PODER DE POLÍCIA

Prof. Manoel Mendes de Freitas ()*

I — O DIREITO — O ESTADO

Como já visto, o DIREITO é um princípio de adequação do Homem à vida em sociedade. O Homem, como animal social (na conhecida definição de Aristóteles), tende irresistivelmente para a vida em sociedade mas, para que esta possa desenvolver-se de forma racional, é imprescindível a existência de regras de comportamento. Visto objetivamente, o DIREITO é um conjunto de regras de conduta impostas coletivamente pelo ESTADO. O ESTADO traduz, pois, a evolução de um grupo, com o surgimento da NAÇÃO e a sua organização política, envolvendo os elementos “estrutura” e “funcionamento”.

Apreciando conjuntamente os dois conceitos — DIREITO e ESTADO — chega-se ao ESTADO DE DIREITO, vale dizer, ao ESTADO juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis.

A célebre divisão dos PODERES do ESTADO, levada a efeito por Montesquieu, ainda persiste: LEGISLATIVO, EXECUTIVO e JUDICIÁRIO.

Como a função precípua do LEGISLATIVO é a elaboração da LEI, ao estudo que ora se faz interessam, de forma especial, os PODERES EXECUTIVO (função administrativa) E JUDICIÁRIO (função jurisdicional).

Cabe ao ESTADO, por via do PODER EXECUTIVO (Administração Pública), a gestão dos interesses gerais da coletividade, movido e limitado pela lei, como representação da vontade da maioria. É o Poder Executivo, em última análise, o “Sindico” desse imenso “Condomínio” que é o Estado moderno.

* MANOEL MENDES DE FREITAS é Professor de Direito Administrativo para os Cursos de Doutorado e Mestrado da Academia de Polícia Militar e Juiz do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais.

Embora seja um animal social, que tende para a vida em sociedade, o ser humano traz em si, contudo, uma outra tendência que é, por paradoxal que possa parecer, a tendência à expansão individual e egoísta. Para contê-la, a regra de conduta dispõe da força necessária, sendo coativamente imposta pelo Estado.

Ao PODER JUDICIÁRIO, sempre que provocado (ação indireta), cabe aplicar a lei ao caso concreto, visando à composição dos interesses feridos, públicos ou privados.

O ESTADO, a partir da SEPARAÇÃO DOS PODERES (no caso, a adoção da expressão "SEPARAÇÃO" tem por fim realçar a repulsa à "CONCENTRAÇÃO", como fonte do totalitarismo), e redimindo-se da insensibilidade social do "Estado" de outrora (O Estado sou EU, conhecida expressão de Luiz XIV), passou a preocupar-se com a razão de sua existência, o Homem. De forma crescente, não se contentava mais com ser "Estado de Direito" mas, sem deixar de sê-lo, passou a um estágio mais sofisticado, qual o do "ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL" ou, simplesmente, "ESTADO DO BEM-ESTAR".

Para compensar, talvez, a melancólica constatação de que o DIREITO não prescinde da FORÇA, já que sem ela as regras de conduta não passariam de mero repto à razão, de simples convite ao "bem viver", e para desfazer de vez, a idéia de que a "criatura" (O Estado) voltou-se contra o criador (O Povo), a figura do ESTADO DO BEM-ESTAR representa a evolução alentadora, com profunda influência no comportamento da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA em relação ao administrado.

A ORDEM JURÍDICA colocou-se acima de todos e de tudo, sem privilégio, a começar pelo próprio ESTADO. Como pessoa jurídica de direito público interno, e, como todas as "pessoas" (naturais ou jurídicas), submeteu-se ele às regras gerais e abstratas de conduta, as "regras do jugo democrático".

No plano constitucional, foram-se sucedendo as fases da mutação social e política, com início na consagração dos direitos civis e políticos para, em crescente abrangência, atingirem-se os denominados direitos sociais e, finalmente, os direitos coletivos sem dono certo, os chamados "direitos difusos".

