

SEGURANÇA PÚBLICA: uma perspectiva da competência da preservação da ordem pública pelas polícias militares brasileiras

*Jorge Augusto de Souza Martins**

RESUMO: As polícias militares brasileiras possuem a competência de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, conforme o disposto no artigo 144, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual estabelece o parâmetro geral da atividade policial militar. O estudo objetivou compreender a competência constitucional das polícias militares, o que ocorreu pelo esclarecimento do significado de ordem pública e pelo deslinde do alcance da preservação da ordem pública. A pesquisa desenvolveu-se pelo método dedutivo, coletando-se dados genéricos para, após amplo exame, obter conclusão específica sobre a perspectiva de competência constitucional das polícias militares, o que decorreu da pesquisa exploratória bibliográfica e documental. O resultado obtido demonstrou a dimensão da competência constitucional das polícias militares, a qual, como se sabe, não é desenvolvida plenamente pelas polícias militares brasileiras. Com isso, o estudo concluiu que as polícias militares possuem competência definida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual lhes confere realizar atividades preventivas e repressivas, assumir as funções de demais órgãos policiais inoperantes ou faltantes, bem como atuar residualmente em relação aos demais órgãos policiais.

Palavras-chave: Segurança Pública. Polícias Militares. Competência Constitucional. Preservação da Ordem Pública. Tranquilidade Pública.

PUBLIC SAFETY: a perspective on the competence of the preservation of the public order by the brazilian military police.

ABSTRACT: The Brazilian military police have the competence of ostensive police and preservation of public order, according to the provisions of article 144, paragraph 5, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, which establishes the general parameter of military police activity. The study aimed to understand the constitutional competence of the military police, which occurred by clarifying the meaning of public order and the demarcation of the scope of preservation of public order. The research was developed by the deductive method, collecting generic data to, after extensive examination, obtain specific conclusion about the perspective of constitutional competence of the military police, what happened from the exploratory bibliographical and documentary research. The result obtained demonstrated the dimension of the constitutional competence of the military police, which, as is well known, is not fully developed by the Brazilian military police. Thus, the study concluded that the military police have a defined competence in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, which allows them to carry out preventive and repressive activities, to assume the functions of other inoperative or missing police agencies, and to act residually in relation to other police agencies.

Keywords: Public security. Military police. Constitutional competence. Preservation of public order. Public tranquility

* Possui graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí(2008), graduação em Curso de Formação de Oficiais com Bacharelado em Ciências Policiais pela Polícia Militar do Estado de Santa Catarina(2014) e especialização em Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera - Uniderp(2012). Atualmente é Oficial da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.

1. INTRODUÇÃO

A preservação da ordem pública está prevista como importante competência a ser desenvolvida pelas polícias militares brasileiras na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Analisando-se o texto constitucional, infere-se que foi realizada importante modificação em relação à prescrição disposta na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, a qual dispunha a manutenção da ordem pública como competência das polícias militares.

A justificativa do tema decorre da necessidade de melhor compreensão da competência constitucional das polícias militares, objetivando o correto exercício das atividades policiais voltadas ao Estado Democrático de Direito. A falta de compreensão da exata noção de preservação da ordem pública reflete no exercício incompleto ou errôneo das atividades policiais militares, o que, sem sombra de dúvidas, representa prejuízo às instituições e aos cidadãos (sociedade).

O objetivo geral do trabalho é o entendimento da competência de preservação da ordem pública das polícias militares à luz da competência constitucional estabelecida no artigo 144, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de modo que a atuação das instituições vise o melhor atendimento à sociedade, conforme suas peculiaridades, pautando-se na legalidade. A fim de alcançar o objetivo geral, desdobram-se como objetivos específicos a conceituação de ordem pública e a concepção do alcance da preservação da ordem pública enquanto atividade desenvolvida pelas polícias militares.

