

A segurança pública na Constituição

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

S U M A R I O

1. Introdução e conceitos. 2. Inserção constitucional. 3. Preservação e restabelecimento político da ordem pública. 4. Preservação e restabelecimento policial da ordem pública. 5. Preservação e restabelecimento policial-militar da ordem pública. 6. Polícia ostensiva. 7. Conclusões.

1. *Introdução e conceitos*

1.1 — *Segurança pública e política*

Duas das conseqüências indesejáveis da sociedade industrial foram o aumento descontrolado da população e sua desordenada concentração urbana.

Somem-se a isso a ponderável marginalização desses grandes contingentes, a provocação ao consumo pelos meios eletrônicos de comunicação e a exploração política da miséria, e aí temos, em poucas pinceladas, o quadro propício à violência que tanto nos preocupa.

Mas ao mencionarmos a exploração política da miséria não quisemos negar o fato de que tratamos principalmente com fenômenos políticos. Concentrarmo-nos nos fatores econômicos ou psicossociais, seria, ao contrário, fechar os olhos à concausa de maior expressão, que é, precisamente, a política: *a decisão dos governos.*

Hoje, não tenho dúvidas de que o Estado brasileiro é o grande responsável pelo sério problema de segurança pública que defrontamos em todos os quadrantes do País.

Digo-o, porque desde o início do nosso processo de industrialização, pelos anos trinta, os sucessivos governos foram indiferentes ao problema demográfico e às suas conseqüências sociais. Indiretamente, chegou até a incentivar a natalidade irresponsável, com políticas tributárias e assisten-

ciais equivocadas, ao mesmo tempo que ignorou, durante sessenta anos, suas correlatas responsabilidades em termos de infra-estrutura sanitária e educacional, para mencionarmos as mais trágicas omissões.

Embora o Estado brasileiro sempre tivesse tido oportunidade e meios para solucionar o problema, sendo que por duas vezes dispondo de formidável poder arbitrário, preferiu concentrar seus esforços no econômico, multiplicando obsessivamente sua presença concorrencial e monopolista em busca de outras metas e de outros valores. Tornou-se, assim, um rico empresário num pobre País. E esperando solucionar problemas que lhe pareciam ser de segurança nacional, terminou por criar e agravar imensos problemas de segurança pública.

Assim, ironicamente, o Estado por nós constituído, que tanto descurou da *segurança social*, tem agora conosco, a sociedade brasileira, um grande débito, que se agudiza com o problema da *segurança pública*.

Está claro, portanto, que a segurança pública, enquanto dever do Estado, nesses termos reconhecida no art. 144 da Constituição, não resulta apenas da preservação contingencial de ordem pública contra manifestações ou desordem, mas, além e principalmente, da preservação permanente das corretas atitudes da população diante dos valores da ordem — como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento.

Está claro, por fim, que essas atitudes positivas e construtivas em face dos valores da ordem têm como pressuposto mínimo a *dignidade da pessoa humana*. Um valor que o Estado não está respeitando, quando deixa de ser prestador essencial de educação, saúde, segurança e justiça, para ser industrial, comerciante, transportador, banqueiro, financista, segurador, minerador, e, ao fim e ao cabo, sustentáculo de ociosos, padrinho de parasitas e cabide de empregos eleitoreiros.

Não posso, nem quero, negar, portanto, a existência do problema político. Só que prefiro colocá-lo nesses termos. E se esse diagnóstico estiver certo, o remédio não pode ser outro senão a democracia, devolvendo ao povo o direito de escolher se prefere mais uma estatal ou mais um hospital; mais um professor, ou mais um burocrata; mais um policial ou mais uma vítima.

Nesse sentido, podemos entender, também, que a segurança pública, além de ser um “dever do Estado”, como se prescreve no art. 144 da Constituição, é também uma “responsabilidade de todos”, pois de todos, numa democracia, é, enfim, a responsabilidade do Estado ser o que é.

