

Da segurança pública na Constituição de 1988

ÁLVARO LAZZARINI

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professor de Direito Administrativo em São Paulo e Autor do "Direito Administrativo da Ordem Pública" (1)

O constituinte de 1988, no Título V da Constituição da República, que cuida "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas", designou o seu Capítulo III, como o "Da Segurança Pública", dela tratando no seu artigo 144.

Com isso é possível afirmar-se que o constituinte de 1988 procurou valorizar o principal aspecto ou elemento da "ordem pública", qual seja a "segurança pública". Procurou, ainda, guardar a correta grandeza entre a "ordem pública" e a "segurança pública", sendo esta exercida em função daquela, como seu aspecto, seu elemento, sua causa.

Lembre-se, a propósito, que "segurança pública" é conceito mais restrito do que o da "ordem pública", esta a ser preservada pelas Polícias Militares (artigo 144, § 5.º), às quais se atribuiu, além das atividades de polícia de segurança ostensiva, as, também, referentes à "tranquilidade pública" e à "salubridade pública".

O mesmo constituinte de 1988, outrossim, deu dignidade constitucional a órgãos policiais até então inexistentes em termos constitucionais, como a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal e as Polícias Cíveis.

Em outras palavras, a Constituição da República de 1988 passou a prever que a "segurança pública", como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (artigo 144), sendo um *estado anti-delitual*, será exercida, na República Federativa do Brasil, pelas Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, devendo ser lembradas, por asse-

(1) LAZZARINI, Alvaro; Caio Tácito; Diogo de Figueiredo Moreira Neto; Hely Lopes Meirelles; José Cretella Júnior e Sérgio de Andréa Ferreira. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987.

melhação, as Guardas Municipais, porque, integram a previsão do aludido Capítulo e artigo 144, no seu § 8.º

Observe-se que os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de "segurança pública", por ser esta uma atividade que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas. A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no artigo 144, § 5.º, final. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à "tranquilidade pública" e, também, à "salubridade pública", ambas integrantes do conceito da "ordem pública".

Observa-se, outrossim, que a previsão constitucional é taxativa, não podendo ser criados outros órgãos policiais incumbidos da segurança pública, em quaisquer dos níveis estatais.

De outro lado, a ordem cronológica dos sete órgãos previstos no artigo 144 da Constituição da República de 1988, em absoluto, não indica um *escalonamento hierárquico*, que implicaria supremacia de um sobre o outro ou, ao inverso, subordinação de um para com o precedente na referida previsão do artigo 144.

Nem há de se considerar que um deva coordenar as atividades do outro ou dos outros. Isso, na prática, implicaria em reconhecer supremacia do órgão coordenador sobre o coordenado.

Esses sete órgãos pertencem a entidades estatais diversas, como diversas são as linhas hierárquicas, quando pertencentes a uma mesma entidade estatal.

E cada um desses órgãos policiais tem, a partir da Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, competência bem definida no seu artigo 144.

*Em razão disso, ou seja, da sua investidura no órgão policial de segurança pública, os seus agentes públicos têm a correspondente autoridade policial na área de sua atuação. É nela e nos seus estritos limites constitucionalmente previstos, que devem exercer o Poder de Polícia, que legitima a sua ação. Aquele que entenda de exercer atribuição não decorrente da esfera de competência constitucional do órgão policial de segurança pública a que serve, ao certo, estará se havendo com *excesso de poder* ou *desvio de poder*, ou seja, com *abuso de autoridade*, sujeitando-se, pois, à responsabilidade criminal, civil e administrativa.*

Cumpra lembrar, a propósito, que, na lição de CAIO TÁCITO (2) "A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há,

(2) TÁCITO, Caio. *O Abuso de Poder Administrativo no Brasil — Conceito e Remédios*; edição do Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, Rio de Janeiro, 1959, p. 27.

em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador" (grifos nossos).

