

A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo: O artigo aborda a questão da segurança pública e da segurança política, caracterizando cada uma delas, e conceituando, dentro do contexto, a ordem política e a ordem pública. Apresenta as questões sob o prisma da Constituição Federal de 1988, detendo-se na posição das Polícias Militares no que diz respeito à preservação e restabelecimento da ordem pública. Apresenta o entendimento de "Polícia Ostensiva" e conclui mostrando como se deve pautar a atuação das Polícias Militares nas suas funções.

1 INTRODUÇÃO E CONCEITOS

1.1 Segurança Pública e Política

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

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

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

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

Digo-o porque, desde o início do nosso processo de industrialização, pelos anos trinta, os sucessivos governos foram indiferentes ao problema demográfico e às suas conseqüências sociais. Indiretamente, chegaram até a incentivar a natalidade irresponsável, com políticas tributárias e assistenciais equivocadas, ao mesmo tempo que ignoraram, durante sessenta anos, suas correlatas responsabilidades em termos de infraestrutura sanitária e educacional, para mencionarmos as mais trágicas omissões.

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

Assim, ironicamente, o Estado por nós constituído, que tanto descuroou da **segurança social**, tem agora conosco, a sociedade brasileira, um grande débito de **segurança pública**.

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

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

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

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

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

1.2 Ordem e Segurança

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

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

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

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

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

A segunda referência conceptual é à **segurança**.

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

Ela existe como função de garantia da ordem.

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

A segurança existe para evitar o comprometimento da ordem.

Em vários trabalhos procuramos mostrar o sentido desses dois termos, algumas vezes na honrosa companhia dos mais preeminentes publicistas, como na coletânea *Direito Administrativo da Ordem Pública*¹, aberta com o trabalho extraordinário, erudito e bem travejado de ÁLVARO LAZZARINI, e outras vezes em artigos isolados, como o que fiz publicar em 1988, sob o título "Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e de Segurança Pública", na *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal².

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

Certo de que, à semelhança do que ocorre com os grandes lineamentos do Direito Administrativo, é possível encontrar uma sistemática coerente, lancei-me à pesquisa de que resultou o segundo dos trabalhos referidos. Uma provocação teórica, sem dúvida largamente recompensada pelas conseqüências práticas advindas, mormente nessa quadra da vida

nacional, de alta demanda de definições políticas e jurídicas, na esteira e em complementação de uma Constituição que dedica, entre dispositivos esparsos, todo um capítulo à Segurança Pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

preservação da ordem pública pela ação dissuasória da presença do agente policial fardado.

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

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

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

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

Para maior clareza, tem-se preferido, por isso, sintetizar as duas idéias na palavra **manutenção**, daí a alguns autores parecer até mais adequada a expressão "*polícia de manutenção da ordem pública*".

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

6 POLÍCIA OSTENSIVA

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

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

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

A **ordem** de polícia se contém num **preceito** que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (Art. 5º, II), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias, pela Administração. Tanto pode ser um preceito negativo absoluto quanto um preceito negativo relativo. Nesta segunda hipótese, o legislador admitirá, satisfeitas certas condições, que se outorgue um consentimento administrativo.

pública como a paz social que, não obstante a atuação desenvolvida no estado de defesa, continuam ameaçadas ou violadas.

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

4 PRESERVAÇÃO E RESTABELECIMENTO POLICIAL DA ORDEM PÚBLICA

Aqui há hipótese única: a atuação policial é a forma normal e ordinária de preservação e restabelecimento da ordem pública.

Em outros termos, sempre que a ordem pública não estiver sendo tratada dentro do conceito da ordem política, sua preservação e restabelecimento se fazem pela atuação dos órgãos policiais do Estado.

A competência para a atuação policial se reparte entre a União (Art. 144, §§ 1º e 2º) e os Estados, inclusive o Distrito Federal (Art. 144, §§ 4º e 5º), dentro dos respectivos territórios e contida na ordem jurídica ordinária.

5 PRESERVAÇÃO E RESTABELECIMENTO POLICIAL-MILITAR DA ORDEM PÚBLICA

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

Em outros termos, sempre que se tratar de atuação policial de preservação e restabelecimento da ordem pública e não for o caso previsto na competência constitucional da Polícia Federal (Art. 144, I), da Polícia Rodoviária Federal (Art. 144, II), da Polícia Ferroviária Federal (Art. 144, III) nem, ainda, o caso em que lei específica venha a definir uma atuação conexa à defesa civil para o Corpo de Bombeiros Militar (Art. 144, § 5º), a competência é policial-militar.

Observe-se que a atuação da polícia civil não é, **direta e imediatamente**, de prevenção e restabelecimento da ordem pública e, por isso, não se confunde com a competência constitucional de atuação da Polícia Militar.