Entendi oportuna descortinar essa visão panorâmica, antes de fixar os conceitos que devemos manejar a seguir, para que se ponha em destaque sua inescapável inserção num *continuum* sócio-político, no seu sentido mais amplo, dentro do qual fazemos as distinções categoriais da *ordem política* e da *segurança pública*, tal como as retiramos da nova Carta e assim chegarmos em cheio ao tema da exposição.

1.2 — *Ordem e segurança*

Parte-se de dois conceitos fundamentais: o de *ordem* e o de *segurança*.

A *ordem* é uma idéia estática. É uma *situação*.

Ela existe graças a uma disposição interna, de um sistema qualquer, que viabiliza sua organização.

Toda organização pressupõe uma ordem mínima, sem a qual não subsiste.

O comprometimento da ordem é, pois, o comprometimento da própria organização.

A segunda referência conceptual é à *segurança*.

A *segurança* é uma idéia dinâmica. É uma *atividade*.

Ela existe como função de garantia da ordem.

Toda organização pressupõe, portanto, uma ordem mínima e uma segurança mínima, que a preserve.

A segurança existe para evitar o comprometimento da ordem.

Em vários trabalhos procuramos mostrar o sentido desses dois termos, algumas vezes, na honrosa companhia dos mais preeminentes publicistas, como na coletânea *Direito Administrativo da Ordem Pública* (1), aberta com o trabalho extraordinário, erudito e bem travejado, de ALVARO LAZZARINI, e outras vezes em artigos isolados, como o que fiz publicar em 1988, sob o título "Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e de Segurança Pública", na *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal (2).

Nesse segundo trabalho mencionado, diante da perplexidade que nos havia causado a "heterogeneidade dos modos de ver e de situar a matéria", como bem observara SEABRA FAGUNDES em seu prefácio a referida coletânea (3), dispus-me a precisar os conceitos qualificados de ordem e de segurança, de modo a definir, afinal, a ordem e a segurança *públicas*.

Certo de que, à semelhança do que ocorre com os grandes lineamentos do Direito Administrativo, é possível encontrar uma sistemática coerente, lancei-me à pesquisa de que resultou o segundo dos trabalhos referidos. Uma provocação teórica, sem dúvida largamente recompensada pelas conseqüências práticas advindas, mormente nessa quadra da vida nacional, de alta demanda de definições políticas e jurídicas, na esteira e em complementação de uma Constituição que dedica, entre dispositivos esparsos, todo um Capítulo à Segurança Pública.

(1) Rio de Janeiro, Ed. Forense, em 2ª edição, 1986/1987.

(2) Brasília, a. 25, nº 97, jan./mar. 1988, pp. 133 a 154.

(3) *Direito Administrativo da Ordem Pública*, op. cit., p. XII.

Cheguei, assim, às qualificações desejadas, em íntima sintonia com a Constituição: a *política* e a *pública*.

Quando a *ordem* se refere a toda a *organização política* de uma sociedade, temos a *ordem política*.

É, portanto, a disposição interna da organização política, que viabiliza a existência do Estado e do Direito.

Em conseqüência, quando a *segurança* se refere à garantia de toda *ordem política* de uma sociedade, temos a *segurança política*.

Toda organização política pressupõe, portanto, uma ordem política mínima e uma segurança política mínima que a preserve.

Descendo do referencial político, que é geral, e passando ao referencial público, que é especial, ficam assim as qualificações.

Quando a *ordem* se refere a toda a *organização da convivência pública* de uma sociedade, temos a *ordem pública*.

É, portanto, a disposição interna da organização social das interações interindividuais públicas, permanentes ou ocasionais, que viabiliza a convivência pública.

Em conseqüência, quando a *segurança* se refere à garantia de toda a *ordem pública* de uma sociedade, temos a *segurança pública*.

Toda organização social pressupõe, portanto, uma ordem pública mínima e uma segurança pública mínima que a preserve.

Sinteticamente e em conclusão: a *segurança política é a garantia da ordem política*, enquanto a *segurança pública é a garantia da ordem pública*.

