

TEMAS EM DEBATE

Direito administrativo da segurança pública

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

A vida do direito é um combate perpétuo para lograr a paz.

G. RIPERT

A ordem é o clima, o meio ambiente natural da paz, da qual é a causa e o resultado.

P. BERNARD

I — INTRODUÇÃO

As condições gerais de convivência dos grupos sociais estão pautadas por normas éticas que tanto podem assumir definição positiva, como serem costumeiras ou puramente morais. De qualquer forma, é nas instituições e mormente no Estado, a mais abrangente delas, que o homem busca a necessária garantia de que estarão asseguradas, ainda que num mínimo imprescindível à sua existência e incolumidade, aquelas condições gerais.

Levada a um extremo conceitual, em última análise, a função-síntese do Estado é prestar esta segurança: é garantir todos os valores que informam e propiciam a convivência pacífica e harmoniosa entre indivíduos, entre grupos, dentro da Nação e entre estados soberanos.

Todavia, neste limite, ficaria excluído o conceito de **desenvolvimento**, presente na consagrada dicotomia doutrinária segurança e desenvolvimento, cabendo àquela o papel de garantidora e a este, o de promotor de valores. Ambos se referem a valores de toda espécie, materiais e espirituais, mas enquanto a segurança está referida ao possível da estabilidade social, o desenvolvimento busca o possível do progresso humano, singular e coletivamente considerado.

Ora, o Direito oferece o quadro institucional em que essas duas macrofunções do estado contemporâneo deverão e poderão ser exercidas; desde o surgimento do constitucionalismo, como técnica política de racionalização do poder, por volta dos fins do século XVIII, há quase um consenso universal de que o estado deve se organizar e agir juridicamente.

Organização e ação submetidas ao Direito não significa, entretanto, que todo comportamento deve estar necessariamente **prescrito** em lei; há uma vasta área de ação que não se compadece com a

geometria social de prévias definições vinculativas e que, assim, demandarão juízos casuísticos de conveniência e de oportunidade — o que se denomina de **discricionariedade** — ou, até, além dos parâmetros da própria órbita jurídica — o que se denomina de **liberdade**.

O que se pretende, com a sujeição do estado à lei, é que ele aja de acordo com a lei (ou deixe de agir) quando ela o determina; que aja dentro dos limites da lei, quando ela abra alternativas de opção de tempo e de modo, e que não aja contra a lei, quando sua ação for livre.

Organizada a nação em estado e estabelecida a moldura jurídica para disciplinar o poder que ele passa a concentrar, surge a necessidade científica de discriminar seus campos e modos de atuação: é o discrimine das competências. É ainda tarefa das Constituições que, depois de estabelecerem as linhas gerais da competência (**Kompetenz von Kompetenz**, como ensinava P. LABAND), passam ao Direito Administrativo o trabalho de descer às espécies, sistematizando e definindo a ação do estado no que concerne aos princípios e normas que regem aquelas atividades que não sejam a criação da norma legal, no sentido estrito, pelos órgãos legiferantes, ou a sua aplicação às situações contenciosas, também no sentido estrito, pelos órgãos judicantes.

Desta maneira, o Direito Administrativo tem a seu cargo disciplinar a segurança que o estado proporciona através de todas as ações, juridicamente prescritas ou não defesas, que não sejam através da edição de norma legal (competência legislativa) ou de sua aplicação contenciosa aos casos concretos (competência jurisdicional), reservas dos Poderes Legislativo e Judiciário, respectivamente.

Cumprido, agora, descer ao conteúdo do próprio Direito Administrativo no intuito de caracterizar e delimitar seus campos específicos de atuação, em busca de uma correta taxinomia da modalidade de segurança que o título deste ensaio se propõe a examinar — a Segurança Pública. Para este fim, é usual a adoção de um critério histórico, partindo da expressão mais antiga da atividade administrativa até aquela que mais recentemente se somou ao elenco das funções do estado contemporâneo, no processo, ainda não sofreado, de hipertrofia que vem experimentando desde o Renascimento.

A primeira expressão da atividade administrativa do estado manifesta-se, em seus albores, no campo da segurança; mais precisamente, da segurança pública, como será examinado adiante, através de medidas restritivas e condicionadoras do exercício das liberdades e dos direitos individuais, visando a assegurar um mínimo aceitável de convivência social, ampliando-se até chegar à dimensão atual do **Poder de Polícia**.

Embora muito antigo, o Poder de Polícia veio a caracterizar o estado liberal por se constituir no máximo de atividade interventiva que lhe reconhecia o liberalismo burguês. Entretanto, quando come-

çaram a ruir os fundamentos do exclusivismo individualista do liberalismo, sob as pressões criadas e desenvolvidas pelo novo fenômeno — a sociedade de massa — o estado teve que assumir outras atividades além daquelas essenciais, tradicionalmente cumpridas, geralmente em conexão com o exercício do Poder de Polícia, para atender às crescentes demandas de bem-estar das populações que não tinham mais condições de serem satisfeitas a contento pela livre ação da empresa privada: surgia a amplíssima dimensão interventiva das atividades de **Serviços Públicos**.

Mas a expansão evolutiva da Administração Pública teria ainda que dar respostas mais complexas no campo da Economia. A Revolução Industrial, medrada em época de ampla liberdade econômica, havia acirrado insuportavelmente as desigualdades. Passava-se a exigir do estado nova modalidade de intervenção para disciplinar e até mesmo substituir-se as atividades privadas nos processos de produção, circulação e consumo das riquezas, principalmente no campo financeiro: estava configurado o **Ordenamento Econômico**, com todo seu mecanismo interventivo, expropriatório e monopolista que, de um lado, produziu o Estado do Bem-Estar Social, na feliz expressão de W. ROBSON, como evolução do Estado Liberal Burguês, e por outro lado também gerou o Estado Socialista, em que a pretexto de corrigir-se as desigualdades, hipertrofiou-se agudamente os institutos interventivos, expropriatórios e monopolistas, ao ponto de reduzir ao mínimo apenas suportável (quicá insuportável) as liberdades individuais.

Quase concomitantemente a necessidade de impor uma disciplina ao desenvolvimento do homem enquanto ser social, com direitos mais amplos além daqueles de que goza como indivíduo, singularmente considerado, cometeu também ao estado a tarefa de ordenar fenômenos como educação, saúde, trabalho, previdência, e outros, que acabaram por constituir um novo ramo interventivo — o **Ordenamento Social**.