A respeito e em breve parêntese, não se pode deixar de aludir-se à interessantíssima obra "A TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS", da Editora Max Limonad, Série "Estudos Jurídicos" n.º 1, tendo como ilustres colaboradores, entre outros, os renomados Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira. A obra encerra uma conferência da Prof. Ada Pellegrini Grinover, sob o tema "A PROBLEMÁTICA DOS INTERESSES DIFUSOS". Dela merece destaque o trecho seguinte:

— "A necessidade de solução pacífica do conflito de interesses difusos, e sua tutela pelo ordenamento jurídico, são indiscutíveis.

A expressão "PODER DE POLÍCIA" evoluiu sob a influência de duas tendências principais, localizadas, a primeira, nos Estados Unidos e, a segunda, na França, Itália e Alemanha, principalmente.

No Brasil, assumiu-se o risco de uma conceituação legal, por via do Código Tributário Nacional, Art. 78:— "Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato e abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Em suma, é o PODER assegurado por lei ao Estado para a defesa do interesse coletivo, condicionando ou restringindo o uso e gozo de direitos individuais que possam afetá-lo, turbando, assim, o clima de bem-estar social considerado em seu mais amplo sentido.

3 — DIVISÃO

Não obstante as divergências existentes entre os autores de maior renome, pode-se resumir que o gênero PODER DE POLÍCIA abrange as espécies POLÍCIA ADMINISTRATIVA, POLÍCIA JUDICIÁRIA e POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.

A respeito, é indispensável ao aluno a leitura da obra, que já se pode dizer "clássica" a respeito do assunto, intitulada "DIREITO ADMINISTRATIVO DA ORDEM PÚBLICA", da Editora Forense.

O primeiro estudo é do renomado Professor e Desembargador Álvaro Lazzarini ("Polícia de Manutenção da Ordem Pública"). Depois de assinalar que "A Polícia Administrativa é preventiva" e a "Polícia Judiciária é repressiva", defende, com brilho, a tese de que "o mesmo órgão policial pode ser eclético, porque age preventiva e repressivamente", explicando que, "se um órgão estiver no exercício da atividade policial preventiva (polícia administrativa) e ocorrer a infração penal, nada justifica que ele não passe, imediatamente, a desenvolver a atividade policial repressiva (polícia judiciária) fazendo, então, atuar as normas de Direito Processual Penal, com vistas ao sucesso da persecução criminal" (Pags. 36 e 37). Citando Jean Rivero, salienta que "a polícia judiciária não tem uma missão diretamente repressiva; prepara a repressão penal", bem como que, "quanto à polícia administrativa, a sua ação prossegue, para restabelecer a ordem, depois de se terem verificado as desordens que se quer evitar" (Pág. 37. A seguir, a explanação vem enriquecida com interessante exemplo de cunho prático:— "Ora, na realidade, estão por vezes estreitamente confundidas: por exemplo, o agente que dirige o trânsito, ao aplicar uma multa, passa da polícia administrativa para a judiciária; o mesmo acontece com a polícia de viação, consoante socorra um automobilista em dificuldade ou proceda à verificação de um acidente" (Págs. 37/8).

Trata-se de interesses de massa, relativos à defesa do meio ambiente, à proteção de valores culturais e espirituais, à tutela do consumidor. E exatamente por sua configuração coletiva e de massa, caracterizam-se por uma conflituosidade, também de massa, que não se coloca no clássico contraste indivíduo x autoridade, mas que é típica das escolhas políticas. Quando a poluição de um rio afeta as populações ribeirinhas; quando os laboratórios químicos falsificam produtos farmacêuticos; quando as indústrias alimentícias fraudam milhares de consumidores; quando complexos industriais poluem bairros e cidades; quando petroleiros provocam danos ecológicos ou predadores exterminam a fauna; quando a indústria construtora deteriora o patrimônio artístico, histórico ou turístico, verifica-se de maneira contundente e até trágica a necessidade imperiosa e urgente de não deixar sem tutela esses interesses comuns.” (Pág. 31).

A obra, ao final, faz menção a interessantes exemplos da tendência jurisprudencial que se vem consolidando a respeito, como, por exemplo: da “legitimação de pessoa física para, em ação cominatória, obrigar empresa de economia mista a efetuar o tratamento de esgotos”; da iniciativa do Ministério Público requerendo “medida cautelar antecipatória de prova por danos biológicos provocados ao canal e praias de Bertiooga” e, em outro caso, ajuizando “ação cominatória acumulada com indenização por danos causados ao meio ambiente e ao sistema de abastecimento de água de Campinas” (Págs., 210, 237 e 241).

