



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEC/INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
DAE/PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CAEAP- CENTRO DE ALTOS ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO
CURSO DE ALTOS ESTUDOS - CAE 2018



PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA: atribuição constitucional das Polícias Militares.

NafêzImamySinícioAbud Cury¹
Marcos Antônio Nunes de Oliveira²

RESUMO

Este trabalho analisa as atribuições constitucionais das Polícias Militares do Brasil estampadas no artigo 144, § 5º, da Constituição Federal – CF, especificamente no que tange à expressão “preservação da ordem pública”. O objetivo é a análise e o estudo da expressão jurídico-normativa do texto constitucional “preservação da ordem pública”, no escopo de definir com precisão a *mens legis* e a real atribuição constitucional das Polícias Militares do Brasil. Este propósito é alcançado mediante revisão bibliográfica. Do presente trabalho conclui-se que as Polícias Militares do Brasil até hoje realizaram apenas as funções de policiamento ostensivo (expressão que inclui o policiamento preventivo e repressivo imediato), de modo que a atribuição de preservação da ordem pública continua expressão típica de uma constituição semântica³ e dirigente, sem força normativa até os dias atuais. Situação essa que tem levado o País a uma segurança pública caótica e outorgado uma proteção deficiente aos direitos fundamentais de liberdade, vida, propriedade e paz⁴ dos cidadãos brasileiros.

Palavras-chave: Polícia Militar. Atribuição Constitucional. Preservação da ordem Pública.

INTRODUÇÃO

¹ Major da PMDF. Bacharel em Segurança Pública (APMB 1999). Bacharel em Direito (UDF 2007). Especialista em Direito Público com docência no ensino superior (Faculdade Anhanguera –LFG, 2011). E-mail: imamy79@hotmail.com.

² Coronel e Comandante Geral da PMDF. Graduação no Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares pela Academia de Polícia Militar de Brasília (1992). Bacharel em Direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (2001). Especialista em Direito Penal, Processo Penal, Docência do Ensino Superior e em Gestão Estratégica da Segurança Pública. Mestre em ciência política pelo Centro Universitário Unieuro de Brasília.

³ Definição de constituição de Karl Loewenstein, no sentido de que é uma Constituição a frente do seu tempo o que exige um amadurecimento da sociedade para fim de que tenha efetividade no seio social. (LOEWENSTEIN 1965).

⁴ Os constitucionalistas elencam a paz como um direito fundamental de quinta dimensão que deve habitar as regiões sociais e perpassar o direito em todas as dimensões. Definem a paz como pressuposto qualitativo da convivência humana e elemento de conservação da espécie (BONAVIDES, 2007).

As Polícias Militares no Brasil incorporam atribuições essenciais que se identificam com os próprios vetores de surgimento do Estado. É cediço em Teoria Geral do Estado, entre os contratualistas (especialmente Thomas Hobbes, John Locke, e Jacques Rousseau), que os homens se reuniram para a formação de um Estado para o único fim de que um ente superior lhes garantissem a vida e a propriedade. Sem pretensões de exclusividade, esse papel é desempenhado na sociedade brasileira primordialmente pelas Polícias Militares.

Um exemplo recente ocorrido no Espírito Santo, quando de um episódio da paralização da Polícia Militar daquele Ente Federativo, demonstrou na prática isso. Com a retirada das Polícias Militares das ruas, Juizes, Promotores e até Policiais Civis, sem falar de outros profissionais de atividades essenciais como educação e saúde, se recusaram a ir trabalhar em razão de não terem o mínimo de segurança.

Não foi por menos que a Constituição de República Federativa do Brasil – CF incluiu as Polícias Militares dentro do Título V que trata da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. No Capítulo III, do Título V, ao tratar da Segurança Pública, elenca as Polícias Militares no § 5º, outorgando ao Órgão as funções de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

É da mais mezinha hermenêutica jurídica o dogma de que a Constituição não pode conter palavras inúteis. Embora desde sempre setenha confundido a preservação da ordem pública com o policiamento ostensivo, esses são funções distintas.