O presente estudo está estruturado em dois tópicos, sendo o primeiro referente à noção de ordem pública e o segundo concernente à preservação da ordem pública. O primeiro tópico aborda a conceituação da ordem pública, a evolução do texto constitucional, a previsão legal e, especialmente, as noções doutrinárias. O

segundo tópico, à sua vez, analisa a preservação da ordem pública, ou seja, os seus desdobramentos, que correspondem à manutenção, ao restabelecimento, à atuação quando da inoperância e/ ou falência de órgãos policiais, e à competência residual.

A análise dos mencionados tópicos permite a realização de posicionamento crítico acerca da importante competência da preservação da ordem pública, a qual é relegada às polícias militares.

A pesquisa, sob esse ponto de vista, foi baseada no método dedutivo, pois foram apresentadas as premissas genéricas para o alcance da premissa específica referente à concepção da preservação da ordem pública como competência à atuação das polícias militares brasileiras. O procedimento de coleta de dados foi a pesquisa exploratória baseada na investigação bibliográfica e documental.

Assim, a pesquisa demonstrará o conceito de ordem pública e as vertentes da preservação da ordem pública pela opinião de diversos autores, bem como esclarecerá a competência das polícias militares concernente à preservação da ordem pública.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 ORDEM PÚBLICA

A ordem pública representa uma das competências constitucionais atribuídas às polícias militares brasileiras, conforme se observa o disposto no artigo 144, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que está contido no Capítulo III (Da Segurança Pública), Título V (Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas), *verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
[...]

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a **preservação da ordem pública**; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a

execução de atividades de defesa civil. (grifei)

As missões constitucionais das polícias militares, como se vê, correspondem à polícia ostensiva e à preservação da ordem pública. É certo que, ao melhor entendimento da competência da preservação da ordem pública, é necessária a compreensão do termo ordem pública. A definição do conceito de ordem pública foi objeto do Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e para os corpos de bombeiros militares (R-200), conforme se observa no seu artigo 2º, item 21:

21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

O mencionado conceito, como se verifica, vincula a ordem pública à ordem jurídica, o que, em breve análise, parece insuficiente, pois a competência estabelecida às polícias militares na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 deve ser mais abrangente do que a ordem jurídica (HIPÓLITO; TASCÁ, 2012, p. 88). Ora, não obstante tenha sido recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o dispositivo não condiz com a ampla noção do texto constitucional. Isso porque a ordem pública não se limita somente ao ordenamento jurídico, mas, sim, às situações que, embora não previstas no ordenamento jurídico, exigem a participação e o controle das polícias militares (TEZA, 2011, p. 108).

Ressalte-se que, embora a ordem jurídica não envolva somente regras formais, mas, também, regras não formais e não positivadas, como são os princípios gerais de direito (MOREIRA NETO, 1986, p. 135, apud VIEIRA, 2011), o conceito não se torna suficiente para definir ordem pública, pois essa, conforme explicado, abrange, também, hipóteses não previstas em âmbito

jurídico.

A compreensão estabelecida no artigo 2º, item 21, do Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, portanto, não merece prosperar para definir ordem pública à luz da competência constitucional das polícias militares. A definição do conceito de ordem pública passa a ser estabelecido pela doutrina, porquanto o ordenamento jurídico não determina suficientemente a expressão. Inclusive, sobre a complexa conceituação do termo ordem pública, manifesta Fauzi Hassan Choukr:

Em cinquenta anos de vigência do tema não existe na atividade jurisdicional 'jurisprudência' efetiva a respeito do conceito de ordem pública. Há, de fato, algumas decisões em que se busca uma conceituação do tema, sem, contudo, firmar-se um juízo de valor coeso a respeito (1993, p. 91, apud VIEIRA, 2011).

Esclarece-se que, ainda que a conclusão de Fauzi Hassan Choukr seja resultado de antiga obra e que a jurisprudência tenha evoluído na definição da ordem pública, mormente quanto à sua aplicação no âmbito penal, é salutar que a ordem pública como pressuposto da competência policial militar não é facilmente definida, socorrendo-se a demais entendimentos doutrinários para alcançar o conceito mais adequado.