Completa-se, assim, o estudo preparatório útil para que o Aluno ingresse, com menos desconforto, na complexa e difícil área do “PODER DE POLÍCIA”.

O tema está dominado pela máxima de que “NINGUÉM ADQUIRE DIREITO CONTRA O INTERESSE PÚBLICO”; ao contrário, a prevalência deste é tão importante que legitima até o particular (qualquer um do povo, o membro da coletividade afetada) a defendê-lo pela via judicial, se não surtir efeito a tentativa de solução pelo ÓRGÃO PÚBLICO a que cabe, originariamente, o PODER-DEVER de agir no campo do PODER DE POLÍCIA.

2 — CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA

O vocábulo “POLÍCIA” originou-se do grego “politeia”, correspondendo-lhe a forma latina “politia”, de raro emprego e que pouco traduzia em confronto com o significado atual.

Aos poucos, foi-se tornando, porém, mais objetivo e claro o conceito para passar a abranger a atividade estatal voltada para a defesa dos interesses da coletividade concernentes à tranquilidade, à segurança e à salubridade públicas.

Não se pode, num Estado de Direito, exercer nenhuma atividade sem que, por lei, tenha sido assegurado o PODER para tal.

POLÍCIA ADMINISTRATIVA

A polícia administrativa está voltada para o exercício de atividades particulares e para o exercício de direitos concernentes a bens, também por particulares. A respeito dela é suficiente o que se encontra no livro adotado como básico para o curso ("Direito Administrativo Brasileiro", do Prof. Hely Lopes Meireles). As edições anteriores, como, por exemplo, a 2.^a, de 1966, contêm interessante estudo a propósito dos "PRINCIPAIS SETORES DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA" (começa na página 106), que será muito útil, especialmente se feita a necessária atualização da legislação citada. O Prof. José Cretella Júnior, em sua renomada obra "Tratado de Direito Administrativo" (Vol. V, "Polícia Administrativa", ed. 1968), não deixou, também, de aludir a vários setores da "Polícia Administrativa", constituindo, por conseguinte, outra preciosa fonte de consulta para os interessados.

Para evitar, portanto, que o presente trabalho adquira proporções muito grandes, cumpre passar, após a orientação retro dada, ao exame dos outros ramos do PODER DE POLÍCIA.

POLÍCIA JUDICIÁRIA E POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

Nestes dois ramos do PODER DE POLÍCIA, a preocupação é com as pessoas, consideradas em função de seu comportamento em relação a interesses públicos especiais, regendo-se a POLÍCIA JUDICIÁRIA pelo Direito Processual Penal.

Já advertido o Aluno sobre a possibilidade de atuação eclética do mesmo órgão (perfeitamente possível em relação à Polícia Militar), pode-se estabelecer, como regra geral, que a POLÍCIA JUDICIÁRIA participa de um procedimento complexo cuja culminância é a repressão penal, esta levada a efeito pelo Poder Judiciário, no exercício de atividade específica, só por ele exercida.

Sendo bastante conhecida, especialmente do Policial-Militar, a atuação da POLÍCIA JUDICIÁRIA, parece útil que se passe, logo, à POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA que, embora igualmente familiar, merece considerações mais profundas, pela importância do tema no que tange a ele, destinatário das considerações que ora são feitas, com preocupação meramente didática e, principalmente, de tornar mais fácil o estudo no desenrolar do "Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais", já que, para um estudo mais profundo, o que se recomenda é a consulta às grandes obras especializadas.

A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA é, caracteristicamente, PREVENTIVA. Por ela atua o Estado administrativamente, com a finalidade de manter um clima de tranquilidade pública fundamental para que se possa cogitar do BEM-ESTAR SOCIAL.

Para maior facilidade de distinção, algumas regras básicas podem ser estabelecidas.

