REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

CONFLITOS DE COMPETÊNCIA E AUSÊNCIA DO ESTADO EM TERRAS INDÍGENAS E REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS DA AMAZÔNIA: DESAFIOS JURÍDICOS E OPERACIONAIS

JURISDICTIONAL CONFLICTS AND THE ABSENCE OF THE STATE IN INDIGENOUS LANDS AND CROSS-BORDER REGIONS OF THE AMAZON: LEGAL AND OPERATIONAL CHALLENGES

Ciências Sociais Aplicadas • 18/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794751507

Wladimir Borges Soares[1]

Maria Lenir Rodrigues Pinheiro[2]

Luiz Gustavo Miguel de Andrade[3]

Alexandre Magno Queiroz Navegante[4]

Tarciana Moreira Alexandrino[5]

Lyvia Fabiana Moutinho Lyra[6]

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 reconheceu aos povos indígenas direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e, em dispositivo autônomo, submeteu a faixa de fronteira a regime especial voltado à defesa nacional, sem disciplinar a hipótese de incidência simultânea dos dois regimes sobre o mesmo espaço físico, situação que, na Amazônia, constitui a regra. Este artigo investiga quais são os limites constitucionais da atuação estatal na repressão a crimes praticados em terras indígenas situadas na faixa de fronteira amazônica, partindo da hipótese de que a indefinição normativa quanto à competência dos órgãos de segurança pública gera conflitos institucionais que comprometem a efetividade da persecução penal nessas regiões. Adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por pesquisa bibliográfica e documental. Verificou-se que o critério de fixação da competência penal depende de aferição retrospectiva, inaplicável no instante da ocorrência; que a atuação subsidiária das Forças Armadas na faixa de fronteira carece de disciplina quanto ao procedimento posterior ao flagrante; e que o limite material da intervenção estatal, embora normativamente definido, não dispõe de protocolo aplicável ao primeiro contato. Conclui-se que o ordenamento brasileiro define finalidades com clareza razoável sem construir os meios de realizá-las, confirmando-se a hipótese em termos mais amplos do que os inicialmente projetados.

Palavras-chave: Terras indígenas; Faixa de fronteira; Competência penal; Soberania nacional.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution recognized the inherent rights of Indigenous peoples to the lands they traditionally occupy. In a

separate provision, it also subjected the border zone to a special regime focused on national defense. However, it failed to address the scenario where both regimes apply simultaneously to the same physical space—a situation that is, in fact, the norm in the Amazon. This article investigates the constitutional limits on state action in suppressing crimes committed on Indigenous lands located within the Amazonian border zone. It posits that the lack of clear legal definitions regarding the jurisdiction of public security agencies creates institutional conflicts that undermine the effectiveness of criminal prosecution in these regions. The study employs a deductive method with a qualitative approach, characterized as exploratory and descriptive, and is based on bibliographic and documentary research. It finds that the criteria for establishing criminal jurisdiction rely on a retrospective assessment, which is inapplicable at the moment an incident occurs; that the subsidiary role of the Armed Forces in the border zone lacks procedural guidelines for actions following an arrest in flagrante; and that, while the substantive limits of state intervention are defined by law, there is no established protocol for initial contact. The article concludes that the Brazilian legal framework defines objectives with reasonable clarity but fails to provide the means to achieve them—a finding that confirms the initial hypothesis in broader terms than originally anticipated.
Keywords: Indigenous lands; Border zone; Criminal jurisdiction; National sovereignty.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui cerca de dezesseis mil e novecentos quilômetros de fronteira terrestre, compartilhada com dez países sul-americanos, e a Constituição Federal reserva a faixa de até cento e cinquenta

quilômetros ao longo dessa linha a regime jurídico especial, por considerá-la fundamental para a defesa do território nacional. Na porção amazônica dessa faixa, boa parte do território é ocupada por terras indígenas demarcadas, de modo que dois regimes constitucionais de proteção — o da terra indígena e o da área de defesa — incidem simultaneamente sobre o mesmo espaço físico (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, [s. d.]).

A sobreposição não produziria maiores dificuldades se o ordenamento houvesse disciplinado o modo de conciliá-la. Ocorre que, praticada uma infração penal nessas localidades, as perguntas elementares da persecução não encontram resposta imediata: a competência é federal ou estadual; cabe à Polícia Federal, à polícia civil do estado ou às Forças Armadas, frequentemente a única instituição fisicamente presente, adotar as primeiras providências; e, quando a conduta se apresenta vinculada a prática tradicional, se há sequer espaço para a incidência da lei penal brasileira. São questões que a doutrina costuma tratar em compartimentos separados — direito constitucional, competência penal, antropologia jurídica — e que, no momento da ocorrência, se apresentam ao agente estatal de uma só vez.

Diante desse quadro, a pesquisa busca responder à seguinte questão: quais são os limites constitucionais da atuação estatal na repressão a crimes praticados em terras indígenas situadas na faixa de fronteira amazônica? Como hipótese, sustenta-se que a indefinição normativa quanto à competência dos órgãos de segurança pública gera conflitos institucionais que comprometem a efetividade da persecução penal nessas regiões.