Por policiamento ostensivo, desde há muito tempo tem-se a precisa definição da expressão. Esse abarca duas modalidades de policiamento. Uma, é o policiamento preventivo por meio da presença ostensiva das polícias fardadas (visualmente identificadas) nas ruas. A outra, a repressão imediata, que abrange a captura e a condução das prisões em flagrante delito. Com efeito, observa-se que são atribuições indissociáveis. Assim, a segunda nada mais é do que corolário da primeira no esqueleto de garantir a segurança pública pelo poder de intimidação do Estado.

Não obstante, se por um lado, no início, esses papéis repressivos e de intimidação das forças estatais eram suficientes para conter o estado de natureza dos homens e garantir ao conjunto social a vida e a propriedade (HOBBS apud DALLARI), por outro, a evolução da sociedade tornou esses papéis insuficientes para a garantia de tais direitos fundamentais. Não foi sem razão, destarte, que a Constituição Federal também outorgou o papel de “preservação de ordem pública” às Polícias Militares.

Contudo, no que tange a essa missão constitucional ela jamais foi desempenhada pelas Polícias Militares. E a realidade brasileira demonstra pelos elevados índices criminais que apenas o policiamento ostensivo já há muito não é mais suficiente.

É fato que nenhum dos Poderes do Estado até agora se atentaram que existe uma função constitucional de preservação da ordem pública afeta às Polícias Militares. Como se demonstrará abaixo, infraconstitucionalmente essa função tem sido atribuída de forma ineficiente e dispersa a diversos órgãos estatais. Órgãos criados especificamente para atuarem de forma fracionada em uma ou outra matéria referente à preservação da ordem pública. Fato que representa uma usurpação de funções constitucionais.

A preservação da ordem pública, como se demonstrará abaixo, é função diretamente relacionada ao policiamento preventivo, o que chamamos aqui de policiamento preventivo indireto.

Com efeito, apenas um órgão com a dimensão, estrutura e rígido regime jurídico como as Polícias Militares poderia cumprir esse desiderato constitucional que se confunde com a própria razão de existir do Estado. Seus servidores diuturnamente estão em todos os lugares das cidades como nenhum outro órgão do Estado. Desses, a Lei exige dedicação integral, além de estarem submetidos a um Código Penal Militar e a proibição de greve e de sindicalização.

A ordem pública é uma garantia constitucional em favor dos direitos à vida, propriedade e paz social. E as Polícias Militares uma garantia institucional para a proteção eficiente pelo Estado brasileiro destes direitos (FERNANDES, 2012).

Consoante o Art.10, inciso I, § 1º, da Portaria 981 – CIEP, na linha de pesquisa estudos em organizações policiais (PMDF, 2015), o tema contextualiza-se dentro de uma abordagem conceitual e empírica de natureza interdisciplinar. Nesse diapasão, o artigo é abordado sob a perspectiva do Direito Constitucional, da Teoria Geral do Estado, da Ciência Política, da Ciência Policial e da Sociologia.

Justifica-se o tema na fundamental necessidade da estrita observância da repartição das competências constitucionais. Também se justifica por sua característica de garantia de direitos fundamentais dos cidadãos, bem como da própria legitimidade do exercício dos poderes do Estado que, na verdade, são conferidos pelo povo.

Nesse espeque, tem-se o problema: o que seria a real dimensão dessa atribuição constitucional e as áreas de atuação afetas à Polícia Militar sob a perspectiva da “Preservação da Ordem Pública”?

A hipótese ora trabalhada é a de que diante da ampla significação do termo preservação da ordem pública e sua atribuição genérica às Polícias Militares, teria sido destinada a essa Instituição uma atribuição residual (FERRIGO, 2011). Com isso, competiria a ela atuar em todas as áreas relacionadas à ordem pública em que o texto constitucional não teria expressamente atribuído à função a dado órgão específico.

O objetivo geral do artigo é examinar a real dimensão da preservação da ordem pública nas áreas de atribuição afetas à Polícia Militar, segundo a percepção dos especialistas e conforme a legislação pertinente.

O objetivo específico, por sua vez é: definir o termo preservação da ordem pública; identificar na Constituição a repartição de competências no que tange as Polícias Militares quanto à preservação da ordem pública; investigar os poderes e atribuições necessários para garantir a ordem pública.