Entre ambas há, respectivamente, uma relação do geral para o particular. A ordem política é um *plus* com relação à ordem pública. Um grave comprometimento da ordem pública pode tornar-se um comprometimento da ordem política, determinando que à atividade de segurança pública que é ordinária, se suceda a atividade de segurança política, que é extraordinária.

Como se contém, a especial na geral, a ordem política exige a ordem pública, e não a recíproca. Do mesmo modo, a segurança política não prescinde de segurança pública, e não a recíproca.

Se não estivermos atentos a essas categorizações, distinguindo a ordem e a segurança, de um lado, e o político e o público, de outro, bem como suas correspectivas interações, perderemos o seu sentido sistêmico, graças ao qual, como se exporá a seguir, torna-se evidente a sua expressão sistemática inserida na Constituição de 1988.

2. *Inserção constitucional*

2.1 — *Ordem política e segurança política*

Procurarei ser breve, pois o político não é o tema central que aqui nos importa. Seu tratamento é, no entanto, necessário, uma vez que as relações

de continência e de dependência apontadas exigem um bom conhecimento dos fundamentos constitucionais de cada um dos termos em estudo.

A *ordem política*, no Estado de Direito, é a disposição da organização política da sociedade que lhe dá a lei.

Qualquer sociedade politicamente organizada tem uma ordem política, mas só no Estado de Direito essa disposição está predefinida em lei.

Ao se organizar em Estado de Direito, a sociedade brasileira optou, portanto, por uma determinada ordem política, que é a que se define, fundamentalmente, no art. 1.º da Constituição da República e deflui, de resto, de todo o seu texto.

Mas, nesse mesmo art. 1.º, podemos notar que a ordem política não está referenciada apenas ao Direito, mas, igualmente, à Democracia: a referência completa é a um "Estado Democrático de Direito".

A luz dessa expressão composta, deve-se entender, então, que a ordem política não é apenas a disposição política da sociedade que lhe dá a lei: exige-se que essa lei represente a vontade consensual da sociedade, colhida segundo os processos democráticos. Trata-se, portanto, não só de uma ordem legal como de uma ordem legítima.

O Constituinte deu igual importância às duas qualidades da ordem política nacional: ser legal e ser legítima.

Em decorrência, *segurança política* é a garantia da ordem política. Sendo uma atividade corretiva, ela se submete ao mesmo duplo condicionamento: deve ser legal e legítima.

A segurança política é tratada constitucionalmente em dois níveis: o individual e o coletivo. A nível individual, interessa fundamentalmente a pessoa que infringe a ordem política (art. 144, § 1.º, I) e a nível coletivo, interessam as situações que caracterizam a ruptura da ordem política (arts. 136, 137, 138 e 139).

Enquanto o problema individual continua a receber tratamento pessoal ordinário, o problema coletivo de segurança política leva aos tratamentos políticos extraordinários, do estado de defesa e do estado de sítio, nos quais a própria ordem jurídica é objeto de alteração, com vistas à sua defesa.

2.2 — Ordem pública e segurança pública

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

Como se pode apreciar, o referencial ordinatório não é apenas a lei e, tampouco, se satisfaz com os princípios democráticos: a ordem pública é mais exigente, pois tem uma dimensão moral diretamente referida às vigências sociais e, por isso, própria de cada grupo. A ordem pública deve ser, portanto, legal, legítima e moral.

Essa dimensão metajurídica, a reconhecia ÁLVARO LAZZARINI, ao se referir a uma "situação de legalidade e moralidade normal", apoiado em

autores como CALANDRELLI, SALVAT, DESPAGNET, FORTUNATO LAZZARO e GUILLERMO CABANELLAS (4).

Por esses motivos, tenho conceituado a ordem pública como uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.

Esse me parece o conceito adequado ao entendimento das cinco menções constitucionais à ordem pública: no art. 34, III, ao tratar das hipóteses de intervenção da União nos Estados e Distrito Federal; no art. 136, *caput*, ao tratar do estado de defesa; no art. 137, I, implicitamente, ao tratar do estado de sítio nos casos em que o estado de defesa foi ineficaz; no art. 144, *caput*, ao defini-la como *objeto de segurança pública*; e no art. 144, § 5.º, ao atribuir sua preservação genérica às polícias militares.

