revista.

O Código de Processo Penal comum faz as mesmas exigências em relação às revistas de pessoas, conforme previsto no parágrafo 2º do artigo 240¹⁷, segundo o qual proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras b a f e letra h do parágrafo anterior¹⁸, ou seja, para prender

¹⁴ Art. 180. A busca pessoal consistirá na procura material feita nas vestes, pastas, malas e outros objetos que estejam com a pessoa revistada e, quando necessário, no próprio corpo.

¹⁵ Art. 181. Proceder-se-á à revista, quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo:

- a) instrumento ou produto do crime;
- b) elementos de prova.

¹⁶ Art. 183. A busca em mulher será feita por outra mulher, se não importar retardamento ou prejuízo da diligência.

¹⁷ Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal. § 2º Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras b a f e letra h do parágrafo anterior.

¹⁸ Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 1º Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para:

- b) apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos;
- c) apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos;

criminosos; apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos; apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos; apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso; descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu; apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato; colher qualquer elemento de convicção. A revista em mulher, no Código de Processo Penal comum, está prevista no artigo 249¹⁹ e tem redação idêntica à do Código de Processo Penal Militar.

A prisão em flagrante é feita também conforme disciplina o Código de Processo Penal Militar e o Código de Processo Penal comum.

No Código de Processo Penal Militar, está prevista no artigo 244²⁰, segundo o qual considera-se em flagrante delito aquele que está cometendo o crime; acaba de cometê-lo; é perseguido logo após o fato delituoso em situação que faça acreditar ser ele o seu autor; ou é encontrado, logo depois, com instrumentos, objetos, material ou papéis que façam presumir a sua participação no fato delituoso.

No Código de Processo Penal comum, artigo 302²¹, a redação é semelhante: considera-se em flagrante delito quem está cometendo a infração penal; acaba de cometê-la; é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; ou é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

d) apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso;

e) descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu;

f) apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato;

h) colher qualquer elemento de convicção.

¹⁹ Art. 249. A busca em mulher será feita por outra mulher, se não importar retardamento ou prejuízo da diligência.

²⁰ Art. 244. Considera-se em flagrante delito aquele que:

a) está cometendo o crime;

b) acaba de cometê-lo;

c) é perseguido logo após o fato delituoso em situação que faça acreditar ser ele o seu autor;

d) é encontrado, logo depois, com instrumentos, objetos, material ou papéis que façam presumir a sua participação no fato delituoso.

Parágrafo único. Nas infrações permanentes, considera-se o agente em flagrante delito enquanto não cessar a permanência.

²¹ Art. 302. 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.

Na Operação **Ágata**, assim como nas demais operações das Forças Armadas, são detidos aqueles que se encontram em flagrante delito e, imediatamente, são entregues à autoridade policial competente para lavrar o flagrante embora, pela Lei Complementar 97/99, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica tenham competência para lavrar Autos de Prisão em Flagrante, quando em atuação isolada na área da Faixa de Fronteira. Essa precaução está prevista na Portaria 061, no seu item sobre execução das atividades, quando estabelece que “o preso em flagrante delito deverá permanecer o tempo mínimo indispensável sob a responsabilidade da Força Terrestre” (BRASIL, 2005).

Pelas informações nos gráficos apresentados acima, constata-se que foram poucas as prisões em flagrante delito durante as Operações **Ágata**, pois a soma de todos os indivíduos detidos é de 327 pessoas e nem todos eles permaneceram presos. Isso ocorre porque alguns entregues aos delegados de polícia - federal ou estadual - não são considerados em situação caracterizada como flagrante delito. Conseqüentemente, contra esses não são lavrados Auto de Prisão em Flagrante. Não há demonstrativo de quantas prisões em flagrante efetivamente ocorreram.

3.3 A Operação Ágata a Partir de 2017 - uma Nova Concepção

A Operação **Ágata** foi instituída em 2011, pelo Ministério da Defesa, dentro da concepção do Plano Estratégico de Fronteira (PEF), programa criado para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e de outros ilícitos praticados na faixa de fronteira, por meio do Decreto nº 7.638 (BRASIL, 2011). O PEF era considerado um dos principais programas federais que visavam a proteção da Faixa de Fronteira, mediante a atuação integrada das Forças Armadas, da Receita Federal, dos órgãos de segurança pública federais e dos Estados e dos órgãos correspondentes dos países vizinhos.

