

A servidão militar e o poder de polícia das Forças Armadas nas áreas vizinhas aos estabelecimentos castrenses

Cirelene Maria da Silva Rondon de Assis

Especialista em Direito Penal e Processual Penal Militar.

Especialista em Direito Constitucional.

Especialista em Ciências Militares.

Capitão do Quadro Complementar de Oficiais do Exército

Brasileiro.

RESUMO: O objetivo geral deste estudo foi identificar o instituto da servidão militar, bem como a incidência do poder de polícia, nas áreas lindeiras aos aquartelamentos, e analisar, juridicamente, a coexistência harmônica do exercício desse

domínio eminente com a rotina da população vizinha. Ao longo dos anos, com o crescimento natural das cidades, os quartéis passaram a integrar cada vez mais o conglomerado urbano, o que reclama, certamente, a necessidade da adoção de medidas restritivas necessárias à preservação do interesse público, em especial, a manutenção do regular preparo para o pronto emprego das Forças Armadas; sem, contudo, descuidar da proteção à integridade física dos particulares que transitam por aquelas imediações. Nessa dinâmica, sobressai a temática da servidão militar nos espaços que margeiam as fortificações castrenses, embora o instituto seja pouco debatido na jurisprudência e na doutrina, tal fato não desonera o agente público do seu poder-dever de agir em consonância com o ordenamento vigente. A partir dessas percepções, este ensaio buscou analisar o equilíbrio entre as ordinárias tensões locais existentes nas áreas vizinhas aos quartelamentos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo Militar. Domínio eminente. Poder de polícia. Servidão militar. Área de interesse militar. Estabelecimentos castrenses.

ENGLISH

TITLE: The military' servitude and the Armed Forces police power over military fortifications' neighborhood areas.

ABSTRACT: The main objective of this study was to identify the police power of the brazilian's Armed Forces in their fortifications bordering areas and to analyse, legally, the harmonic coexistence of the exercise of this eminent domain with the routine of the local population. Over the years, with the natural growth of cities, the military barracks began to integrate into the urban conglomerate, that which certainly demands the adoption of restrictive measures applicable to the preservation of the public interest, especially in the maintenance of regular preparation for the combat readiness of the Armed Forces; without, however, neglecting the protection of the physical integrity of individuals who transit through these immediate areas. In this thematic, the qualification of military servitude stands out and, therefore, the incidence of police power in the spaces that border military fortifications and, although these matters are still evolving in a legal and jurisprudential way, this does not relieve the public agent of his power to act in accordance with the current legislation. It is with the perception,

under this point of view, of balance between the ordinary local tensions existing in the areas neighboring the military barracks that the present essay looked.

KEYWORDS: Military Administrative Law. Eminent domain. Police Power. Military servitude. Military interest area. Military fortifications.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Servidão militar nas áreas próximas aos aquartelamentos – 3 O poder de polícia das Forças Armadas nas áreas lindeiras aos quartéis – 4 Fundamentos legais do poder de polícia da administração militar – 5 Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

A proteção dos espaços intramuros dos quartéis é incumbência ordinária afeta a todas as fortificações castrenses. A necessidade de prover vigilância nesses sítios decorre da regular atividade neles desenvolvidas, na grande maioria, áreas de treinamento contínuo para o pronto emprego estatal das

Forças Armadas na defesa nacional e, em situações excepcionais, na própria segurança pública.

O preparo operacional para o cumprimento da missão constitucional requer o adestramento constante das tropas. Para tanto, a simulação de situações extremadas de conflitos armados é rotina nas instruções a que são submetidos os combatentes. Os aquartelamentos, como regra, são palco para o treinamento militar.

Nesse contexto, as áreas vizinhas aos fortes não se põem a salvo de riscos decorrentes dessas atividades, ao contrário, são parte do teatro de operações de guerra. Em razão desta peculiaridade, esses espaços, ainda que não estejam sob efetiva administração militar, são submetidos à vigilância, inclusive, para a proteção da integridade física da própria população que transita ou habita nessas imediações.

Com o crescimento natural das cidades, cada vez mais as fortificações passam a integrar o desenho urbano. O conglomerado de construções, pessoas e veículos dificultam sobremaneira a vigília.

A atividade de guarda nem sempre será silenciosa e inerte, por vezes poderá reclamar efetiva e pronta intervenção na rotina das regiões vizinhas aos aquartelamentos, locais esses

conhecidos como áreas de segurança ou interesse militar. Nesse cenário, medidas restritivas ou proibitivas da circulação de pessoas, controle de veículos, balizamento de trânsito, entre outras, poderão ser reclamadas. Os atos administrativos impositivos de restrição acabam por desenhar o instituto da servidão militar.

2 SERVIDÃO MILITAR NAS ÁREAS PRÓXIMAS AOS AQUARTELAMENTOS

A limitação do uso e do acesso às áreas que circundam os aquartelamentos, enquanto instrumento de proteção local, certamente, teve sua origem juntamente com o surgimento dos próprios fortes militares.

O embrião da servidão administrativa remonta aos terrenos de marinha, cujo principal objetivo era defender o território de possíveis invasores, largamente utilizado desde os tempos das capitânicas hereditárias. A origem remete ao instituto jurídico português das lezírias, termo que significa terra plana e alagadiça nas margens de um rio; por extensão, qualquer terra baixa e alagadiça.

A Ordem Régia de 18 de novembro de 1818, associada com a de 10 de janeiro de 1732, declarava que as praias e o mar

eram de uso público, não podiam os proprietários nas suas testadas impedir que se lançassem redes para pescar.¹A legislação real determinava ainda, que tudo o que tocasse a água do mar e acrescesse sobre ela pertenceria à Coroa; e que, da linha d'água para dentro, sempre seriam reservadas 15 braças craveiras, pela borda do mar, para serviço público. Essas braças correspondiam a 33 metros, e sua delimitação objetivava oferecer as condições necessárias à proteção da costa brasileira na defesa da segurança nacional².

Em razão do desiderato para o qual foi criado e das sujeições impostas a todos os particulares, os terrenos de marinha podem ser considerados espécie de servidão administrativa. O objetivo maior da adoção do instituto no período colonial foi a defesa do território, incumbência hoje creditada às Forças Armadas.

¹DINIZ, Marco Túlio Mendonça. A importância histórica das zonas costeiras e dos terrenos de marinha no Brasil Colonial e Imperial. *Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, n. 105, 1º mar. 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/ aracne/ aracne-106.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.

