

# A Ordem Constitucional de 1988 e a Ordem Pública

ÁLVARO LAZZARINI

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Professor de Direito Administrativo na Polícia Militar do Estado de São Paulo (Academia de Polícia Militar do Barro Branco)

## SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Ordem pública e segurança pública.* 3. *Polícia administrativa e polícia judiciária, polícia de preservação da ordem pública e polícia de segurança.* 4. *Órgãos policiais na Constituição de 1988.* 5. *Conflitos de atribuições entre os órgãos policiais.* 6. *O Juizado de Instrução Criminal.* 7. *Conclusões.*

### 1 — *Introdução*

Atribui-se a Honoré de Balzac a afirmação de que “os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna”.<sup>1</sup> Ela o é porque, na realidade, as nações podem deixar de ter as suas forças armadas. Nunca, porém, podem prescindir de suas polícias, da sua força pública.<sup>2</sup>

---

\* Palestra no SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, para o desenvolvimento do Sistema de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, proferida no Auditório do Quartel do Comando Geral da Polícia Militar do Estado da Bahia, em Salvador (Bahia), no dia 9 de setembro de 1991.

1 *Super Interessante*. Ano 2, nº 5, maio de 1988, Ed. Abril, São Paulo, p. 82.

2 LAZZARINI, Alvaro *et alii*. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, 2ª ed., 1987, Forense, Rio de Janeiro, p. 19.

A idéia de Estado, com efeito, é inseparável da idéia de polícia e o poder de polícia é o fundamento da ação de polícia, como afirma o grande administrativista brasileiro José Cretella Júnior, invocando a lição de RAFAEL BIELSA.<sup>3</sup>

As Polícias Militares Brasileiras, bem por isso, são exemplos vivos do que se afirmou, porque, de um modo geral, são mais do que sesquicentárias, sem contar as suas origens portuguesas na Guarda Real de Polícia, vinda para o Brasil com a realeza, nos princípios do século XIX e da qual derivam não só as Polícias Militares do Brasil, como também, e em Portugal, a Guarda Nacional Republicana (GNR) que, com o dístico *Pela Lei e Pela Grei*, é a nobre herdeira das tradições dos *Corpos Militares de Polícia*, criados naquela nação.<sup>4</sup>

É, assim, cediço que, sendo inseparáveis as idéias de Estado e de Polícia, o fundamento da ação desta, a *ação de polícia*, será sempre o Poder de Polícia, na busca do *bem comum* que é missão primordial do Estado e de ninguém mais do que o Estado que, para tanto ele se constituiu. É missão a ser desenvolvida por meio de uma legislação adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional, fazendo-as convergir para o bem comum, pois, a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana.<sup>5</sup> Lembremo-nos que deve estar garantida a convivência pacífica de todos os cidadãos de tal modo que o exercício dos direitos de cada um não se transforme em abuso e não ofenda, não impeça, não perturbe o exercício dos direitos alheios.<sup>6</sup>

Dáí por que, como temos sustentado, a Polícia tem importância capital na realização do *bem comum*, cuja doutrina é destaque da Doutrina Social da Igreja. AGUSTIN A. GORDILLO, aliás, cuidando das relações da *Polícia* com o *bem comum*, observou que "promoción del bien común y prevención de peligros e perturbaciones que afectan al bien común no son, pues, términos disímiles ni mucho menos antitéticos: ambos significan exactamente lo mismo; el carácter que se imputa a la policía no tiene, pues,

---

3 CRETELLA JÚNIOR, José. "Conceituação do poder de polícia", *Revista do Advogado*, Associação dos Advogados de São Paulo, nº 17, abril de 1985, p. 53.

4 LAZZARINI, Alvaro. "A Instituição Policial Paulista". *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, São Paulo, v. 94, p. 10.

5 CRETELLA JÚNIOR, José. *Lições de Direito Administrativo*, José Bushatsky Editor, São Paulo, 2ª ed., 1972, p. 227.

6 CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1977, Forense, Rio de Janeiro, p. 335.

sentido”, porque. “al prevenir o reprimir, también (a Policía) promueve el bien común”.<sup>7</sup>

Para preservar o *bem comum*, em verdade, o Estado deve ter a sua Polícia, que não cogitará, tão-só, da sua segurança ou da segurança da comunidade como um todo, mas sim, e de modo especial, da proteção, da garantia de cada pessoa, abrangendo o que se denomina de *segurança pública* o sentido coletivo e o sentido individual da proteção do Estado.

Daí insistirmos em dizer que o *Poder de Polícia*, que legitima o *poder da polícia* e a própria razão desta existir, é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público e indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.

## 2 — *Ordem pública e segurança pública*

O estudo que ora é feito comporta examinar o que é *ordem pública* e o que é *segurança pública*.

Ambas as locuções, fique de início advertido, encerram conceitos jurídicos indeterminados.

Na *Enciclopedia Universal Ilustrada — Europeo-Americana*,<sup>8</sup> no verbete *orden*, dentre outros, encontramos o significado de que “El orden consiste en la acertada disposición de las cosas. El concepto de orden, por lo tanto, importa pluralidad real o ideal de seres, partes o propiedades”, razão de Santo Tomás, sob o aspecto teleológico, ter definido *orden* “diciendo que *es la recta disposición de las cosas a su fin*”, salientando-se após, que “Compréndese por esto que el orden público es la base fundamental de toda organización social y política. Cuando aquel falte, no puede existir el Derecho ni, por lo tanto, seguridad de las personas ni de la propiedad, con lo cual faltará la tranquilidad, la paz social, y la vida de los pueblos quedará a merced del más fuerte”.