O objetivo geral consiste em analisar esses limites, com ênfase na definição de competência entre os órgãos de segurança pública e nos conflitos decorrentes de sua indefinição normativa. Especificamente, pretende-se examinar o regime jurídico das terras indígenas no ordenamento constitucional brasileiro, examinar a distribuição de competências entre os órgãos de segurança pública no contexto da repressão a crimes nessas áreas e sugerir caminhos para o aprimoramento da atuação estatal e da coordenação interinstitucional.

Quanto à metodologia, adota-se o método dedutivo, partindo-se de premissas normativas gerais para o exame de hipóteses concretas de atuação. A abordagem é qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por pesquisa bibliográfica e documental, com recurso a estudo de caso. Foram consultados a Constituição Federal, a legislação complementar e ordinária pertinente, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e produção acadêmica sobre os temas envolvidos.

A relevância do tema decorre tanto de sua atualidade quanto de sua dimensão prática. A região amazônica registra incidência significativa de crimes transfronteiriços, garimpo ilegal e delitos contra a vida em áreas de baixa presença estatal, e a indefinição sobre quem deve atuar, e como, tem consequências diretas sobre a proteção de direitos fundamentais. A produção acadêmica sobre cada um dos campos envolvidos é abundante; escassa é a que os articula.

O artigo está organizado em três capítulos de desenvolvimento. O primeiro examina o regime jurídico das terras indígenas, o da faixa de fronteira e a sobreposição entre ambos; o segundo analisa a repartição de competências na segurança pública, a atuação subsidiária das Forças Armadas e o vácuo estatal na Amazônia, formulando proposições de aprimoramento; o terceiro investiga os limites materiais da intervenção estatal diante de condutas culturalmente motivadas.

2. O REGIME JURÍDICO DAS TERRAS INDÍGENAS NA FAIXA DE FRONTEIRA AMAZÔNICA

2.1. Direitos Originários e o Regime Constitucional das Terras Indígenas

A Constituição Federal de 1988 reconheceu aos índios "sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam", atribuindo à União o dever de demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988, art. 231). Para dimensionar o alcance dessa redação, convém recordar o que ela substituiu. Sob a vigência do Estatuto do Índio, instituído pela Lei nº 6.001/1973, os povos indígenas eram tratados como categoria social transitória, submetidos a regime tutelar e classificados conforme o grau de integração à comunhão nacional (BRASIL, 1973), de modo que a proteção legal se destinava menos a preservar a diferença do que a administrar seu desaparecimento. Luciano (2006) atribui à mobilização indígena das décadas anteriores a conversão desses povos, no texto de 1988, em sujeitos coletivos de direitos.

A expressão “direitos originários” não é ornamental. Ela incorpora ao texto constitucional a teoria do indigenato, segundo a qual a posse indígena antecede a formação do próprio Estado brasileiro e não deriva de concessão, título ou ato administrativo, configurando direito congênito e anterior à norma que o reconhece. Souza Filho (1998) sustenta que admitir os povos indígenas como titulares coletivos de direitos significou romper com um ordenamento que, por séculos, os concebeu como incapazes em trânsito para a civilização.

Dessa premissa decorre a consequência prática que mais interessa a este estudo. Se o direito preexiste ao ato estatal, a demarcação não o constitui: apenas o delimita no espaço. O Supremo Tribunal Federal consagrou esse entendimento ao julgar a Petição nº 3.388/RR, relativa à demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, assentando que os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente reconhecidos, e não outorgados, de modo que o ato demarcatório se reveste de natureza declaratória de situação jurídica preexistente (BRASIL, 2009).

Três comandos constitucionais articulados conferem a essas terras proteção reforçada. O artigo 20, XI, da Constituição Federal insere as terras tradicionalmente ocupadas entre os bens da União; o artigo 231, § 2º, assegura aos indígenas a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes; e o § 4º as declara inalienáveis e indisponíveis, imprescritíveis os direitos sobre elas (BRASIL, 1988). Compõe-se regime de dominialidade pública com destinação constitucional vinculada, do qual nem mesmo o Poder Público pode dispor.

Coube à jurisdição constitucional dar contornos concretos a esse desenho. No mesmo julgamento da Petição nº 3.388/RR, o Supremo Tribunal Federal examinou, entre outras questões, a convivência entre a proteção territorial indígena e as exigências da defesa nacional (BRASIL, 2009). As premissas ali fixadas foram posteriormente delimitadas no julgamento dos embargos de declaração opostos naquele feito, a Petição nº 3.388 ED/RR, quando a Corte precisou esclarecer o que, daquele julgado, possuía força vinculante e o que não possuía (BRASIL, 2013).

A controvérsia ressurgiu em 2023, com a edição da Lei nº 14.701, que incorporou ao direito positivo a tese do marco temporal, condicionando o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas à comprovação de posse em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2023). Submetida ao controle concentrado, a norma foi apreciada no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 87 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.582, 7.583 e 7.586, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ocasião em que o Supremo reafirmou a inconstitucionalidade da tese do marco temporal, já assentada no Tema 1.031 da repercussão geral, julgando parcialmente procedentes as ações (BRASIL, 2026).