²LIMA, Obéde Pereira de. *Localização geodésica da linha da preamar média de 1831 LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos*. Florianópolis: UFSC, 2002. Dissertação (Doutorado em Engenharia) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Cruz do Sul, 2002. Disponível em: <http://www.tede.ufsc.br/teses/PECV0194.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Desde que houve interesse em manter a posse das terras brasileiras, foi necessário estabelecer meios de garantia da defesa desse torrão. Nos tempos longínquos os terrenos de marinha foram importantes instrumentos de proteção territorial. Hodiernamente, um catálogo legal de servidões administrativas se apresenta nesse escopo, entre as quais, algumas de cunho nitidamente castrense.

Esses espaços de interesse militar estão delineados em diplomas legais que estabelecem seus limites territoriais, tanto em relação à defesa externa quanto à interna. Alguns desses normativos regulam a servidão, sem, contudo, adotar textualmente a nomenclatura. O instituto em tela, nos dizeres do professor José dos Santos Carvalho Filho, seria “um direito real público, porque é instituído em favor do Estado para atender a fatores de interesse público”³. É oportuno assinalar a crítica do ilustre doutrinador, que, ao comentar a servidão militar contida no Decreto-Lei 3.437/1941, normativo central deste estudo, contesta sua natureza jurídica de servidão e o aponta apenas como limitação administrativa genérica, leia-se:

³CARVALHO Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 33. ed. 2019. p.1124.

Autorizada doutrina também apresenta várias hipóteses do que considera servidões decorrentes diretamente da lei, como as do Código de Águas Minerais (Decreto-lei nº 7.841/1945); a servidão militar prevista no Decreto-lei nº 3.437/1941; a servidão para a proteção do patrimônio tombado, prevista no Decreto-lei nº 25/1937.27. Entretanto, *vênia concessa*, todos esses casos indicam limitações administrativas genéricas, e não servidões administrativas. Nesses casos, o próprio conteúdo do direito de propriedade sofre a limitação, diferentemente das servidões, que espelham restrições específicas ao uso da propriedade. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1127) (grifo nosso).

Doutrinariamente:⁴

As servidões administrativas se caracterizam também como meio de intervenção na propriedade que traz restrições quanto ao uso, sem perda da posse, traduzidas pela imposição de um ônus real para assegurar a realização e a conservação de obras e serviços.

Em sentido amplo, com socorro no Direito Civil, a professora Odete Medauar⁵ traçou as balizas para o reconhecimento do instituto:

⁴SPITZCOVSKY, Celso. *Direito administrativo esquematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 910.

⁵MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. pp. 347-348.

Na *servidão*, certos atributos do direito de propriedade (usar, fruir), em vez de se concentrarem no proprietário, exclusivamente, são partilhados com terceiros.

A concepção de *servidão* vem do direito civil; nesse ramo, apresenta-se como direito, em favor de um prédio (chamado dominante), sobre outro prédio (o serviente), pertencentes a donos diversos. A servidão visa a aumentar a utilidade do prédio dominante e implica limitações ao prédio serviente. Está prevista no art. 1.378 do Código Civil.

Não é essencial, porém, para configurar uma servidão, a contiguidade de prédios. Além da servidão de direito privado, existe a servidão de direito público, também denominada *servidão administrativa*, independentemente de contiguidade de prédios. Significa um ônus real de uso, instituído pela Administração sobre imóvel privado, para atendimento do interesse público, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados. Por exemplo: proibição de construir em terrenos marginais a rodovias, ferrovias, córregos canalizados (*servidão non a edificandi*); passagem para chegar a poços ou reservatórios de água; passagem de fios de energia elétrica; passagem de aqueduto. A instituição de servidão administrativa poderá importar em obrigações de fazer, por exemplo: o proprietário do imóvel serviente é obrigado a aparar mato ou cortar árvores no caso de servidão de passagem instituída sobre seu imóvel.

A servidão não opera transferência do domínio, nem da posse, nem do uso total do bem a terceiros ou ao Poder Público. Apenas parcela do bem tem seu uso compartilhado ou limitado em vista do atendimento do interesse público. Por isso, se a limitação acarretar realmente prejuízo,

quanto ao uso, caberá indenização, referida só a este aspecto.

Tracejada a definição genérica do instrumento administrativo, cabe aqui transcrever o conceito doutrinário da espécie castrense: “Servidões militares verificam-se quando, nas proximidades de quartéis ou fortalezas, ficam os particulares proibidos de executar trabalhos sem licença da autoridade militar”⁶.

A jurisprudencial tem tido papel importante na consolidação da servidão militar, especial relevância teve o debate travado no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região nos autos da Apelação Cível 1999.51.01001231.4, julgada no ano de 2006, cuja relatoria coube ao ilustre Desembargador Raldênio Bonifácio Costa, que analisou caso concreto ocorrido na Vila Militar de Deodoro, localizada na cidade do Rio de Janeiro, que envolveu o exercício do controle de trânsito por militares do Comando do Exército.

Naquela ocasião, o eminente Procurador da República Luis Cláudio Pereira Leivas, em seu laborioso Parecer, consignou que é dever da administração militar proteger as áreas que margeiam os aquartelamentos dentro do limite estabelecido

⁶CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo: Poder de Polícia e Polícia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, v. 5, p. 188.

pelo Decreto-Lei 3.437/1941, que instituiu a servidão castrense ao estabelecer o perímetro necessário à segurança das fortificações:

O Ministério Público entende que EXCLUSIVAMENTE DENTRO DA ÁREA DE SERVIDÃO MILITAR DE 1.320,00 METROS À VOLTA DOS QUARTÉIS E ESTABELECIMENTOS MILITARES, A AUTORIDADE CASTRENSE TEM O DIREITO CONSTITUCIONAL DE EXERCER O PATRULHAMENTO E AS MEDIDAS DE SEGURANÇA, INCLUSIVE DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA, NECESSÁRIAS AO ACAUTELAMENTO E PROTEÇÃO DAS GUARNIÇÕES; EQUIPAMENTOS; INSTALAÇÕES; AQUARTELAMENTOS; MATERIAL E PESSOAL, BEM COMO DE TRANSEUNTES, EVITANDO PROBLEMAS DE RESPONSABILIDADE CIVIL;

Ora, A FORÇA ARMADA pode fazer policiamento ostensivo de trânsito na Área de Servidão Militar, pois essa atribuição integra o instituto e faz parte da DEFESA MILITAR PREVENTIVA DAS INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS, À DISTÂNCIA;

63. Assim sendo, o Ministério Público Federal se manifesta pelo CONHECIMENTO DO RECURSO VOLUNTÁRIO E DA REMESSA DE OFÍCIO, REFORMANDO-SE PARCIALMENTE A R. SENTENÇA para:

A) Assegurar à Força Armada o exercício dos direitos decorrentes da Servidão Militar nessa área que, mantendo a distância de 1.320,00 metros externa e paralelamente aos limites dos Próprios Nacionais, os circunscreve, inclusive de fiscalização do trânsito;

B) Garantir a validade da Resolução SMTR nº 842 do Secretário Municipal de Trânsito nesse perímetro, A QUAL APENAS REITERA, SOB NOVA ROUPAGEM, AS DETERMINAÇÕES DA SERVIDÃO MILITAR, convalidando os atos administrativos praticados;

C) Garantir a aplicação de sanções de trânsito pela Força Armada em outras áreas, temporariamente, quando em missões de segurança; deslocamentos de autoridades e interdições temporárias de trânsito (batedores, bloqueios, cortejos etc.);

64. Fora desse perímetro e da hipótese prevista no item C acima, a atuação da Força Armada só poderá se verificar na forma e meios constitucionais, evitando-se o canto da sereia da utilização militar em policiamentos de choque, os quais poderão acarretar graves riscos para a Instituição e Tropa, que não possuem essa missão⁷.

Conforme se observa, o poder-dever da autoridade militar em conferir licença para que particulares executem trabalhos nas proximidades de quartéis ou fortalezas configura espécie de servidão militar⁸. Nesse tocante, seria possível até mesmo que o gravame venha recair sobre bem público de uso comum do povo, como é o caso das ruas. A natureza da coisa serviente não desnatura o instituto, isso porque de fato haverá

⁷BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação cível n. 1999.51.01001231.4, Relator: Desembargador Raldênio Bonifácio Costa. *Diário Oficial da Justiça*, Brasília, pp. 190-192, 1º nov. 2006.

⁸CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo: Poder de Polícia e Polícia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 5, p. 188.

uma limitação sobre a ampla fruição do bem por parte de todos os particulares.

As ruas, os estacionamentos, as calçadas, as construções ou quaisquer outros espaços que se situem dentro do perímetro necessário à segurança dos quartelamentos, pouco importando a natureza jurídica da propriedade, posse ou detenção, poderá constituir-se na coisa serviente, desde que, logicamente, caracterizado o interesse vital para o regular funcionamento das instituições militares.

Nessa dinâmica, a razoabilidade deve ter por parâmetro as especificidades dos quartéis: locais de estocagem de armas e munições, considerável atrativo para os grupos criminosos; bem como os riscos inerentes às atividades ordinárias das organizações militares, ou seja, o potencial perigo de lesão à integridade física da população vizinha.

A Consultoria Jurídica Adjunta ao Ministério da Defesa, em socorro aos Comandos Militares, laborou sobre o tema servidão militar e, em 15 de julho de 2019, exarou o Parecer nº 00484/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL.
DIREITO ADMINISTRATIVO MILITAR.
UNIFORMIZAÇÃO DE TESE A RESPEITO
DAS ÁREAS DE SERVIDÃO MILITAR.

DECRETO-LEI Nº 3.437/41.
QUESTIONAMENTO SOBRE SUA
VIGÊNCIA. DÚVIDAS SOBRE A EXTENSÃO
DE AÇÕES DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA
NAS REFERIDAS ÁREAS.

1. O Decreto-Lei nº 3.437/41 encontra-se válido e vigente, tendo sido revogada tacitamente pelo Decreto-Lei 9.760/46 apenas a alínea "a" do seu art. 2º, de modo que a área de 1.320 metros em torno dos estabelecimentos militares continua a constituir área de servidão militar sobre a qual o Estado (Forças Armadas) possui o direito real de gozo em prol do interesse público. 2. Sendo assim, é possível que as Forças Armadas promovam, nessa área de 1.320 metros ao redor das Organizações Militares, ações típicas de polícia administrativa, não lhes sendo dado, todavia, o dever de efetuar prisões em flagrante delito nos crimes comuns. (grifo nosso).

Naquela assentada, o Órgão Consultivo, seguindo a conclusão dos Tribunais Regionais, além de atestar a recepção do Decreto-Lei 3.437/1941 pela ordem constitucional vigente, com arrimo no art. 100, “a”, do Decreto-Lei 9.760/1946, realizou interpretação sistemática com resultado extensivo e, como bastante acerto, estendeu, ainda que tacitamente, a aplicação da norma de 1941 às demais Forças Singulares.

A Advocacia-Geral da União atestou a natureza jurídica de servidão militar encartada no normativo em tela:

38. Na esteira desse entendimento, nítida a conclusão de que o perímetro de 1.320 metros referido no art. 2º do Decreto nº 3.437/41 consiste exatamente numa servidão administrativa de natureza militar, porquanto estão presentes todas as citadas características do instituto. Inclusive, note-se que o Decreto-Lei nº 3.437/41 foi expresso ao mencionar em seus "considerandos" a fixação de uma área de servidão, [...]

39. Nesse contexto, o exercício do poder de polícia nessas áreas exsurge como decorrência lógica do instituto da servidão administrativa. Aliás, a servidão por si própria traduz o poder de polícia estatal que, como visto, nada mais é do que a limitação de direitos individuais em razão do interesse da coletividade (grifo original).

Em conclusão, o Parecer da Consultoria Jurídica Adjunta ao Ministério da Defesa fixou importantes teses para atuação das Forças Armadas na área de 1.320 metros que circunda os quartelamentos, a saber: I) podem realizar as ações típicas de polícia administrativa, incidentes sobre bens, direitos ou atividades, como exemplos: patrulhamento, fiscalização de trânsito no perímetro da fortificação, com estabelecimento temporário de posições estáticas ao longo do seu itinerário, junto aos limites das instalações militares, bem como o bloqueio dos acessos ao quartel; II) é possível a condução de rondas externas (motorizadas e a pé) no perímetro da organização militar.

A Advocacia-Geral da União assinalou, ainda, que prover segurança pública à sociedade não constitui atribuição própria das Forças Armadas. Assim, o argumento de manutenção da ordem pública não enseja o dever legal de realizar prisões em flagrante nos crimes comuns, mesmo que ocorridos em áreas de servidão militar, excetuando quando se tratar de operações.

Sobre tais atos de restrição, é importante mencionar a Decisão proferida nos Embargos de Declaração na Ação Civil Pública 35189-30.2012.4.01.3500, que tramitou perante a 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Goiás, que reconheceu a incidência do Decreto-Lei 3.437/1941 para restringir a construção de imóveis nas áreas contíguas ao Comando de Operações Especiais localizado na capital goiana:

[...] obstar a expedição, pelo Município de Goiânia, de licenciamentos para novas construções nos imóveis limítrofes à área física do aquartelamento militar localizado no Jardim Guanabara (33 metros e 1.320 metros. cf. arts. 1º e 2º do DL 3.437/41 e art. 100, alínea 'a', do DL 9.760/46), sem a prévia autorização do Comando Militar da Brigada de Operações nesta Capital.