Mas não parou aí, o Estado do Bem-Estar Social deveria experimentar ainda uma ampliação de atividades neste século. Independentemente de credo, doutrina ou ideologia, assomava a consciência de que o papel do estado deveria ampliar-se até ser o autor das condições dinâmicas da máxima realização da pessoa humana enquanto ser individual e enquanto ser social; em outras palavras, passa a ser um Estado da Plenitude Social. Para apressar o seu advento, não era bastante esgotar-se como garantidor da convivência pacífica e harmoniosa (através do exercício do **Poder de Polícia**), como prestador de **Serviços Públicos**, como organizador das riquezas no **Ordenamento Econômico** e disciplinador dos processos sociais mais sensíveis, no **Ordenamento Social**: foi necessário propiciar, por todos os meios a seu alcance, o acesso dos indivíduos, dos grupos econômicos e dos grupos sociais às condições de progresso, ado-

tando medidas capazes de incentivar e de mobilizar a iniciativa privada para somar-se à sua ação na prevenção do interesse coletivo. Estava definida a quinta modalidade de atuação do estado contemporâneo no campo da Administração e do Direito Administrativo: o Fomento Público.

II — O PODER DE POLÍCIA

Enquanto este desenvolvimento ocorria, expandindo e diversificando a atuação administrativa do estado, o Poder de Polícia, a mais antiga dessas atividades, sofria também uma evolução própria, adaptando-se às características das sucessivas fases históricas. O conceito de segurança, inicialmente circunscrito ao âmbito da convivência, notadamente da convivência pública, se foi ampliando para acomodar todas as garantias que o estado deveria propiciar, em todos os campos do agir humano. A necessidade de ordem abrangeria desde as relações interindividuais, passando pelas intergrupais, até à Nação e ao concerto internacional.

O poder de polícia, em suas manifestações arcaicas, nada mais era que a atividade destinada a manter uma ordem interna do grupo indispensável à sua própria sobrevivência. A ordem pública, então, estava assimilada à ordem interna do grupo, tal como chegou até nossos dias em publicistas, como GARRIDO FALLA (*Las Transformaciones del Regimen Administrativo*, Madrid, 1954, p. 113). Em razão desta indistinção, durante séculos a noção de **polícia** foi sinônima da de **administração**.

É com o sentido de administração que o vocábulo **polícia** chega à Alemanha durante a Renascença (cf. OTTO MAYER — *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1885, T. II, 1.º, § 18), derivado da ação de **polis**, grega, e da **politia**, latina, para designar todas as medidas pelas quais a autoridade mantém “a boa ordem da coisa pública” (“*Guter Stand des Gemeinwesens*”). A idéia da administração da cidade havia se expandido até abarcar todas as atividades administrativas do estado, com exceção daquelas ligadas à defesa externa (**militia**).

Foi esta acepção, demasiadamente generalizada, que a doutrina francesa acolheu, como se pode verificar no registro feito por H. LAFERRIÈRE, um dos precursores do Direito Administrativo, no seu *Cours de droit public et administratif*.

A afirmação da importância e a expansão do conceito do poder de polícia, que coincidiu, então, com o fastígio das monarquias absolutas (os Estados de Polícia), encontrou, com a ascensão do liberalismo, sua contenção e redimensionamento.

No direito alemão, invocou-se o direito natural, a mesma teoria que já havia justificado até o poder absoluto, para se iniciar a limitação do poder de polícia (ver OTTO MAYER, obra citada, V. II, L. I, § 18, b). No direito francês, a luta liberal culminava com o decreto

de 16 de agosto de 1790, da Assembléia Constituinte, proclamando-se o princípio constitucional da completa distinção entre as duas atividades. No direito norte-americano, outra via seria trilhada, a contenção jurisprudencial, iniciada com MARSHAL e culminada com a promulgação da 14.ª Emenda, para a proteção dos **vested rights**, versão constitucionalizada dos direitos naturais (CAIO TÁCITO, “O Poder de Polícia e seus Limites”, in *RDA*, V. 27, 1952).

Os progressos jurídicos produziram, no campo do Direito Público, o conceito do Estado de Direito, no qual, um dos indispensáveis suportes veio a ser a diferenciação e a separação das grandes atividades funcionais do estado — a divisão de poderes: a partilha institucional do poder estatal.

Esta evolução não só localizou, definitivamente, o poder de polícia como uma expansão dos poderes administrativos, que nas partilhas constitucionais cabem, maciçamente, ao Poder Executivo, como submetem-no à ordem jurídica. Em outras palavras, a ordem pública deveria ser mantida através de atividades administrativas **dentro dos limites da lei**.

Mas o Estado de Direito, que teve seus primórdios em clima liberal, “era abstencionista em seus começos”, como lembra GARRIDO FALLA, reduzindo a ordem pública à “tranquilidade de rua” (obra citada, p. 117) e isto levou à contenção do poder de polícia, fazendo-o minguar, quase à inexpressividade em vários campos em que hoje parece-nos imprescindível. Este recuo teria seu preço na multiplicação dos abusos das franquias do liberalismo que acabaram por provocar as reações, não menos exageradas, do socialismo, do estatismo e das ideologias totalitárias, que se seguiriam.

Entretanto, destacando-se entre as formas radicais e caricatas de reação aos abusos do liberalismo, evoluíram, por um caminho moderado, as correções que produziram o Estado do Bem-Estar Social. No seu bojo, ressurgiria o poder de polícia incorporando a tutela de novos valores convencionais à ordem pública.

Para justificar a intervenção corretiva dos desajustamentos, hipertrofias e deformações causados pelo liberalismo, o conceito de ordem pública, que adiante estudaremos, teve que sofrer alargamentos sobre várias formas de relações jurídicas, até mesmo sobre aquelas consideradas bastiões sagrados do Direito Privado.

A par de um Direito Civil, de índole individualista e liberal, de formação secular, alçou-se um Direito Administrativo nascente, direito de desiguais, direito de exceção, de preocupação coletiva e de cunho social. Estava deflagrado o fenômeno que, mais tarde, GEORGES RIPERT viria a denominar de “publicização do Direito Privado”. Na lição de SCHINDLER, a norma de Direito Público não surge e o legislador não impõe uma determinada forma de atuação ao particular, até que se haja demonstrado que a sociedade, por suas

próprias forças, é incapaz de realizar um fim de utilidade pública (Revista de Estudos Políticos, Madrid, n.º 47).