Em novembro de 2016, o Plano Estratégico de Fronteiras foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que manteve o foco na problemática dos delitos transfronteiriços. O que mudou efetivamente foi a gestão do Programa. No novo, foi criado o Comitê-Executivo, composto por: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Agência Brasileira de Inteligência; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa; Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda; Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Cidadania; Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional de

Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Cidadania; e Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2016). Nesse novo formato, a condução dos Programas é do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ficando, assim, bem definida a governança dos programas voltados para Faixa de Fronteira. No anterior, a responsabilidade pelos programas estratégicos de fronteira era dos Ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda, sem coordenação ou governança definida, o que deixava a liderança dos programas um pouco confusa.

O Programa de Proteção Integrada de Fronteira - que une Defesa, Segurança Pública e Receita Federal - tornou-se um marco normativo de orientação das políticas de segurança e defesa para a região da Faixa de Fronteira, com foco na problemática dos delitos transfronteiriços, excluindo as questões de segurança pública de responsabilidade das polícias locais.

Atualmente, podemos afirmar com segurança que estão definidos dois marcos normativos que tratam das políticas destinadas à fronteira: 1) a CDIF (Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira), instituída pelo Decreto de 8 de setembro de 2010, que tem como atribuição contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, estimulando a articulação com os governantes locais. Trocando em miúdos: tem a responsabilidade de sugerir políticas públicas para o desenvolvimento social e econômico. 2) O PPIF (Programa de Proteção Integrada de Fronteiras) que tem como atribuição criar e executar políticas para as áreas de defesa e de segurança pública. O primeiro sempre teve coordenação definida: o Ministério da Integração Nacional. A coordenação do segundo agora tornou-se definida, sob a responsabilidade do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Na Exposição de Motivos da Presidência da República que encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de revogação do Plano Estratégico de Fronteira e sua substituição pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras foi explicado que o novo ato normativo visava aprimorar as medidas governamentais relacionadas ao fortalecimento da prevenção, do controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços. Aduz que na evolução temporal do tema e em decorrência da experiência acumulada, foi observada a necessidade de uma governança centralizada para o aperfeiçoamento da atuação nas questões fronteiriças.

Além disso, a Presidência da República, na Exposição de Motivos, conclui que as políticas adotadas deveriam permitir a implementação de ações operacionais sistêmicas e

permanentes, incluindo as essenciais atividades de inteligência e envolvimento da cooperação internacional. Daí a modificação da Ágata para que as operações sejam sistêmicas e permanentes no seu novo formato, a partir de 2017.

No novo formato das políticas públicas destinadas à Faixa de Fronteira, instituídas pelo Decreto nº 8.903/2016, está claro que será necessário o incremento na atuação integrada dos entes que compõem e/ou participam da CDIF (Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira) e do PPIF (Programa de Proteção Integrada de Fronteiras). Desta forma, as políticas para o desenvolvimento econômico e social se integram aos programas voltados para a defesa e segurança pública na Faixa de Fronteira.

A missão das Forças Armadas na Faixa de Fronteira permanece a mesma, mas em relação à Ágata, na concepção do PPIF, a partir de 2017, tem outra dinâmica. A Operação passa a ser realizada o ano inteiro, em pontos focais, por tempo curto, mas em toda a faixa de fronteira terrestre e molhada. Não significa que as operações ocorrerão nos 365 dias do ano, mas que podem ser desencadeadas em qualquer momento, privilegiando sempre o efeito surpresa. Antes, havia divulgação antecipada das operações e as ações ocorriam em período de tempo determinado e locais pré-estabelecidos, de conhecimento público. Agora, o planejamento ocorrerá em sigilo de forma que a comunidade e as organizações criminosas sejam surpreendidas com as ações da Ágata.

Presume-se que no formado anterior, as organizações criminosas se preparavam para escolher caminhos alternativos ou represar suas movimentações de mercadorias durante as operações e, por isso, o resultado das ações militares não retratava a realidade dos negócios das organizações criminosas realizados com a utilização das facilidades encontradas na área de fronteira brasileira, sempre vulnerável.

Pelas características da antiga Ágata, pode-se afirmar que os números dos indicativos operacionais demonstrados neste capítulo não são dados estatísticos capazes de avaliar a eficácia da operação, uma vez que as organizações criminosas podiam utilizar outros caminhos para tráfico de seus produtos, como também podiam aguardar o término das ações militares para depois movimentar os seus produtos pelas vias e estradas sempre utilizadas ou ainda utilizar vias alternativas para transportar suas mercadorias. Mas, percebe-se que, efetivamente, o objetivo da Ágata nunca foi o de fazer grandes apreensões de produtos ou prisões de pessoas. Essa tarefa ficava para a Operação Sentinela, que é um programa de operações permanentes de segurança pública na área de fronteira, coordenado pelo Ministério da Justiça, com apoio do

Ministério da Defesa e Ministério da Fazenda. A Operação Sentinela costuma ser deflagrada, sem alarde, logo depois do término da Ágata.