Igual entendimento adotou o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, desta feita atestando servidão militar lindeira ao estabelecimento militar jurisdicionado à Marinha do Brasil:

1. Trata-se de apelações cíveis interpostas pela União Federal e pelo Município de Vila Velha contra sentença proferida nos autos de ação civil pública ajuizada pela União Federal. Pretendia a União paralisar obras de construção do condomínio Reserva Aldeia Inhoá, em área limítrofe à EAMES, e impedir o Município de Vila Velha de autorizar, sem prévia anuência da Marinha, obras em locais contíguos a fortalezas, fortificações e construções militares.
2. O primeiro ponto sob discussão é saber se a EAMES estaria sujeita à legislação atinente às servidões militares – Decreto-Lei n. 3.437/41. A resposta é positiva. A lei, antes de tudo, protege a própria segurança dos civis, que poderiam vir a ser expostos a perigo, caso fossem feitas construções próximas a instituições militares, com risco, entre outros, de balas perdidas, devido a estande de tiros.
3. O DL n. 3.437/41 não foi revogado pelo DL n. 9.760/46, por tratarem de temas distintos. (TRF-2ª Região, Apelação Civil 0007197-89.2013.4.02.5001, DJe 12.05.2017). (grifo nosso).

As medidas de controle de trânsito nas áreas de servidão militar também tiveram sua legalidade atestada pelo Poder Judiciário:

1 – Entre as missões designadas para a Polícia do Exército, consta a imposição de normas, planos e ordens referentes ao controle de trânsito de civis e militares, vislumbrando-se o controle de circulação das vias públicas e patrulhamento de áreas militares. Há situações em que a Polícia do Exército realiza controle de trânsito, inclusive no que se refere à população civil transeunte, desde que se trate de área de servidão militar. Nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 3.437/41, compreende-se que, numa área de 1.320 metros das fortificações, há uma série de limitações a construções e aforamentos, o que exprime existência de prerrogativas justificadas pelo primado da defesa nacional. Pareceres da Municipalidade de Campinas/SP, da EMDEC e de uma testemunha arrolada pelo apelante reforçam esse entendimento. (TRF-3ª, Apelação Cível - 0006622-16.2008.4.03.6105, DJE 24.06.2016). (grifo nosso).

A Corte Suprema, ainda que em sede de liminar em *Habeas Corpus*, atestou a recepção pela ordem constitucional vigente do Decreto-Lei 3.437/41 e, em um caso concreto, reconheceu a existência da servidão militar em área próxima a estabelecimento militar, condição apta a amparar a legalidade da intervenção da tropa no trânsito naquela localidade.

25. Acerca do instituto da servidão militar, regulamentado por meio do Decreto-Lei nº 3.437/1941, que dispõe sobre o aforamento de terrenos e a construção de edifícios em terrenos das fortificações, é possível concluir que o objetivo do legislador foi o de dar ampla

proteção jurídica aos bens públicos militares, evidenciando a necessidade de limitar novas construções ou concessões de terrenos em torno daquelas já existentes e pertencentes ao Poder Público.

26. Em que pese o referido Decreto-Lei dispor sobre a defesa da costa e utilizar o termo ‘fortificações’, é necessário realizar uma interpretação extensiva do referido termo, a fim de adequar tal instituto às necessidades gerais das Forças Armadas na proteção do patrimônio que lhe cabe. Portanto, assim como já disposto no Acórdão utilizado pelo juízo a quo, deve-se estender o sentido da expressão ‘fortificações’ para que também se contemple os demais estabelecimentos militares como objeto da proteção atribuída pelo Decreto-Lei.

27. Para tanto, o legislador editou o Decreto-Lei nº 9.760/1941, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências, e complementou a abrangência do regime de aforamento, acrescentando-lhe o termo ‘estabelecimentos militares’. [...]

29. Portanto, resta mais que comprovada a legalidade da atuação do Exército Brasileiro, uma vez que dentre as missões atribuídas às Forças Armadas compreende a busca da manutenção da segurança de suas Instituições, bem como daqueles que a integram e também das suas imediações, como forma de prevenção a ofensas à integridade de seus militares e do patrimônio militar que lhe é afetado. (STF – Medida Cautelar no *Habeas Corpus* 187.771, DJe 17.07.2020). (grifo nosso).

A depender da área de servidão militar, de acordo com a legislação pertinente ou, ainda, caso esta seja omissa em

estabelecer limites das áreas susceptíveis ao ônus real, deverá ser observado como espaço limite de atuação aquele necessário para guardar os aquartelamentos como sítios de segurança que são. Em regra, o marco extremo será os 1.320 metros que margeiam o estabelecimento militar (Decreto-Lei 3.437/1941). No entanto, nada impede que, desde que justificada a necessidade excepcional da imposição de gravame, ao menos em tese, possa ser ampliado tal espaço de servidão militar⁹.

3 O PODER DE POLÍCIA DAS FORÇAS ARMADAS NAS ÁREAS LINDEIRAS AOS QUARTÉIS

As Forças Armadas, órgãos da administração pública direta, são detentoras do poder de polícia judiciária militar, exercido tanto em tempo de paz como no de guerra, cujo objeto é a apuração de infrações penais castrenses. Da mesma forma, couberam às Forças Armadas determinados poderes administrativos que lhes foram delegados pelo próprio Estado no intuito de viabilizar a consecução de seu *múnus* constitucional, entre eles, o necessário ao exercício da polícia administrativa militar.

⁹BRASIL. Decreto-Lei 3.437. Dispõe sobre o aforamento de terrenos e a construção de edifícios em terrenos das fortificações.

Na expressão “poder de polícia” está compreendido o exercício do poder sobre as pessoas e as coisas, para atender ao interesse público. Estariam incluídas nesse conceito todas as restrições impostas aos indivíduos, em benefício do interesse coletivo, tal como saúde, ordem, segurança e, de modo mais intenso, os interesses econômicos e sociais.

A professora Odete Medauar¹⁰ ensina que em alguns ordenamentos jurídicos, como o francês, o poder de polícia recebe o nome de polícia administrativa, por conseguinte, tornou-se clássico distingui-lo da atividade de apoio judicial:

Em essência a polícia administrativa, ou poder de polícia, restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo. Diversamente, a polícia judiciária visa a impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento; a polícia judiciária auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos; e auxilia o Judiciário no cumprimento de suas sentenças (v. CF, art. 144, incisos e parágrafos).