Avançando na definição de ordem pública pela doutrina, colhe-se que a ordem pública para Célio Egídio da Silva “é situação de pacífica convivência social, democrática, dentro de parâmetros axiológicos de uma comunidade, mesmo que haja certos conflitos inerentes à condição humana” (2010, p. 49). Ainda, a ordem pública, segundo Hely Lopes Meirelles, “é a situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade, consoantes as normas jurídicas legalmente estabelecidas” (1986, p. 156 apud VIEIRA, 2011). Finalmente, Diogo Figueiredo Moreira Neto contempla idêntica essência, como se vê:

A ordem pública é a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública, conforme princípios éticos vigentes na sociedade. Como

se pode apreciar, o referencial ordinatório não é a apenas a lei e, tampouco, se satisfaz com princípios democráticos: a ordem pública é mais exigente, pois tem uma dimensão moral diretamente referida às exigências sociais e, por isso, própria de cada grupo. A ordem pública deve ser portanto, legal, legítima e moral (1991, p. 141 apud VIEIRA, 2011).

Além disso, incumbe destacar a definição de ordem pública por Louis Rolland, que é a garantia da tranquilidade pública, da segurança pública e da salubridade pública (apud LAZZARINI, 1999, p. 52). Investigando as definições retro, percebe-se que a ordem pública, portanto, não está adstrita somente à ordem jurídica, abrangendo amplamente a tranquilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública, como anota Álvaro Lazzarini:

Atento às lições de Waive, Rivero, Paul Bernard e Vedel, José Cretella Jr. anota que a noção de ordem pública é extremamente vaga e ampla, não se tratando apenas da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de uma certa ordem moral, o que é básico em direito administrativo, porque, como sustenta, a ordem pública é constituída por mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente, formando-lhe o fundamento à segurança dos bens e das pessoas, à salubridade e à tranquilidade, revestindo, finalmente, aspectos econômicos (luta contra monopólios, açambarcamento e a carestia) e, ainda, estéticos (proteção de lugares e de monumentos) (1999, p. 52).

E, ainda, menciona que ordem pública é “efeito da causa *segurança pública*, como também é efeito da causa *tranquilidade pública* ou, ainda, efeito da causa *salubridade pública*”, aspectos da ordem pública identificados por Louis Rolland e confirmados por Paul Bernard (LAZZARINI, 1999, p. 53).

Assim, a ordem pública deve ser entendida por três aspectos, quais sejam, a segurança pública, a tranquilidade pública e a salubridade pública, os quais devem ser analisados minuciosamente para a completa noção conceitual do termo.

Concernente ao aspecto da segurança pública, entende-se como a

ausência de desrespeito ao ordenamento jurídico penal proporcionada por ações de polícia preventiva e repressiva, assegurando, desse modo, os direitos e as garantias fundamentais dos integrantes da sociedade. A respeito do assunto, ensina Álvaro Lazzarini:

O nosso entendimento do que seja segurança pública é ser ela o estado anti-delitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia regressiva ou preventiva típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a (1999, p. 53-54).

Quanto à tranquilidade pública, é a situação de normalidade e de inexistência eventos que desestabilizem as circunstâncias adequadas de convivência. Sobre o tema, traz-se a lição de De Plácido e Silva:

[...] do latim *tranquilitas* (calma, bonança, serenidade), exprime o estado de ânimo tranquilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos, que traz às pessoas uma serenidade, ou uma paz de espírito. A tranquilidade, assim, revela a quietude, a ordem, o silêncio, a normalidade das coisas, que, como se faz lógico, não transmitem nem provoca, sobressaltos, preocupações ou aborrecimentos, em razão dos quais se possa perturbar o sossego alheio. A tranquilidade, sem dúvida alguma, constitui direito inerente a toda pessoa, em virtude do qual está autorizada a impor que lhe respeitem o *bem-estar*, ou a comodidade de seu viver. [...] A manutenção da tranquilidade pública é objeto da polícia administrativa (1963, p. 1.582 apud LAZZARINI, 2003, p. 285).