Outra novidade é que partir de 2017 a Operação Ágata vai ser realizada também na chamada fronteira molhada, ou seja, na fronteira marítima, especialmente nos portos, onde a fiscalização vai ser intensificada. Antes, a área da Ágata era de 16.886 km de extensão, incluindo 9.523 km de rios, lagos e canais, em um espaço total de 2.357.850 metros quadrados, na faixa de 150 quilômetros de largura, em linha seca. Agora, a área é aumentada em 7.367 km de costa marítima. (BRASIL, [2016?])

A Ágata está inserida nas diretrizes, objetivos e medidas previstas nos artigos 2º, 3º e 4º do Decreto número 8.903/2016, que criou o Programa e Proteção Integrada de Fronteiras, conforme se demonstra a seguir.

Constata-se que as diretrizes do programa são a integração e coordenação dos órgãos federais e Forças Armadas na atuação da Faixa de Fronteira e também a cooperação e integração desses órgãos com os países vizinhos.

Art. 2º O PPIF terá como diretrizes:

I - a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; e

II - a cooperação e integração com os países vizinhos. (BRASIL, 2016)

O artigo terceiro estabelece os objetivos do PPIF, entre eles a inclusão das ações dos Estados e Municípios situados na Faixa de Fronteira nos programas dos organismos federais. Além disso, inclui as águas interiores e a costa marítima na área de abrangência das medidas de proteção da fronteira. Estabelece ainda que um dos objetivos é a articulação dos programas de segurança pública e defesa com as ações da CDIF – Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira:

Art. 3º O PPIF terá como objetivos:

I - integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;

II - integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I;

III - aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços;
e

IV - buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. (BRASIL, 2016).

O artigo 4º estabelece as medidas que devem ser adotadas pelo Programa de Proteção de Fronteiras:

Art. 4º - O PPIF promoverá as seguintes medidas:

I - ações conjuntas de integração federativa da União com os Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;

II - ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; (BRASIL, 2016).

Como se depreende, pela redação desses dispositivos legais, a Ágata permanece como a principal ação das Forças Armadas, planejada e executada para combater os delitos transnacionais e ambientais, na Faixa de Fronteira, com a área estendida para a costa atlântica.

Necessário que se esclareça que, embora a coordenação do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras seja do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, as operações Ágata serão coordenadas pelo Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, com apoio do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda. Os órgãos participantes das operações continuam os mesmos de antes: Marinha, Exército, Aeronáutica, Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

O foco continua na problemática dos crimes transfronteiriços, mas caracterizando as atividades de segurança pública na Faixa de Fronteira como um esforço conjunto das esferas de poder – Federal, Estadual e Municipal – cada um com sua parcela de responsabilidade.

3.4 Amparo Legal da Operação Ágata

Ao longo desta Dissertação, vimos que o amparo legal para a realização das operações Ágata é, em primeiro lugar, a Constituição da República, nos seus artigos 20 §2º, 142 caput e § 1º, 144 e 91 §1º, III, e na Lei Complementar 97/99, todos comentados em outros tópicos. Em segundo lugar, no Decreto número 373/2013, que aprova a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). E, por último, o Decreto número 8.903/2016, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF. Outras legislações também são observadas pelos órgãos que planejam, coordenam e executam as Operações Ágata, entre elas a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, o Código de Processo Penal Militar e o Código de Processo Penal Comum. E ainda no Decreto número 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.

Após analisar as ações e resultados obtidos nas onze edições da Operação Ágata, constata-se que as Forças Armadas efetivamente exercem atividades de segurança pública, com Poder de Polícia, na Faixa de Fronteira Terrestre, sem qualquer obstáculo legal, seja do ponto de vista constitucional, seja do ponto de vista da legislação infraconstitucional. As ações estão de acordo com o artigo 142 e seu parágrafo primeiro e não violam o artigo 144, da Constituição Federal, pois são realizadas de forma subsidiária, harmônica e sincronizadas, para complementar as atividades das Forças Policiais, insuficientes para atender toda a região fronteira.

Quando aos resultados divulgados e demonstrados acima, percebe-se que o que justifica o aparato militar utilizado na Ágata não são os dados tangíveis apresentados, tais como número de apreensões de produtos, de prisão de pessoas, de revista de veículos automotivos ou de embarcações. O que justifica são os resultados intangíveis, ou seja, o que não se pode quantificar em números. Destes, podemos destacar a presença efetiva do Estado Brasileiro na Fronteira, a potencialização do poder de atuação das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública na Faixa de Fronteira e o poder de dissuasão capaz de inibir a ação das organizações criminosas que atuam na área.