Dois aspectos desse julgamento interessam ao objeto aqui investigado. O primeiro é a fixação de prazo decenal para que a União conclua os processos demarcatórios pendentes. O segundo, de maior densidade para a hipótese defendida neste artigo, é o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão da União quanto ao artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que havia estabelecido prazo de cinco anos para a conclusão das demarcações. Declarou-se, em outras palavras, que o

Estado brasileiro descumpriu por mais de três décadas um dever constitucional de atuação positiva. A consequência desloca a questão da ausência estatal do plano fático para o plano jurídico, e repercute sobre a atuação das forças de segurança, uma vez que o critério de fixação da competência penal, em diversas hipóteses, pressupõe terra indígena juridicamente reconhecida como tal.

2.2. Faixa de Fronteira, Soberania Nacional e a Sobreposição Territorial

Enquanto o artigo 231 protege a terra indígena, o artigo 20, § 2º, da Constituição Federal protege a fronteira. O dispositivo define como faixa de fronteira a área de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres, declara-a bem da União e a qualifica como fundamental para a defesa do território nacional (BRASIL, 1988). A matéria é disciplinada pela Lei nº 6.634/1979, que impõe restrições ao uso e à ocupação dessa área e submete determinados negócios jurídicos e atividades econômicas a assentimento prévio do órgão competente (BRASIL, 1979).

Tais restrições se explicam pela vulnerabilidade própria das zonas limítrofes, e a Constituição as acompanhou de arranjo institucional correspondente: reservou à União a competência para organizar e manter a polícia federal (BRASIL, 1988, art. 144) e atribuiu às Forças Armadas a defesa da pátria (BRASIL, 1988, art. 142). O que não disciplinou foi a incidência simultânea dos dois regimes sobre o mesmo espaço físico.

Na Amazônia, essa incidência simultânea constitui a regra, não a exceção. Pimenta (2009) recorda que os povos indígenas da região foram repartidos entre Estados nacionais por tratados sucessivos de

delimitação territorial, de maneira que a presença indígena nas áreas limítrofes antecede a própria consolidação das fronteiras brasileiras. A configuração contemporânea resulta do encontro de dois processos que correram em paralelo nas últimas décadas: de um lado, a priorização geopolítica da fronteira amazônica pelas Forças Armadas, com a instalação de Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) e a ampliação da presença militar; de outro, a efetivação dos direitos territoriais assegurados em 1988, que resultou em demarcações extensas e contínuas justamente nessa faixa, conforme registra o Instituto Socioambiental ([s. d.]).

Submetida ao Supremo Tribunal Federal, a questão recebeu resposta no julgamento de Raposa Serra do Sol. A Corte firmou que a demarcação de terra indígena não afasta a atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira nem impede a instalação de equipamentos militares, conservando a União suas prerrogativas de defesa, que não ficam condicionadas a consulta prévia às comunidades indígenas ou ao órgão indigenista federal (BRASIL, 2009).

A solução, contudo, opera no plano dos princípios. Afirmar que as Forças Armadas podem atuar em terra indígena situada na faixa de fronteira não equivale a definir como devem atuar, sob que limites, em articulação com quais órgãos e segundo qual procedimento. O julgado estabeleceu a compatibilidade entre os regimes sem construir o protocolo que essa compatibilidade pressupõe.

Soma-se a isso uma dimensão que não é propriamente jurídica. Ao analisar as disputas territoriais na Amazônia contemporânea, Silva (2025, p. 12) registra a seguinte leitura:

> *Para os setores das Forças Armadas haveria demasiada autonomia territorial e política aos povos indígenas e comunidades quilombolas, o que poderia causar fragilidades à soberania nacional, sobretudo, com a ratificação em 2003 pelo governo brasileiro da Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, que assegura o respeito às culturas e modos de vida dos povos originários, reconhecendo seus direitos à terra e recursos naturais nos territórios por eles ocupados.*

O registro explicita que a convivência entre proteção territorial indígena e defesa nacional não enfrenta apenas lacunas normativas, mas também desconfianças institucionais sedimentadas ao longo do tempo. Leitura diversa é oferecida por Luciano (2006), para quem a autonomia indígena, ainda que formalmente assegurada, depende de condições concretas de exercício que raramente se verificam, sobretudo em regiões de baixa presença estatal. Nessa perspectiva, o problema não residiria no excesso de autonomia, mas na insuficiência das garantias capazes de torná-la efetiva.

As duas leituras partem de pressupostos inconciliáveis e conduzem a prescrições opostas. Convergem, no entanto, em um ponto: ambas identificam a ausência, no ordenamento brasileiro, de disciplina específica sobre a atuação estatal em terras indígenas localizadas na faixa de fronteira. Não há norma que estabeleça fluxos, defina atribuições ou institua mecanismos de articulação entre os órgãos envolvidos; o que existe são competências gerais, concebidas para situações ordinárias e aplicadas a um contexto que de ordinário nada tem. É dessa lacuna que decorrem os conflitos de competência examinados a seguir.