JEAN RIVERO, porém, adverte não se poder confundir o sentido de ordem pública dado pelo direito privado com o sentido em matéria de polícia administrativa. As palavras são idênticas. Porém, ordem pública, no seu dizer, é coisa completamente diversa segundo diga respeito

<sup>7</sup> GORDILLO, Augustin A. *Estudios de Derecho Administrativo*, Editora Perrot, Buenos Aires, 1963, pp. 17 e 30.

<sup>8</sup> *Enciclopédia Universal Ilustrada Europeo-Americana*. Tomo XL, Espasa-Calpe, S. A., Madrid, Espanha, verbete *Orden*, pp. 119-195.

ao direito privado ou, então, ao direito público que é o que rege a polícia administrativa, malgrado ponto de vista em contrário de ilustres publicistas.<sup>9</sup>

A noção de *ordem pública* só pode ser nacional. Ela, reconhecida, é por demais incerta, porque varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país de uma época para outra.<sup>10</sup> A noção de *ordem pública*, em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida e resulta, no dizer de Salvat, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida. A noção obedece a um critério contingente, histórico e nacional.<sup>11</sup>

Atento às lições de Waline, Rivero, Paul Bernard e Vedel, JOSÉ CRETILLA JÚNIOR 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 um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente, formando-lhe o fundamento à segurança dos bens e das pessoas, à salubridade e à tranqüilidade, revestindo, finalmente, aspectos econômicos (luta contra monopólios, açambarcamento e a carestia) e, ainda, estéticos (proteção de lugares e de monumentos).<sup>12</sup>

LOUIS ROLLAND, ao cuidar da polícia *administrativa*, partindo de textos legais franceses, disse ter a polícia por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública, concluindo por asseverar que assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, pois a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo.<sup>13</sup>

BLAISE KNAPP, por sua vez, assevera que a ordem pública compreende a ordem pública propriamente dita, a saúde, a segurança, a moralidade e a tranqüilidade públicas, assim como a boa-fé nos negócios.

9 RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*, tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, 1981, p. 480.

10 Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 14.658, de São Paulo, *Revista dos Tribunais*, v. 219, p. 581.

11 Supremo Tribunal Federal, Sentença Estrangeira nº 1.023, da Suíça, *Revista dos Tribunais*, v. 148, p. 771.

12 CRETILLA JUNIOR, José. *Dicionário de Direito Administrativo*, 3ª ed., 1978, Forense, verbete *Ordem Pública*, p. 370.

13 ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif*, 9ª ed., 1947, Librairie Dalloz, Paris, França, p. 399.

E, em seguida, acrescenta que a *ordem pública propriamente dita* é a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado.<sup>14</sup>

Por fim, e para não nos alongarmos ainda mais, deve ser colacionado que PAUL BERNARD, na sua clássica *La notion d'ordre public en Droit Administratif*, atesta ser tradicional o entendimento de que a ordem pública é a ausência de agitações, ausência de desordens (*l'absence de troubles*), noção essa que, aliás, como adverte, está se alargando, como parece consagrar a jurisprudência à vista dos três elementos citados por Louis Rolland, retro-indicados.<sup>15</sup>

Em suma, a ordem pública é uma situação de fato oposta à desordem, sendo, portanto, essencialmente de natureza material e exterior, como sustentou o citado Louis Rolland, invocando a autoridade científica de Hauriou.

Se vaga é a noção de *ordem pública*, não menos é a de *segurança pública*.

Fiel às lições retro indicadas, em especial à de Paul Bernard, temos entendido ser a *segurança pública* um aspecto da *ordem pública*, ao lado da *tranqüilidade* e da *salubridade públicas*.

A *ordem pública*, portanto, é efeito da causa *segurança pública*, como também, acrescentamos, é efeito da causa *tranqüilidade pública* ou, ainda, é efeito da causa *salubridade pública*. Cada um desses aspectos que Louis Rolland afirmou serem aspectos da *ordem pública* e teve o apoio incondicional de Paul Bernard, cada um deles é, por si só, a causa do efeito *ordem pública*, cada um deles tem por *objeto* assegurar a *ordem pública*.

O nosso entendimento do que seja *segurança pública* é ser ela o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas,<sup>16</sup> 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,

14 KNAPP, Blaise. *Précis de Droit Administratif*, Editions Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Suíça, 1980, p. 20.

15 BERNARD, Paul. *La notion d'ordre public en Droit Administratif*, 1962. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, França, pp. 12 e 25.

16 PESSOA, Mário. *O Direito da Segurança Nacional*, Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/Editores, 1971, São Paulo, pp. 7 e ss.

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.<sup>17</sup>

Em outras palavras, como afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *segurança pública* é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a *ordem pública*, sendo esta o objeto daquela.<sup>18</sup>

### 3 — *Polícia administrativa, e polícia judiciária, polícia de preservação da ordem pública e polícia de segurança*

A dicotomia *polícia administrativa* e *polícia judiciária* tem gerado confusões no legislador e disputas entre duas instituições policiais de largas tradições: a denominada Polícia Civil e Polícia Militar.

Ambas, sabemos, são exteriorização de atividade tipicamente administrativa. A *polícia administrativa* é *preventiva*, regida pelas normas e princípios Jurídicos do Direito Administrativo, enquanto que a *polícia judiciária* é *repressiva*, exercendo uma *atividade tipicamente administrativa* de simples auxiliar da repressão criminal, que é exercida pela Justiça Criminal, pelo órgão competente, inclusive de outro Poder da Soberania do Estado que é o Poder Judiciário. Bem por isso a *polícia judiciária* é, embora manifestação da atividade administrativa do Estado, regida pelas normas e princípios de Direito Processual Penal.