3.5 Recomendações para a Segurança na Faixa de Fronteira com Base na Experiência da Operação Ágata

Com alicerce na conclusão jurídica da presente pesquisa, observa-se que diante do quadro político e econômico do Brasil, e diante da legislação existente, por enquanto, as Operações nos moldes em que são realizadas pelas Forças Armadas, são úteis e necessárias na política de prevenção e repressão à criminalidade transfronteiriça e ambiental, mas não são suficientes para atender às necessidades de combate às práticas ilícitas que se registram na Faixa de Fronteira.

A legislação, embora vasta, precisa ser aperfeiçoada para melhor aplicação às situações ocorridas na Faixa de Fronteira, a começar pela Constituição da República, que precisa melhor definir as atribuições das Forças Armadas, a fim de evitar controvérsias sobre sua atuação na Garantia da Lei e da Ordem. E, ainda, para evitar conflito de atribuições entre as Forças Armadas e as Forças Policiais.

Na legislação infraconstitucional, é necessária uma norma que defina e elenque com clareza os crimes transfronteiriços, de forma que os agentes policiais e judiciais não tenham que recorrer a leis diversas para adaptar os fatos reais à precária legislação que existe a respeito desses ilícitos. É necessária também tipificação de crimes transfronteiriços e suas circunstâncias atenuantes e agravantes, levando em conta tradição e costumes do povo que sempre viveu na fronteira.

A legislação atual não é suficientemente adequada para a tipificação dos crimes e os procedimentos em relação a eles. Isso ocorre principalmente porque o Código Penal, o Código Penal Militar e as Leis esparsas penais não têm previsão a respeito das condutas delituosas e suas circunstâncias na fronteira. O que se faz hoje é uma adaptação/adequação das leis existentes à nova realidade criminal. Diante dessa precariedade, ou melhor, devido à ausência de lei do Poder Legislativo para essa finalidade, o Exército Brasileiro, na Portaria nº 061, de 16 de fevereiro de 2005, (Port. nº 061/2005, Cmt EB), elencou os crimes transfronteiriços e ambientais que deveriam ser combatidos nas suas operações na Faixa de Fronteira.

É justo também que seja estabelecida alguma diferença entre crime transnacional e crime transfronteiriço. O primeiro, conforme se depreende ao analisar a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2014), envolve fatos de grande potencial ofensivo. O transfronteiriço poderia envolver fatos de grande potencial ofensivo, e esses teriam o mesmo tratamento do

transnacional. Porém, aqueles transfronteiriços de pequeno potencial ofensivo teriam tratamento diferenciado, sempre levando em conta os costumes e tradições do povo da fronteira.

Necessária, ainda, que seja normatizada com clareza a competência da Polícia Judiciária responsável pela apuração dos crimes transfronteiriços e também a Justiça competente para processar e julgar esses crimes. Hoje, como as regras não são claras, todas as polícias, incluindo as Forças Armadas no papel de Polícia Judiciária, investigam esses crimes. E tanto a Justiça Estadual, como a Federal comum e a Militar podem julgar tais ilícitos.

Diante da precariedade normativa e dos poucos recursos financeiros disponíveis, as Forças Armadas, em conjunto com os órgãos de segurança pública, cumprem a missão de dar proteção razoável à Faixa de Fronteira brasileira, mas a presença do Estado na defesa e na segurança da região deveria ser capaz de reduzir a índices mínimos aceitáveis a incidência do uso das fronteiras para o cometimento de crimes transfronteiriços e ambientais, especialmente o tráfico de drogas e o contrabando de armas.

Para isso, seria ideal a instituição de uma Força Policial Federal específica e especializada para atuar na fronteira, coordenada pelo Exército brasileiro, por já dispor de estrutura material, com suas Organizações Militares permanentes instaladas na Faixa de Fronteira, e um efetivo de militares com experiência nas atividades planejadas e executadas nesse espaço territorial.

Nos moldes atuais, com base na legislação existente, atuam para combater crimes transfronteiriços a Polícia Federal, as Polícias Civas e Militares de cada Estado localizado na Faixa de Fronteira, a Polícia Rodoviária Federal, a Força Nacional e as Forças Armadas. Todas fazem a mesma coisa na prevenção e na repressão à criminalidade transnacional, cada uma no seu modo de atuação.

Uma polícia com coordenação ou governança centralizada seria mais eficiente no combate ao crime transfronteiriço, evitaria gastos desnecessários, seria mais bem aparelhada, teria conhecimento da cultura local e aproveitaria a estrutura e experiência que as Forças Armadas já têm na Faixa de Fronteira.