E, Álvaro Lazzarini complementa o supramencionado conceito aduzindo que “a tranquilidade pública diz respeito à segurança e ordem que devem reinar em sociedade, competindo à Administração Pública, dentro do poder de polícia, provê-la (CTN, art. 78), tendo ela amparo na lei penal (art. 65 da Lei das Contravenções Penais)” (2003, p. 284). Apenas para ilustrar a

definição construída, cita-se o disposto no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

E, ainda, dispõe o artigo 65 da Lei de Contravenções Penais (LCP):

Art. 65. Molestar alguém ou perturbar-lhe a tranqüilidade, por acinte ou por motivo reprovável:

Pena – prisão simples, de quinze dias a dois meses, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Finalmente, a salubridade pública é a garantia de condições favoráveis de saúde à coletividade, ou seja, o melhor estado físico, psíquico e ambiental dos integrantes da sociedade. Álvaro Lazzarini pontualmente conceitua:

Salubridade refere-se ao que é saudável, conforme às condições favoráveis à vida, certo que referindo-se às condições sanitárias de ordem pública, ou coletiva, a expressão salubridade pública designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias as condições de vida de seus habitantes (2003, p. 285).

Assim, afirmando-se que a ordem pública é composta pela soma dos aspectos da segurança pública, da tranqüilidade pública e da salubridade pública, é possível asseverar que, conseqüentemente, a ordem pública corresponde à ausência do cometimento de infrações penais, à ausência de desordem e perturbações, e à garantia das condições saudáveis de vida.

Além dos aspectos da segurança pública, da tranqüilidade pública e da salubridade pública, Álvaro Lazzarini menciona que a dignidade da pessoa humana representa outro aspecto, que “vem aflorando em recentes debates internacionais” e “visa atribuir ao Estado, no uso do seu poder de polícia, restringir a possibilidade de alguém se sujeitar ou sujeitar alguém a situação aviltante ou constrangedora” (apud MARCINEIRO, 2016).

Com isso, infere-se a ordem pública como a situação de normalidade composta pelos aspectos da segurança pública, da tranqüilidade pública, da salubridade pública e da dignidade da pessoa humana. Importante questão, porém, deve ser destacada quanto à ordem pública, qual seja, a sua “flexibilização” conforme os indicativos temporais e espaciais. Sobre o tema, bem explicam Álvaro Lazzarini, Caio Tácito, Diogo de Figueiredo de Moreira Neto, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior e Sérgio de Andrea Ferreira:

[...] a ordem pública é mais fácil de ser sentida do que definida, mesmo porque ela varia de entendimento no tempo e no espaço. Aliás, nessa última hipótese, pode variar, inclusive dentro de um determinado país. Mas sentir-se-á a ordem pública segundo critérios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e, até mesmo, religiosos. A ordem pública não deixa de ser uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar. A ordem pública, em outras palavras, existirá onde estiver ausente a desordem, isto é, os atos de violência, de que espécie for, contra as pessoas, bens ou o próprio Estado. A ordem pública não é figura jurídica, embora se origine e tenha a sua existência formal (1987, p. 13-14).

Conforme lição acima, a concepção de ordem pública varia no tempo e espaço, ou seja, as determinantes temporal e espacial podem estabelecer diferentes entendimentos de ordem pública. Célio Egídio da Siva destaca exemplo dessa variação:

Um ocidental, ao caminhar por um mercado tipicamente árabe, nos arredores da antiga Bagdá, ficaria inconformado com a desarrumação existente, mas, para aquela comunidade, dentro de seus espectros de

valores, estamos diante de uma unidade básica social em que a ordem pública existe e está presente (2010, p. 46).

Além desse exemplo, menciona outra situação em que a ordem pública é “flexibilizada” conforme o espaço em que é compreendida:

Um fenômeno de ordem pública que podemos observar é uma partida de futebol de times de primeira linha em um grande estádio.

Há um fluxo de pessoas, com suas camisetas e adereços iconográficos, barracas de comércio, um movimento caótico, comum, e dentro de uma ordem natural e aceita por todos.

A quebra da ordem pode ocorrer nesse meio que evidenciamos, mas esta se revela em um único ponto: no momento em que uma das personagens age em desconformidade com aquela “ordem”, ou seja, com a ordem aceita. Conceituarmos ordem pública é um desafio, pois a mesma ordem que citamos no campo de futebol não é a mesma esperada em outros recintos. Aquele participante da disputa do ludopédio não se conformaria com o mesmo sistema caótico em um “Shopping Center”.