3. CONFLITOS DE COMPETÊNCIA E AUSÊNCIA DO ESTADO NA REPRESSÃO PENAL

3.1. A Repartição Constitucional de Competências e a Súmula 140 do STJ

A segurança pública foi organizada pelo artigo 144 da Constituição segundo critério de repartição institucional. À polícia federal compete apurar as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços e interesses da União, bem como os crimes de repercussão interestadual ou internacional que exijam repressão uniforme; às polícias civis, ressalvada a competência da União, cabem as funções de polícia judiciária e a apuração das demais infrações penais; às polícias militares, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (BRASIL, 1988).

Aplicado a crimes praticados em terras indígenas, esse arranjo produz resultado contraintuitivo. Como as terras tradicionalmente ocupadas integram o patrimônio da União e a ela incumbe protegê-las, poder-se-ia supor que todo delito ali cometido atrairia a competência federal. O Superior Tribunal de Justiça, entretanto, firmou orientação diversa ao editar a Súmula 140, aprovada pela Terceira Seção em 18 de maio de 1995, segundo a qual compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar crime em que o indígena figure como autor ou vítima (BRASIL, 1995). A competência estadual é, portanto, a regra.

O deslocamento para a Justiça Federal permanece como exceção, fundada no artigo 109, XI, da Constituição Federal, que a reserva à disputa sobre direitos indígenas (BRASIL, 1988). A expressão tem sido interpretada em conjunto com o artigo 231, abrangendo as

controvérsias que atinjam a organização social, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições dos povos indígenas, além dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Reconhece-se, ainda, a competência federal nas hipóteses de genocídio, em razão da natureza do bem jurídico tutelado.

A aferição concreta desse critério exige investigar se o delito atingiu direitos indígenas em sua dimensão coletiva, exame que depende da motivação do agente, do contexto cultural em que a conduta se inseriu e do alcance da lesão produzida. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça registra decisões em que o homicídio praticado por indígena contra outro indígena, ainda que no interior da comunidade e motivado por crença tradicional, não deslocou a competência para a Justiça Federal, por configurar conflito interpessoal sem repercussão sobre direitos coletivos; e decisões em que a competência federal foi igualmente afastada em crimes contra a dignidade sexual de indígenas, ao fundamento de que o bem jurídico violado não é a cultura, mas a liberdade sexual da vítima.

Não se trata de incoerência da Corte. A distinção entre o que atinge e o que não atinge direitos indígenas coletivos é construída retrospectivamente, em cognição judicial, com todos os elementos dos autos à disposição do julgador.

Outra é a situação de quem chega primeiro ao local do fato. O agente que precisa decidir se preserva o sítio, se lavra o flagrante, se aciona a polícia federal ou a delegacia estadual não dispõe de nenhum desses elementos: tem diante de si um fato frequentemente relatado de forma fragmentada e uma dúvida que a norma não resolve. Em regiões servidas por infraestrutura, a

dúvida se dissipa por consulta imediata. Na faixa de fronteira amazônica, onde a delegacia mais próxima pode estar a dias de deslocamento fluvial e a unidade da polícia federal a centenas de quilômetros, ela tende a converter-se em inércia, com perda frequentemente irreversível de elementos de prova.

3.2. A Atuação Subsidiária das Forças Armadas na Faixa de Fronteira

Em boa parte da faixa de fronteira amazônica, a instituição efetivamente presente não é nenhum dos órgãos elencados no artigo 144. Os Pelotões Especiais de Fronteira do Exército Brasileiro ocupam localidades onde nenhuma estrutura policial permanente foi instalada, configurando situação peculiar: a maior capilaridade territorial pertence justamente à instituição cuja missão constitucional, definida no artigo 142 da Constituição Federal, não é a segurança pública, mas a defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais (BRASIL, 1988).

O legislador complementar procurou endereçar o descompasso. A Lei Complementar nº 97/1999, com a redação conferida pelas Leis Complementares nº 117/2004 e nº 136/2010, atribuiu às Forças Armadas, em caráter subsidiário e preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, a atuação preventiva e repressiva na faixa de fronteira terrestre contra delitos transfronteiriços e ambientais, autorizando, para esse fim, o patrulhamento, a revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, e a realização de prisões em flagrante delito (BRASIL, 1999, art. 16-A).

A autorização é expressa quanto ao patrulhamento e ao flagrante. Nada dispõe, porém, sobre o que se segue à prisão. Efetuada a

detenção por militar em localidade desprovida de autoridade policial, permanecem sem resposta normativa questões elementares: a quem entregar o preso, em que prazo e mediante qual registro. Trata-se de dificuldade que Marinho (2010) já identificava ao examinar o alcance prático do poder de polícia atribuído ao Exército no contexto amazônico, marcado pela escassez de órgãos públicos e por condições de deslocamento que podem tornar materialmente impossível o cumprimento dos prazos processuais ordinários.