Essa Polícia teria a atribuição de prevenir e reprimir os crimes transfronteiriços e ambientais na Faixa de Fronteira, sem a necessidade de interferência de outras forças policiais. Faria todas as atividades descritas no artigo 16-A da Lei Complementar 97/99 e também

lavriam os Autos de Prisão em Flagrante, além das investigações e perícias necessárias para a elucidação de crimes.

Por fim, é oportuno reconhecer que esse tema carece de estudo mais aprofundado, o que deve ser feito em uma pesquisa de doutorado, que melhor analisará a necessidade de uma polícia especializada, com competência para atuar exclusivamente no combate aos crimes transfronteiriços e ambientais, em toda a Faixa de Fronteira brasileira.

4 CONCLUSÃO

Ao longo da história, a presença das Forças Armadas na fronteira brasileira tem sido permanente, como fator de defesa da soberania nacional, entretanto nas últimas décadas passaram a atuar na área da Faixa de Fronteira com os países da América do Sul para combater crimes, com atribuições policiais iguais às das forças de segurança pública, conseqüentemente, exercendo o Poder de Polícia. Assim ocorre desde que o combate aos crimes transfronteiriços e ambientais tornou-se uma das maiores preocupações do Estado brasileiro na área de segurança pública.

Para enfrentar a criminalidade na área das divisas internacionais, as Forças Armadas realizaram 234 Operações militares, na Faixa de Fronteira, no período de 1996 a 2016, com denominações diversas, tais como Operação Cadeado, Operação Curare, Operação Atalaia, destacando-se, dentre todas, a Operação Ágata, com onze edições entre 2011 e 2016 e abrangência do Oiapoque ao Chuí, literalmente.

Diante dessa situação fática, surgiu um questionamento jurídico: “são legais ou ilegais, sob o lume da Constituição da República, as Operações Ágata e as demais ações das Forças Armadas na Faixa de Fronteira para combater o crime transfronteiriço e ambiental?” Para responder a essa pergunta, estabeleceu-se como objetivo geral analisar o Poder de Polícia das Forças Armadas nas ações de combate ao crime, nesse espaço do território nacional.

Ao estudar as políticas de Estado destinadas à fronteira, ficou claro que dois marcos normativo - criados por Decreto da Presidência da República - são as fontes principais dos programas destinados à área das divisas internacionais: a CDIF (Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira) e o PPIF (Programa de Proteção Integrada de Fronteiras). O primeiro, instituído em setembro de 2010, destina-se a criar políticas públicas para o desenvolvimento social e econômico. O segundo, criado em 2016, substituiu o Plano Especial de Fronteiras, e tem como atribuição planejar e executar políticas para as áreas de defesa e de segurança pública. Neste está inserida a Operação Ágata.

A análise das políticas estabelecidas nos dois Decretos favorece a percepção de que a Faixa de Fronteira é vista como um espaço de preocupação na gestão do território nacional, razão porque recebe tratamento diferenciado em legislações elaboradas especificamente para instituir programas destinados a esse espaço territorial do Brasil, quer no setor social e econômico quer na segurança pública, com a finalidade de possibilitar soluções favoráveis ao destino dos que vivem nas proximidades das divisas e para que as fronteiras não permaneçam

como o caminho mais fácil percorrido pelas organizações criminosas para realizarem seus negócios ilícitos, que afetam toda a Nação.

Como o foco da presente pesquisa se relaciona aos programas voltados à segurança e defesa, deixa-se de fazer qualquer análise sobre políticas sociais e econômicas instituídas ou previstas pela Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, Coordenada pelo Ministério da Integração Nacional.

Para a compreensão das atividades das Forças Armadas e das políticas de segurança pública destinadas à fronteira, analisam-se quatro marcos normativo. O primeiro é a própria Constituição da República, nos artigos 20 § 2º, artigo 142, artigo 91 § 1º, e artigo 144.

O artigo 20 § 2º delimita a Faixa de Fronteira em 150 quilômetros, ao longo das divisas terrestres, considera a área fundamental para defesa do território nacional e estabelece que sua ocupação e utilização são reguladas em lei. A Lei que faz essa regulamentação é a 6.634/79, que estabelece condições e ações específicas na faixa de fronteira e condiciona certas atividades ao assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional. Recepcionada pela Constituição da República, essa norma continua em vigor, sem controvérsia.

O artigo 142 da Constituição Federal, como referimos no Capítulo II, preceitua que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares que se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Consequentemente, são as Forças Armadas guardiãs da Pátria, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ainda da Lei e da Ordem. A organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas são estabelecidos por normas gerais instituídas por Lei Complementar, conforme prevê o parágrafo 1º do artigo 142.