A *segurança pública*, por sua vez, é a garantia da ordem pública. Sendo uma atividade-meio, ela se submete aos mesmos condicionamentos da ordem pública, que é sua finalidade: deve ser *legal, legítima e moral*.

Para proporcionar essa garantia, o Estado exerce diversas atividades — *as funções de segurança pública* — que, por sua vez, demandam a concentração de poderes estatais específicos em *órgãos de segurança pública*.

A prestação administrativa dessa atividade, como função do Estado, é, portanto, um poder-dever, tal como, enfaticamente, o confirma a Constituição no art. 144, *caput*.

A sociedade, embora transferindo ao Estado o monopólio da coerção, tem, ainda assim, o dever de colaborar ou, pelo menos, de não estorvar aquela prestação estável da segurança pública. A Constituição a torna “responsabilidade de todos (art. 144, *caput*)” mas, é claro, sempre nos termos da lei, pois “fazer ou deixar de fazer alguma coisa” é liberdade individual que se submete ao princípio da reserva legal.

Essas *funções de segurança pública* estão todas referidas no art. 144, § 1.º, incisos, I, II, III e IV, § 2.º, § 3.º, § 4.º, § 5.º e § 8.º Já os *órgãos de segurança pública* são os instituídos, em *numerus clausus*, nos cinco incisos do *caput* do art. 144, a saber: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Insista-se, portanto, principalmente nesse momento em que algumas Constituições Estaduais inovam instituições policiais, como polícia penitenciária, polícia metroviária, polícia técnica etc., e em que até Leis Orgânicas Municipais expandem as atribuições das respectivas guardas municipais, que a relação do art. 144 é *taxativa*.

2.3 — Níveis da segurança pública

O sistema da segurança pública pode ser analisado em diversos níveis, conforme sua natureza jurídica e seus órgãos de atuação.

(4) *Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça*, in *Direito Administrativo da Ordem Pública*, op. cit., pp. 7, 8 e 13.

Distinguirei aqui o nível *policial* do nível *judicial* e, depois, o nível *policial* do nível *político* da segurança pública.

O nível *policial* vale-se do poder de polícia do Estado e se perfaz por órgãos da Administração Pública:

1 — a polícia administrativa da ordem pública é a que realiza a prevenção e a repressão imediata, atuando a nível individual ou coletivo;

2 — a polícia judiciária é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando a repressão mediata, atuando a nível individual.

O nível *judicial* detém o monopólio do poder punitivo do Estado e se realiza pelos órgãos do Poder Judiciário, aplicando sanções penais contra os infratores, na defesa mediata e individual da ordem pública.

Na atuação administrativa de segurança pública, a preservação da ordem pública é o objetivo a ser imediatamente alcançado, nela incluído o seu restabelecimento, também imediato.

Na atuação judiciária e de polícia judiciária de segurança pública, a repressão ao infrator da ordem pública é o objetivo a ser imediatamente alcançado e, mediatamente, portanto, a sua preservação.

A segunda distinção se dá entre os níveis *policial* e *político* da segurança pública.

Esses dois níveis têm a ver com o conceito de ordem que lhes serve de referencial.

O nível *policial* de segurança pública se cinge à preservação da ordem pública, tal como em doutrina se conceitua, acrescentando, todavia, o art. 144, *caput*, da Constituição, a “incolumidade das pessoas e do patrimônio”. São, portanto, extensões coerentes do conceito e que até o reforçam, na medida em que assimilam as violações à incolumidade pessoal e patrimonial na ruptura de convivência pacífica e harmoniosa.