Este segundo surto histórico expansionista do poder de polícia, já doravante diferenciado dentre as atividades administrativas do estado, já perfeitamente balizado pelo Estado de Direito, é o que produziu sua atual concepção e presente dimensão nos estados democráticos contemporâneos.

Por outro lado, o antigo conceito de **segurança** ultrapassou os limites do Poder de Polícia. A segurança passou a ser uma preocupação em todos os campos e setores da vida humana, do indivíduo à sociedade nacional e desta à sociedade universal, enquanto que o Poder de Polícia, como atividade administrativa do estado, juridicamente referida, necessitava conter-se em seu conceito próprio, para continuar a distingui-lo de outras manifestações coercitivas do poder do estado, como, por exemplo, o poder de aplicar sanções individuais (repressão judiciária, prerrogativa do Poder Judiciário através de seus órgãos jurisdicionais) e como o poder de empregar toda a força disponível em ações de defesa (repressão operativa, prerrogativa do Poder Executivo através de suas Forças Armadas), o poder de intervir coercitivamente nos processos econômicos (Ordenamento Econômico), etc.

O certo é que, com esta dimensão, já encontramos, no começo deste século, uma conceituação bastante precisa em OTTO MAYER, "a atividade do Estado que visa a defender, pelos meios do poder da autoridade, a boa ordem da coisa pública contra as perturbações que as realidades individuais possam trazer". (*Le droit administratif allemand*, Paris ed. V. Girard & E. Brière, Tomo II, 1903, pp. 6 e 7).

Mais de três quartos de século e pouco teríamos a retocar neste conceito. Na verdade, não obstante os avanços doutrinários disponíveis, a atividade legislativa do estado, procurando atender ao que o Mestre de Estrasburgo chamou de "realidades individuais", perturbadoras da "boa ordem da coisa pública", age compatibilizando **in abstractu** o exercício das liberdades e dos direitos dos indivíduos e dos grupos, mas não pode prever e esgotar todos os comportamentos possíveis, **in concretu**, capazes de trazer prejuízo aos interesses coletivos na convivência social pacífica e harmoniosa. A solução é oferecer padrões legais genéricos de atuação preventiva e repressiva para a ação da Administração Pública, abrindo-lhe um campo de atuação **discricionária**, característica do Poder de Polícia.

O **Poder de Polícia** pode ser conceituado, assim, acrescentados esses aspectos, como **a atividade administrativa do estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando a assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética.**

Mas é necessário um alerta: a repressão que recai sobre a liberdade e incolumidade da pessoa não pode exceder, nem em intensidade nem em duração, o mínimo absolutamente indispensável à manutenção ou reposição da ordem pública. Enquanto que as demais formas repressivas que recaem sobre outros valores atinentes à pessoa, que não aqueles mencionados, remanescem sob a tutela da Administração, aqueles que implicam na inflicção de penas privativas da liberdade (ou da vida), são reservas do Poder Judiciário. Somente em estado de necessidade pública e de legítima defesa de seus agentes pode o Estado usar a força, além dos limites do Poder de Polícia, comprometendo a liberdade (e a vida) dos responsáveis por perturbação violenta da ordem pública, sujeitando-se, assim, à apreciação da existência desses pressupostos pela Justiça.

Esta distinção nos leva naturalmente às duas clássicas subdivisões de Polícia em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária e, em Polícia Administrativa Geral e Polícia Administrativa da Segurança Pública.

Não é escopo, neste ensaio, perquirir mais profundamente, se estas classificações são doutrinariamente boas ou alvitrar-se outras, como muitos autores já o fizeram. Nossa proposta tem objetivo mais prático: saber se esta distinção atende **satisfatoriamente** à necessidade de chegar-se a um conceito útil de Direito Administrativo de Segurança Pública. De nada servem as classificações se não tiverem interesse prático.

Embora em todos os casos estejam em jogo a segurança de valores de convivência social, a classificação em **Polícia Administrativa** e **Polícia Judiciária** atende ao modo de atuação da Administração e a classificação em **Polícia Administrativa Geral** e **Polícia Administrativa de Segurança Pública** atende ao objeto da atuação da Administração. HELY LOPES MEIRELLES é autor que fez clara distinção sobre a incidência do ramo que denomina **Polícia de Manutenção de Ordem Pública** — as pessoas — do ramo que denomina de **Polícia Administrativa (tout court)** — os bens, direitos e atividades (*in Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, 4.ª ed. Revista dos Tribunais, 1976, p. 104).

A ligeira divergência de nomenclatura não chega a comprometer o conceito; talvez a que o ilustre Mestre Paulista adote possa até ser mais apropriada, mas como **todas as polícias são administrativas**, atividades, que são, do estado enquanto Administração Pública, a qualificação de "administrativa", mesmo no ramo que trata da manutenção da segurança pública contra a ação turbativa de indivíduos, vale como expressão de uma preocupação de rigor sistemático.

Quanto à Polícia Judiciária, esta se distingue nitidamente da Polícia Administrativa, pelo objeto e pela finalidade da atuação.

Quanto à finalidade, a diferença está na repressão: enquanto no exercício da **Polícia Administrativa** a repressão é própria da Admi-

nistração que a emprega discricionária e executoriamente até restabelecer a ordem pública, no exercício da **Polícia Judiciária** a repressão é própria e exclusiva do Poder Judiciário, não cabendo o uso da discricionariedade e da executoriedade senão instrumentalmente, no estrito limite para a Administração lograr a apresentação do responsável pela violação à ordem pública, eventualmente tipificada como conduta punível, à Justiça.

Quanto ao objeto, a diferença reside na amplitude de ação da **Polícia Administrativa** que, para manter todos os aspectos da Ordem Pública, pode incidir sobre pessoas, individual ou coletivamente consideradas, sobre direitos, bens e atividades, enquanto que a ação da **Polícia Judiciária**, para submeter ao Poder Judiciário aquelas violações específicas da Ordem Pública, tipificadas como crimes e contravenções penais, recai apenas sobre a pessoa dos indivíduos, singularmente considerados.