O mesmo órgão policial, porém, pode ser eclético, porque age *preventiva* e *repressivamente*, ou seja, passa, necessária e automaticamente, da atividade policial preventiva para o exercício da atividade policial repressiva, dado que ocorreu ilícito que não conseguiu evitar. Há, então, a denominada *repressão imediata*.

Não é o rótulo do órgão policial que qualifica a atividade. O que a qualifica em *polícia administrativa* (preventiva) ou *polícia judiciária* (repressiva ou auxiliar) será, e isto sempre, a *atividade de polícia em si mesma desenvolvida*.

Isso está a demonstrar que a *linha de diferenciação* entre o que seja *polícia administrativa* (preventiva) e *polícia judiciária* (repressiva ou auxiliar) é bem precisa, porque sempre será a ocorrência ou não de um

17 DE PLACIDO e Silva. *Vocabulário Jurídico*, v. IV, 1ª ed., 1963, Forense, verbete *Segurança Pública*, p. 1.417.

18 FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo. "Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública", *Anais do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares*, fevereiro/1987, Belo Horizonte, Ed. Barvalle, p. 49.

ilícito penal, conforme demonstramos em nosso "Direito Administrativo da Ordem Pública", à vista dos autores estrangeiros e nacionais que nele transcrevemos, como também em outros trabalhos, tendo essa nossa posição acolhida por MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, no seu precioso *Direito Administrativo*, que acabou de editar, antes mesmo de conquistar, em renhida disputa, a cátedra titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no cargo vago deixado pelo festejado Professor José Cretella Júnior.<sup>19</sup>

Difícil, porém, é a distinção entre polícia *de segurança* e polícia *judiciária*. Seria esta polícia *de segurança*?

Diremos que não! JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, com efeito, após examinar as lições de Ranelletti, Guimarães Menegale concluiu que a polícia *de segurança* tem por objeto *prevenir* a criminalidade em relação à incolumidade pessoal, à propriedade, à tranqüilidade pública e social. Nela se incluem a polícia de roubos, a de estrangeiros, a do exercício de profissões.<sup>20</sup>

Esse o conceito de polícia *de segurança* que aceitamos, recordando o que dissemos anteriormente a respeito de *ordem pública* e de *segurança pública*, quando então consideramos *segurança pública* como um *estado antidelitual* que é aspecto ou elemento do conceito maior de *ordem pública*. A polícia *de segurança*, bem por isso, tem por objeto *prevenir a criminalidade*, nos moldes apontados por José Cretella Júnior.

CARLO CONSONNI FOLCIERI, por sua vez, no verbete *Polícia Judiciária*, que escreveu para o *Novíssimo Digesto Italiano*, distingue-a da polícia *de segurança*, porque, "enquanto compreensiva de toda atividade discricionária de prevenção no resguardo de qualquer lei limitadora da liberdade e penalmente sancionada, a polícia *em sentido lato* tem sempre caráter de atividade administrativa, pelo qual é pleonasticamente a qualificação de polícia administrativa, constantemente usada. Ao lado do esboçado conceito de polícia *administrativa*, em sentido genérico, deve-se ter presente um outro que se pode dizer da polícia *em sentido estrito* e que, compreendendo apenas a atividade de prevenção referente às leis administrativas sancionadas penalmente, divide-se em tantas partes quanto são as leis a que serve de atuação. *A principal das referidas partes é a polícia de segurança, orientada a proteger os bens supremos de ordem pública, da paz e da tranqüilidade social; considerada a sua importância preponderante entre os vários ramos da polícia administrativa muitas das*

19 DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, Editora Atlas, São Paulo, 1990, p. 90.

20 CRETELLA JÚNIOR, José. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 59, Edição Saraiva, 1981, verbete *Polícia Administrativa*, pp. 183-185.

suas normas contêm uma série de princípios gerais aplicáveis a qualquer outro ramo (polícia sanitária, polícia industrial, polícia comercial)", acrescentando, então, que a polícia *de segurança* tem por objeto "uma atribuição complexa geral e opera com uma vasta atividade de observação e de coerção para garantir a conservação do direito, dos bens e das instituições sociais. Ela é mantida pelo uso de meios de execução e opera com procedimentos e métodos dinâmicos e com amplos poderes discricionários, pois age para impedir a violação da ordem e da segurança pública. A polícia judiciária, ao invés, tendo finalidade específica atinente à reintegração do direito violado, desenvolve de regra atividade preordenada àquela do órgão jurisdicional e é vinculada no exercício das suas funções à observância das rígidas normas estabelecidas pela lei processual penal. A função de polícia judiciária que se concretiza em uma atividade voltada para a realização do escopo processual, bem que seja de natureza administrativa — não se pode, portanto, recusar uma qualificação processual. De fato a dita polícia é ligada à administração da justiça penal de modo a constituir uma direta emanção dela, indiscutivelmente coordenada à esfera jurisdicional".<sup>21</sup>

Por não compreender só a polícia *de segurança*, que é exercida pelas autoridades de segurança pública e está a garantir a preservação da ordem pública, sustenta Aldo M. Sandulli ser a polícia *de segurança* nada mais do que uma parte da polícia administrativa.<sup>22</sup>

Por isso tudo que entendemos, como o fizemos em o *Direito Administrativo da Ordem Pública* e outros trabalhos, ser a denominada polícia *de preservação da Ordem Pública* (de manutenção da *Ordem Pública*, na semântica constitucional anterior), de que é parte a polícia *de segurança pública*, exteriorização da polícia administrativa na exata medida em que previne a desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas e procurando evitar a prática delituosa em sentido amplo (crimes e contravenções penais), no que se exercita a atividade de polícia *de segurança pública*. É, também, exteriorização de polícia judiciária, quando cuida da repressão delitual, como auxiliar da Justiça Criminal, sob regência das normas de Direito Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente, a que, sem que tenha natureza jurisdicional a sua atividade, deve fornecer, na repressão imediata, um primeiro material de averiguação e exame.