O nível *político* de segurança pública vai além da ordem pública: seu objetivo já é a *ordem política*. Como se pode depreender da leitura do art. 136, *caput*, a ordem pública lá está referida em relação à defesa do Estado e das instituições democráticas. Isso indica que o valor jurídico tutelado não é apenas a ordem pública, pois para preservá-la bastam, em princípio, as funções policiais (art. 144), mas a ordem política. Para preservá-la, é que se torna necessário que o Estado desenvolva outras funções, de caráter *extraordinário*, para o exercício das quais o Poder Executivo vale-se da colaboração política do Congresso Nacional (arts. 136, §§ 4.º, 5.º, 6.º e 7.º, e 137, *caput*, e 138).

Os dois níveis — o policial e o político — estão definidos, portanto, na própria Constituição. O Capítulo III, do Título V, está dedicado *específica mas não exclusivamente* à ordem pública. Os demais Capítulos I e II, do mesmo Título V, a absorvem dentro do conceito de *ordem política*.

Com efeito, ao tratar do estado de defesa (ordem política) a menção à ordem pública, nela incluída, é explícita (art. 136, *caput*); ao tratar do estado de sítio, é implícita (art. 137, I); e, por fim, ao tratar da missão das Forças Armadas, a menção à ordem pública também vem incluída no gênero “ordem” (art. 142), no caso, obviamente referida a todo o “Estado e suas instituições” e, em consequência, a toda organização juspolítica.

Esse tratamento da ordem pública em dois níveis constitucionais tem um sentido prático-operativo e permite adequar o emprego do poder coercitivo do Estado conforme a intensidade da ameaça de violação ou da violação a que a ordem pública esteja sujeita, com ou sem repercussão na competência federativa ou com ou sem alteração na ordem jurídica ordinária.

Passemos, portanto, sucessivamente, ao exame da preservação e do restabelecimento político, policial e policial-militar da ordem pública.

3. *Preservação e restabelecimento político da ordem pública*

Há duas hipóteses: a do estado de defesa e a do estado de sítio.

Na hipótese do *estado de defesa*, a *ordem pública* ou a paz social encontram-se ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza (art. 136, *caput*).

A atuação do Estado, que é exclusiva da União, se destina a *preservar* e a *prontamente restabelecer* a ordem pública ou a paz social.

Para tanto, essa atuação, em áreas definidas e excepcionadora da ordem jurídica ordinária, poderá restringir certos direitos individuais, inclusive o de propriedade (art. 136, § 1.º, I e II).

Na hipótese do *estado de sítio*, a *ordem pública* ou a paz social ainda continuam sob ameaça, apesar da atuação desenvolvida no estado de defesa (art. 137, I).

Essa atuação política do Estado, exclusiva de altos órgãos federais, se destina a preservar e a prontamente restabelecer tanto a *ordem pública* como a paz social que, não obstante a atuação desenvolvida no estado de defesa, continuam ameaçadas ou violadas.

Essa atuação, no estado de sítio, pode estender-se a várias áreas, definidas em decreto, e ser também excepcionadora da ordem jurídica ordinária, alcançando um grande número de direitos e garantias individuais (arts. 138, *caput*, e 139, incisos I a VII).

4. *Preservação e restabelecimento policial da ordem pública*

A atuação policial é a forma normal e ordinária de preservação e restabelecimento da ordem pública.

Vale dizer: sempre que a ordem pública não estiver sendo tratada dentro do conceito da ordem política, sua preservação e restabelecimento se faz pela atuação dos órgãos policiais do Estado.

A atuação policial não se caracteriza tanto pela repartição de competências federativas, como poderia parecer à primeira vista, da leitura do art. 144 da Constituição, mas, principalmente, por sua fundamentação jurídica.

Com efeito, embora basicamente seja de competência dos Estados-Membros e do Distrito Federal a sua preservação e restabelecimento, atuando segundo a ordem jurídica ordinária, a União poderá atuar como polícia de ordem pública na hipótese excepcional e específica de intervenção do art. 34, III, da Constituição.

Observe-se que o grave comprometimento da ordem pública, assim entendido o que não pôde ser eficientemente reduzido ou controlado a nível estadual, caracteriza a hipótese de intervenção, levando a União a atuar com suas próprias Forças (art. 142), em ações de segurança pública. Variará o grau físico de atuação mas não sua natureza jurídica.