1 DEFINIÇÃO DE PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.

É da natureza das normas constitucionais o uso de conceitos abertos semanticamente. Isso é o que permite as Constituições se perpetuarem no tempo e

acompanharem a evolução da sociedade. Nesse diapasão, é tarefa dos aplicadores do direito a densificação normativados conceitos constitucionais de modo a outorga-lhes efetividade. Tarefa, diga-se de passagem, que não é exclusiva do Poder Judiciário, como bem elucida Peter Harbele (HARBELEapudFERNANDES, 2012) em sua **Teoria da Sociedade Aberta dos Interpretes da Constituição** (grifo nosso).

A expressão constitucional Ordem Pública é bem mais que um conceito jurídico indeterminado. Trata-se, em verdade, de uma cláusula geral. Nas Lições de Freddie Didier(DIDIER, 2018, p. 59) “cláusula geral é uma espécie de texto normativo, cujo antecedente (hipótese fática) é composto por termos vagos e o consequente (efeito jurídico) é indeterminado. Há, portanto, uma indeterminação legislativa em ambos os extremos da lógica normativa”.

Segundo Engisch (ENGISCHapudDIDIE, 2018), cláusulas gerais se contrapõem à técnica casuística, que é marcada pela especificação e determinação dos elementos que compõe sua hipótese de aplicação fática. Ou seja, as cláusulas gerais exigem concretização, ao contrário da técnica casuística que exige uma mera tarefa de subsunção, própria de disposições legislativas típicas e fechadas.

A diferença de uma cláusula aberta para um conceito jurídico indeterminado repousa na determinação ou não dos efeitos jurídicos. No conceito indeterminado a imprecisão é apenas nos pressupostos, de modo que as consequências jurídicas estão bem estabelecidas (BRAGA, 2009), ao contrário das cláusulas gerais.

Essa distinção é importante, pois é nesse sentido que o conceito de preservação da ordem pública permite ao legislador ordinário a proteção de uma sociedade em constante mudança e evolução sob dois aspectos. O primeiro se relaciona aos pressupostos, ou seja, à delimitação do conceito e a definição dos aspectos de desordem a merecerem a atuação das Polícias Militares. O segundo, às consequências jurídicas dessa atuação, permitindo ao legislador outorgar às Polícias Militares no cumprimento da preservação da ordem os mais diversos poderes administrativos, a exemplo de multas, destruição de edificações, apreensão de materiais, dentre outros.

Cumprir frisar que a obrigação do Estado na preservação da ordem pública é uma garantia fundamental para a proteção dos direitos fundamentais de vida, propriedade, paz social, e dignidade da pessoa humana. Assim, por se tratar de uma garantia fundamental, o conceito de ordem pública deve se vincular aos atributos da historicidade e da vedação do retrocesso social (CANOTILHO, 2002).

Como toda garantia fundamental a ordem pública é fruto de um processo histórico de emancipação da nação brasileira. Isso impõe limites ao legislador e aos demais Poderes do Estado, tanto no preenchimento do conceito de ordem pública, quanto na proibição de que a vida em sociedade sofra qualquer retrocesso em relação ao já alcançado (CANOTILHO, 2002). Tais observações são importantes e apresentam aspectos práticos, pois servirão de base para a elaboração de disposições normativas, em especial no que tange a ordem de polícia, como se explanará abaixo.

É forte no meio jurídico o reconhecimento da imprecisão e da variabilidade do conceito ordem pública (AQUAVIVA, 2000). A dificuldade da conceituação está no fato de que a ordem pública está indissolúvelmente ligada aos valores sociais vigentes em dado espaço e tempo.

O regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, aprovado pelo Decreto n. 88.777/1983, conceitua ordem pública em seu artigo art 2º, *in verbis*:

o conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis no 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.

Já no campo doutrinário, as definições de ordem pública são bastante diversas, embora convergentes, senão vejamos.

Para Furtado (2007, p.320), por sua vez, ordem pública é “a situação de legalidade normal, onde as autoridades exercem suas atribuições e os cidadãos a acatam”.

Já para Meirelles (1998, p. 535), ordem pública se divide sob um ponto de vista formal e material. Nesse sentido:

formalmente seria o conjunto de valores, princípios e normas que se pretende sejam observados em uma sociedade. Materialmente, seria a situação de fato ocorrente em uma sociedade, resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir um funcionamento regular e estável, que garanta a liberdade de todos.