A controvérsia tem sido tratada sob a rubrica do ciclo completo de polícia. Em enunciados formulados sobre o tema, o Ministério Público Militar sustentou que, ao atuar repressivamente na faixa de fronteira com fundamento no artigo 16-A, as Forças Armadas poderiam registrar qualquer fato delituoso não abrangido pela Lei nº 9.099/1995, e não apenas os delitos transfronteiriços e ambientais expressamente mencionados no dispositivo (MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR, [s. d.]). A tese repousa em leitura funcional da norma: se o militar está autorizado a prender em flagrante, deveria estar autorizado a documentar aquilo que presenciou.

Contra ela militam dois argumentos de ordem diversa. O primeiro é literal: a ressalva às competências exclusivas das polícias judiciárias, inscrita no próprio caput do artigo 16-A, sugere que o legislador pretendeu circunscrever a atuação militar, não ampliá-la. O segundo antecede a discussão técnica e diz respeito ao emprego das Forças Armadas em funções tipicamente policiais sem amparo normativo preciso, tema sensível no constitucionalismo brasileiro, em que a indefinição tende a resolver-se por acomodação prática, consolidando no plano dos fatos competências que a Constituição separou.

Em terras indígenas, as incertezas se acumulam. A demarcação, conforme assentado em Raposa Serra do Sol, não afasta a atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira nem condiciona a instalação de equipamentos militares a consulta prévia (BRASIL, 2009); afirmar a possibilidade da atuação, porém, nada diz sobre o modo de realizá-la quando o fato envolve indígena como autor ou vítima, hipótese em que a própria definição da competência penal já é controvertida. O militar que atua nessas circunstâncias opera simultaneamente sob a indeterminação do artigo 16-A e sob a da Súmula 140.

3.3. Vácuo Estatal e Propostas de Aprimoramento

As análises sobre a ausência do Estado na Amazônia costumam enfatizar o fator geográfico, e não sem razão. Distâncias medidas em dias de navegação, ausência de malha viária, dependência de transporte fluvial e aéreo e custo operacional elevado tornam a presença permanente de órgãos de segurança desafio logístico de outra ordem, conforme já registrado por Marinho (2010) a propósito das condições de atuação do Exército na faixa de fronteira amazônica.

O fator geográfico, isoladamente, não explica o quadro. Examinando a atuação estatal diante do garimpo ilegal em terra indígena, Oliveira, Dantas e Rebouças (2024) relacionam a prática reiterada do crime às omissões sucessivas do Estado brasileiro, tratando-as não como falhas episódicas, mas como padrão. A leitura sugere que a ausência observada é seletiva: o Estado que não chega para fiscalizar é o mesmo que, em outros momentos e para outras finalidades, demonstrou capacidade de mobilização logística na região.

Acrescente-se a dimensão transfronteiriça: delitos praticados nessas áreas envolvem com frequência o deslocamento de pessoas e recursos entre países, o que transfere parte do problema para o campo da cooperação jurídica internacional.

Retomando o que se expôs no capítulo anterior, o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 87, da inconstitucionalidade por omissão da União quanto ao artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias confere ao diagnóstico estatuto jurídico (BRASIL, 2026). A ausência do Estado nas terras indígenas amazônicas não constitui apenas dado da realidade, mas resultado de descumprimento de dever constitucional judicialmente declarado. A fixação de prazo decenal para a conclusão das demarcações impõe à União obrigação de agir, sem disciplinar, contudo, o modo como os órgãos de segurança devem operar nesses territórios.

Do quadro exposto extraem-se três linhas de aprimoramento. A primeira é normativa. Como a construção jurisprudencial opera depois do fato, enquanto o problema se coloca antes dele, a indefinição de competência não se resolve caso a caso. Mostra-se necessária disciplina legal específica sobre a atuação dos órgãos de segurança pública em terras indígenas situadas na faixa de fronteira, que estabeleça critérios objetivos de acionamento, defina o procedimento aplicável na ausência de autoridade policial no local e discipline o encaminhamento do preso em flagrante quando a distância inviabilizar o cumprimento ordinário dos prazos.

A segunda é operacional. Protocolos integrados de atuação, construídos conjuntamente pela Polícia Federal, pelas polícias estaduais, pelas Forças Armadas, pelo órgão indigenista federal e

pelo Ministério Público Federal, converteriam a incerteza normativa em fluxo padronizado. Instrumentos dessa natureza não substituem a lei, mas reduzem o espaço de improvisação no momento em que a decisão precisa ser tomada.

A terceira é estrutural e diz respeito à capacidade de resposta. A ampliação da presença de órgãos de polícia judiciária em localidades estratégicas da faixa de fronteira, ainda que sob a forma de unidades de atuação itinerante, somada à previsão de apoio logístico recíproco entre instituições, reduziria a dependência hoje existente em relação à única instituição fisicamente presente. Soluções que dispensam estrutura permanente em cada localidade revelam-se mais compatíveis com as condições da região do que o modelo convencional de interiorização.