No que concerne à POLÍCIA JUDICIÁRIA, dúvida não há quanto ao ponto de partida de sua atuação: a ocorrência (pelo menos presumida) de uma infração penal (crime ou contravenção). Conhecido o velho princípio de que não há crime nem pena sem lei que, previamente, os tenha definido, ao Judiciário cabe a tarefa final de definir a ocorrência de crime e fixar a pena aplicável ao infrator. O inquérito policial é um procedimento (de POLÍCIA JUDICIÁRIA) que inicia com a eclosão do que se supõe ser um delito penal e culmina com o relatório final e a remessa ao Poder Judiciário, tendo início, então, um outro procedimento. É o que está disposto no Art. 5.º do Código de Processo Penal:— “A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas jurisdições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

Preocupado com a preservação dos limites da POLÍCIA JUDICIÁRIA, já que os dos demais campos do PODER DE POLÍCIA estão envoltos por inúmeras dúvidas e divergências entre os estudiosos, peço vênias ao Eminentíssimo Prof. Álvaro Lazzarini para dele divergir quanto à inclusão da MULTA por infração às leis de trânsito no campo da Polícia Judiciária. Trata-se, a meu ver, de ato que pode ficar no âmbito da POLÍCIA meramente ADMINISTRATIVA (Polícia Administrativa ou Polícia de Manutenção da Ordem Pública). Lembre-se que a POLÍCIA ADMINISTRATIVA municipal, por exemplo, atua no campo da utilização dos bens imóveis para qualquer fim (residencial ou não), expedindo “Alvará de Construção”, fiscalizando, atuando na hipótese de infração, impondo MULTA. Só não dispõe de poder para a cobrança da MULTA de forma compulsória, levada a efeito por via do PODER JUDICIÁRIO.

ORDEM PÚBLICA

De início, lamento divergir do Eminentíssimo Professor Diogo de Figueiredo. A respeito, meu entendimento coincide com o do Eminentíssimo Prof. Álvaro Lazzarini (“Dir. Adm. da Ordem Pública”, Págs. 128 e 15, respectivamente). A noção de ORDEM PÚBLICA é muito mais ampla que a de SEGURANÇA PÚBLICA. Em 1975, sintetizou-se bem a renomada Escola Superior de Guerra:— “sendo o homem um elemento essencialmente gregário, não lhe bastará, apenas, a garantia da Segurança Individual. Ele precisará que o Estado também garanta, dentro da comunidade, aqueles aspectos que dão estabilidade às relações econômicas e sociais, preservando a propriedade, o capital e o trabalho para sua plena utilização no interesse social. Em síntese, que o Estado segure a ORDEM PÚBLICA dentro da qual estão situadas a SEGURANÇA INDIVIDUAL e a COMUNITÁRIA. “Obra citada, pág. 17, parte afeta ao Prof. Álvaro Lazzarini”).

Por um processo de “depuração” visando ao estabelecimento dos limites da abrangência das duas expressões — ORDEM PÚBLICA e SEGU-

RANÇA PÚBLICA — de observar-se, ainda, que a preocupação primordial, no campo desta, é com a preservação de um clima antidelitual, decorrente da observância dos preceitos da legislação penal comum.

Sendo a Constituição a “Lei Maior”, a pesquisa para a conceituação do que seja “ORDEM PÚBLICA” deve iniciar-se por ela. Como o presente trabalho é de desprezível profundidade, tendo por objetivo maior despertar o Aluno para o debate, indispensável para o melhor esclarecimento a propósito do árduo e complexo tema “PODER DE POLÍCIA”, é interessante observar que, na vigente Carta Magna, o legislador, com relação às Forças Armadas, utilizou o vocábulo “ORDEM” e, no que tange às POLÍCIAS MILITARES, “ORDEM PÚBLICA”. Infelizmente, tem-se observado que o legislador pátrio, em alguns campos, não se preocupa muito com o rigor terminológico, o que dificulta, sem dúvida, o trabalho do intérprete. Com relação, por exemplo, à destinação das Forças Armadas e das Polícias Militares, é interessante o que revela a pesquisa retroativa dos textos constitucionais pertinentes:

FORÇAS ARMADAS

CONSTITUIÇÃO VIGENTE

Art. 91

—“As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.”