Observe-se, de importância, que o poder repressivo do estado contra a perturbação da ordem, **se esgota** na ação discricionária e executória da Administração sempre que o interesse protegido for o amplo campo da **ordem pública** — e aí temos a **Polícia Administrativa**; diferentemente, o poder repressor do estado contra a perturbação da ordem, **não se esgota** na ação discricionária e executória da Administração, através da Polícia Judiciária, sempre que se tratar de perturbações que se inscrevam no campo mais restrito da **ordem jurídica** que tipifica condutas puníveis. Neste caso, a Polícia Judiciária age como instrumento da repressão reservada ao Poder Judiciário, este, sim, que a esgota.

Para a Polícia Judiciária, o poder de polícia é um meio, um instrumento de ação, para atingir a um objetivo: apresentar um delinqüente à Justiça. Para a Polícia Administrativa, o poder de polícia é um meio, um instrumento, para restabelecer executoriamente, pela dissuasão, de preferência, pela força se necessário, o império da ordem pública.

Outra consequência diferenciadora, é que o uso da força pela Polícia Judiciária se volta à coação legal de pessoas singularmente consideradas (indiciados e acusados) absolutamente necessária à sua condução à barra dos tribunais, que faz a repressão **a posteriori**. O uso de força pela Polícia Administrativa, preventiva e repressivamente, se dirige contra a ação de pessoas, singularmente ou coletivamente consideradas, que, na prática de ações, criminais ou não, ocasionem **perturbação da ordem pública**, fazendo a repressão **no momento** em que ela ocorra, até restabelecê-la.

JULIO SCANTIMBURGO, entre os administrativistas brasileiros, disse-o com a qualidade da boa síntese: “A **Polícia Judiciária**, também chamada **repressiva**, aparece **depois** de cometida a infração, age **a posteriori**, investiga os fatos já praticados”, enquanto que “a Polícia Administrativa, também chamada **preventiva**, age **a priori**, isto

é, tenta evitar que os delitos e outros fatos reprováveis sejam cometidos” (in **Elementos de Direito Administrativo**, São Paulo, Max Limonad, p. 68).

Estas observações põem em evidência um aspecto bastante interessante: a Polícia Administrativa é preponderantemente preventiva e excepcionalmente repressiva; sua maneira normal de atuar é a prevenção — evitar perturbação é ao que ela visa. A Polícia Judiciária, embora possa usar de meios coercitivos, não é preventiva nem repressiva (senão na medida em que sua atuação possa dissuadir a prática de delitos), ela é **preparatória** da repressão — levar o responsável **punível** pela perturbação à justiça, é ao que ela visa.

Também neste sentido se exprime MARCELLO CAETANO: uma vez ocorrido o **dano social**, expressão positivamente ampla, “importa atalhar de modo a restringi-lo sem o deixar ampliar” — isto seria Polícia Administrativa. “Por outro lado”, continua o Mestre, “se o caso do dano consistir na violação de uma norma penal, a impunidade do violador constituirá a confissão pública da ineficácia da lei e um incentivo a novas violações: há que intervir para investigar os termos em que se verificou a infração e descobrir o infrator, de modo a habilitar o Ministério Público a perseguir o responsável perante os tribunais. Este é o ramo de polícia chamado **polícia judiciária e que não é, de nenhum modo, uma atividade repressiva: a repressão dos crimes compete aos tribunais**”; (in **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**, Forense, 1977, p. 342 — grifamos no último parágrafo).

A esta altura, desponta que uma inequívoca definição do campo de estudo do **Direito Administrativo da Segurança Pública**, necessita de estribar-se em conceitos mais aprofundados de **Segurança Pública** e de **Ordem Pública**. Serão estes os próximos dois itens deste ensaio.

III — SEGURANÇA PÚBLICA

Dizer que alguém ou algo estão seguros equivale a afirmar que estão garantidos contra tudo o que, previsivelmente, possa se lhes opor. Não há garantia absoluta; logo não há segurança absoluta. Ela se apresentará sempre como um conceito relativo, produto do cotejo entre os riscos previsíveis e as garantias possíveis.

De qualquer forma, o sentido da segurança que tem sido desenvolvido muito nos últimos tempos, tanto nas relações internas das nações quanto nas relações internacionais, por autores de Política, de Estratégia e de Direito, é, basicamente, a garantia de preservação de valores. Estão, assim, implícitos na idéia:

- a) o quê se garante (valor)
- b) quem garante (autor da garantia)
- c) contra quem (ou contra o quê) se garante (perigo)
- d) com o quê se garante (fator da garantia)

Um estudo sistemático da segurança, ainda que breve, como se pretende neste trabalho, não pode se furtar a debulhar estes aspectos.

a) **o quê se garante (o valor)**

A segurança pode se referir à vida e à incolumidade das pessoas, valores básicos na sociedade; ao exercício de seus direitos e liberdades, valores fundamentais da sociedade civilizada, e ao funcionamento das instituições, principalmente do estado, valores imprescindíveis à existência da civilização tal como a temos.

Por ser tão abrangente, sob este critério, o conceito comporta várias classificações. Mas, aqui, basta destacar a divisão entre **Segurança Internacional**, quando se refere aos valores de convivência pacífica entre as nações e a **Segurança Nacional**, quando se refere aos valores-fim da sociedade nacional.

b) **quem garante (o autor da garantia)**

Com o monopólio do uso da força nas sociedades organizadas, o estado tomou a si a responsabilidade de proporcionar onímodas garantias. Ele é, portanto, o autor, no sentido de garantidor, da **Segurança Internacional**, em concerto com os demais estados, sob a égide do Direito Internacional Público; é também o garantidor geral da **Segurança Nacional**, sob o império da Constituição e das leis (que estipulam quais os valores a serem protegidos e qual o limite da ação do estado).

c) **contra quem (ou o quê) se garante (perigo)**

O perigo é o **antivalor**. Potencial ou efetivo. No caso da Segurança Internacional, a garantia se dirige à contenção da ação de estados, grupos de estados ou grupos organizados que atentem contra a paz e a harmonia entre as Nações. No campo da Segurança Nacional, se dirige à contenção das manifestações antagônicas, com ou sem uso de força, contra os valores expressos nos objetivos nacionais; se provindas do exterior — será o campo da **Segurança Externa** e se surgidas no interior — será o campo da **Segurança Interna**.

d) **com o quê se garante (fator de garantia)**

O meio empregado como fator de garantia há de ser distinto, conforme se trate de cada um dos tipos de segurança acima referidos. Na **Segurança Internacional**, o fator de segurança está no uso preventivo e repressivo-dissuasório da diplomacia e no uso repressivo-dissuasório e defensivo-compulsório das forças armadas, ambos os instrumentos alocados ao Poder Executivo (**federal**). Na **Segu-**

rança Externa, o fator de segurança, igualmente, está no uso dos mesmos instrumentos e da mesma forma que no caso da Segurança Internacional. Os valores em jogo são diversos mas os instrumentos são os mesmos. Na **Segurança Interna**, o fator de garantia está no uso preventivo e repressivo de todos os meios do Poder Executivo, em ações diretas e o mais imediatamente possível, e na atividade do Poder Judiciário, em ações penais contra as pessoas dos responsáveis por atos delituosos.