Por outro lado, a terminologia “preservação” implica não apenas a simples manutenção de um status de ordem na sociedade, senão o pronto restabelecimento dessa ordem quando aviltada. As constituições pretéritas se referiam apenas à manutenção da ordem pública ao contrário da atual Constituição. Todavia, é certo que preservação alberga de igual forma a manutenção (FERRICO, 2012).

Segundo Neto (apud FERRICO, 2011), a expressão prevenção seria uma ampliação das missões das Polícias Militares. Nesse sentido, cabe às Polícias Militares a prevenção e a restauração em caso de quebra de ordem.

Destarte, pela supracitada definição legal e doutrinária, é possível deduzir, depois de rebuscada análise, que o conceito de preservação da ordem pública pode ser entendido como o conjunto de ações coativas capazes de manter a convivência harmoniosa e pacífica da sociedade, bem como prontamente intervir em qualquer situação que cause perturbação a essa ordem. Tudo isso exercido mediante o poder de polícia.

Em outro giro, a definição no ordenamento jurídico de poder de polícia se acha no Código Tributário Nacional – CTN, aprovado pela Lei Nº 5.072 de 25 de outubro de 1966, no artigo 78, *in verbis*: é a “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando, direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público”.

Não é por menos que os Manuais de Direito Constitucional (FERNANDES, 2012) chamam a função de preservação da ordem pública de polícia administrativa, em contraposição à chamada polícia ostensiva e polícia judiciária.

A expressão poder de polícia contida no conceito de preservação da ordem pública denota, como se demonstrará abaixo, a necessidade da criação de leis para o desempenho da atividade em epígrafe. Tais leis são especialmente exigidas nas etapas da ordem de polícia e sanção de polícia, contidas no ciclo do poder de polícia (NETO, 2009).

3 AS POLÍCIAS MILITARES NO CONTEXTO DA PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.

Atribui-se no artigo 144, § 5º da Constituição Federal - CF duas funções essenciais às Polícias Militares, quais sejam, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

É certo que desde sempre essa Polícia desempenha no País sua função de policiamento ostensivo. Todavia, no que tange à preservação da ordem pública, tem-se confundido essa função com o próprio policiamento ostensivo. Inclusive, até mesmo na maioria dos manuais de direito constitucional, não se observa essa distinção.

A competência de preservação da ordem pública vai muito além de evitar o cometimento de crimes mediante a presença policial. Essa é uma competência que se exaure na designação policiamento ostensivo. O que se denomina neste artigo de policiamento preventivo direto, como se explanará abaixo.

Na seara da hermenêutica constitucional é cediço que não se tem palavras inúteis no texto de uma constituição. Desse modo, diante de uma análise da atuação policial, tem-se constatado que todas as funções até então desempenhadas pelas Polícias Militares, salvo algumas raras exceções, se acham apenas dentro do conceito de policiamento ostensivo.

Até mesmo atuações que se poderiam confundir com a preservação da ordem pública, como o policiamento em grandes manifestações ou grandes eventos, nada mais representam do que preservar a paz diante da presença física do Policial Militar.

A preservação da ordem pública tem que ser algo diferente disso. Até mesmo para que se dê significação ao texto da Carta Magna e não se vilipendie a Teoria Geral do Direito Constitucional.

Nessas premissas, percebe-se de duas uma: ou essa função de preservação da ordem pública não tem sido realizada pelo Estado Brasileiro, ou tem sido realizada de forma deficitária por outras instituições usurpando as competências constitucionais das Polícias Militares do Brasil.

A repartição constitucional de competências e a consequente instituição de órgãos para atuar em áreas específicas dentro do estado nacional representa uma garantia constitucional. Essa garantia é definida na teoria do direito constitucional como garantias fundamentais institucionais. Isso porque não adianta apenas arrolar direitos fundamentais, pois alguns desses direitos exigem a existência de instituições para protegê-los e garanti-los.