21 CONSONNI FOLCIERI, Carlo. *Novissimo Digesto Italiano*, v. XIII, verbete *Polícia Judiciária*, tradução do Desembargador Geraldo Arruda, *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, v. 89, pp. 34-37.

22 M. SANDULLI, Aldo. *Manuale di Diritto Amministrativo*, XII ed., 1974, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Nápoli, Itália, p. 675.



Dissemos em trabalho anterior sobre o mesmo tema<sup>23</sup> que 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. Em recente estudo produzido para os *Colóquios CONSTITUIÇÃO DE 1988/REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1993*, organizados pelo Instituto Tancredo Neves (Brasil) e Fundação Friedrich Naumann (Alemanha) e realizados em São Paulo de 9 a 19 de outubro de 1990 (Fase Preliminar), estudo esse que tivemos oportunidade de reproduzi-lo na Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais,<sup>24</sup> demonstramos, porém, que a temática “Da Segurança Pública” não se limita ao só artigo 144 da Constituição da República, tendo, isto sim, implicações outras de ordem constitucional vigente e que, por motivos óbvios, ali tratados, não comportam ser examinados nesta exposição limitada no tempo.

É possível, contudo, afirmar-se que o constituinte de 1988 procurou valorizar o principal aspecto ou elemento da *ordem pública*, qual seja, como já focalizado anteriormente, 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.

Lembremo-nos, a propósito, que *segurança pública* é conceito, como universalmente aceito, mais restrito do que o da *ordem pública*, esta a ser preservada pelas Polícias Militares (art. 144, § 5.º), às quais se atribuiu, além das atividades de polícia *de segurança* (ostensiva), as também referentes à *tranqüilidade pública* e à *salubridade pública*.

O mesmo constituinte de 1988, aliás, deixou bem patente que a *segurança pública* é dever do Estado, razão de ser direito e igualmente responsabilidade de todos (art. 144, *caput*), dando, outrossim, 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 (art. 144, *caput*), sendo um *estado antidelitual*, será

---

23 LAZZARINI, Alvaro. “Da segurança pública na Constituição de 1988”, *Revista de Informação Legislativa*, a. 26, n. 104, out./dez. 1989, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, pp. 233-236.

24 LAZZARINI, Alvaro. *Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas na Revisão Constitucional de 1993*, *O Alferes*, Academia de Polícia Militar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, a. 8, nº 25, pp. 47-61.

exercida, na República Federativa do Brasil, pelas Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, devendo ser lembradas, por assemelhação, as Guardas Municipais, porque integram a previsão do aludido Capítulo e art. 144, no seu § 8.º

Devemos observar, outrossim, que a *previsão constitucional é taxativa*, não podendo, portanto, ser criados outros órgãos policiais incumbidos da *segurança pública*, em quaisquer dos níveis estatais o que impede, por isso mesmo, que órgãos autárquicos ou paraestatais não previstos na norma constitucional exercitem atividades de *segurança pública*.

Observemos, também, que os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de *segurança pública*, por ser estas as que dizem respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas imediatas. 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 art. 144, § 5.º, final. Essa gama de atribuições do Corpo de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à *tranquilidade pública* e à *salubridade pública*, ambas integrantes do conceito da *ordem pública*, aliás, como amplamente desenvolvemos no nosso "*Direito Administrativo e Prevenção de Incêndios*".<sup>25</sup>

A Constituição de 1988, ao que entendemos, tratou de distribuir corretamente as atribuições decorrentes do Poder de Polícia, embora apresente alguns senões, como a inusitada previsão constitucional de órgãos policiais incipientes, como a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, cujas atividades melhor seriam absorvidas pelas polícias estaduais que são as verdadeiras responsáveis pela *segurança pública* no nosso sistema federativo que merece ser prestigiado.

Não previu, no entanto, órgão de *Polícia Fazendária*, importantíssimo para a conjuntura nacional nos denominados *crimes econômicos*, especialmente os conhecidos como do *colarinho branco*. Preferiu dar as atribuições, na órbita da União, à Polícia Federal, que, hipertrofiada na sua esfera de competência (art. 144, § 1.º), não tem condições humanas e materiais para atendê-la, em que pese o esforço dos seus integrantes, amparados por excelente esquema de *marketing*, em especial junto às emissoras de televisão.

Importante, em relação a tais órgãos, é deixar claro aos seus integrantes e ao povo que a ordem cronológica apresentada no art. 144 da Constituição da República, em absoluto, não indica um *escalonamento*

25 LAZZARINI, Alvaro. *Direito Administrativo e Prevenção de Incêndio, O Alferes*, Academia de Polícia Militar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 8, nº 27, out./dez. 1990, pp. 13-32.