É dentro da amplitude da Segurança Interna que se insere a esfera menor, em que o valor de referência é a convivência pacífica e harmoniosa, aquele que exclui a violência e se obtém pela manutenção de uma satisfatória "ordem da coisa pública": é, por isto, a **Segurança Pública**.

Na Segurança Pública:

a) o quê se garante é o inefável valor da **convivência pacífica harmoniosa**, que exclui a violência nas relações sociais, que se contém no conceito de Ordem Pública.

b) quem garante é o **estado**, já que tomou a si o monopólio do uso da força na sociedade e é, pois, o responsável pela Ordem Pública;

c) garante-se a ordem pública **contra a ação de seus perturbadores**;

d) garante-se a ordem pública **através do exercício, pela Administração, do Poder de Polícia**.

Chega-se, assim, ao coração desta pesquisa: o conceito de Ordem Pública, referencial da Segurança Pública.

IV — ORDEM PÚBLICA

Se, sinteticamente, Segurança Pública é a garantia da Ordem Pública, esta é o objeto daquela. Quanto mais precisamente conceituarmos a ordem pública, mais exatamente ter-se-á compreendido a Segurança Pública e, em consequência, mais adequadamente poderemos desenvolver um quadro operativo para as ações de Polícia de Segurança Pública, juridicamente balisado por um Direito Administrativo da Segurança Pública.

A noção de ordem pública não é nova. Vamos encontrá-la mencionada desde o Direito Romano. O termo ainda não havia sido cunhado, mas seu conteúdo correspondia ao conceito de **mores**. A ordem fundada no **mores populi romani**, idéia mais próxima aos costumes que à lei, tinha até um agente público para controlá-la, o censor, que detinha o poder repressivo exercendo a sanção na modalidade de repressão pública — a **nota censoria**. No Direito Intermédio, a expressão surge como sinônimo de "bons costumes" e "interesses

públicos”, na linguagem dos legistas e dos glosadores, com um lastro moral muito profundo no cristianismo. Ao chegar ao século XIX, o liberalismo reliberta o conceito laico mas o restringe, como seria de se esperar, a aspectos quase casuísticos. Com o advento do Estado do Bem-Estar Social, a ordem pública se hipertrofia e passa a ser o conceito instrumental para o alargamento do papel interventivo do estado nos vários campos de atividade humana; passa a servir não só ao Poder de Polícia e aos Serviços Públicos como ao Ordenamento Econômico e ao Ordenamento Social, as novas modalidades de ação do estado presentes nas constituições do século XX.

Embora modificada, no tempo e no espaço, em função das diversas concepções políticas e jurídicas, a ordem pública se apresenta hoje com alguns traços de geral reconhecimento capazes de caracterizá-la como um conceito **jurídico**, antes e melhormente que um conceito **legal**.

Mas, ainda assim, cumpre observar que a ordem pública é desses conceitos extremamente usados mas pouco estudados. Não obstante a sua longa trajetória histórica e reconhecida importância, só se produziu, na literatura jurídica, uma monografia de fôlego — “**La Notion d'ordre public en droit administratif**”, de PAUL BERNARD, publicada em 1962, com um esclarecedor prefácio de G. PEQUIGNOT que desde logo a assenta em dois elementos universalmente reconhecidos: “a ausência de perturbação” e a “disposição harmoniosa das relações sociais”.

E a nossa estranheza diante da indigência doutrinária sobre o tema, só é menor que o do próprio monografista que desde as primeiras páginas a confessa:

“Mas nosso espanto é grande ao constatar que, até aqui, fora do excelente estudo sobre polícia municipal do Sr. Teitgen, nenhuma pesquisa foi consagrada à noção de ordem pública, que não o estudo do Sr. Heurté sobre a ordem pública processual. Nossa surpresa é ainda mais viva porquanto, de um modo geral, as fórmulas cuja imprecisão não exclui, senão, ao contrário, sua ampla aplicação, tem o dom de excitar a curiosidade dos autores” (**in op. cit.**, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962, pp. 3 e 4 — nossa tradução).

Entretanto, a ordem pública, aguçando ainda mais este intrigante paradoxo, pode aparecer, às vezes, como um conceito tão abrangente que PONTES DE MIRANDA chega a defini-la como um “sobredireito” (**Comentários à Constituição de 1967**, Tomo I, p. 124). Já se vê que é necessário um árduo trabalho para resgatarmos o conceito da penumbra da imprecisão e dos páramos da metajuricidade para lastrear a Segurança Pública e o ramo do direito que supe-

rintende à sua ação por parte do estado; mais especificamente, no caso brasileiro, em decorrência da expressa menção que se lhe faz o artigo 13, § 4.º, da Constituição da República Federativa do Brasil:

“Art. 13.

.....
§ 4.º — As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública no Estado, territórios e no Distrito Federal...”

A este ponto devemos distinguir, para excluir, aqueles aspectos amplísimos, de “sobredireito” que servem de guia ao Judiciário, quando, por exemplo, considera uma sentença estrangeira para homologá-la ou não, ou ao Legislativo, quando, por exemplo, considera um tratado para ratificá-lo ou não. Se o conceito serve ao Legislativo e ao Judiciário, com a amplitude a que PONTES se refere, para o Executivo é que se apresenta como noção de uso permanente, diuturno, demandando menos rarefação, descendo ao universo jurídico da aplicação corriqueira, quase legal, para servir de suporte para as ações discricionárias que o estado deve executar para proporcionar a segurança pública.

Ora, se a segurança pública se perfaz com a manutenção da ordem pública este conceito deve ser suficientemente preciso para ser jurídico (distinção) sem ser excessivamente limitado para ser legal (restrição).