Dessa forma, a preservação da ordem pública não poderia ser atribuída a outros órgãos como tem acontecido no Distrito Federal. A título de exemplo, na Capital Federal as ações de proteção do solo urbano e de fiscalização de ambulantes são atribuídas à AGEFIS. A regulação dos horários de funcionamento de casas noturnas e bares em periferias são atribuídos às Administrações Regionais. A fiscalização e multa pela perturbação do sossego público em razão de som alto ao IBRAN, entre outros.

Tais desvios das atribuições constitucionais ensejam, para além de uma usurpação de funções, também uma proteção deficiente (*untermassverbot*) dos direitos fundamentais de vida, propriedade e paz social (GRIMM *apud* STRECK, 2019). Como mencionado alhures, para se proteger direitos fundamentais o constituinte originário criou Instituições no Estado para tal fim. E uma das razões de existência das Polícias Militares é exatamente a manutenção da ordem pública.

Ora, outorgar a manutenção da ordem pública a órgãos que (por sua estrutura e pelo próprio regime jurídico de seus servidores) não são capazes de cumprir o papel de proteger os mencionados direitos fundamentais, proporciona uma defesa deficiente desses direitos (GRIMM *apud* STRECK, 2019) e inconstitucionalidade por omissão por parte do Estado.

Existe ainda mais uma razão para que se tenha atribuído à preservação da ordem pública às Polícias Militares. Como se observa, eventos como a favelização das cidades, a presença irregular de ambulantes nas ruas, a perturbação do sossego por som alto, dentre outros, ocasiona uma elevação incontestemente dos índices criminais.

Diversas teorias da criminologia, como a Teoria das Janelas Quebradas e outras Teorias Criminológicas da Escola de Chicago apontam que a desordem urbana está na raiz de diversos crimes. Até mesmo teorias criminológicas situadas mais em aspectos do indivíduo do que no ambiente, a exemplo da Teoria da Associação Diferencial (SUTHERLAND apud MAÍLLO, 2007), deixam evidentes que aspectos de desordem urbana ensejam um ambiente propício para desvios de conduta social e consequentes crimes.

É por essas razões que se defende no presente artigo que a ordem pública também deita seus propósitos no policiamento preventivo. O que aqui se passa a denominar de policiamento preventivo indireto. Este, como se discorre a seguir, se acha em um momento ainda antes do policiamento ostensivo. O policiamento ostensivo, por seu turno, aqui é denominado de policiamento preventivo direto.

Denomina-se policiamento preventivo indireto por ele não estar vinculado a inibição de crimes por meio da intimidação ocasionada pela presença policial. Senão de uma prevenção ainda mais efetiva que jaz na origem da pretensão delituosa. A manutenção da ordem pública no cenário do crime atua nos “gatilhos” sociais conhecidos e capazes de induzir a ocorrência de crimes (MAÍLLO, 2007).

Mesmo distanciando do conhecimento científico, proporcionado pela criminologia, e voltando para uma análise empírica, é possível notar tal vinculação da preservação da ordem pública com a prevenção de crimes com facilidade.

Basta notar como simples casos a envolver som alto entre vizinhos acabam em crimes violentos. A falta de instrumentos por parte dos policiais militares que atendem essas ocorrências, os quais na maioria das vezes nada podem fazer além do que pedir para que se abaixe o som, leva cidadãos a contendas.

A atribuição legal de um poder de polícia administrativa em casos tais, com os atributos da imperatividade e autoexecutoriedade, a exemplo de multas, apreensão do

som, dentre outros, resolveria com êxito a celeuma. Além do que respeitaria o princípio da *ultima ratio* do direito penal, de modo a priorizar o direito administrativo sancionador.

Outra constatação empírica é o fomento que a desordem pública pela criação de favelas incrementa ao crime. Basta se observar o problema do crime nas favelas do Rio de Janeiro. Outorgar poderes administrativos sancionatórios nesses casos às Polícias Militares, permitiria que, tão logo um barraco fosse levantado, a atuação fosse iminente. Por exemplo, o policial militar poderia imediatamente pedir apoio a um caminhão em seu Quartel e apreender todos os materiais empregados na edificação irregular.