*hierárquico*, que implicaria supremacia de um sobre o outro ou, ao inverso, subordinação de um para com o precedente na referida previsão do art. 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, tudo a demonstrar que cada um desses órgãos, a partir da Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, tem esfera de competência muito bem definida no seu art. 144.

Bem por isso em razão de sua investidura no órgão policial a que pertença, os seus agentes públicos têm a correspondente *autoridade policial*, conforme tratamos, longamente, no nosso *Direito Administrativo da Ordem Pública*<sup>26</sup> e mais especificamente em trabalho sobre *Autoridade Policial do Policial Militar*.<sup>27</sup>

É na área de atuação sua e nos seus estritos limites *constitucionalmente previstos* (a Constituição de 1988, em tema de *segurança pública e ordem pública*, não recepcionou a legislação infraconstitucional anterior), que essas pessoas físicas, que operam em nome do Estado no desempenho da atividade policial, 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 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, na forma da lei.

Lembremos, a propósito, a inigualável lição de CAIO TÁCITO<sup>28</sup> no sentido de que “A primeira condição de legalidade é a competência do agente. *Não há, 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*”.

26 LAZZARINI, Alvaro. *Obra e ed. cit.*, pp. 52 e ss.

27 LAZZARINI, Alvaro. *Autoridade Policial do Policial Militar, O Alferes*, Academia de Polícia Militar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Imprensa Oficial do Estado, Belo Horizonte, a. 5, abr./mai./jun./1987, v. 13, pp. 17-32.

28 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.

Bem por isso, e por exemplo, insofismavelmente, desde a vigência da Constituição de 1988, às Polícias Cíveis só compete o exercício de atividade 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 (polícia *de segurança*) e, pois, polícia *administrativa*, necessária e automaticamente, diante da infração penal que não pode evitar, deve proceder à *repressão imediata*, tomando todas as providências elencadas no ordenamento processual para o tipo penal que, pelo menos em tese, tenha ocorrido.

Lembremo-nos que a *repressão imediata* pode ser exercida pelo policial militar, sem que haja violação da norma constitucional, porque, *quem tem a incumbência de preservar a ordem pública, tem o dever de restaurá-la, quando de sua violação*, sendo isso que o povo dele espera.

A partir dessas providências, que representam a *repressão imediata* da Polícia Militar (e que não pode ser considerada como *área cinzenta* ou de *intersecção de atribuições* dada a norma constitucional em exame), chega a forma e o momento da Polícia Civil atuar, pois a ocorrência criminal lhe será transmitida, cabendo-lhe, 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 (cf., por exemplo, art. 33, parágrafo único, da vigente Lei Orgânica da Magistratura Nacional).

Isso quer dizer, na hipótese de que tratamos, que a atividade-fim da Polícia Civil ficou sendo só a polícia *judiciária*, nos estritos limites previstos no art. 144, § 4.º, da Constituição da República, não podendo e nem devendo, por isso, exercer aquela de polícia *administrativa*, nos melhores termos da doutrina nacional e estrangeira. O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, aliás, pela sua Colenda 1.ª Câmara Civil, tem deixado isso bem assente em tema de polícia *de trânsito*, que por ser tipicamente polícia *administrativa*, não mais pode ser exercida por ilustres autoridades de polícia civil, no Departamento Estadual de Trânsito — DETRAN.<sup>29</sup>

De outro lado, e ainda na exemplificação, 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

---

<sup>29</sup> Acórdão unânime, em 26-2-1991, no julgamento da Apelação Cível nº 128.875-1, de São Paulo.

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.

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, à exemplo de suas greves ou 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*. A *investigação policial militar preventiva*, aliás, é atribuição da Polícia Militar, conforme concluiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pela sua Colenda 4.<sup>ª</sup> Câmara Criminal, ao referendar a missão que policial militar desenvolvia, em trajes civis, e que culminou na prisão de traficantes de entorpecentes. Na oportunidade, foi salientado que os policiais militares, para que se considerem sempre de serviço são instruídos e treinados e essa é a conduta que deles reclama a sociedade.<sup>30</sup>

##### 5 — *Conflitos de atribuições entre os órgãos policiais*

Os órgãos de comunicação social, não raras vezes, noticiam conflitos entre órgãos policiais, que denominam de *atritos entre as polícias*. Eles ocorrem, com certeza, da superposição de meios, dispersão de esforços, busca de notoriedade por policiais. Nas raízes da divergência, podemos encontrar objetivamente uma mistura de desconhecimento da lei, sentimentos corporativistas e até classistas, busca de publicidade pessoal e num ano eleitoral, inevitavelmente, fins políticos. Todos esses fatores, aliás, são perfeitamente contornáveis desde que haja firme decisão por parte das autoridades governamentais de fazer cumprir a Constituição de 1988, como tivemos oportunidade de examinar em recente trabalho a respeito de *A Constituição Federal de 1988 e as infrações penais militares*.<sup>31</sup>

30 Acórdão unânime, em 21-12-1987, na Apelação Criminal nº 58.497-3, de Itanhaém, *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, 2º bimestre, mar./abr./1988, v. 111, p. 477.

31 LAZZARINI, Alvaro. "A Constituição Federal de 1988 e as infrações penais militares", *Revista de Informação Legislativa*, a. 27, n. 108, out./dez./1990, Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, pp. 147-154.