A pessoa espera um ordenamento arquitetônico, limpeza do ambiente, segurança e que não haja nenhum encontro com um eventual adversário. Nesse caso, a ordem pública pode ser quebrada com uma simples desordem, como alguns resíduos no chão.

[...]

Extraímos, portanto, dos dois microssistemas verificados (campo de futebol e o “Shopping Center”) uma ordem pública variável, mas idêntica em seus valores fundamentais, há um “equilíbrio moral” das pessoas envolvidas nesses fenômenos (2010, p. 46-47).

Ambas as hipóteses evidenciam diferentes concepções de ordem pública à luz da localidade. Outro exemplo da variação da ordem pública diz respeito ao período das festividades de carnaval, em que há notória “flexibilização” a respeito da prática do delito de perturbação do sossego (artigo 42 da Lei de Contravenções Penais) em benefício dos foliões. Em idêntico sentido, ocorre uma maior “permissibilidade” a respeito da prática do delito de perturbação de sossego durante a passagem do dia 31 de dezembro para o dia 1º de janeiro, em que há grande acúmulo de pessoas durante a noite para comemorar a passagem de ano.

Esse é um motivo pelo qual se

percebe a complexidade em compreender ordem pública, haja vista sua mutabilidade temporal e espacial. É certo que esse desafio não impede a formulação de conceito amplo e genérico, que funciona como uma fórmula para o seu conhecimento no meio em que está inserida, mas que não define especificamente todas as hipóteses enfrentadas diariamente pelos policiais militares. A noção de variação da ordem pública, sem sombra de dúvidas, está estritamente ligada à legitimidade, porquanto a ordem pública acaba sendo ditada pelo senso comum, ou seja, a ordem pública é aquela aceita pela sociedade conforme os valores de segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública.

Desse modo, a fim de firmar conceito genérico, estabelece-se que a ordem pública é o estado de normalidade determinado pela segurança pública, pela tranquilidade pública e pela salubridade pública, considerando-se a legalidade (ordenamento jurídico) e a legitimidade (aceitação social).

2.2 PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

O artigo 144, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como anteriormente analisado, estabeleceu a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública como missões das polícias militares. É necessário destacar, anteriormente à análise da amplitude da preservação da ordem pública, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 previa competência diversa às polícias militares, como mencionado no seu artigo 13, § 4º, *verbis*:

Art 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

[...]

§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à

fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.

As missões das polícias militares na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 correspondiam à manutenção da ordem e à segurança interna nos Estados, Territórios e no Distrito Federal, enquanto que na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representam o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. A evolução do texto constitucional de manutenção para preservação da ordem pública não foi meramente textual, pois reflete significativamente na atuação das polícias militares (TEZA, 2011, p. 106). Isso porque a preservação da ordem pública configura competência mais ampla do que a manutenção da ordem pública, uma vez que a primeira abrange, além da manutenção, o restabelecimento da ordem pública, conforme explica Marlon Jorge Teza:

A Preservação da Ordem Pública dá-se em duas fases distintas, a saber: a primeira, em situação de normalidade, quando esta é assegurada com ações preventivas por meio do exercício da Polícia Ostensiva, que não deve ser confundida com o Policiamento Ostensivo; e a segunda, em situação de anormalidade, ou seja, quando ocorre a quebra da Ordem Pública, momento em que a Polícia Militar atua para restabelecer a Ordem Pública por meio de ações de Polícia Ostensiva repressivas, enérgicas e imediatas (2011, p. 111-112).

A lição supramencionada destaca que a manutenção da ordem pública consiste no exercício da polícia ostensiva com ações preventivas pelas polícias militares brasileiras durante a situação de normalidade social, caracterizada pela higidez da ordem pública. O restabelecimento da ordem pública, ao seu turno, é o exercício da polícia ostensiva com ações repressivas, enérgicas e imediatas ante as situações de anormalidade social decorrentes da quebra da ordem pública. É evidente, portanto, que a competência das polícias militares foram fortemente ampliadas com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, porquanto incumbiu às

polícias militares a preservação da ordem pública, e não mais somente a manutenção da ordem pública, a qual, contudo, compõe aquela conjuntamente com o restabelecimento da ordem pública.