CONSTITUIÇÃO DE 1967

§ 1.º do Art. 92

—“Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem.”

CONSTITUIÇÃO DE 1946

Art. 177

—“Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.”

POLÍCIAS MILITARES

CONSTITUIÇÃO VIGENTE

§ 4.º do Art 13

—“As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos...

CONSTITUIÇÃO DE 1967

§ 4.º do Art. 13

—“As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos...

CONSTITUIÇÃO DE 1946

Art. 183

—“As polícias militares, instituídas para segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas...

PONTES DE MIRANDA, em comentários à Constituição de 1967, foi objetivo:— “DESTINAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS — A diferença entre o art. 14 da Constituição de 1891 e o art. 177 da Constituição de 1946, cu o art. 92, § 2.º da Constituição de 1967, é só de palavras. Um diz o mesmo que o outro. Defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei é o mesmo que ser destinado à defesa da Pátria, no exterior, e à manutenção das leis, no interior, e ser obrigada a sustentar as instituições constitucionais.” (Comentários à Constituição de 1967, ed. 1967, Editora Rev. dos Tribs., pág. 388).

Sobreleva, portanto, a preocupação com a SEGURANÇA NACIONAL, definida como sendo “a situação de tranqüilidade e garantia que o Estado oferece ao individuo e à coletividade, para a consecução dos objetivos do cidadão e da Nação em geral.”

No ART. 153, § 5.º, a Carta Magna alude, novamente, à ORDEM PÚBLICA:

— “É plena a liberdade de consciência e fica assegurado aos crentes o exercício dos cultos religiosos, que não contrariem a ordem pública e os bons costumes.”

A menção à ORDEM PÚBLICA foi feita, também, nas Constituições de 1967 (Art. 150, § 5.º) e de 1946 (Art. 141, § 7.º). De acordo com os comentários de Carlos Maximiano, a expressão "ORDEM PÚBLICA E BONS COSTUMES", em seu conjunto, traduz a "MORAL PÚBLICA". E arremata:— "É esta a execução única, aplicada alhures a seita poligâmica dos Mormons, e no Brasil, contra ajuntamentos de fanáticos sertanejos dominados por falsos monges dissolutos" ("Comentários", ed. 1954, vol. 3, pág. 75).

À ORDEM PÚBLICA alude, também, o ART. 17 da denominada "LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL" (Dec.-lei n.º 4.657, de 4-9-42):

—"As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes."

Idêntica a redação do Art. 792 do Código de Processo Civil de 1939.

O grande jurista CLÓVIS BEVILACQUA, em comentários ao referido inciso, aduziu o seguinte:

—"A noção de ORDEM PÚBLICA é uma das mais inconsistentes do direito. Mas o senso jurídico percebe-a, sem dificuldade, no momento em que ele deve reagir contra o elemento que a perturba. É que ela se estende, tutelar, sobre toda a vida orgânica do Estado e, por isso mesmo, variam, consideravelmente, as possibilidades de ofendê-la. Intervindo os exageros de sensibilidade de um lado e as tendências invasoras de outro, faz-se a perturbação nos espíritos. Por isso o Instituto de direito internacional, há anos, fazia votos para que, em cada Estado, se definisse o que se devia entender por ordem pública (Revue de Droit Int. e Lég. Comp., 1810,p.334).

A EINFUEHRUNGSGESETZ propõe uma fórmula que, traduzindo, na essência, o mesmo pensamento consagrado em nosso art. 17 lhe dá uma outra expressão um tanto mais forte, do que a ordem pública. Peca, porém, por mais susceptível de aplicação abusiva: — "A aplicação da lei estrangeira não é permitida, quando acarreta ofensa aos bons costumes ou ao fim de uma lei alemã". Segundo a jurisprudência do reichsgericht, se dará ofensa ao fim de uma lei alemã quando entre o direito estrangeiro e o alemão houver "divergência de idéias políticas e sociais tão grandes que a aplicação da lei estrangeira ofenderia, diretamente, as bases da vida pública ou econômica alemã". Este conceito pouco difere do de "ordem pública; todavia, fundado nele, os tribunais alemães se consideram autorizados a afastar a aplicação de outras leis que, não interessando, propriamente à ordem pública, se acham em contradição com os princípios que, nos países civilizados, governam as relações sociais." (Código Civil Comentado, ed. 1953, vol. I, pág. 131).