São, em verdade, os denominados *conflitos de atribuições internos* que, na arguta observação de JOSÉ CRETELLA JÚNIOR,<sup>32</sup> ocorrem a todo momento, com a “*luta ou choque de competência entre duas autoridades do mesmo Poder*, em matéria administrativa. São — dois agentes públicos que se julgam *competentes* — conflito positivo de atribuição — ou se julgam *incompetentes* — conflito negativo de atribuição — para o desempenho de determinado serviço público ou para o exercício de certa função. Ou para a edição de ato administrativo. Cabe ao superior hierárquico desses dois funcionários *de mesmo nível a resolução do conflito* e isso em decorrência da *hierarquia*. Dirimindo imediatamente o *conflito*, cessa a disputa, porque o superior decidiu *de plano* a quem cabe a *tarefa*. Se os funcionários forem de níveis diferentes, sobe-se na escala hierárquica, até chegar-se ao *superior comum aos dois* e a este cabe dirimir o *conflito de atribuição suscitado*”.

Do mesmo sentir, também, MÁRIO MASAGÃO quando assevera que “os conflitos de atribuições entre órgãos subordinados ao poder executivo são resolvidos pelo primeiro superior hierárquico comum aos conflitantes”,<sup>33</sup> obviamente observados os preceitos legais.

Cabe, pois, aos governantes (Governador ou Secretário da Segurança Pública) a vontade política de por cobro a qualquer *conflito de atribuição* entre os dois segmentos da polícia estadual. Para isso é que a Constituição de 1988, no seu art. 144, § 6.º, previu a subordinação aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios das polícias militares e corpos de bombeiros militares, juntamente com as polícias civis. Eles devem, portanto, assumir a responsabilidade perante o povo que os elegeram.

O *conflito de atribuição*, porém, complica-se quando os órgãos de entes estatais diversos, cabendo a solução, ao que entendemos, só ao Poder Judiciário se não se chegar a um entendimento e litígio houver.

O exemplo das Guardas Municipais é bem marcante, em especial agora após o II Congresso Nacional de Guardas Municipais, realizado nos dias 29 e 30 de agosto de 1991, na cidade de Americana, Estado de São Paulo, onde, após graves críticas às Polícias Militares, concluíram que é urgente a participação dos Municípios, com as suas Guardas, no combate à criminalidade, razão, inclusive, de criarem um Conselho Nacional das Guardas Municipais, tudo com apoio ao que consta da *Carta de Americana*,

32 CRETELLA JÚNIOR, José. “Conflito de Atribuições no Direito Administrativo”. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 291, pp. 56-57.

33 MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 6ª ed., p. 321, nº 516, 1977.

datada de 30 de agosto de 1991. do "eminente Professor de Direito Administrativo, Dr. José Cretella Jr., ratificando seu parecer inédito sobre Guardas Municipais".<sup>34</sup>

Dito parecer, por ser inédito, não nos chegou às mãos. Caberia, porém, aos interessados (art. 5.º, XVII, XIX, XXI, LXXIII, da Constituição de 1988) ajuizar a ação judicial adequada para dizer da ilegalidade e/ou inconstitucionalidade das leis e atos administrativos que concretizem tal intenção das Guardas Municipais agora submetidas a um Conselho Nacional.

Temos salientado, em nossas preleções, que a boa doutrina tem entendido, *de modo uniforme*, que a Constituição de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.<sup>35</sup> Isso equivale dizer que o Município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar, conforme afirma Toshio Mukai, entre outros.

Outro exemplo, e este grave, porque foi delegada parcela de Poder de Polícia a entidade de direito privado que invadiu, com apoio governamental paulista, atribuição indelegável da Polícia Militar do Estado de São Paulo na área do serviço de policiamento de trânsito. Em razão de convênio, empregados celetistas da Companhia de Engenharia de Tráfego — CET, uma sociedade de economia mista do Município de São Paulo, foram autorizados a autuarem veículos que trafegam pelas vias públicas, estando, até mesmo, a dirigir o tráfego desses veículos, devidamente uniformizados ("amarelinhos" ou "moças da zona azul").

O conflito de atribuições acaba de ser instalado perante o Poder Judiciário, através do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor —

34 II Congresso Nacional de Guardas Municipais. Americana, Estado de São Paulo, Carta de Americana e respectiva Pauta de Trabalhos, bem como Estatuto do Conselho Nacional das Guardas Municipais.

35 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6ª ed., 1990, Editora Revista dos Tribunais, p. 653; *idem*, *O Município na Constituição de 1988*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, p. 11; MUKAI, Toshio. *A Administração Pública na Nova Constituição Brasileira*, Editora Saraiva, São Paulo, 1ª ed., p. 42; GASPARI, Diógenes. *Parecer oferecido à Fundação Faria Lima — CEPAM e em monografia ainda inédita*; FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de. *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro, 7ª ed., p. 358; BEZNOS, Clovis. *Guarda Municipal, Cadernos de Direito Municipal*, Parecer, *Revista de Direito Público*, v. 78, p. 178; *Diário do Congresso Nacional*, terça-feira, 6 de novembro de 1990, Projeto de Lei nº 2.669-A, de 1989, pareceres, p. 11.656; LAZZARINI, Alvaro. "Da segurança pública na Constituição de 1988", *Revista de Informação Legislativa*, a. 26, n. 104, out./dez. 1989, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 236.

*IDEC*, havendo forte resistência por alguns segmentos da sociedade paulista a respeito da validade dessas autuações.