Essas ações, repita-se, não são ações de segurança política, mas ações de segurança pública, porquanto devem ser realizadas em prosseguimento e reforço às desenvolvidas pelos Estados, sempre dentro da ordem jurídica ordinária.

Se, ainda assim, as ações policiais não forem suficientes, estará configurada a hipótese de preservação e restabelecimento político da ordem pública. Variará, neste outro caso, a natureza jurídica da atuação estatal.

A competência para atuação policial se reparte, em suma, entre a União (art. 34, III, e art. 144, §§ 1.º e 2.º) e os Estados, inclusive o Distrito Federal (art. 144, §§ 4.º e 5.º), dentro dos respectivos territórios, caracterizando-se por estar *integralmente fundada e contida na ordem jurídica ordinária*, ou seja, independentemente do emprego das salvaguardas, que, em consequência, transformam a atuação policial em atuação política de *defesa* da ordem pública.

5 — *Preservação e restabelecimento policial-militar da ordem pública*

Essa terceira e especial modalidade, a policial-militar, se define por remanência: caberá sempre que não for o caso da preservação e restabelecimento policial da ordem pública de competência específica e expressa dos demais órgãos policiais do Estado.

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, § 5.º), a competência é policial-militar.

Observe-se 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.

Com efeito, a Constituição menciona como missões policiais militares a *polícia ostensiva* e a *preservação da ordem pública* (art. 144, § 5.º).

Os termos não se referem a atuações distintas senão que contidas, uma na outra, pois a polícia ostensiva se destina, fundamentalmente, à preservação da ordem pública pela ação dissuasória da presença do agente policial fardado.

A menção específica à polícia ostensiva tem, nosso entender, o interesse de fixar sua *exclusividade* constitucional, uma vez que a preservação, termo genérico, está no próprio *caput* do art. 144, referida a todas as modalidades de ação policial e, em conseqüência, de competência de todos os seus órgãos.

Surge, então, aqui, uma dúvida: por que o legislador constitucional se referiu apenas à “preservação”, no art. 144, *caput*, e seu § 5.º, e omitiu o “restabelecimento”, que mencionam no art. 136, *caput*?

Não vejo nisso uma omissão mas, novamente, uma ênfase. A preservação é suficientemente elástica para conter a atividade repressiva, desde que imediata.

Com efeito, não obstante o sentido marcadamente preventivo da palavra preservação, enquanto o problema se contiver a nível policial, a repressão deve caber *aos mesmos órgãos encarregados da preservação* e sob sua inteira responsabilidade.

Para maior clareza, se tem preferido, por isso, sintetizar as duas idéias da palavra *manutenção*, daí a alguns autores, parecer até mais adequada a expressão “polícia de manutenção da ordem pública” (5).

Essa atuação, por fim, obedece rigorosamente à partilha federativa entre as polícias militares estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios (estas, corporações federais).

6. *Polícia ostensiva*

A *polícia ostensiva*, afirmei, é uma expressão nova, não só no texto constitucional como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a *exclusividade* constitucional e, o segundo, para marcar a *expansão* da competência policial dos policiais militares, além do “policimento” ostensivo.

Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia.

A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a *ordem* de polícia, o *consentimento* de polícia, a *fiscalização* de polícia e a *sanção* de polícia.

A *ordem* de polícia se contém num *preceito*, que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (art. 5.º, II), e pode ser

(5) In *Direito Administrativo da Ordem Pública*, op. cit., pp. 10, 40, 41, 49, 50, 51, 58, 65, 84 e 85.

enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias, pela Administração. Tanto pode ser um preceito negativo absoluto quanto um preceito negativo relativo. Nesta segunda hipótese, o legislador admitirá, satisfeitas certas condições, que se outorgue um consentimento administrativo.

O *consentimento* de polícia, quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos. Se as exigências condicionais estão todas na lei, temos um consentimento vinculado: a *licença*; se estão parcialmente na lei e parcialmente no ato administrativo, temos um consentimento discricionário: a *autorização*.