Nenhuma dessas medidas prescinde da participação das comunidades indígenas em sua formulação. A exigência decorre da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que assegura aos povos interessados o direito de serem consultados sobre medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (OIT, 1989), e encontra, no contexto examinado, razão adicional de ordem prática: protocolos construídos sem a interlocução de quem habita o território tendem a revelar-se inaplicáveis nele.

4. OS LIMITES DA INTERVENÇÃO ESTATAL DIANTE DE CONDUTAS CULTURALMENTE MOTIVADAS

4.1. Autonomia Cultural e Direitos Fundamentais Indisponíveis

Os capítulos anteriores trataram de quem atua e de onde o Estado não chega; resta examinar o que pode ser feito quando ele chega. A

questão passa a ser de conteúdo: até que ponto uma conduta amparada em tradição indígena permanece imune à incidência da lei penal brasileira. O ponto de partida é o reconhecimento, pelo artigo 231 da Constituição Federal, da organização social, dos costumes, das línguas, das crenças e das tradições dos povos indígenas (BRASIL, 1988). O dispositivo não estabelece, contudo, hierarquia entre essa proteção e os demais direitos fundamentais, o que transfere ao intérprete a tarefa de definir o ponto em que a tutela da diferença cultural cede.

Parte da resposta está no próprio instrumento internacional que assegura a autonomia. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho determina que, ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados, sejam considerados seus costumes e seu direito consuetudinário, assegurando-lhes o direito de conservar instituições próprias; o mesmo dispositivo, porém, condiciona essa conservação à compatibilidade com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional e com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos (OIT, 1989, art. 8º). A ressalva é significativa: não é um limite imposto de fora ao pluralismo jurídico, mas um limite que o próprio marco protetivo dos povos indígenas estabelece.

No plano interno, o Supremo Tribunal Federal já teve ocasião de assentar que a proteção constitucional às manifestações culturais, inscrita no artigo 215, não confere imunidade irrestrita a toda prática que se apresente como tradicional. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.856, relativa às brigas de galos, o Plenário recusou à prática a qualificação de manifestação cultural protegida, por incompatibilidade com a vedação constitucional à crueldade (BRASIL, 2011); entendimento convergente ao adotado no

julgamento do Recurso Extraordinário nº 153.531, sobre a denominada farra do boi (BRASIL, 1997).

A transposição desses precedentes para o campo aqui examinado exige cautela, pois em ambos discutia-se a vedação à crueldade contra animais, e não a tensão entre autodeterminação de povos originários e tutela penal. Deles se extrai apenas a premissa de que o rótulo cultural não opera, no direito brasileiro, como excludente automática de ilicitude.

A doutrina que se ocupa dos chamados crimes culturalmente motivados organiza as respostas possíveis em três modelos: o assimilacionista, que submete integralmente o agente à lei da cultura dominante; o multicultural em sentido fraco, que admite atenuação da reprovação; e o multicultural em sentido forte, que reconhece excludente de base cultural. Torres (2015) observa que a dificuldade central do operador do direito penal está em identificar até que ponto os institutos desse ramo têm aptidão para incidir sobre conformações culturais diversas daquela que os produziu.

A posição que leva o relativismo ao extremo sustenta a atipicidade da conduta praticada em conformidade com tradição da comunidade, independentemente do bem jurídico atingido. O argumento merece exame porque circula na literatura, mas não resiste a duas objeções. A primeira é normativa: contraria a ressalva expressa do artigo 8º da Convenção nº 169, que subordina a conservação dos costumes ao respeito aos direitos fundamentais. A segunda é estrutural: ao deslocar integralmente o limite para a deliberação comunitária, essa leitura deixa sem proteção o membro vulnerável do próprio grupo, que passa a depender exclusivamente da instituição que eventualmente o lesiona.

O que se sustenta neste artigo, portanto, não é a prevalência da cultura majoritária sobre a minoritária, nem o contrário. É que existe um núcleo de direitos indisponíveis, integrado centralmente pela vida e pela integridade física, cuja tutela o Estado não pode declinar — e cujo fundamento não está na superioridade de um sistema cultural sobre outro, mas em norma que os próprios instrumentos de proteção dos povos indígenas incorporam.

4.2. O Erro de Proibição Culturalmente Condicionado e a Atuação do Agente Estatal

Fixado o limite em abstrato, permanece a questão de como aplicá-lo ao caso concreto sem reproduzir o etnocentrismo que a Constituição de 1988 pretendeu superar. O Estatuto do Índio enfrentou o problema por critério hoje largamente criticado, qual seja, o grau de integração do indígena à comunhão nacional, classificando-o em isolado, em vias de integração e integrado (BRASIL, 1973). Bellizia e Angotti (2022) apontam que esse arranjo, elaborado sob paradigma assimilacionista, converte a diferença cultural em deficiência de desenvolvimento e é incompatível com o reconhecimento constitucional do pluralismo étnico.