Como guardiãs da Lei e da Ordem, e considerando ordem como algo a ser mantido mediante as atividades de segurança pública, é que as Forças Armadas tem autorização legislativa para o exercício de atividades policiais, entre elas o combate aos crimes transfronteiriços e ambientais na Faixa de Fronteira, onde atuam exercendo o Poder de Polícia em abordagens nas ações de patrulhamento, na revista de pessoas, de veículos, de embarcações, de aeronaves e, principalmente, nas prisões em flagrante.

O artigo 91 § 1º, trata do Conselho de Defesa Nacional, ao qual cabe propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar

sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo. Percebe-se que foi grande a preocupação do legislador constituinte de 1988 com a Segurança e Defesa nessa área, ao atribuir ao Conselho a proposição de critérios e condições de utilização da Faixa de Fronteira.

Por ser considerada constitucionalmente como área indispensável à segurança do território nacional, criou-se o fator utilizado como uma das justificativas para a instituição de políticas específicas para o setor de segurança pública, com a utilização das Forças Armadas em diversos programas destinados àquele espaço do território nacional.

O artigo 144, que trata da Segurança Pública, elenca como seus órgãos a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Cíveis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares e estabelece a função de cada um deles. Ressalta-se que entre as atribuições da Polícia Federal está a de 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 e exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

O segundo é a Política de Defesa Nacional (PDN), instituída em 1996, regulamentada em 2005, e atualizada em 2012, quando passou a ser denominada Política Nacional de Defesa (PND). A última atualização foi aprovada juntamente com seus documentos complementares, a Estratégia de Defesa Nacional (EDN) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). É o documento condicionante do planejamento de ações destinadas à defesa nacional, coordenadas pelo Ministério da Defesa e tem entre as suas prioridades a vivificação das fronteiras, a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos, como aspectos essenciais para o desenvolvimento e integração da Amazônia. Além disso, considera que o adensamento da presença do Estado, em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Considera ainda que a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para os países da América do Sul.

O terceiro é a Lei Complementar 97/99, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e nela se encontram regulamentadas as atribuições da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nas suas atividades de prevenção e repressão ao crime transfronteiriço e ambiental. É uma Lei com lastro constitucional, prevista no § 1º do artigo 142 da Constituição da República.

No artigo 16-A desta Lei se encontram definidas as ações nas quais as Forças Armadas agem com Poder de Polícia na Faixa de Fronteira. Pelo texto do artigo, cabe às Forças Armadas atuar por meio de ações preventivas e repressivas, na Faixa de Fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, executando ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito. Nessas situações, agem independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que recaia sobre a área, desde que na Faixa de Fronteira. Atuam isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, mas sempre subsidiariamente, pois na ausência dos órgãos elencados no artigo 144 da Constituição.

E o quarto é o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, instituído pelo Decreto número 8.903, de 16 de novembro de 2016, que tem entre seus objetivos o de coibir a incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e as ações do crime organizado na Faixa de Fronteira e na Costa Atlântica. Entre seus principais programas, está inserida a Operação Ágata.

A vasta e complexa legislação deve ser aplicada sempre sem perder de vista as especialíssimas características da fronteira, uma região marcada pela diversidade e heterogeneidade, nos aspectos geográfico, econômico, social e de segurança interna, uma vez que não há similaridade entre a região norte e a oeste e muito menos com a sul. Do ponto de vista cultural, a fronteira é mais que a divisa entre países. É uma região de interculturalidade, onde as diferenças se juntam para se complementarem nas suas peculiaridades.

Na Faixa de Fronteira há também grande concentração de Organizações Militares permanentes, totalizando 81 somente do Exército, sem contar as da Marinha e da Aeronáutica. Muitas se localizam em local de difícil acesso na Amazônia, aonde só se chega de barco. Em outras, o acesso pode ser de barco ou de aeronave, mas os únicos aviões com interesse na localidade são os da Força Aérea Brasileira. Citam-se como exemplo os Postos Especiais de Fronteira, localizados no norte do Amazonas, na região conhecida como Cabeça do Cachorro.

Nas situações elencadas no artigo 16-A da Lei Complementar 97/99, o aspecto a ser notado é o caráter subsidiário da atividade conferida às Forças Armadas, uma vez que a competência primária para combater crimes em qualquer área do país é dos órgãos policiais elencados no artigo 144 da Constituição da República, conforme nos referimos acima. Relevante pontuar, também, que na Faixa de Fronteira as Forças Armadas podem atuar na Segurança Pública, sem a necessidade de autorização prévia do Presidente da República, como

ocorre em outras atividades e em outras áreas do território nacional, nas ações para Garantia da Lei e da Ordem, pois a autorização para ações nesse espaço territorial já está na Lei Complementar mencionada acima.