Sem dúvida, diante deste último exemplo é fácil perceber como o problema do início de novas favelas no Brasil estaria solucionado. Ao contrário dos Órgãos até hoje criados para tal fim, com a atuação policial militar tudo ocorreria de forma rápida, eficaz, com menos gastos e sem o desgaste político ensejado por grandes operações de derrubada. Os mencionados Órgãos, tantopela falta de estrutura quanto por seu pessoal não poder estar em todos locais da cidade, promovem uma resposta tardia e ineficiente a essas ocupações.

Até mesmo teorias que não da criminologia, senão da moderna dogmática penal, demonstram a eficiência da atuação policial na esfera da preservação da ordem pública como aqui colocado. Stratenwerth e Hassemer nas respectivas Teorias da Proteção de Contextos de Vida em Sociedade e do Direito Penal de Intervenção apontam nessa direção. (MASSON, 2010)

Em sua Teoria, Stratenwerth (apud MASSON, 2010) assevera que o direito penal e a teoria da dogmática penal de proteção de bens jurídicos há muito tem se mostrado, diante da atual sociedade populosa e massificada, ineficaz. Assim, o autor propõe que se volte o direito penal para a tutela de normas de conduta retro mencionadas ao futuro, condutas que estariam no nascedouro da lesão aos bens jurídicos. Não obstante, tal teoria esbarra na criação de crimes de perigo abstrato, e na lentidão da justiça criminal.

É nesse diapasão que Hassemer (apud MASSON, 2010) defende retirar muitas dessas criminalizações do direito penal e levar para o direito administrativo sancionador. Este mais célere e eficaz, o qual embora com menos garantias jurisdicionais não enseje os deletérios e severos efeitos das penas de prisão.

Diante do acima exposto se pode perceber com muita clareza como, não apenas por emanar do texto constitucional, mas pela própria lógica e senso de tudo, a manutenção da ordem pública está afeta as Polícias Militares. Da mesma forma se percebe como a desatenção a esse ponto tem sido responsável pelo estado de caos da segurança pública em nosso país.

Bauman (1999), já assevera que a desordem pública gera sérios quadros no estado de paz e estabilidade na vida da sociedade. A ordem seria um meio regular e estável para os nossos atos, e um mundo em que a probabilidade dos acontecimentos não esteja distribuída ao acaso.

A desordem deságua num estado de caos e de conseqüente elevação de índices criminais, como uma reação dos indivíduos a essa realidade. O meio e a cultura se influenciam reciprocamente, sendo a desordem um meio para a formação de uma cultura delituosa (BAUMAN, 1999).

Assim, a desordem pública interage em um processo autopoiético (MATURANA apud GONÇALVES, 2012) na formação da cultura de determinada sociedade. O que acaba por fomentar atos como prostituição, tráfico de droga, dentre outros. Todas essas conseqüências da desordem, depois vêm a exigir a atuação da polícia militar. Todavia, dessa vez não preventiva, senão repressiva.

Por fim, preenchendo as hipóteses de incidência da cláusula aberta de preservação da ordem pública, pode se afirmar, diante da ampla significação do termo e sua atribuição genérica às Polícias Militares, que o constituinte teria destinado a essas Instituições uma atribuição residual (FERRIGO, 2011).

A Constituição estabelece uma exata distribuição de competências entre os serviços essenciais do Estado. A CF, dentre outras técnicas de distribuição de competências constitucionais, adota no que tange a preservação da ordem pública o método da atribuição residual de competências. Nesse diapasão, todas as funções relativas à preservação da ordem pública que não foram expressamente atribuídas a outros órgãos são de competências das Polícias Militares (FERNANDES, 2012).

Por tais motivos, necessita-se urgente da confecção de novos estatutos às Polícias Militares do Brasil. Esses estatutos, por possuírem natureza de leis ordinárias,

deverão conferir poderes imperativos (coerção indireta) e poderes de autoexecutoriedade (coerção direta) às Instituições. Como se verá abaixo.

4 PODERES ESSENCIAIS PARA GARANTIR A ORDEM PÚBLICA.

A função de garantia da ordem pública é exercida por meio da polícia administrativa (FENRANDES, 2012). Por sua vez, as ações de polícia administrativa são desencadeadas por meio do exercício do poder de polícia. O poder de polícia consiste em restringir as liberdades individuais em favor do interesse comum.