A *fiscalização* de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser *ex officio* ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de *policciamento*.

Finalmente, a *sanção* de polícia é a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da infração à ordem pública, a atividade administrativa, auto-executória, no exercício do poder de polícia, se esgota no *constrangimento* pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelecê-la.

Como se observa, o *policciamento* corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, *polícia ostensiva*, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia.

O adjetivo "ostensivo" refere-se à ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina.

A competência de *polícia ostensiva* das Polícias Militares só admite exceções constitucionais expressas: as referentes às polícias rodoviária e ferroviária federais (art. 144, §§ 2.º e 3.º), que estão autorizadas ao exercício do *patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais*. Por patrulhamento ostensivo não se deve entender, conseqüência do exposto, qualquer atividade além da fiscalização de polícia: *patrulhamento* é sinônimo de *policciamento*.

A outra exceção está implícita na atividade-fim de defesa civil dos Corpos de Bombeiros Militares. O art. 144, § 5.º, se refere, indefinidamente, a *atribuições legais*, porém esses cometimentos, por imperativo de boa exegese, quando se trata de atividade de *polícia de segurança pública*, estão circunscritos e limitados às atividades-meio de preservação e de restabelecimento da ordem pública, indispensáveis à realização de sua atividade-fim, que é a *defesa civil*. O limite, portanto, é *casuístico*, variável, conforme

exista ou não a possibilidade de assumir, a Polícia Militar, a sua própria atividade-fim em cada caso considerado.

7. Conclusões

É inegável que a Constituição de 1988 trouxe maior nitidez ao sistema nacional de segurança pública. Procurou-se definir mais precisamente as funções e os órgãos policiais, bem como articulá-los entre si e, a nível político, com as funções e órgãos de atuação extraordinária, nos casos previstos de estado de defesa e de estado de sítio.

Mas isso é pouco. É preciso ter em mente que a atividade de polícia é caracteristicamente discricionária e, no caso da preservação e restabelecimento da ordem pública, ela deve ser empreendida de imediato, onde e quando houver ameaça ou violação, muitas vezes por um agente isolado.

Isso exige dos agentes de segurança pública, notadamente o policial militar, um excepcional juízo de adequabilidade, compatibilidade e proporcionalidade de sua atuação, em relação à ameaça ou violação enfrentadas, notadamente quando no emprego da força, de modo a conciliar a mais rigorosa observância da lei com o máximo de eficiência funcional.

Como se pode observar, essas qualidades não são encontradas espontaneamente. É necessário desenvolvê-las e condicionar os agentes da segurança pública a atuar segundo todos esses critérios. Tudo isso demanda tempo e, sobretudo, uma *doutrina*.

A Constituição referiu-se, amplamente, à necessidade de disciplinar-se o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (art. 144, § 7.º). No caso das Polícias Militares, além desse comando genérico, a doutrina de emprego da força deve obedecer a um *duplo* comando específico: à lei estadual, no que se refere à atuação policial-militar autônoma, e à lei federal, quando em hipótese de atuação policial-militar enquanto sob convocação federal, a nível de preservação e restabelecimento político da ordem pública.

Sem dúvida, pelo amplo espectro de atuação que, na Constituição de 1988, se confiou às Polícias Militares, inclusive com exclusividade, tornou-se imperativo o desenvolvimento de um novo conceito de atividade de preservação e de restabelecimento policial da ordem pública, perfeitamente articulado, a nível policial, com as demais organizações policiais e também a nível político, com as Forças Armadas. É uma missão que se deve cumprir não nas ruas, mas dentro dos quartéis e dos estabelecimentos de estudos policiais-militares. É uma missão que demanda o melhor do conhecimento e da experiência de nossas milícias. É uma missão ineludivelmente difícil.

Mas é uma missão indispensável e inadiável: a legalidade e a eficiência da atuação das Polícias Militares, bem como o atendimento das expectativas da população, o exigem. De minha parte, estou certo de que o senso de dever e o patriotismo dessas corporações, ainda mais uma vez, não faltarão nessa missão.