A construção que substituiu esse critério opera no âmbito da culpabilidade. Trata-se do erro de compreensão culturalmente condicionado, categoria desenvolvida por Zaffaroni, segundo a qual se exclui a culpabilidade sempre que a norma proibitiva não tenha aptidão para motivar quem se formou sob cultura diversa, não lhe sendo exigível a internalização do comando (Zaffaroni, 2002 apud TORRES, 2015, p. 549). O mesmo autor adverte que o condicionamento cultural pode comportar soluções diversas do erro

de compreensão, situando-se eventualmente no campo da antijuridicidade.

A aferição dessa hipótese não se faz por presunção. Carvalho (2018) sustenta a indispensabilidade da atuação de profissional da antropologia no processo, por ser inviável avaliar, a partir de elementos exógenos e formais, se determinada conduta formalmente típica decorreu de condicionamento cultural e em que medida. No mesmo sentido caminhou o Conselho Nacional de Justiça ao editar a Resolução nº 287/2019, que estabelece procedimentos para o tratamento de pessoas indígenas acusadas, rés ou condenadas, prevendo a identificação por autodeclaração, a realização de perícia antropológica, a consulta à comunidade e a possibilidade de homologação das práticas próprias de resolução de conflitos adotadas pelo grupo, reservada a condenação pela jurisdição estatal a hipóteses excepcionais (BRASIL, 2019).

Todo esse instrumental, entretanto, opera na fase judicial. Pressupõe processo instaurado, perito nomeado, comunidade consultada e autoridade judiciária em condições de deliberar. Nada disso está disponível no momento em que o problema efetivamente se coloca.

O agente estatal que se depara, em terra indígena na faixa de fronteira, com fato que atinge a vida ou a integridade física de alguém não dispõe de laudo antropológico, de consulta à comunidade ou de orientação normativa sobre como proceder. Precisa decidir de imediato, sem elementos para distinguir conduta culturalmente fundada de conduta que apenas se apresenta como tal, e sabendo que a omissão também produz consequências, sobretudo quando a vítima é membro vulnerável do próprio grupo. A Resolução nº 287/2019 vincula o Poder Judiciário; não alcança a

atuação policial ou militar no primeiro contato, que permanece sem disciplina equivalente.

A lacuna reproduz, no plano material, a que se identificou no plano da competência. O ordenamento brasileiro definiu com razoável clareza o limite substantivo da intervenção estatal e construiu, para a fase judicial, procedimento sensível à diferença cultural. O que não construiu foi o elo entre uma coisa e outra: o protocolo que permita ao agente, no instante da ocorrência e a dias de distância de qualquer autoridade, agir sem converter a cautela em omissão nem a diligência em violência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa partiu da indagação sobre quais são os limites constitucionais da atuação estatal na repressão a crimes praticados em terras indígenas situadas na faixa de fronteira amazônica, tendo como hipótese que a indefinição normativa quanto à competência dos órgãos de segurança pública gera conflitos institucionais capazes de comprometer a efetividade da persecução penal nessas regiões. O percurso desenvolvido em três eixos permite agora retomá-la.

O exame do regime jurídico das terras indígenas revelou ordenamento substantivamente consistente e operacionalmente silente. A Constituição de 1988 reconheceu direitos originários, conferiu à demarcação natureza declaratória e disciplinou, em dispositivo autônomo, a faixa de fronteira como área indispensável à defesa nacional. O que não fez foi antecipar a incidência simultânea dos dois regimes sobre o mesmo espaço, situação que, na Amazônia, constitui a regra. A jurisprudência constitucional

estabeleceu a compatibilidade entre eles sem construir o procedimento que ela pressupõe, e o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão da União quanto ao prazo demarcatório deslocou a ausência estatal do plano fático para o jurídico.

No campo da competência penal, verificou-se que o critério de deslocamento para a Justiça Federal depende de aferição retrospectiva. Saber se determinado delito atingiu direitos indígenas em sua dimensão coletiva exige elementos que só a instrução processual fornece, o que torna o critério inaplicável justamente no instante em que a decisão precisa ser tomada. Soma-se a isso a atuação subsidiária das Forças Armadas, autorizada a prender em flagrante na faixa de fronteira sem que a lei complementar discipline o que se segue à prisão, e um vácuo estatal que a pesquisa identificou como seletivo, e não meramente geográfico.

Quanto aos limites materiais da intervenção, constatou-se que o ordenamento os define com razoável precisão. A ressalva inscrita na própria Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho subordina a conservação dos costumes ao respeito aos direitos fundamentais, e a Resolução nº 287/2019 do Conselho Nacional de Justiça dotou a fase judicial de procedimento sensível à diferença cultural. Esse instrumental, contudo, pressupõe processo instaurado e não alcança o primeiro contato.

Os três eixos convergem para um mesmo achado: o Estado brasileiro definiu finalidades com clareza razoável e deixou de construir os meios de realizá-las. Há titularidade sem procedimento, limite substantivo sem protocolo de aplicação e competência atribuída sem fluxo de acionamento. Os limites constitucionais da atuação

estatal nessas regiões são, no plano substantivo, o núcleo de direitos indisponíveis e a reserva de competência federal em matéria de defesa; no plano operacional, permanecem indeterminados, e é dessa indeterminação que decorre a ineficiência observada.