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

Os termos não se referem a atuações distintas senão que contidas uma na outra, pois a polícia ostensiva destina-se, fundamentalmente, à

preservá-la é que se torna necessário que o Estado desenvolva outras funções, de caráter **extraordinário**, para o exercício das quais o Poder Executivo vale-se da colaboração política do Congresso Nacional (Arts. 136, §§ 4º, 5º, 6º e 7º, e 137, *caput*, e 138).

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

Com efeito, ao tratar do estado de defesa (ordem política) a menção à ordem pública, nela incluída, é explícita (Art. 136, *caput*); ao tratar do estado de sítio, é implícita (Art. 137, 1); e, por fim, ao tratar da missão das Forças Armadas, a menção à ordem pública também vem incluída no gênero "ordem" (Art. 142), no caso, obviamente referida a todo o "*Estado e suas instituições*" e, em consequência, a toda organização juspolítica.

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

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

3 PRESERVAÇÃO E RESTABELECIMENTO POLÍTICO DA ORDEM PÚBLICA

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

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

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

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

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

Essa atuação política do Estado, exclusiva de altos órgãos federais, destina-se a preservar e a prontamente restabelecer tanto a **ordem**

Leis Orgânicas Municipais expandem as atribuições das respectivas guardas municipais, que a relação do Art. 144 é **taxativa**.

2.3 Níveis da Segurança Pública

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

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

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

- 1 — a polícia administrativa da ordem pública é a que realiza a prevenção e a repressão imediata, atuando em nível individual ou coletivo;
- 2 — a polícia judiciária é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando a repressão mediata, atuando em nível individual.

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

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

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

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

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

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

O nível **político** de segurança pública vai além da ordem pública; seu objetivo já é a **ordem política**. Como se pode depreender da leitura do Art. 136, *caput*, a ordem pública lá está referida em relação à defesa do Estado e das instituições democráticas. Isso indica que o valor jurídico tutelado não é apenas a ordem pública, pois para preservá-la bastam, em princípio, as funções policiais (Art. 144), mas a ordem política. Para

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

Essa dimensão metajurídica, a reconhecia ÁLVARO LAZZARI—NI, ao se referir a uma "*situação de legalidade e moralidade normal*" apoiado em autores como CALANDRELLI, SALVAT, DESPAGNET, FORTUNATO LAZZARO e GUILHERMO CABANELLAS³.

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

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

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

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

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

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

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

Insista-se portanto, principalmente neste momento em que algumas Constituições Estaduais criam novas instituições policiais, como polícia penitenciária, polícia metroviária, polícia técnica etc., e em que até

2 INSERÇÃO CONSTITUCIONAL

2.1 Ordem Política e Segurança Política

Procurarei ser breve, pois o político não é o tema central que aqui nos importa. Seu tratamento é, no entanto, necessário, uma vez que as relações de continência e de dependência apontadas exigem um bom conhecimento dos fundamentos constitucionais de cada um dos termos em estudo.

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

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

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

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

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

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

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

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

Enquanto o problema individual continua a receber tratamento pessoal ordinário, o problema coletivo de segurança política leva aos tratamentos políticos extraordinários, do estado de defesa e do estado de sítio, nos quais a própria ordem política, para se defender, é alterada.

2.2 Ordem Pública e Segurança Pública

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

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

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

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

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

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

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

A outra exceção está implícita na atividade-fim de defesa civil dos Corpos de Bombeiros Militares. O Art. 114, § 5º, se refere, indefinidamente, a **atribuições legais**, porém esses cometimentos, por imperativo de boa exegese, quando se trata de atividade de **polícia de segurança pública**, estão circunscritos e limitados às atividades-meio de preservação e de restabelecimento da ordem pública, indispensáveis à realização de sua atividade-fim, que é a **defesa civil**. O limite, portanto é **casuístico**, variável, conforme exista ou não a possibilidade de assumir, a Polícia Militar, a sua própria atividade-fim em cada caso considerado.

7 CONCLUSÕES

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

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

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

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

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

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

Mas é uma missão indispensável e inadiável: a legalidade e a eficiência da atuação das polícias militares, bem como o atendimento das expectativas da população, o exigem. De minha parte, estou certo de que

o senso de dever e o patriotismo dessas corporações, ainda mais uma vez, não faltarão nessa missão.

NOTAS

1. Rio de Janeiro, Ed. Forense, em 2ª edição, 1986/1987.
2. Brasília, a, 25, nº 97, jan./mar. 1988, ps; 133 a 154.
3. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça, in **Direito Administrativo da Ordem Pública**, op. cit., p. 7,8 e 13.

Abstract: Public Security in the Constitution. *This paper considers the issues of public security and political security, characterizing each one of them, and forming a concept of political order and public order within that context. It throws light on the question from the viewpoint of the Federal Constitution of 1988, mainly in what concerns the role of the Military Police in preserving and reestablishing public order. It provides the features of the so-called "policeman in uniform" and the outlines for the functions of the Military Police.*

Artigo recebido em 20/04/91