Igualmente interessante a lição do grande Mestre a propósito dos BONS COSTUMES:

—“BONS COSTUMES são os que estabelecem as regras de proceder, nas relações domésticas e sociais, em harmonia com os elevados fins da vida humana. São preceitos da moral. Nem todos eles terão força para impedir a aplicação da lei estrangeira, a execução das sentenças ou a eficácia das convenções. Têm-na, porém, os que se referem, mais diretamente, à honestidade das famílias, ao recato do indivíduo e à dignidade social, “*quae laedunt pietatem, existimationem, verecundiam nostram*”, como dizia Ulpiano.” (“*Idem*”).

Com clareza e autoridade, o renomado Prof. OSCAR TENÓRIO não ficou distante da lição de Bevilacqua:

—“860. — Na impossibilidade de ser fixada e definida a ordem pública, há os que pensam ser proveitoso o trabalho de discriminação das normas da ordem pública. A empresa é temerária e de reduzido valor. Se a ordem pública é variável no tempo e no espaço, contraria a sua própria natureza pretender “concretizá-la”, traduzi-la na enunciação de um casuismo estéril.

862. — Ante a perplexidade em que ficamos, sendo impossível conceito fixo e geral da ordem pública, inclina-se a maioria dos autores para incluir na missão do juiz, tal o encargo de, em cada caso, apreciar a ordem pública.

872. — A Lei de Introdução não modificou, nesta parte, o direito anterior. O Artigo 17 mantém, substancialmente, o que se continha no Artigo 17 da Introdução. O direito estrangeiro não se aplica quando ofensivo à soberania nacional, à ordem pública e aos bons costumes. Os três casos exprimem, na realidade, a ordem pública.

873. — O conceito de soberania nacional, ou mais precisamente, de direito público, é certo e conhecido, enquanto que o de ordem pública é incerto.

Não há, todavia, argumentos que justifiquem um conceito de ordem pública distinto do dos bons costumes. Os preceitos de moral, as regras de proceder nas relações domésticas e sociais, a que se refere Clóvis Bevilacqua, para definir os bons costumes, emanam do conceito de ordem pública.” (Lei de Introdução ao Código Civil, 2.^a ed. aumentada, 1955, págs. 449 a 454).

O Eminentíssimo Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, julga necessário distinguir o conceito de ORDEM PÚBLICA para utilização pelo Judiciário e pelo Legislativo, do de interesse para o Executivo, menos amplo e

rarefeito. E coube, exatamente, ao Poder Executivo, a difícil, quase temerária tarefa de tentar definir a expressão ORDEM PÚBLICA, tendo-o feito por via do Decreto n.º 88.777, de 30-9-83, Art. 2.º, item 21: — “Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizada pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduz ao bem comum.” A redação mereceu sérias críticas do renomado Autor, que considerou incomparavelmente melhor o conceito adotado pela Polícia Militar do Rio de Janeiro: — “Ordem pública é o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva propiciado pelo poder público, que envolve, além das garantias de segurança, tranqüilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independentemente de manifestações visíveis de desordem.” Após concluir sua brilhante análise, o Prof. Diogo sintetiza seu respeitável pensamento: — “Ordem pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.” (Direito Administrativo da Ordem Pública, ed. 1986, págs. 134/38).

Pelos juristas retrocitados, percebe-se que o conceito de ORDEM PÚBLICA é tão amplo que, em última análise, abrangeria quase todo o campo de atuação do PODER DE POLÍCIA. Todavia, faz-se necessária uma delimitação de setores, para maior facilidade de estudo da matéria e, notadamente, para fins didáticos.

Após as considerações feitas, cumpre-me expor meu entendimento a respeito, menos por considerá-lo valioso que pela necessidade de ampliar-se o debate, já que tão importante e complexo é o estudo que a respeito se faz necessário.

A DIVISÃO que proponho é, também, tríplice: POLÍCIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS; POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA e POLÍCIA JUDICIÁRIA.

A POLÍCIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS incidiria sobre o exercício dos direitos individuais, especialmente os de uso e gozo de bens e os de exercício de atividades. No fundo, ter-se-ia mera alteração de rótulo, pois é nítido que corresponde à “POLÍCIA ADMINISTRATIVA” da classificação mais corrente, retro vista.

A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA abrange o que escapa ao campo da POLÍCIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS e da POLÍCIA JUDICIÁRIA.

Enquanto a POLÍCIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS atua no campo do exercício de atividades e de direitos concernentes a bens, as POLÍCIAS de MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA e JUDICIARIA voltam-se, fundamentalmente, para a conduta individual das pessoas, como membros de uma coletividade organizada e que aspira à vida de forma tranqüila, pacífica, segura, elevada (padrões morais), condizente com o estágio de desenvolvimento cultural da Nação.

No campo prático da catalogação objetiva de cada ato, contudo, nem sempre é fácil a tarefa de se estabelecerem, com absoluta clareza, os limites da POLÍCIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS dos da POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA, como já visto.

As POLÍCIAS de MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA e JUDICIARIA ficam a cargo de Corporações específicas. Fora de dúvida que as Polícias Militares poderiam exercer as duas atividades, como defende o Prof. Lazzarini. Cabe ao legislador escolher a fórmula que entende mais conveniente. Bons argumentos não faltam para a tomada de posição.

Caminhando para o final deste trabalho, pareceu-me de grande utilidade prática, para o Aluno não Bacharel em Direito, a lição do renomado Mestre José Cretella Júnior:— “O poder de polícia federal é exercido pelo Presidente da República, bem como pelos Ministros de Estado; o poder de polícia estadual é exercido pelo Governador, bem como pelo Secretário de Estado, através do Comandante Geral da Polícia Militar; o poder de polícia municipal é exercido pelo Prefeito, auxiliado, em alguns casos, pelo Secretário da Prefeitura. No entanto, em cada grau, as ordens emanadas concretizam-se por intermédio dos delegados administrativos ou policiais do poder superior.” (Dir. Adm. da Ordem Públ., pág. 175).

Como epílogo, parece útil lembrar ao Aluno, mais uma vez, que não pode prevalecer o DIREITO INDIVIDUAL quando em choque com o DIREITO da COLETIVIDADE. O PODER DE POLÍCIA surge como mecanismo de contenção dos ímpetus do individualismo em relação aos interesses superiores da COLETIVIDADE a que pertence o membro insurreto. Não se pode descurear, outrossim, o princípio da relatividade dos direitos. No Estado do Bem-Estar Social tudo tem uma destinação social. Até o direito de propriedade cede parcelas de sua primitiva incolumidade, sempre que o exigir o interesse qualificado da COLETIVIDADE. O PODER DE POLÍCIA, embora exercendo-se de forma quase sempre discricionária, como lhe é peculiar, não deve ser visto, todavia, como instrumento de cerceamento caprichoso e abusivo do direito individual mas, por ser-lhe da essência,

como veículo de salutar e necessária defesa do interesse maior, da coletividade, embora nem sempre coincidente com o interesse de cada um. Impossível, pois, sem o PODER DE POLÍCIA, chegar-se ao ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL.

A ação do Estado no campo da Administração Pública e, especialmente, no do PODER DE POLÍCIA desenvolve-se de forma imediata, dia-a-dia, instante a instante. O Agente Público no exercício do Poder de Polícia, sem deslembrar-se das lições do passado e sem deixar de precaver-se contra a álea do futuro, estará sempre “pronto para o serviço” (para utilizar-se expressão familiar aos prezados Alunos) na defesa dos interesses da coletividade servida, sempre atento, pois um instante de omissão poderá acarretar graves conseqüências. Como fuga à aspereza do tema, permita-me o paciente leitor encaixar, aqui, a bela e poética advertência de Vieira: — “Por uma omissão perde-se uma maré, por uma maré perde-se uma viagem, perde-se uma armada, por uma armada, perde-se um Estado... A omissão é um pecado que se faz não fazendo”. (Sermões Completos, Ed. José Aguilar, Tomo I, pág. 56/7).