No último dia 30 de agosto de 1991, aliás, fizemos publicar artigo, demonstrando que a autuação é ilegítima, pois, a CET, entidade para-estatal, é pessoa jurídica de direito privado, certo que Poder de Polícia só pode ser exercido pela Administração Pública, enquanto *poder público* e não como particular.<sup>36</sup> No mesmo sentido, aliás, em outubro de 1984, em *Semana de Estudos do Trânsito*, realizada em São Paulo, como expositor em Painel sobre “Do Poder de Polícia”, sustentamos a ilegitimidade de tal proceder pelos empregados da referida paraestatal,<sup>37</sup> havendo, até mesmo, parecer — isso proclamado e que serviu de fundamentação para decisão de 23 de abril de 1984 do Conselho Nacional de Trânsito — CONTRAN.

## 6 — O Juizado de Instrução Criminal

Quando se estuda a temática da *segurança pública* é importante salientar que o *Juizado de Instrução* é o necessário instrumento aperfeiçoador do ciclo da persecução criminal, embora não tenha sido contemplado na Constituição de 1988, conquanto previsto no art. 124 do Projeto de Constituição (A), da Comissão de Sistematização.

Queiram ou não, a Justiça Criminal integra o *Sistema de Segurança Pública*, devendo, pois, harmonizar-se com os interesses da sociedade e os do acusado.

O policial, bem por isso, deve levar o fato que atendeu, imediata e diretamente, ao Juiz Criminal competente, apresentando o acusado, a vítima, as testemunhas e tudo o mais que se torne útil à persecução criminal, já presentes o representante do Ministério Público e o advogado, podendo este ser o da confiança do acusado. É a aproximação da Justiça Criminal com o povo. É a pronta resposta do Estado à ação criminosa. É a certeza da punição pelo que de criminoso foi feito. Não se converterá o Juiz em policial. E o policial ficará na sua nobre e espinhosa atividade de prevenir a prática delitiva e investigar as infrações penais que, efetivamente, dependam de outras investigações, tudo para dar mais e necessária tranqüilidade e segurança pública. O *inquérito policial*, que atravanca a *pólicia judiciária*, é fonte de corrupção, gerador de violências e fator

<sup>36</sup> LAZZARINI, Alvaro. *Trânsito — Multa de ‘amarelinhos’ não cabe no Estado de Direito*. Artigo publicado no caderno de “Justiça” de *O Estado de S. Paulo*, ed. de sexta-feira, 30 de agosto de 1991, p. 5.

<sup>37</sup> LAZZARINI, Alvaro. “Do Poder de Polícia”, *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, v. 98, p. 23.



de descrença da população na Justiça Criminal. Com o Juizado de Instrução, também, haverá economia ao erário público, que não mais terá de suportar despesas dúplices, isto é, a do quase sempre desnecessário inquérito policial e a do sempre necessário processo legal. Basta este, sem necessidade daquele, como temos sustentado ao longo dos anos.<sup>38</sup>

A previsão dos *Juizados Especiais para o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo* (art. 98, I, da Constituição de 1988) não se confunde com a instituição dos *Juizados de Instrução*, embora tenha dado um importante passo para chegar-se a este, conforme examinamos em estudo nosso,<sup>39</sup> que acabou por converter-se em projeto de lei, apresentado pelo nobre Deputado Federal Gonzaga Patriota, de Pernambuco, projeto de lei esse que, reunido a outros, foi aprovado recentemente pela Câmara dos Deputados e está, agora, no Senado Federal, merecendo, no entanto, atenção da Polícia Militar brasileira para evitar-se a quebra do denominado *ciclo completo de polícia*, pois existem forças que tentam evitar que o policial encaminhe diretamente o caso para o Juiz Criminal competente, continuando, portanto, o estado de coisas que se verifica na atualidade de o policial sempre depender de um órgão intermediário entre ele e o juiz, ou seja, depender da autoridade policial civil.

## 7 — Conclusões

Com todas essas considerações, agora, cabe aguardar que o legislador, nos termos previstos no art. 144, § 7.º, da Constituição da República de 1988, discipline a contento 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.

A proteção às pessoas físicas, ao povo, seus bens e atividades, só 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 plano, na sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura.

38 LAZZARINI, Alvaro. "Juizado de Instrução", *Revista de Informação Legislativa*, a. 26, n. 101, jan./mar./1989, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, pp. 197-206.

39 LAZZARINI, Alvaro. "Juizados Especiais para o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo", *Revista de Processo*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, a. 15, nº 58, abr./jun./1990, pp. 99-109.

Quando falha essa proteção, a *repressão imediata* há de ser feita pela Polícia Militar, pois, quem tem o *poder* de preservar a ordem pública, tem o *dever* de restabelecê-la quando violada, como decorre da própria norma constitucional (art. 144, § 5.º), que tem supremacia sobre qualquer outra infra-constitucional.

Bem por isso à Polícia Civil só restam as atividades pós-repressão imediata, na apuração do caso em si, isto é, da infração penal cometida ou tentada, salvo as de natureza militar (art. 144, § 4.º) e aquelas outras em que, pelas prerrogativas funcionais das autoridades supremas do Estado, como os agentes políticos, escapam à sua esfera de competência. A atividade da Polícia Civil não se compadece com ações ostensivas, porque é de investigação, onde não tem sentido qualquer ostensividade.

As Guardas Municipais devem ficar nos estritos limites de sua competência constitucional, não se imiscuindo nas atividades próprias de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública e, muito menos, servindo a interesses próprios do exercício de polícia judiciária.

O Poder de Polícia, finalmente, só pode ser exercido pela Administração Pública, enquanto *poder público*, como tal não se considerando empresas privadas, embora ligadas ao ente estatal. A Constituição de 1988 não autoriza delegação de poder de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública a nenhuma entidade particular, isto é, a nenhuma pessoa jurídica de direito privado, como o são as paraestatais.