Destaque-se que, embora inexistente disposição expressa sobre a prevalência da manutenção ou do restabelecimento da ordem pública, o objetivo principal das polícias militares deve ser a manutenção da ordem pública, pois corresponde ao primeiro segmento, ou seja, a manutenção (prevenção e normalidade da ordem pública) precede o restabelecimento (repressão e anormalidade/ quebra da ordem pública). Acerca do assunto, leciona Marlon Jorge Teza:

Sem diminuir a competência repressiva das polícias militares no restabelecimento da ordem pública quando de sua quebra no campo da segurança pública, da tranquilidade pública ou da salubridade pública, é fundamental destacar que o foco principal destas instituições militares estaduais é a prevenção. Nas ações antecipadoras que venham de fato a evitar, a todo custo, que a desordem pública se estabeleça, é que está o desiderato do constituinte quando elaborou o texto da Constituição Federal de 1988 referente à segurança pública. A repressão por parte somente em um segundo momento, quando os atos considerados como quebra da Ordem Pública não puderam ser evitados pelas citadas ações preventivas (2011, p. 112).

E, ainda, complementa afirmando que “deve haver uma atuação muito forte na gestão do risco da quebra da ordem” (TEZA, 2011, p. 112). Incumbe destacar, além disso, que a preservação da ordem pública não abrange somente a manutenção da ordem pública e o restabelecimento da ordem pública, uma vez que abrange, também, a competência residual em relação às atividades policiais de segurança pública não previstas aos órgãos descritos no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. Isso quer dizer que, caso alguma atividade policial de segurança pública não seja de competência de algum dos órgãos do artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e

corpos de bombeiros militares), incumbirá às polícias militares a atuação como órgão de preservação da ordem pública, conforme ensina Álvaro Lazzarini:

De outro lado, e, ainda na exemplificação, às Polícia 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 mesmo art. 144 da Constituição da República vigente.

No tocante à preservação da ordem pública, com efeito, às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, cabendo-lhe também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos (1999, P. 61).

Inclusive, sobre a temática, o ministro Gilmar Ferreira Mendes pronunciou no Parecer n. GM-25, em 10 de agosto de 2001:

Em outros termos, sempre que se tratar de atuação policial de preservação e restabelecimento da ordem pública e não for o caso previsto na competência constitucional da polícia federal (art. 144, I), da polícia rodoviária federal (art. 144, II), da polícia ferroviária federal (art. 144, III) nem, ainda, o caso em que lei específica venha a definir uma atuação conexa à defesa civil para o Corpo de Bombeiros Militar (art. 144, § 5º), a competência é policial-militar. (grifo no original)

Cabe ressaltar, apenas para esclarecimento, que as ações preventivas e repressivas da atuação da polícia militar são imediatas, diferenciando-se da atuação da polícia civil, que é mediata. O ministro Gilmar Ferreira Mendes explicou no Parecer n. GM-25, aprovado pelo Presidente da República Federativa do Brasil em 10 de agosto de 2001, que "a atuação da polícia civil não é, direta e imediatamente, de prevenção e restabelecimento da ordem pública e, por isso, não se confunde com a competência constitucional de atuação da polícia militar".

Ademais, a preservação da ordem pública garante, ainda, às polícias militares a competência para atuação nos casos de falência operacional ou inoperância da realização das atribuições pelos demais

órgãos policiais, como explica Álvaro Lazzarini:

A preservação ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública, engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, à exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é a verdadeira força pública 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 de ordem pública e, especificamente, da segurança pública. (1999, p. 61).