Nas palavras do eminente professor José Cretella Júnior (2006, p. 3) a prerrogativa estatal, ora estudada, seria o instituto pelo qual o Estado de Direito de nossos dias assegura o tríplice

¹⁰MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 328.

objetivo do Estado, qual seja: a tranquilidade, a segurança e a salubridade do povo, mediante uma série de medidas traduzidas, na prática, pela ação policial sob a forma de poder de polícia.

Para Hely Lopes Meirelles essa expressão seria “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”¹¹.

O poder de polícia tem como campo de atuação a liberdade e a propriedade. Seu exercício, em regra, não admite indenização, pois não elimina o direito em si, apenas determina a forma de exercê-lo. Tal privilégio estatal limita a regular fruição dos direitos individuais frente ao bem público. O fundamento da existência e do seu exercício é a garantia da efetividade do princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o particular. É a prevalência do poder de império da administração sobre a vontade dos administrados¹².

No ano de 1972, o ilustre professor Hely Lopes Meireles proferiu interessante conferência, na Escola Superior de Guerra,

¹¹MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.115.

¹²CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo: Poder de Polícia e Polícia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, v. 5, pp. 9-26.

cujo tema foi “Poder de Polícia e Segurança Nacional”, na ocasião abordou as vertentes do poder-dever do Estado fazer uso do referido instituto, veja-se:

O Direito e o Dever de Autodefesa do Estado – A segurança nacional, na sua conceituação global, pode ser afetada pelas mais diversas atividades ou atuações do indivíduo ou de grupos, que consciente ou inconscientemente pratiquem atos ou incitem condutas prejudiciais ou adversas ao regime político-constitucional estabelecido e aos objetivos e aspirações nacionais. São condutas subversivas ou antinacionais, que merecem a contenção do Estado e a punição de seus autores em preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos superiores interesses da comunidade e da Nação¹³.

Naquela oportunidade, o mestre assinalou que a defesa da Pátria, a preservação das instituições, a proteção do cidadão e da coletividade é direito e dever do Estado. Alertou que nenhuma Nação pode sobreviver com independência, se não lhe for reconhecida a prerrogativa de defender, com o poder e pela força, se necessária, o seu território, o seu povo, o seu regime político e o seu sistema constitucional contra a violência das

¹³MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 61, n. 445, pp. 287-298, nov. 1972.

minorias inconformadas e o ataque das ideologias contrárias à ordem jurídica vigente.¹⁴

A atuação constitucional das Forças Armadas legitima o uso do poder de polícia, inclusive quando em defesa da ordem pública que, nos dizeres do saudoso professor Álvaro Lazzarini (1999, pp. 52-53), só pode ser de cunho nacional:

A noção de ordem pública só pode ser nacional. Ela, reconhecidamente, é por demais incerta, porque varia no tempo e no espaço, de um para outro país, ou até mesmo, em um determinado país de uma época para outra. [...] A noção obedece a um critério contingente, histórico e nacional. [...] a ordem pública é constituída por mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente, formando-lhes o fundamento à segurança dos bens e das pessoas, à salubridade e à tranqüilidade, revestindo, finalmente, aspectos econômicos (luta contra monopólios, açambarcamento e a carestia) e, ainda, estéticos (proteção de lugares e de monumentos). [...] é a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens do próprio Estado.

A legitimação ordinária do uso do poder de polícia na atuação geral e comum das Forças Armadas é indiscutível, nessa vertente, oportuno socorro do adágio de “quem pode o mais, pode o menos”. Com efeito, o poder de polícia é atributo

¹⁴*Ibid.*, 1972, pp. 287-298.

específico de toda administração pública e, como tal, também da administração militar.

Como exemplo do emprego do poder de polícia inerente às instituições castrenses pode ser citado dever de atuação na limitação das atividades ou condutas dos particulares quando estas colocarem em risco as atividades militares direcionadas ao preparo de seus integrantes para suas atividades fins ou, ainda, caso tais condutas venham expor a riscos a própria segurança dos aquartelamentos.

O Poder de Polícia, como mecanismo de frenagem de direitos e liberdades individuais, influi na denominada expressão psico-social do Poder Nacional, do qual é função a Segurança Nacional.

Assim, o regular e eficiente exercício do Poder de Polícia deve ser aplaudido e incentivado pelo “Poder Público” e por todos os segmentos da sociedade brasileira, não só como fator de Segurança Pública, como também como fator preponderante de Segurança Nacional.

O Poder de Polícia, legitimando, como legitima, a atividade policial [e das Forças Armadas], a ação de polícia, importa na presente e premente necessidade básica da população sentir-se com segurança e bem estar, para que o homem possa processar as suas atividades no modo mais perfeito possível. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando a ordem no

progresso do Estado, tudo como exigência do bem comum¹⁵.

Os limites da atuação nesse mister decorrem da finalidade do ato e da própria lei, não integra a discricionariedade do administrador a escolha entre fazer ou não fazer uso do poder de polícia. Muito pelo contrário, sempre que determinada conduta ou atividade do particular exponha a perigo interesses públicos primários, como a segurança, deve o gestor lançar mão do uso desse instrumento para conter tal risco na exata medida do necessário para fazer cessar a ameaça.

No caso proposto no presente ensaio, como já dito exaustivamente, a atuação da administração militar no que tange ao exercício do poder de polícia nas áreas adjacentes aos quartelamentos tem respaldo na própria missão constitucional atribuída às Forças Armadas: a segurança externa e a defesa da lei e da ordem.

Nesse viés, exsurge a teoria dos poderes implícitos, segundo a qual, quando a Constituição atribui uma missão a um órgão, ela implicitamente estaria autorizando a utilização dos meios necessários à execução daquele fim. Notadamente, nesses termos estaria implícita a autorização constitucional do uso do

¹⁵LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 208.

poder de polícia pelas as Forças Armadas para atuar em prol da sua atividade fim. Por conseguinte, razoável concluir que o poder de polícia, nesse caso, seria instrumento do instrumento.

A concepção dos chamados poderes implícitos remonta ao ano de 1891, por força de construção jurisprudencial norte-americana, a qual afirma que além dos poderes expressos no texto constitucional, existem implícitos que, embora não constando taxativamente da Constituição, decorrem naturalmente dos atributos nela positivados, são instrumentais e necessários a sua efetivação.

A citada teoria encontra plena aplicação quando se trata de poder de polícia das Forças Armadas para impor medidas restritivas nas áreas que circundam os estabelecimentos militares, mesmo que tacitamente. Da interpretação sistemática do arranjo organizacional constitucional, extrai-se a legitimação para que as instituições militares possam atuar de diversas formas nesses espaços: expedindo licenças, autorizações, realizando controle de trânsito, restringindo a utilização de estacionamentos nas imediações dos quartéis, regulamentado as atividades civis e construções no raio de 1.320 metros após o término da área de suas fortificações, entre outras.