PAUL BERNARD tem este cuidado, como se pode ler no seguinte trecho de sua monografia:

“A noção de ordem pública ultrapassa os textos de lei que a organizaram porque esta preocupação permanente assume a face cotidiana da vida. Fixá-la num texto seria desnaturá-la, suprimi-la” (**op. cit.**, p. 13 — nossa tradução).

Realmente, o afirmamos, **omnis definitio periculosa**, mormente quando o que queremos é algo que, na opinião de quantos autores consultou-se, deve ser suficientemente amplo para contemplar as vigências morais e consuetudinárias da sociedade. E é por isto que aquele monografista se refere a “fontes extrajurídicas de ordem pública” — “a noção se acha no limite do legal e do moral” (p. 257) — e, adiante — “a ordem pública não se impõe senão na medida em que o meio social postule este imperativo” (p. 258) (**op. cit.**, nossa tradução e grifos nossos).

Esta ordem pública, na lição de MARCELLO CAETANO, se co-nota aos “danos sociais”, como “os prejuízos causados à vida em

sociedade ou que ponham em causa a convivência de todos os membros dela". (op. cit., p. 342); no substrato do conceito está, assim, o dano social (op. cit., p. 343).

O monografista francês é mais explícito, alinhando os seguintes elementos: ausência de perturbações, paz pública e disposição harmoniosa da convivência (op. cit., p. 252); aos quais deve-se acrescentar os **elementos metajurídicos**: referencial moral e referencial consuetudinário (op. cit., pp. 257 e 258).

Pode parecer supérfluo, já que o jurídico contém orientação moral, que se fale em dimensão moral da ordem pública. Mas isto ocorre, conscientemente, aos juristas, que consideram que a convivência pacífica e harmoniosa não se esgota no Direito; há atuações que embora não previstas no direito positivo são perturbadoras da situação de paz e de harmonia social por serem atentatórias à moral e aos costumes.

Tome-se, a propósito, a observação de MARCEL WALINE em seu **Direito Administrativo**:

"A noção de Ordem Pública é extremamente vaga e ampla. Não se trata apenas de manutenção normal da ordem na rua, mas também de manter uma certa ordem moral". (*Droit administratif*, 9.^a ed., Paris, 1963, p. 642).

A ordem jurídica, em suas atuais dimensões, ultrapassa a antiga idéia de **conjunto de normas**. Assimilar-se a ordem jurídica à ordem legal normativa não é errado mas é insuficiente. A ordem jurídica engloba outros elementos que lhe são essenciais e que a tornam distinta e mais ampla que os elementos positivos que a integram. Isto ocorre porque, como tão bem expôs SANTI ROMANO, a ordem jurídica é uma entidade permanentemente em movimento, tanto segundo suas normas como, sobretudo, movendo suas próprias normas, de modo que o Direito não se esgota nas normas se não que estas são o produto da vontade que as fixa (*El Ordenamiento Jurídico* — Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 88).

Por outro lado, a ordem pública é uma situação visível, prática, resultante da observância da ordem jurídica. Deste conceito, assim entendido, com esta imensa riqueza contedutística, a **ordem jurídica**, chega-se à **ordem pública** com um **aspecto visível de sua realização**, como uma idéia que tem a vocação de um endereçamento prático, que tem a ver com a harmoniosa convivência diária, com o clima de paz social, com a exclusão da violência e com o trabalho permanente dos agentes de segurança pública na guarda desses valores.

Nestes termos, a ordem pública é a concretização em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela ordem jurídica. Assim, a ordem jurídica pode e deve balizar o **emprego dos meios** do Poder de Polícia mas é a necessidade de manter a ordem

pública que deve indicar as **medidas de seu emprego dentro desses limites**, em termos de oportunidade, conveniência e conteúdo. São, portanto, conceitos **complementares**.

No Brasil, bem possivelmente, a perplexidade gerada pela carência doutrinária acabou provocando o surgimento de um "conceito legal", com toda a sua coorte de inconvenientes; o Poder Executivo, embora com a preocupação válida de objetivar melhor a "vaga e ampla" noção de ordem pública, como diz WALINE, acabou por succumbir à tentação de definição, assim decretando (Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983, art. 2.º, 21):

"Ordem pública —

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."

Empolada, confusa, cheia de erros; uma boa intenção que presta um desserviço ao direito e ofende a sua Ciência.

Primeiramente, conceitua-se ordem pública como "conjunto de regras formais". Erro: ordem pública não são **regras**, são o **resultado** apreciável de sua observância. É uma **situação** que se quer manter ou a que se quer chegar, se for alterada. O "conjunto de regras" não poderia ser, nem mesmo a ordem jurídica pois, como vimos, esta envolve também normas não-formais, não positivadas, como os princípios gerais e particulares do Direito. Além disso, limitando a ordem pública às regras formais, ficaram excluídas as referências à moral e aos costumes vigentes que, como se expôs, são importantes e são consideradas pelos autores.

Mas ainda que a ordem pública fosse reduzida a um "conjunto de regras formais" não fica claro como este conjunto poderia "regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público". Desde logo, o que são do interesse público: as "relações sociais" ou "todos os níveis"? E como ficam as relações de interesse público na família, no primeiro caso, e as relações de interesse público na vida internacional, no segundo? Como se enquadram as relações de interesse público a nível partidário ou estatutário? De acordo que todas essas "relações sociais, de todos os níveis" interessam à **ordem jurídica**; mas como submetê-las ao "conjunto de regras formais" que seria a Ordem Pública?

Prossegue o texto fazendo menção à "fiscalização do Poder de Polícia" como integrante do conceito. Desde logo, o Poder de Polícia é prescindível na armação do conceito de ordem pública; nele poderia ter ingresso apenas para esclarecer que meios o estado emprega

para mantê-lo. O que não tem nenhum cabimento é mencionar-se apenas **um modo** de atuação intermediária do Poder de Polícia: a fiscalização. Ora, se os modos são quatro: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia, por que a menção específica a um deles? Seria excludente dos demais modos ou merecem destaque? Em ambos os casos, haveria um erro doutrinário inaceitável.