Bem por isso e por exemplo, agora, às Polícias Cíveis compete o exercício de atividades de *polícia judiciária*, ou seja, as que se desenvolvem após a prática do ilícito penal e, mesmo assim, após a *repressão imediata* por parte do policial militar que, estando na atividade de *polícia ostensiva*, tipicamente preventiva e, pois, *polícia administrativa*, necessária e automaticamente, diante da infração penal que não pode evitar, deve proceder a *repressão imediata*, tomando todas as providências elencadas no ordenamento processual para o tipo penal que, pelo menos em tese, tenha ocorrido.

Lembre-se que a *repressão imediata* pode ser exercida pelo policial militar, sem que haja violação do dispositivo constitucional, pois, quem tem a incumbência de preservar a ordem pública, tem o dever de restaurá-la, quando de sua violação.

A partir dessas providências, que representam a *repressão imediata* da Polícia Militar, a ocorrência criminal será transmitida à Polícia Civil, cabendo a esta, então, a tarefa cartorária de sua formalização legal e investigatória de *polícia judiciária*, na apuração ainda administrativa, da infração penal, exceto as militares (art. 144, § 4.º) e a de outros órgãos do poder público, uma vez que o inquérito policial nem sempre é necessário para instruir denúncia a ser oferecida pelo Ministério Público.

Isso que dizer, no exemplo que tratamos, que a atividade-fim da Polícia Civil ficou sendo a de *polícia judiciária*, nos estritos limites previstos no art. 144, § 4.º, da Constituição da República, não devendo, por isso mesmo, exercer aquelas de *polícia administrativa*, nos melhores termos da doutrina nacional e estrangeira.

De outro lado, e ainda no exemplo, às Polícias Militares, instituídas para o exercício da *polícia ostensiva e preservação da ordem pública* (art. 144, § 5.º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988.

Em outras palavras, no tocante à *preservação da ordem pública*, às Polícias Militares não só cabe o exercício da *polícia ostensiva*, na forma retro examinada, como também a *competência residual* de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos.

A competência ampla da Polícia Militar na *preservação da ordem pública*, engloba inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como a um verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de *preservação da ordem pública* para todo o universo da atividade policial em tema da "ordem pública" e, especificamente, da "segurança pública".

Com essas considerações, agora, cabe aguardar que o legislador, nos termos previstos no art. 144, § 7.º, da Constituição da República de 1988, discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, evitando-se a superposição de atribuições, que levará a inevitáveis conflitos de competência, que desgastam o respeito às autoridades policiais e causam o descrédito dos órgãos policiais em prejuízo da segurança pública.

Devem ser coibidas incursões de órgãos policiais em atividades próprias de outros órgãos, ou seja, que extrapolem as missões que o constituinte de 1988 lhes reservou, com o que se evitará desnecessários confrontos, quando não, superposição de esforços e desperdício de meios. E, nesse passo, não poderão ser esquecidas as Guardas Municipais, pois, na previsão constitucional do art. 144, § 8.º, elas são destinadas à proteção dos bens dos respectivos Municípios, seus serviços e instalações e não à proteção de pessoas como possa se pretender. Ainda em relação às Guardas Municipais, invoca-se a afirmativa do brilhante administrativista TOSHIO MUKAI⁽³⁾, "Os Municípios, ainda, de acordo com outras disposições esparsas da Constituição, 'poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei' (art. 144, § 8.º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, § 6.º)".

A proteção às pessoas físicas, ao povo, seus bens e atividades, há de ser exercida pela Polícia Militar, como *polícia ostensiva*, na *preservação da ordem pública*, entendendo-se por polícia ostensiva a instituição policial que tenha o seu agente identificado de pleno, na sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura. Note-se que o constituinte de 1988 abandonou a expressão policiamento ostensivo e preferiu a de *polícia ostensiva*, alargando o conceito, pois, é evidente que a *polícia ostensiva* exerce o Poder de Polícia como instituição, sendo que, na amplitude de seus atos, atos de polícia que são, as pessoas podem e devem identificar de relance a autoridade do policial, repita-se, simbolizada na sua farda, equipamento, armamento ou viatura.

(3) MUKAI, Toshio. *A Administração Pública na Nova Constituição Brasileira*, São Paulo; Saraiva, 1989, p. 42.