Nesse sentido, cabe citar excertos do Acórdão exarado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

O acórdão embargado fez análise minuciosa de todo o iter procedimental que resultou na punição do embargante, bem como recorreu a análise exaustiva acerca da existência de servidão militar na Avenida Soldado Passarinho e, portanto, da competência da Polícia do Exército para fazer controle de tráfico. 4 - Embargos com indevido caráter infringente, os quais devem ser rejeitados. (TRF-3ª, Embargos - Apelação Cível - 0006622-16.2008.4.03.6105, DJe 15.12.2016). (grifo nosso).

Da opção do constituinte originário pela possibilidade do emprego das Forças Armadas na segurança e na defesa externa e, excepcionalmente, na interna, restou tracejado o perfil constitucional daquelas instituições. Como consequência lógica dos limites estabelecidos decorre a ordem aos comandantes militares para que mantenham suas tropas eficazmente adestradas e prontas para o efetivo e instantâneo emprego.

A atuação fim das forças militares não deve divorciar-se do objetivo maior: a persecução do bem-estar e da proteção da coletividade, assim do agente castrense é exigida a tutela máxima dessas instituições que, como partes integrantes do Estado, deverão prestar com eficiência o serviço público ao seu credor, no caso, a sociedade civil. A administração castrense

deverá caminhar sempre sobre os trilhos da supremacia do interesse público:

O sistema administrativo está arrimado em dois princípios básicos: a) supremacia do interesse público sobre o privado, e b) a indisponibilidade, pela Administração Pública, dos interesses públicos. A ereção deles à condição de pedras angulares de um sistema administrativo qualquer não decorre de mera opção política do legislador, mas da própria concepção de Estado: os responsáveis pela gestão e satisfação do interesse público e coletivo devem ser aparelhados de modo a se alcançar tal mister. Igualar o Poder Público ao particular e permitir ação livre daquele é arruinar irremediavelmente a noção de interesse público e bem comum que o direito sempre procurou resguardar¹⁶.

4 FUNDAMENTOS LEGAIS DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO MILITAR

A Constituição da República, nos dizeres do saudoso mestre Pontes de Miranda, atribui o dever de defesa externa e interna a todos os brasileiros desde a Constituição do Império que, em seu art. 145, positivou aquele tributo: “Todos os brasileiros são obrigados a pegar em armas para sustentar a

¹⁶MORAES, José Diniz de. *Confissão de ente público: capacidade e indisponibilidade*. *Revista do Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Norte*, n. 1, pp. 35-45, maio 1998.

independência e a integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos ou internos”¹⁷. O Brasil desde suas primeiras Constituições adota o princípio da nação em armas do qual reverbera a natureza obrigatória do serviço militar.

Nos ensinamentos do ilustre autor, a Constituição de 1891, em seu art. 14, estatuiu que: “As forças de terra e mar são instituições nacionais e permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. [...] e obrigadas a sustentar as instituições constitucionais”. Nessa esteira, sucessivamente, os textos constitucionais vêm reproduzindo a missão subsidiária das Forças Armadas até os dias atuais, como se denota do teor do art. 142 da Carta Magna de 1988.

Ora, tal mandamento onera, ainda que indiretamente, as instituições militares, considerando que cabe a elas o adestramento desses cidadãos no interior dos seus estabelecimentos. Da incumbência, extrai-se a indisponibilidade dos bens públicos, no caso os prédios onde funcionam os quartéis, afetados às Forças Armadas com finalidade específica de seu uso no cumprimento da missão constitucional aquilatada, nesse caso, no art. 143 da Constituição Federal de 1988.

¹⁷MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, tomo III, p. 383, 1967.

No intuito de regular o aproveitamento dessas áreas a elas jurisdicionadas, as instituições militares, assim como os demais órgãos da Administração Pública, poderão e deverão fazer uso do leque de poderes administrativos de que são detentoras.

Nesse viés, o ordenamento jurídico há de conferir ao agente público certas prerrogativas peculiares à sua qualificação como preposto do Estado, prerrogativas estas indispensáveis à consecução dos fins públicos traçados pela Constituição, resultando nos próprios poderes administrativos¹⁸. Entre os quais se encontra o poder de polícia.

Significativo o encarte legislativo que objetiva delimitar a servidão administrativa de interesse militar, ainda que não adotem expressamente aquela denominação. São exemplos de tais normas a Lei 6.634, de 2 de maio de 1979, e seu regulamento, o Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, que dispõe sobre a faixa de fronteira; os Códigos das Águas e o Aeronáutico e o Decreto-Lei 3.437, de 17 de julho de 1941, que dispõem sobre aforamento e construções próximas a fortificações militares. O Código das Águas, Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934, estabelece servidão administrativa sobre os

¹⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019. p. 105.

terrenos de marinha e outros que margeiam as correntes públicas de uso comum.

Em igual direção, o Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986, estabelece certas restrições à utilização das áreas próximas aos aeródromos, consoante o disposto nos seus arts. 43 e 44.

No entanto, o diploma legal que ora se reveste de maior importância para a servidão militar, certamente, é o veterano Decreto-Lei 3.437, de 17 de julho de 1941, que dispõe sobre o aforamento de terrenos e a construção de edifícios em terrenos das fortificações:

Considerando que a área indispensável à jurisdição e serviços de defesa do Ministério da Guerra, de conformidade com a nossa antiga legislação, tem por base as antigas medidas de 15 braças, em torno dos limbos exteriores dos velhos e novos fortes e a de 600 braças a contar dos ditos limbos exteriores, como servidão,

DECRETA:

Art. 1º. Na 1ª zona de 15 braças (33 metros) em torno das fortificações. Nenhum aforamento de terreno será concedido e nenhuma construção civil ou pública autorizada, considerando-se nulas as propriedades porventura existentes, sem ônus para o Estado.

Art. 2º. Na 2ª zona de 600 braças (1.320 metros) observar-se-á o seguinte:

a) nenhum novo aforamento de terreno será concedido;

- b) nenhuma construção ou reconstrução será permitida fora dos gabaritos determinados pelo Ministério da Guerra que poderá também promover a desapropriação do imóvel, se necessitar do terreno as obras da Organização da Defesa da Costa;
- c) qualquer construção ou reconstrução em andamento, ou já autorizada, será sustada, para cumprimento do disposto na letra anterior.¹⁹

Nos termos do disposto no art. 1º, há uma limitação total decorrente da servidão militar da utilização, seja por quem for, da área de 33 metros após o limite externo do quartel. A vedação recai inclusive sobre as propriedades já existentes. Da norma, extrai-se que a área de 33 metros que circunda o quartel seria o local serviente à instituição militar, da qual tem o domínio o estabelecimento militar por aquela área envolto, nesse tocante, a fortificação será chamada de prédio dominante.