Distintamente do que ocorre com as demais atividades de garantia da lei e da ordem, nas ações contra o crime da Faixa de Fronteira também não há a exigência de declaração de esgotamento dos órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública, mas como se trata de atividade subsidiária está implícito que as Forças Armadas só podem atuar no combate aos crimes na ausência das instituições incumbidas constitucionalmente de tais atribuições.

Na Faixa de Fronteira é notória a insuficiência dos órgãos de segurança pública. E há regiões na Amazônia onde se registra a ausência total desses órgãos. Assim, não há conflito de atribuição entre as Forças Armadas e as Forças Policiais nas atividades de combate a crimes na área da Faixa de Fronteira. Além disso, a Operação Ágata, como as demais operações das Forças Armadas na Faixa de Fronteira, não invadem a competência constitucional atribuída à Polícia Federal porque elas se interagem e se completam no mesmo espaço e com os mesmos objetivos e interesses, que é a garantia da ordem pública na região, mediante instrumentos de segurança pública.

É oportuno registrar que as ações militares nas Operações Ágata ocorreram dentro dos limites legais previstos no Código de Processo Penal Militar e no Código de Processo Penal comum. Nas onze edições da Operação Ágata, realizadas entre 2011 e 2016, em toda a área da Faixa de Fronteira, não foram registradas reclamações por qualquer excesso nem violação aos direitos humanos.

É necessário observar que o Poder de Polícia atribuído às Forças Armadas é inerente às atribuições recebidas, pois se trata de instituição que, por sua própria natureza, possui esse poder. Isso fica evidente dado que os órgãos ou instrumentos a que se refere o artigo 144 § 6º da Constituição (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros militares) possuem Poder de Polícia e são forças auxiliares e reserva do Exército. Assim, seria um contrassenso entender que as Forças Armadas só adquiriram Poder de Polícia com o advento da Lei Complementar 97/99. É claro que o Exército, em particular, e as Forças Armadas em geral possuem igual poder de polícia, só que esse atributo ficou implícito até o advento do artigo 16-A da referida Lei.

Conclui-se que:

- a) se a área da Faixa de Fronteira, por força do artigo 20 §2º da Constituição Federal, é indispensável à segurança do território nacional;
- b) se o artigo 91 § 1º da Constituição estabelece que cabe ao Conselho de Segurança Nacional propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na Faixa de Fronteira e nas relacionadas com a preservação e exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;
- c) se, de acordo com a Lei Complementar 97/99, as Forças Armadas podem atuar na Faixa de Fronteira para combater crimes, sem necessidade de declaração de esgotamento dos órgãos de segurança pública e sem necessidade de autorização do Presidente da República, como ocorre em outras áreas do território nacional, nas outras ações de Garantia da Lei e da Ordem;
- d) se a Faixa de Fronteira está contida nos programas estabelecidos pela PND (Política Nacional de Defesa);
- e) se de acordo com a PND, defesa e segurança se entrelaçam; e
- f) se o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, instituído pelo Decreto Presidencial nº 8.903/16, tem entre seus objetivos o de coibir a incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e as ações do crime organizado na Faixa de Fronteira e na Costa Atlântica;

Pode-se afirmar, com segurança, que inexistem inconstitucionalidade ou qualquer outra ilegalidade nas Operações das Forças Armadas destinadas a combater crimes na Faixa de Fronteira, como é o caso das Operações Ágata.

Com base nessa conclusão jurídica, observa-se que diante do quadro político e econômico do Brasil, e diante da legislação existente, por enquanto, as Operações nos moldes em que são realizadas pelas Forças Armadas, são úteis e necessárias na política de prevenção e repressão à criminalidade transfronteiriça e ambiental, mas não são suficientes para atender às necessidades de combate às práticas ilícitas que se registram na Faixa de Fronteira.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Rosely N. S; AUGUSTO, Valter Roberto; ROCHA, Abelardo J. da. **Dicionário Jurídico Suprema Cultura**. São Paulo: Suprema Cultura, 2006.

BIGO, Didier. Globalized (in) Security: the Field and the Ban-option. Artigo apresentado na **Conference on Muslims**, Harvard University. 2006. Disponível em <<http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences>> Acesso em: 06 jul. 2016.

BRASIL. **Código Civil**. 2. ed. São Paulo: Lex Magister, 2013.

_____. **Código Penal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: RT, 2014.

_____. **Código Tributário Nacional**. 18. ed. São Paulo: Rideel, 2011.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

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

_____. Decreto de 8 de setembro de 2010. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 09 set. 2010.

_____. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 27 ago. 2001. Seção1, p. 66.

_____. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 15 mar. 2004. Seção1, p. 1.

_____. Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 09 jun. 2011.

_____. Decreto nº 7.638, de 08 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 09 dez. 2011.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 17 nov. 2016.