Como exemplo de competência das polícias militares para atuação nos casos de falência operacional ou inoperância da realização das atribuições pelos demais órgãos policiais, é possível citar o caso de organização policial militar que lavra auto de prisão em flagrante em razão de inoperância de unidade policial civil na área de circunscrição, porquanto a unidade policial civil estaria inviabilizada de realizar a atividade de polícia judiciária em razão da localização geográfica – local de inviável acesso ou de distância geográfica exorbitante –, inviabilizando a condução de cidadão preso em flagrante, sob pena de prejuízo à prestação da atividade policial militar, tais como o policiamento ostensivo e o atendimento de ocorrências.

Aliás, demonstrando a atuação nos casos de falência operacional ou inoperância da realização das atribuições pelos demais órgãos policiais, cita-se o caso em que a Polícia Militar de Santa Catarina atuou face à inoperância da Polícia Civil de Santa Catarina e da Polícia Federal quanto à lavratura de auto de prisão em flagrante referente aos crimes de descaminho e contrabando na região de Caçador em 2009, conforme nota publicada do Procurador da República Daniel Ricken e do Juiz Federal Eduardo Correia da Silva em 8 de outubro de 2009:

MPF e JF divulgam Nota Oficial conjunta (Caçador)

Acerca das recentes notícias veiculadas em

jornais da região de Caçador/SC sobre a lavratura de autos de prisão em flagrante pela Polícia Militar de Santa Catarina, o Ministério Público Federal em Caçador e a Justiça Federal, Subseção Judiciária de Caçador, esclarecem:

1. O Ministério Público Federal em Caçador e a Justiça Federal, Subseção Judiciária de Caçador, não formalizaram acordo ou convênio com a Polícia Militar para que a essa lavre os autos de prisão em flagrante de crimes, em tese, de descaminho e contrabando em substituição às Polícias Civil e Federal.
2. A possibilidade da lavratura de auto de prisão em flagrante pela Polícia Militar está condicionada à demonstração da omissão do delegado de polícia.
3. O exame da legalidade da lavratura do auto de prisão em flagrante é realizado pelo Ministério Público Federal e pela Justiça Federal, no âmbito de suas competências constitucionais, conforme a lei processual penal e a Resolução n. 66 do Conselho Nacional de Justiça.

Caçador/SC, 08 de outubro de 2009.

Daniel Ricken
Procurador da República

Eduardo Correia da Silva
Juiz Federal Substituto

A nota demonstra com clareza que a Polícia Militar de Santa Catarina estava lavrando autos de prisão em flagrante com relação aos crimes de descaminho e contrabando, o que seria atribuição da Polícia Civil de Santa Catarina ou da Polícia Federal. O Ministério Público Federal e a Justiça Federal, com isso, aclararam que a atuação somente poderia ocorrer no caso de omissão do Delegado de Polícia (Federal ou Estadual), o que consagra a competência constitucional ora analisada às polícias militares brasileiras.

Assim, ficou claro que a preservação da ordem pública abrange a manutenção da ordem pública (prevenção), o restabelecimento da ordem pública (repressão), a competência residual em relação às atividades policiais de segurança pública não prevista aos órgãos descritos no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, e a competência para atuação nos casos de

falência operacional ou inoperância da realização das atribuições pelos demais órgãos policiais.

3 CONCLUSÃO

O presente estudo apresentou importante questão ao desenvolvimento das atividades policiais militares, uma vez que exprime a competência constitucional de preservação da ordem pública, indicada no artigo 144, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. Ora, considerando o ordenamento jurídico pátrio, a correta compreensão do texto constitucional conduz ao esclarecimento das atividades desenvolvidas pelas polícias militares brasileiras, uma vez que a atuação deve estar alinhada aos preceitos constitucionais. Além disso, a edição de legislações infraconstitucionais, a quais deverá, obrigatoriamente, ser conformadas com o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.

O objetivo geral foi alcançado pelo estudo, uma vez que ficou esclarecida a competência de preservação da ordem pública das polícias militares à luz da competência constitucional estabelecida no artigo 144, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Igualmente, os objetivos específicos foram alcançados, pois a pesquisa obteve êxito em conceituar ordem pública e em delimitar o alcance da preservação da ordem pública.