Cabe assinalar que, no art. 2º do citado normativo, restou estabelecido um abrandamento da servidão militar positivada no artigo inaugural da lei, contemplando assim, a possibilidade de flexibilização da utilização do espaço serviente para a

¹⁹BRASIL. Decreto-Lei 3.437, de 17 de julho de 1941. Dispõe sobre o aforamento de terrenos e a construção de edifícios em terrenos das fortificações.

construção civil, desde que com a anuência das instituições militares.

Embora não tratem de servidão militar, é oportuno citar legislações que normatizam limitações de ordem administrativa ao exercício do direito real inerente à propriedade, à posse ou à detenção, a saber: o Decreto-Lei 4.812/42, que cuida da requisição de móveis e imóveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população; o Decreto-Lei 85.064/80, que regula transações de terras particulares na faixa 150 km ao longo da fronteira nacional; e a Lei 6.442/77, que disciplina o uso das áreas de proteção para o funcionamento das estações radiogoniométricas de alta frequência do Comando da Marinha. Como forma de proteção das propriedades da União jurisdicionadas às Forças Armadas, o Código Penal Militar deu guarida especial a esses imóveis e tipificou como crime militar a invasão de área sob Administração Militar, consoante o capitulado no art. 257, II.

Sob o prisma jurisprudencial, no ano de 2006, o Voto da relatoria do Desembargador Raldênio Bonifácio Costa, nos autos da Apelação Cível 1999.51.01001231-4 do TRF da 2ª Região, explorou com bastante habilidade a aplicação do instituto da servidão militar. Na oportunidade restou consignado

que, ao fiscalizar o trânsito nas ruas e avenidas das vilas militares, as Forças Armadas exercem sua atribuição constitucional de defesa do patrimônio que lhes é afetado, assegurando a proteção de seu pessoal e de transeuntes, evitando inclusive alegações de responsabilidade civil, uma vez que tais logradouros possuem a natureza jurídica de bens públicos federais, regularmente adquiridos, sujeitos à disciplina do instituto da servidão militar.

A Decisão paradigmática tornou-se o *leading case* sobre o emblemático tema:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. FORÇAS ARMADAS. ATRIBUIÇÕES. FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO EM BENS PÚBLICOS FEDERAIS, OBJETO DE SERVIDÃO MILITAR. ART. 142, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 97/99. ART. 24, INC. V, DO CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO. RESOLUÇÃO SMTR N.º 842, DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE TRÂNSITO. [...]

2- Todos os bens e direitos reais federais gozam da proteção constitucional, que deve ser argüida, na espécie, a favor da União, sendo lícita e de base constitucional qualquer atividade fiscalizatória ou de polícia administrativa das Forças Armadas, garantindo-se a segurança e a integridade dos Próprios Nacionais, das vias que os integram, atravessam ou são contíguas, dos funcionários e de transeuntes, no raio de

1.320,00 metros à volta dos estabelecimentos castrenses, decorrente do instituto da servidão militar.

3- É inequívoca a observância do papel das Forças Armadas, outorgado pelo art. 142 da Lei Maior e regulamentado pela Lei Complementar 97/99, bem como sua participação na ordem democrática, no âmbito de seu destino constitucional, estando plenamente integradas ao Poder Civil, nos projetos comuns de interesse da sociedade.

4- A força armada pode fazer policiamento ostensivo de trânsito na Área de Servidão Militar, pois essa atribuição integra o instituto e faz parte da defesa militar preventiva das instalações e equipamentos, à distância, não se ferindo, assim, a Resolução SMTR nº 842, do Secretário Municipal de Trânsito, nem tampouco se contrariando o dispositivo do inciso V, do artigo 24, do Código Nacional de Trânsito.

5- Apelação e remessa necessária parcialmente providas, reformando-se parcialmente a r. sentença a quo, para que a atuação da Força Armada só se verifique na forma e meios constitucionais, assegurando-se-lhe o exercício dos direitos decorrentes da Servidão Militar na área em questão, mantendo a distância de 1.320,00 metros externa e paralelamente aos limites dos Próprios Nacionais, inclusive na fiscalização do trânsito, garantindo a validade da Resolução SMTR nº 842, do Secretário Municipal de Trânsito, convalidando os atos administrativos praticados, garantindo-se, outrossim, a aplicação de sanções de trânsito pela Força Armada em outras áreas, temporariamente, quando em missões de segurança.²⁰

²⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível. Relator: Desembargador Federal Raldênio Bonifácio Costa. *Diário da Justiça*, 1º nov. 2006, pp.190-192.

Consoante o já exaustivamente exposto, não apenas o instituto da servidão militar como também as demais limitações administrativas sobre o patrimônio dos particulares contam com amparo legal e com plena justificativa para sua incidência.

A salvaguarda das cercanias dos sítios castrenses objetiva otimizar o preparo para o eficiente emprego das tropas, revestindo-se, pois, em interesse público indisponível ancorado na própria soberania estatal.

As Forças Armadas, em decorrência do poder de polícia que legalmente detêm, estão autorizadas e deverão lançar mão dos institutos da servidão militar ou da limitação administrativa quando lhes for conveniente e oportuno, desde que em alinhamento com o interesse público. Sob pena de se assim não for, virem a ser responsabilizadas até mesmo pela omissão de seu dever constitucional.

Mesmo que assim não fosse, cabe assinalar que o Direito não é estanque, mas composto de unidade sistemática na qual uma de suas especialidades socorre-se da outra e assim se completa a ordem jurídica como um todo. O diálogo das fontes constitui valiosa ferramenta de aplicação do direito e deve ser incentivado em todos os seus ramos. Não poderia ser diferente no caso em estudo.

Como exemplo da interlocução entre direito administrativo e penal militar cabe mencionar o interessante voto proferido pelo Ministro Almirante de Esquadra Carlos Augusto de Sousa no Recurso em Sentido Estrito 152-85.2015.7.01.0201-RJ, julgado em 28 de abril de 2016, cuja ementa transcreve-se:

1. Recurso em Sentido Estrito contra a Decisão que rejeitou a denúncia, sob o fundamento de que as condutas criminosas não teriam ocorrido em área exclusivamente militar, e que, na ocasião dos fatos, os militares envolvidos não estariam a desempenhar função de natureza tipicamente militar.