_____. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 27 ago. 1980.

_____. Decreto-Lei nº 3.914, de 09 de dezembro de 1941. **Diário Oficial**. Poder Executivo. Brasília, DF, 11 dez. 1941.

_____. **Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro: A Escola, 1997.

_____. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo. Brasília, DF, 10 jun. 1999.

_____. Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo. Brasília, DF, 03 set. 2004. p. 2.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo. Brasília, DF, 26 ago. 2010. p. 1.

_____. Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 05 jan. 1998. Seção1, p. 177.

_____. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 03 mai. 1979.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 13 fev. 1998. Seção1, p. 1.

_____. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília, DF, 21 mai. 2015. Seção1, p. 1.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> Extraído em 07/07/2016

_____. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Operações Ágata – release**. Brasília: Ministério da Defesa, [2016?].

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras. **Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira – Grupo Retis/UFRJ**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Presidência da República. Brasília: Imprensa Nacional, 2013.

_____. **Portaria nº. 061/2005, Cmt EB**. Aprova a Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais, integrante das Diretrizes Estratégicas do Exército (SIPLIX-5), e dá outras providências. Exército Brasileiro. Brasília, DF, 16 fev. 2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

COMISSÃO PERMANENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA - CDIF. **A Faixa de Fronteira**. Disponível em <<http://cdif.blogspot.com.br/>> Acesso em 14 nov. 2016

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

_____. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS. **Auditoria do TCU aponta extensa lista de desafios para a faixa de fronteira**. Disponível em <<http://www.fenapef.org.br/auditoria-do-tcu-aponta-extensa-lista-de-desafios-para-faixa-de-fronteira/>> Acesso em 22 out. 2016.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. **Direitos Sociais e Políticas Públicas Transfronteiriças**. Curitiba: CRV, 2013.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Brasil Fronteiras Terrestres**. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FURTADO, Renata. **Descobrimo a Faixa de Fronteira: A trajetória das elites organizacionais do Executivo federal. As estratégias, as negociações e o combate na Constituinte**. Curitiba: CRV, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 7.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MACHADO, Lia Osório (2011). **Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança**. Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/MRE. Disponível em <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011-Espa%C3%A7os-Transversos-FUNAG.pdf>> Acesso em 05 ago. 2016.

MACHADO, Lia Osório. **Cidades na Fronteira Internacional: Conceitos e Tipologia**. In: UNES, Angel; PADON, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos. Dilemas e diálogos platinos: Fronteiras. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010

_____. **Limites, Fronteira e Redes**. In: T.M Strohaecker e outros. Fronteiras e Espaço Global, Porto Alegre: AGB, 1998. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/publicacoes.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

MASSON, Cleber. **Direito Penal – Parte Geral – Esquemático**. v.1. 8.ed. São Paulo: Método, 2014.

MEIRELLES, H.L.et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 2.v.

MISSE, Michel (Coord.) **Segurança Pública nas Fronteiras (Relatório-Síntese)**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

OLIVEIRA, M. A. M.; CAMPOS, D. L. Migrantes e fronteiras: lógicas subvertidas, vidas refeitas. In: PEREIRA, J. H.V.; OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Migração e Integração: resultados de pesquisas em Mato Grosso do Sul**. Dourados: UFGD, 2012. p. 17-37

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Frontières en Amérique latine: réflexions méthodologiques**. *Espaces et sociétés* 2009/3 (n° 138), p. 19-33. Disponível em: <<http://www.espacesetsocietes.msh-paris.fr/blog/2013/05/14/frontieres-en-amerique-latine-reflexions-methodologiques/>>. Acesso em: 07 nov. 2016

_____. **Geopolítica da Faixa de Fronteira e a Experiência do Mato Grosso do Sul**. In: SEMINÁRIO PERSPECTIVA PARA A FAIXA DE FRONTEIRA, 2011, Brasília. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Acompanhamentos e Estudos Institucionais, 2011.

_____. *et al.* **Projeto Mercosul e Regiões de Fronteira**. Campo Grande, novembro de 2012.

PAGLIARINI, Mauro Fernandes. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Juriscredi, 1971.

ROCHA, M. E. T.; PETERSEN, Z. M. C. F. (Org.). **Coletânea de Estudos Jurídicos**. Brasília: STM, 2008.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011

SILVA, de Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975

WEBER, Max. Classe, estamento, partido. In: GERTH, Hans e MILLS, Wright (Org.). **Max Weber - Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WERNER, Guilherme Cunha. **O Crime Organizado e as Redes Criminosas: Presença e Influência nas Relações Internacionais Contemporâneas**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.