Neto (2009), acerca do poder de polícia, aponta a Teoria dos Ciclos do Poder de Polícia. Assim divide o poder de polícia em quatro fases: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia. Teoria que se mostra elucidativa e importante no escopo de demonstrar a indelegabilidade, bem como, a necessária presença de Lei em sentido formal em duas dessas fases, quais sejam, ordem de polícia e sanção de polícia.

A ordem de polícia se perfaz nas determinações legais que limitam os direitos individuais em favor do interesse público. Nesse aspecto, se faz cogente a existência de lei em sentido formal, haja vista o princípio constitucional da legalidade onde ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa a não ser em virtude de Lei (NETO, 2009).

De igual modo a sanção de polícia, que consiste na imposição de multas e outras atividades de coerção em razão do descumprimento das determinações legais, exige uma previsão legal (NETO, 2009).

Essa sanção de polícia pode corresponder a medidas de coerção direta e indireta. A coerção indireta se aplica por meio do processo de contraestímulo à desobediência das limitações individuais impostas pela ordem de polícia. São exemplos as multas. Por outro lado, a coerção direta implica medidas que impõem a própria restituição do *status quo* alterado pela infração à ordem de polícia. Assim viceja dentro do atributo da autoexecutoriedade, do que são exemplos à apreensão de bens e a derrubada de construções irregulares.

Para que as Polícias Militares possam desempenhar sua função de polícia administrativa e promover a preservação da ordem pública é necessário que haja leis regulando as ordens de polícia e as sanções de polícia. Para cada desordem que se julgue necessária à intervenção do Estado deve haver uma disposição legal.

Um ambiente propício nesse sentido seriam as próprias leis orgânicas das Instituições Policiais Militares. Por sua natureza de leis ordinárias, bem como pelo seu fim de regular o funcionamento, prerrogativas e deveres das Instituições, teria o êxito de impor as Polícias Militares à preservação da ordem pública.

A preservação da ordem pública, por sua característica de cláusula aberta, exige uma constante inovação legislativa no que tange aos aspectos de desordem a serem reprimidos. Destarte, leis ordinárias emanadas dos entes federativos, definindo ordens de polícia e sanções de polícia, deve ser outro instrumento para abarcar casos pontuais de desordem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição ao atribuir a função de preservação da ordem pública às Polícias Militares, outorgou à Instituição não apenas um viés de polícia administrativa, mas também um escopo de prevenção indireta (a despeito da prevenção direta ínsita ao termo constitucional policiamento ostensivo). Isto porque, como se pôde observar, as atividades de preservação da ordem pública afetam indiretamente a ocorrência de crimes.

Para Fernandes (2012), a preservação da ordem pública designaria a polícia administrativa, enquanto que o policiamento ostensivo designaria a polícia visualmente identificada para a prevenção de crimes. Por polícia administrativa entender-se-ia, então, aquela responsável por limitar direitos individuais em benefício de um interesse comum, ou seja, do interesse público.

Durante o presente trabalho foram constatadas razões pragmáticas e científicas para que o constituinte originário atribuísse à preservação da ordem pública às Polícias

Militares. Pragmaticamente, por ser um problema que envolve a vida social em diversos aspectos, como mencionado alhures, apenas uma instituição com a dimensão da Polícia Militar, que inclusive é a única que está 24 horas nas ruas inserta no meio social, teria as condições materiais e humanas necessárias para atender a esse fim constitucional.

Observou-se existirem, além das supracitadas razões pragmáticas, outras razões de cunho científico para que as Polícias Militares exerçam a preservação da ordem pública. Nesse contexto, demonstrou-se que diversas teorias da criminologia justificam o desempenho das funções inerentes a preservação da ordem pública pelas Polícias Militares. Dentre essas teorias despontaram as Teorias da Escola de Chicago e da Associação Diferencial.

Ainda dentro das razões de cunho científico, constatou-se que a própria moderna dogmática penal aponta no sentido de a persecução penal se volte mais para condutas que se acham antes mesmo da cogitação do crime do que àquelas que ferem bens jurídicos. A Teoria da Proteção de Contextos de Vida em Sociedade e a Teoria do Direito de Intervenção são uníssonas às atividades de polícia administrativa, ou seja, às atividades de preservação da ordem pública.