#### *Bibliografia*

- BALZAC, Honoré. Revista *Super Interessante*. Ano 2, nº 5, maio de 1988, Editora Abril, São Paulo.
- BERNARD, Paul. *La notion d'ordre public en Droit Administratif*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1962, Paris, França.
- BEZOS, Clóvis. *Guarda Municipal*. Cadernos de Direito Municipal, *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 78.
- CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Forense, Rio de Janeiro, 1977.
- CONGRESSO NACIONAL, Diário do. Edição, de 6-11-1990, 3ª-feira, Projeto de Lei nº 2.669-A, de 1989, Pareceres, p. 11.656.
- CONSONI FOLCIERI, Carlo. "Polícia Judiciária". *Novissimo Digesto Italiano*, v. XIII, verbete traduzido pelo Desembargador Geraldo Arruda, *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, São Paulo, v. 89, pp. 34-37.

- CRETELLA JÚNIOR, José. "Conceituação do poder de policia". *Revista dos Advogados*, São Paulo, nº 17, abril de 1985.
- . *Lições de Direito Administrativo*. José Bushatsky Editor, São Paulo, 2ª ed., 1972.
- . "Ordem Pública". *Dicionário de Direito Administrativo*, 3ª ed., 1978, Forense, Rio de Janeiro.
- . "Policia Administrativa". *Enciclopédia SARAIVA de Direito*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1981, v. 59.
- . "Conflitos de Atribuições no Direito Administrativo". *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 291, pp. 56-57.
- DE PLÁCIDO E SILVA. "Segurança Pública". *Vocabulário Jurídico*, v. IV, 1ª ed., 1963, Forense, Rio de Janeiro.
- DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, Ed. Atlas. São Paulo, 1990.
- ENCICLOPÉDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA. Tomo XL, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, Espanha, verbete *Orden*.
- FIGUEIREDO MOREIRE NETO, Diogo de. "Revista Doutrnária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública". *Anais do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares*, fevereiro de 1987, Belo Horizonte, Ed. Barvalle.
- . *Curso de Direito Administrativo*. Forense, Rio de Janeiro, 7ª ed.
- GASPARINI, Diógenes. *Guarda Municipal*. Parecer, Fundação Faria Lima — CEPAN.
- GORDILHO, Agustin A. *Estudios de Derecho Administrativo*. Editora Perrot, Buenos Aires, Argentina.
- GUARDA MUNICIPAL. *Carta de Americana (30-8-1991)*, Estado de São Paulo.
- GUARDA MUNICIPAL. *Pauta de Trabalhos do II Congresso Nacional de Guardas Municipais*, Americana, Estado de São Paulo, 29-30-8-1991.
- GUARDA MUNICIPAL. *Estatuto do Conselho Nacional das Guardas Municipais*, agosto de 1991.
- KNAPP, Blaise. *Précis de Droit Administratif*. Editions Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Suíça, 1980.
- LAZZARINI, Álvaro. "A Instituição Policial Paulista". *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, São Paulo, v. 94.
- . "Da Segurança Pública na Constituição de 1988". *Revista de Informação Legislativa*, a. 26, n. 104, out./dez. 1989, Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília.
- . "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas na Revisão Constitucional de 1993". *Revista O Alferes*. Academia de Polícia Militar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, a. 8, nº 25, pp. 47-61, Belo Horizonte.

- . “Direito Administrativo e Prevenção de Incêndio”. *Revista O Alferes*, Academia de Polícia Militar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, v. 8, nº 27, out./dez. 1990, pp. 13-32, Belo Horizonte.
- . “Autoridade Policial do Policial Militar”. *Revista O Alferes*, Academia de Polícia Militar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, a. 5, abr./maí./jun. 1987, v. 13, pp. 17-32, Imprensa Oficial do Estado, Belo Horizonte.
- . “A Constituição Federal de 1988 e as Infrações Penais Militares”. *Revista de Informação Legislativa*, a. 27, n. 108, out./dez. 1990, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, pp. 147-154.
- . “Do Poder de Polícia”. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, São Paulo, v. 98.
- . *Trânsito — Multa de ‘amarelinho’ não cabe no Estado de Direito*. Artigo em o caderno “Justiça” de *O Estado de S. Paulo*, edição de 6ª-feira, 30-8-1991, p. 15.
- . “Juizado de Instrução”. *Revista de Informação Legislativa*, a. 26, n. 101, jan./mar. 1989, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, pp. 197-206.
- . “Juizados Especiais para o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo”. *Revista de Processo — REPRO*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, a. 15, nº 58, abr./jun. 1990, pp. 99-109.
- LAZZARINI, Alvaro *et alii*. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Forense, Rio de Janeiro, 2ª ed., 1987.
- M. SANDULLI, Aldo. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, Itália, XII ed. 1974.
- MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 6ª ed.
- MUKAI, Toshio. *A Administração Pública na Nova Constituição Brasileira*. Editora Saraiva, São Paulo, 1ª ed.
- PESSOA, Mário. *O Direito da Segurança Nacional*. Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/Editores, 1971, São Paulo.
- RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, Portugal.
- ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif*. Librairie Dalloz, Paris, França.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 6ª ed., 1990.
- . *O Município na Constituição de 1988*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 14.658, de São Paulo, *Revista dos Tribunais*, v. 219, p. 581.
- . Acórdão na Sentença Estrangeira nº 1.023, da Suíça, *Revista dos Tribunais*, v. 148, p. 771.