A problemática do estudo restou plenamente solucionada, pois a pesquisa demonstrou detalhadamente as atividades a serem desenvolvidas pelas polícias militares no âmbito da preservação da ordem pública. À luz do mencionado, o presente trabalho foi estruturado em dois tópicos, o primeiro desenvolvido à conceituação da ordem pública e o segundo elaborado à análise da amplitude da preservação da ordem pública.

Em síntese, ordem pública corresponde à situação de normalidade assegurada pelo Estado, conforme os aspectos de segurança pública, tranquilidade pública, salubridade pública e dignidade da pessoa humana, observando-se a legalidade (normas jurídicas) e legitimidade (aceitação

social). Embora o presente estudo possibilite a construção do conceito de ordem pública, é certo que a ordem pública é modificada conforme o tempo e o espaço em que está inserida. As variantes, sem dúvida alguma, representam imprescindível detalhe ao entendimento da ordem pública, porquanto provocam dinamismo no conceito, de modo que a sua aplicação difere significativamente em locais ou períodos diversos. É o caso, como mencionado no decorrer do estudo, da perturbação do sossego alheio (artigo 42 da Lei de Contravenções Penais) durante as festividades de carnaval, período no qual os ruídos sonoros são amplamente tolerados.

A ordem pública, entretanto, é objeto da atividade de preservação desenvolvida pelas polícias militares, que, conforme analisado, representa a manutenção da ordem pública (ações preventivas), o restabelecimento da ordem pública (ações repressivas imediatas), a atuação na falência e inoperância dos demais órgãos policiais e a competência residual em relação aos demais órgãos policiais.

A definição das atividades de preservação da ordem pública contribui significativamente para o desenvolvimento das atividades das polícias militares brasileiras, uma vez que tais instituições, em inúmeras oportunidades, deixam de agir legitimamente em razão da errônea concepção das suas competências. Esse é o caso, por exemplo, da lavratura de autos de prisão em flagrante pelas polícias militares em razão da falência ou inoperância da polícia civil ou da polícia federal com circunscrição na área, o que não configura usurpação de competência, mas, sim, a garantia de plena prestação do serviço público à sociedade.

Assim, o estudo permitiu verificar a importância das polícias militares como polícia de preservação da ordem pública, operando em diversas vertentes para garantir a normalidade da convivência em sociedade, a integral prestação do serviço policial militar aos cidadãos e a higidez do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.**

_____. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. **Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).** Diário Oficial da União de 4 de outubro de 1983.

_____. Decreto-Lei nº 3.688. **Lei das Contravenções Penais.** Diário Oficial da União de 3 de outubro de 1941.

_____. Lei nº 5.172. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1966.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCÁ, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantinho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública.** Florianópolis: Insular, 2012.

LAZZARINI, Álvaro, et al. **Direito administrativo da ordem pública.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

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

_____. **Temas de Direito Administrativo.** 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia de preservação da ordem pública.** Disponível em: <<http://www.acors.org.br/2016/policia-de-preservacao-da-ordem-publica-ten-cel-pmsc-nazareno-marcineiro/>>. Acesso em: janeiro de 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Parecer n. GM-25.** Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:parecer:2001-07-29;gm-25>>. Acesso em: janeiro de 2019.

RICKEN, Daniel; SILVA, Eduardo Correia da. **Nota oficial conjunta (Caçador).** Disponível em: <<http://pr-sc.jusbrasil.com.br/noticias/2240027/mpf-e-jf-divulgam-nota-oficial-conjunta-cacador>>. Acesso em: janeiro de 2019.

SILVA, Célio Egídio da. **Introdução ao estudo das ciências policiais: por uma filosofia para a Segurança Pública.** São Paulo: Suprema Cultura, 2010.

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de Polícia Militar: novas atitudes da polícia ostensiva na ordem pública.** Florianópolis: Darwin, 2011.

VIEIRA, Thiago Augusto. **Competência Policial Militar para atuar no trânsito: do policiamento à fiscalização de trânsito.** Disponível em: <<http://vieirapmsc.blogspot.com.br/2011/09/competencia-policial-militar-para-atuar.html>>. Acesso em: janeiro de 2019