Finalmente, a menção ao "bem comum", como a finalidade de manter a situação de ordem pública, é supérflua e desnecessária. Sua presença neste conceito é tão exabundante como reproduzi-la em cada conceito técnico do Direito Público: Poderes do Estado, Poder de Polícia, ato administrativo, licença etc. A alcandorada remissão ao "bem comum", sobre a nada levar de construtivo ou de esclarecedor, pode, ao contrário, confundir o agente de polícia fazendo-o crer que em seu âmbito de discricionariedade de ação, que deve se exercer dentro dos limites da lei, poderia incluir considerações axiológicas sobre o conteúdo e limites do bem comum, o que seria catastrófico. Imagine-se o atribuir-se ao guarda de trânsito, encarregado de determinado aspecto e setor da ordem pública nas ruas, uma avaliação de sua missão e de suas ordens... em termos de bem comum.

Têm razão os autores que advertem sobre a inconveniência dos conceitos legais: o mínimo que podem trazer de inconveniente é cristalizar uma impropriedade até que um novo conceito "revogue" o anterior. Não é assim, em definitivo, que se faz Ciência do Direito.

Se se trata de buscar um conceito **operativo**, muito melhor foi a solução da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que escolheu um documento doutrinário para expô-lo: o **Manual de Bases Doutrinárias** para o emprego da Força (Boletim Res. PM n.º 68, de 15 de abril de 1982).

"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."

Já se trata de um conceito incomparavelmente melhor que o do decreto examinado. A garantia transparece com sua fisionomia instrumental e a ordem pública é, afinal, uma situação, um estado, um resultado a ser mantido ou ser alcançado. Não parece apropriado, todavia, o apêndice "independentemente de manifestações visíveis de desordem" que ficou sem antecedente claro. Afinal, "independentemente" modifica que verbo? "que experimenta a população" ou "propiciado pelo Poder Público" ou "que envolve"? Parece haver

uma tautologia: a ordem pública excluiria a desordem, pelo menos a visível... ou uma incoerência: a ordem pública não tem a ver com a ação preventiva da desordem enquanto invisível...

A esta altura já se pode armar um conceito doutrinário à meditação do leitor preocupado com um sentido prático de ordem pública.

Ordem pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.

Ao declará-la **objeto de Segurança Pública**, faz-se a vinculação operativa.

Dizendo-a uma **situação**, mostra-se que ela é um **fato**, não "um conjunto de normas", nem o resultado do exercício do Poder de Polícia. É uma situação a ser mantida ou recuperada.

Esta situação, contudo, se refere à **paz e à harmonia da convivência social**, excluídos, assim, a violência, o terror, a intimidação e os antagonismos deletérios, que deterioram aquela situação.

Finalmente, o fundamento axiológico da ordem pública são as **vigências éticas** da sociedade: o direito, o costume e a moral.

Há, portanto, condições de passar ao conceito título deste trabalho.

V — DIREITO ADMINISTRATIVO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A ação do estado contemporâneo está pautada pelo Direito. Seja ela vinculada (segundo a lei), discricionária (dentro dos limites da lei) ou livre (não impedida pela lei), **sempre estará juridicamente referida**.

No campo da segurança, em consequência, seja qual for o **valor** tutelado, sejam quais forem os **meios** de que valha, seja qual for o **campo** a que se refira, internacional ou nacional, externa ou interna, o estado estará sempre sujeito ao império do Direito.

Em especial, no campo da Segurança Pública, disciplinam-na os ramos do Direito Constitucional, do Direito Administrativo, do Direito Penal e do Direito Processual Penal.

Em princípio, ou o estado age individual, coletiva, discricionária e executoriamente, na preservação dos valores da Segurança Interna, no uso de suas atribuições administrativas (Poder Executivo) ou age individual, vinculada e executoriamente, na preservação destes valores protegidos por preceitos punitivos, no uso de suas atribuições jurisdicionais (Poder Judiciário).

O Direito da Segurança Pública tem, assim, dois ramos: um, que não nos toca desenvolver neste ensaio, que inclui o Direito Penal, o Direito Penal Militar, o Direito Processual Penal, o Direito Processual Penal Militar, além dos preceitos do Direito Constitucional apli-

cáveis, que regem a atuação vinculada do estado na aplicação da sanção aos delitos; e outro, que é o que nos interessa aqui, que inclui preceitos de Direito Constitucional e de Direito Administrativo (Poder de Polícia), que regem a atuação discricionária do estado na tutela direta e imediata da ordem pública.

Direito Administrativo da Segurança Pública é, em consequência, o ramo do Direito Administrativo que disciplina as atividades do estado, no exercício do poder de polícia, na manutenção e restauração da ordem pública.

Ao qualificar-se de **administrativo** este ramo do Direito de Segurança, excluímos as demais áreas disciplinares do Direito que tratam do mesmo fenômeno, contidos no gênero Direito de Segurança.

A menção à **segurança pública** exclui os esgalhamentos do Direito Administrativo que não se referem diretamente à ordem pública, mas às demais ordens político-jurídicas existentes na nação.

A referência ao Poder de Polícia já estabelece que instrumentos o estado está autorizado a usar na tutela da ordem pública enquanto Administração Pública.

Finalmente, a menção à manutenção e restauração da ordem pública, ao mesmo tempo que referencia todo este ramo didático à **ordem pública**, indica os modos de atuação preventiva (manutenção) e repressiva (restauração) que deve disciplinar.

Observe-se que a ação da Polícia Administrativa da Segurança Pública estará **toda** contida no Direito Administrativo de Segurança Pública, enquanto que a ação da Polícia Judiciária, uma vez que conforma uma etapa preparatória de ação do Poder Judiciário, tem dupla disciplina: o Direito Administrativo da Segurança Pública e o Direito Processual Penal.

A ação da Polícia Judiciária, em tudo o que se refira à preparação dos elementos para o processo penal e às relações processuais com as pessoas nele envolvidas subordina-se ao Direito Processual Penal. Em tudo o que não esteja prescrito expressamente pelo Direito Processual Penal, a Polícia Judiciária goza de discricionariedade instrumental característica do Direito Administrativo da Segurança Pública.

A ação de Polícia Administrativa de Segurança Pública, que tem a seu cargo todos os modos e formas de prevenção e de repressão remanescentes no exercício do Poder de Polícia, se subordina **integralmente** ao Direito Administrativo de Segurança Pública e seu limite é, precisamente, onde começa o Direito Processual Penal, esgotando-se com a apresentação de transgressores da lei penal à Polícia Judiciária.

Em outras palavras: a autoridade policial administrativa de segurança pública vai até onde começa a autoridade policial judiciária e esta, por sua vez, até onde começa a autoridade judiciária. São eta-

pas distintas, respondendo a ordenamentos diferentes, seqüenciados, mas distintos. Não há como entender, assim, a Polícia Administrativa de Segurança Pública e a Polícia Judiciária como coincidentes sobre os mesmos fenômenos e, por isto, conflitantes. Cada uma tem sua missão e sua competência para cumpri-la: são complementares e interdependentes.