Destarte, foram delimitadas no presente artigo quais as atividades estatais que estão vinculadas à atribuição de preservação da ordem pública. O que se fez atendendo a natureza jurídica de cláusula aberta da expressão. Não obstante a variabilidade do termo ordem pública, percebeu-se existir dentro do Estado Brasileiro algumas funções a ela inerentes já bem consolidadas.

Nesse sentido, com fulcro na CF, algumas funções essenciais à preservação da ordem pública atinentes às Polícias Militares, puderam ser indicadas, entre elas: coibir o parcelamento irregular do solo urbano, impedir invasões de terras públicas, repreender a ação de ambulantes, determinar dentro de limites legais os horários de funcionamento de bares e casas de diversões noturnas próximas às áreas residenciais, coibir a perturbação do sossego público diante de som alto.

Assim, ressaltou-se a importância de se reformular os Estatutos Policiais Militares no escopo de trazer as prerrogativas necessárias, bem como que leis

ordinárias sejam elaboradas de forma a preconizar as limitações necessárias às atividades que possam vir a se mostrarem aviltantes a ordem pública em dado seio social.

Por tudo exposto, conclui-se que o objetivo geral do presente artigo foi alcançado e respondeu ao desiderato de examinar a real dimensão da preservação da ordem pública nas áreas de atribuição afetas à Polícia Militar segundo a percepção dos especialistas e mediante a análise da legislação pertinente.

A Hipótese trabalhada foi confirmada. Diante da ampla significação do termo preservação da ordem pública e sua atribuição genérica às Polícias Militares, confirmou-se a atribuição constitucional residual de preservação da ordem pública que cabe a essas Corporações. Assim pôde-se afirmar que compete à Polícia Militar atuar em todas as áreas relacionadas à preservação da ordem pública em que o texto constitucional não teria expressamente atribuído essa função a dado órgão específico.

SUMMARY

This article analyzes the constitutional attributions of the Military Police of Brazil, as set forth in article 144, § 5, of the Federal Constitution - CF, specifically regarding the expression "preservation of public order". Such an approach is justified by the confusion that exists in relation about the two attributions of the Military Police recommended in the constitutional text, hitherto misunderstood as synonyms: ostensive police and preservation of public order. The objective is the analysis and study of the juridical-normative expression of the constitutional text "preservation of public order", in the scope of defining precisely the *mens legis* and the real constitutional attribution of the Military Police of Brazil. This purpose is achieved through bibliographic review. From the present study it is concluded that the Military Police of Brazil until today have performed only the functions of ostensive policing (expression that includes immediate preventive and repressive policing), so that the attribution of public order preservation continues typical expression of a semantic constitution and leader, without normative force until the present day. This situation has led the country to a chaotic public security and granted poor protection to the fundamental rights of freedom, life, property and peace of Brazilian citizens.

Keywords: Military Police. Constitutional attribution. Preservation of public order.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio Sobre o Conceito de Cultura**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**, 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília, em 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CTN.htm>. Acesso em: 13dez. 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 88.777**. Brasília, em 30 de setembro de 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88.777.htm>. Acesso em: 13dez. 2018.

BRAGA, Fernanda. **Qual a diferença entre cláusula geral e conceito jurídico indeterminado?**. Disponível em: <<http://www.lfg.jusbrasil.com.br>>. Acesso em 31 jan 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 23 ed. São Paulo: Malheiros. 2008

DISTRITO FEDERAL. Polícia Militar do Distrito Federal. **Portaria n. 981, 30 out de 2015**. Brasília. DF, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: Jus Podvim, 2012.

FERRIGO, Rogério. **A competência residual da Polícia Militar na Constituição Federal de 1988**. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br>>. Acesso em 22 ago. 2018.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAÍLLO, Afonso Serrano. **Introdução à criminologia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MASSON, Cleber Rogério. **Direito Penal Esquematizado**. 3^o ed. São Paulo: Método, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph De. **Vocabulário Jurídico**. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (ÜBERMASSVERBOT) à proibição de proteção deficiente (UNTERMASSVERBOT) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais**. Disponível em:

<http://www.prr5.mpf.gov.br/nucrim/boletim/2007_05/doutrina/doutrina_boletim_5_2007_proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.