A hipótese formulada foi confirmada, ainda que em termos mais amplos do que os inicialmente projetados. A indefinição não se restringe à identificação do órgão competente: alcança o procedimento a ser observado e precede a própria questão da competência, uma vez que o critério de fixação pressupõe, em diversas hipóteses, terra indígena juridicamente reconhecida, condição que a omissão demarcatória mantém pendente em parte significativa do território.

Como contribuição, o trabalho buscou articular campos que a doutrina costuma tratar separadamente, aproximando o regime constitucional das terras indígenas, a repartição de competências em segurança pública e a dogmática da culpabilidade culturalmente condicionada. As proposições formuladas carecem de aferição empírica: pesquisas que incorporem dados de persecução penal na região e a escuta das comunidades afetadas poderão testar sua viabilidade e medir a dimensão concreta do problema aqui descrito em termos predominantemente normativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLIZIA, Matheus Morelli Sindona; ANGOTTI, Bruna. Entre o Estado multiétnico e as lacunas jurídicas: uma análise da culpabilidade penal do indígena à luz do direito brasileiro. Revista Latino-Americana de Criminologia, Brasília, v. 2, n. 2, p. 56-78, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 287, de 25 de junho de 2019. Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Brasília, DF, 2019.

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

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

BRASIL. Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF, 1973.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 1979.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 140. Terceira Seção, julgado em 18 maio 1995. Diário da Justiça, Brasília, DF, 24 maio 1995, p. 14.853.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 87 e Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.582, 7.583 e 7.586. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acórdão publicado em 18 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.856/RJ. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 26 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.388 ED/RR. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 23 out. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 fev. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.388/RR. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 153.531/SC. Relator para o acórdão: Min. Marco Aurélio. Segunda Turma. Julgado em 3 jun. 1997.

CARVALHO, Isadora Chaves. A culpabilidade do indígena e o erro culturalmente condicionado. Conteúdo Jurídico, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52273/a-culpabilidade-do-indigena-e-o-erro-culturalmente-condicionado. Acesso em: 22 out. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Povos indígenas e soberania nacional. Povos Indígenas no Brasil, [s. d.]. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Povos_indígenas_e_soberania_nacional. Acesso em: 22 out. 2026.

LUCIANO, Gersem dos Santos. O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília, DF: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006. (Coleção Educação para Todos. Série Vias dos Saberes, n. 1).

MARINHO, Bruno Costa. Poder de polícia do Exército na faixa de fronteira da Amazônia brasileira. Âmbito Jurídico, 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/poder-de-policia-do-exercito-na-faixa-de-fronteira-da-amazonia-brasileira/. Acesso em: 22 out. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. Enunciados do Ciclo Completo de Polícia pelas Forças Armadas em Faixa de Fronteira. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: https://www.mpm.mp.br/arquivos/43649. Acesso em: 22 out. 2026.

OLIVEIRA, Lara Costa Barroso Andrade de; DANTAS, Nayana Viana; REBOUÇAS, Gabriela Maia. “Cadê os Yanomami?”: o garimpo ilegal, a (in)atuação estatal e a violação dos Direitos Humanos. Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Niterói, v. 26, n. 1, p. 140-163, 2024. DOI: 10.22409/conflu.v26i1.58580.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais. Genebra: OIT, 1989.

PIMENTA, José. Povos indígenas, fronteiras amazônicas e soberania nacional. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 61., 2009, Manaus. Anais [...]. Manaus: SBPC, 2009.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa. Amazônia, dinâmicas territoriais e conflitos agrários: revisão de uma trajetória de curta duração. Revista NERA, Presidente Prudente, v. 28, n. 1, e10467, jan./mar. 2025. DOI: 10.47946/rnerav28i1.10467.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O renascer dos povos indígenas para o direito. Curitiba: Juruá, 1998.

TORRES, Márcio Andrade. O lugar da cultura na culpabilidade dos índios. Boletim Científico ESMPU, Brasília, DF, a. 14, n. 46, p. 97-117, 2015. Edição especial.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal: parte general. 6. ed. Buenos Aires: Ediar, 2002.

---

[1] Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Metropolitano de Manaus – FAMETRO

[2] Doutora e mestra em Ciência Jurídica pela UNIVALI; docente de graduação e pós-graduação do Centro Universitário FAMETRO, Centro Universitário Martha Falcão e Centro Universitário Estácio. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail.

[3] Mestre em Direito Público pela UNESA; docente de ensino superior do Centro Universitário FAMETRO. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[4] Especialista em Segurança Pública pela Faculdade Focus; docente de ensino superior do Centro Universitário FAMETRO. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[5] Doutoranda e pesquisadora da UFPA; docente de graduação e pós-graduação do Centro Universitário FAMETRO.

[6] Doutoranda em Psicologia Social pela Universidad Argentina John F. Kennedy; docente de graduação do Centro Universitário FAMETRO.