VI — PREVENÇÃO E REPRESSÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO DA SEGURANÇA PÚBLICA

O doutrinador não deve eximir-se de chegar à ação. Toda doutrina jurídica não vale a tinta que gasta se não trouxer um aperfeiçoamento ao Direito que se traduza em termos práticos, em benefício comum. Vive-se uma época em que o homem é afogado por uma avalanche de informações, de sugestões e de conceitos que não raro o deixam mais perplexo, mais inerte e mais inerte.

O estudo do Direito Administrativo de Segurança Pública deve, que não fosse por imperativo do tema, pelo menos dos dias de insegurança que vivemos, neste quadro de dificuldades econômicas que teimam em empecer o desenvolvimento de tantos países, entre os quais o Brasil, voltar-se à configuração cada vez mais precisa **dos dois tipos de ação** no campo do Poder de Polícia específico: as **ações preventivas** e as **ações repressivas**.

Esta simples distinção é, todavia, insuficiente se se trata de situarmos a competência federativa e, dentro dela, de cada organização a que se comete legalmente a delicada competência no campo da ordem pública.

No que se refere à **competência para legislar** sobre a matéria, a segurança pública está distribuída na Constituição pelos três níveis federativos. Há toda uma competência normativa ampla da União, discriminada nos incisos do artigo 8.º, em especial os III, V, VIII, XVII, **g** e **n** e 91 — ressaltando-se o papel preeminente do Ministério da Justiça e das Forças Armadas no aperfeiçoamento desta normatividade. A competência dos estados em termos de ordem pública deflui do artigo 8.º, parágrafo único, especialmente a alínea **v** e artigo 13, § 4.º. Quanto aos municípios os temas de ordem pública lhes são afetos sempre que digam respeito ao seu peculiar interesse, conforme o artigo 15, II, **caput** e alínea **b**.

Quanto ao **exercício** do Direito Administrativo da Segurança Pública, o estado tem o monopólio da força mas ele não a exerce apenas através de um órgão ou de um nível federativo. Na verdade, também está distribuído entre vários órgãos dotados de competência para uso da força: a Polícia Federal, as Forças Armadas, as Forças Públicas dos estados e, onde existam, as Guardas Municipais, sem prejuízo das atribuições específicas das Polícias Judiciárias e das Polícias Especializadas, estas, de criação legal a que também se

estendem as prerrogativas de usar a força no desempenho daquelas suas missões que ficam sujeitas ao ordenamento administrativo de segurança pública.

No caso das Forças Armadas e da Força Pública dos Estados, o poder-dever de agir diante de perturbação de ordem pública arma um **sistema** de competência que se funda no binômio intensidade e periculosidade da perturbação.

Este sistema de competência, de que fazem parte as Forças Armadas, no plano federal, e as Forças Públicas dos Estados (Polícias Militares), no plano estadual, decorre da Constituição Federal, das Constituições Estaduais, do Decreto-Lei n.º 667, de 03 de julho de 1969 (com a redação que o Decreto-Lei n.º 2.010, de 12 de junho de 1983 deu aos artigos 3.º e 4.º, que tratam da missão das Polícias Militares) e do Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983, costurados com os subsídios doutrinários disponíveis.

Assim é que, esquematicamente, podemos armar um

Quadro de Ação do Estado no Campo da Segurança Pública

1 — Prevenção na ordem pública

1.1 — Dissuasão pela presença

- É a missão típica do policiamento ostensivo.
- Trata-se de **evitar** a perturbação potencial da ordem pública.
- A competência é da força pública dos estados-membros (Polícias Militares).

1.2 — Dissuasão pela força

- É a missão típica do policiamento operativo.
- Trata-se de **impedir** a perturbação iminente da ordem pública.
- A competência é da força pública dos estados-membros (Polícias Militares), aplicada como força de dissuasão.

2 — Repressão na ordem pública

2.1 — Repressão por contenção

- É também missão do policiamento operativo.
- Trata-se de **reestabelecer** a ordem pública, contendo a perturbação deflagrada.
- A competência é ainda da força pública dos estados-membros (Polícias Militares), aplicada como força de repressão, precedendo ao eventual emprego das Forças Armadas.

2.2 — Repressão por eliminação

- É missão de emprego operativo das Forças Armadas.
- Trata-se de **reconstituir** a ordem pública eliminando a grave perturbação que a sacrificou, no todo ou em parte, empregando meios além da capacidade operativa das forças públicas dos Estados, que, não obstante, continuam a ser empenhadas em missões que lhes forem destinadas pela Força Terrestre à qual passam a integrar-se como Forças Auxiliares.
- Neste nível de gravidade de perturbação da ordem, a competência passa à União e a doutrina tem considerado que, caracterizado o grave comprometimento da ordem pública, passa-se da Segurança Pública para a Segurança Interna, com todas as implicações políticas conseqüentes, especialmente a possibilidade de decretação do estado de sítio (artigo 155 e seguintes da Constituição).

VII — CONCLUSÕES

Adentrar nos estudos do Direito Administrativo de Segurança Pública, buscando um embasamento doutrinário e um firme travejamento sistemático, traz logo à evidência a escassez de conceitos, de critérios e a dispersão das normas legais aplicáveis.

É inteligível, muitas vezes, a perplexidade do legislador e do administrador diante de quadro tão desordenado e problemático.

Ora, esta desordem doutrinária a ninguém interessa e a ninguém serve; à falta de claras definições, as próprias autoridades policiais não têm condições de render tudo o que poderiam em termos de eficiência. Perplexidades, dúvidas, superposições, campos de conflitos positivos e negativos, acabando por comprometer a eficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública, reduzem a garantia que devem proporcionar às populações.

Este estudo tem a pretensão de servir de diagnóstico, mais que de terapêutica, na tentativa de estruturar um ramo **didático** do Direito Administrativo.

Na crista da onda de violência que varre a nação, terrível seqüela da crise econômica que desabou desde o segundo choque do petróleo, de 1979, e como conseqüência mais profunda do desemprego e do desespero que a acompanham, creio que qualquer subsídio em termos de aperfeiçoamento da ordem pública tem importância, urgência e validade.