2. Contudo, a toda evidência, a missão constitucional atribuída às Forças Armadas com vistas ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado, na busca da manutenção da segurança da Instituição castrense, faz-se premente também nas imediações adjacentes aos quartelamentos. Além do que, a operação buscava resguardar a segurança das guarnições militares, com enfoque nos Jogos Olímpicos de 2016.

3. As Organizações Militares, ao fiscalizarem o trânsito nas ruas e avenidas nas proximidades do Batalhão, exercem sua atribuição constitucional de defesa do patrimônio que lhe é afetado, assegurando a proteção de seu pessoal e de transeuntes. Recurso conhecido e provido. Decisão por maioria. (grifo nosso).

Como argumento o ilustre Magistrado aduziu que “a toda evidência, a missão constitucional atribuída às Forças Armadas com vistas ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado, na busca da manutenção da segurança da Instituição castrense, faz-se premente também em suas imediações”. Mais adiante, endossou a manifestação do Ministério Público Militar e assinalou que “Além do mais, conforme muito bem arrazoadado pelo Ministério Público Militar, as Organizações Militares, ao fiscalizarem o trânsito nas ruas e avenidas nas proximidades do Batalhão, exercem sua atribuição constitucional de defesa do patrimônio que lhe é afetado, assegurando a proteção de seu pessoal e de transeuntes.”

O douto doutrinador Cícero Coimbra²¹, com foco na seara penal militar, ao abordar a temática conceitual de área sob administração militar, assevera que, para que assim seja considerada, deverá preencher três requisitos: 1) fixação ou amplitude; 2) disponibilidade pela administração militar; e 3) segurança. Tendo por base tais premissas construiu o seguinte conceito:

²¹NEVES, Cícero Robson Coimbra; STREINFINGER, Marcelo. *Manual de Direito Penal Militar*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 308-309.

Assim, na ausência de definições legais, propomos que lugar sob Administração Militar seja compreendido como aquele ambiente, senão fixo, ao menos amplo, sobre o qual a Administração Militar exerça domínio total ou preponderante e devidamente guarnecido com efetivo de segurança.

É oportuno destacar que a existência do gravame da servidão castrense sobre determinada área, pública ou particular, não significa, necessariamente, que esse local serviente será considerado área sob administração militar. Para que assim seja caracterizado, deverão esses sítios preencher os requisitos elencados pelo professor Cícero Coimbra, do contrário, serão apenas regiões de interesse militar.

O reconhecimento da servidão não possui o condão de inverter a posse ou o domínio ou a propriedade do bem. A relação estabelecida no instituto é apenas a imposição de certas sujeições entre o prédio ou local dominante e o serviente, em nada macula a titularidade daqueles direitos reais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A persuasão e a dissuasão, características marcantes das Forças Armadas, decorrem do somatório da força física de seus integrantes potencializada pelo emprego de armamentos letais que, na sua grande maioria, são de uso restrito à situação de guerra. A Constituição Federal, em seu art. 142, estabeleceu a missão das Forças Armadas, ocasião que também definiu algumas peculiaridades da profissão militar, no entanto delegou à lei complementar a atribuição de definir a sua organização, o seu preparo e o seu emprego.

De todo aparato legal extrai-se que as Forças Armadas são instituições advindas da vontade do povo por intermédio do poder constituinte originário. São integradas por agentes públicos que se submetem a uma sujeição especial estatal e se denominam militares. O rigor funcional se mostra, por exemplo, no compromisso solene por eles prestado de, até mesmo, abdicarem-se da própria vida em nome da defesa da Pátria.

O condicionamento físico e operacional dos militares resulta de rigorosos treinamentos realizados, em regra, com riscos à integridade corporal. Embora sejam considerados elevados para um servidor civil, para os militares são ônus

ordinários da profissão. Os quartéis são cenários naturais para esses adestramentos, no entanto, ainda que realizados dentro das regras de segurança, danos colaterais indesejáveis poderão acontecer, tanto para o pessoal militar quanto para os civis que circulam pelas áreas externa dos estabelecimentos castrenses. Por essa razão, os cuidados com a proteção desses espaços devem ser potencializados.

Em alguns casos, o aquartelamento pode estar localizado em área densamente urbanizada de grandes centros, ficando a fortificação submersa aos conglomerados de concreto e de transeuntes, desenho que dificulta sobremaneira a vigilância da área militar.

Não raras vezes essa proteção, para ser efetiva, requer intervenção por parte da tropa envolvida nas atividades exercidas nas chamadas áreas de segurança militar, ou seja, nos locais que circundam os aquartelamentos. Espaços que, embora não estejam sob a administração castrense, recai sobre eles interesse daquela natureza.

A pronta intervenção nesses sítios, exigida pelo direito constitucional e, de certa forma, repelida pelo particular que requer o seu direito de ir e vir no uso das ruas e calçadas próximas às organizações militares, desenha um natural conflito

de interesses entre a administração militar e a população urbana vizinha aos quartéis.

Tal confronto é característica peculiar do Estado Democrático de Direito que pressupõe o pluralismo de ideias personificadas na Carta Republicana. No caso, é reverberada no direito fundamental do particular em ir e vir, frente ao dever/direito do gestor militar proteger o bem público jurisdicionado à Instituição para consecução da missão constitucional.

A incidência da servidão militar e os limites das restrições impostas deverão ser aquilatados frente ao caso concreto, com a ponderação entre os interesses envolvidos com o escopo de se apurar qual deles terá maior influência e preponderância no momento fático.

As normas de direito administrativo, e, por vezes, algumas de direito civil, ao ingressarem na caserna deverão ser interpretadas conforme a Constituição, em alinhamento com os princípios fundamentais norteadores da atividade militar, quais sejam: a hierarquia, a disciplina, uso da força, proporcionalidade, especialidade, pronto emprego, entre outros. Indubitável que, para a efetiva segurança jurídica das ações

militares, as normas deverão sofrer interpretações com filtragem no direito operativo castrense.

Apenas ante a observância dessas regras básicas de hermenêutica é que se constrói um direito administrativo militar equânime, capaz de otimizar os instrumentos de estabilização constitucional, no caso as instituições militares. O modelo constitucional de 1988 comporta, perfeitamente, a coexistência das Forças Armadas como elementos de garantia do próprio Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo: Poder de Polícia e Polícia*. 2. ed. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 445, nov. 1972, pp. 287-298.

_____, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*, tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

MORAES, José Diniz de. Confissão de ente público: capacidade e indisponibilidade. *Revista do Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Norte*, n. 1, maio 199, pp. 35-45.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; STREINFINGER, Marcelo. *Manual de Direito Penal Militar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SPITZCOVSKY, Celso. *Direito administrativo esquematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.