

A SEGURANÇA PÚBLICA NA ESFERA CONSTITUCIONAL

Karina Denari Gomes de MATTOS¹

Alexandre Janólio Isidoro SILVA²

Orientação: Prof. Ms. Cláudio José Palma SANCHEZ³

RESUMO: o presente trabalho visa esclarecer a presença da Segurança Pública no texto constitucional em seu artigo 144, bem como no preâmbulo e artigos 5º, 6º e 34 do mesmo diploma legal. Também argumenta sobre a utilização do Policiamento Comunitário como meio repressor da violência e garantidor da ordem pública.

Palavras-chave: Segurança Pública. Ordem Pública. Constituição Federal de 1988. Polícia Comunitária.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, com a desordem pública e a situação de agravo da violência, a questão da segurança pública tem sido debatida com mais frequência, na busca de meios eficazes de repressão ao crime organizado, dentre outras formas de delito. A sociedade acusa o Estado de ser omissivo em relação a este problema, sendo que a Constituição afirma que a segurança pública é, além do dever do Estado, uma responsabilidade de todos.

E é neste contexto, que surge o Policiamento Comunitário, visando preencher algumas deficiências do Estado.

No presente trabalho, a segurança pública será analisada na visão constitucional, ou seja, como a nossa Lei Maior discorre sobre esta questão, assim como a visão de integração entre a polícia e a comunidade.

¹ Graduando em Direito pela Associação Educacional Toledo de Presidente Prudente, e-mail: karinadenari@unitoledo.br

² Graduando em Direito pela Associação Educacional Toledo de Presidente Prudente, e-mail: alexandrejis@unitoledo.br

³ Mestre em Direito do Estado. Professor das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Email: palma@unitoledo.br

A maioria das pessoas acreditam que a Constituição trata do tema Segurança Pública apenas no artigo 144, porém é irrefutável que o assunto permanece presente em outros fragmentos da Constituição.

No preâmbulo, bem como no caput do artigo 5º e 6º, o Estado assegura o direito social à segurança. Nestes casos, a Constituição apenas tem o intuito de taxar o direito à segurança que o cidadão brasileiro possui. No entanto, nos artigos 34 (Da Intervenção) e no artigo 144 (Da Segurança Pública) a CF/88 garante esta segurança, delimitando ações concretas capazes de garantir a chamada ordem pública. Porém, para o entendimento da ação do Estado e da população na preservação e manutenção da ordem social, faz-se mister a análise histórica, a compreensão do que seja a ordem pública, bem como o entendimento das funções policiais.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA HISTÓRIA

O direito à segurança pública sempre esteve presente na história humana; na fase de tribos, cidades, impérios até atualmente, em nosso Estado moderno.

No Egito, por volta de 1.000 a.C., havia uma guarda com função policial facilmente identificada por portar um bastão em que havia o nome do Faraó da época.

Em Roma, estas funções policiais eram exercidas pelos edis, cônsules e censores. Como se verifica, as instituições policiais estiveram sempre presentes de modo a garantir o desenvolvimento local e a manutenção da ordem pública.

Porém, este direito à segurança tem sua maior importância quando é citado na primeira geração de direitos⁴, no documento “Declaração de Direitos da Virgínia” (1776) em seu artigo 3º, o qual menciona a “proteção e segurança do povo”. Na França em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no artigo XII, também referindo-se ao tema Segurança Pública, deixa clara a ação da força pública

⁴ Vide Norberto Bobbio. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

para assegurar os direitos humanos. Na segunda geração e na terceira, a segurança pública é decorrência dos direitos sociais protegidos pelo Estado e da busca pela paz e da proteção da vida.

Conclui-se nessas breves linhas que, em qualquer momento histórico, a segurança pública se faz presente por sua importância para o convívio social, e garantidora de liberdade pública.

3. A ORDEM PÚBLICA

A Constituição Federal, em seu artigo 144, caput, afirma:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos [...].

Para se entender a função da segurança pública é necessária a interpretação correta do termo ordem pública. A definição de Ordem Pública não é nova. Num apanhado histórico, no direito romano seu conteúdo correspondia ao conceito de *mores*. A *mores populi romani* tinha um censor para controlá-la, que detinha o poder repressivo. Na Idade Média, a expressão é tida como “bons costumes” e posteriormente no século XIX, a ordem pública passa a ser instrumento de maior intervenção estatal nos campos da atividade humana (no “Welfare State” ou Estado do Bem-Estar Social).

Atualmente, a ordem pública, segundo Paulo Furtado (1977, p. 132), é um conceito jurídico definido como "a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam"

Em suma, a ordem pública é a situação de tranquilidade social. A “ordem” é uma idéia estática, de situação enquanto “segurança” é idéia dinâmica, de movimentação; esta, garantidora daquela, de modo a preservar todo um sistema

organizacional. A segurança, concluindo, evita o comprometimento da ordem sendo definida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1991, p. 138) por:

[...] meio de preservação contingencial da ordem pública contra manifestações ou desordem e, principalmente, preservação permanente das corretas atitudes da população diante dos valores da ordem – como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento.”

Importante também salientar que ordem pública difere de ordem política, sendo a segunda garantida pela segurança política – que será analisada adiante. A ordem política, no Estado Democrático de Direito, deve ser legal e legítima, ou seja, prevista em lei e fruto da vontade social. Já a ordem pública, além de legal e legítima deve ser moral, pois atende a um conteúdo ético próprio de cada sociedade.

4 NÍVEIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Segurança Pública se apresenta a priori, em três níveis: o nível policial, judicial e político.

4.1 Nível Policial

No tocante ao nível policial, este atua de forma a garantir e preservar a incolumidade pública. O poder de polícia que o Estado exerce pode incidir tanto na área administrativa quanto na judiciária.

A polícia administrativa da ordem pública é a que realiza a prevenção e a repressão, em nível individual ou coletivo.

Já a polícia judiciária, também conhecida como polícia civil, é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando a repressão imediata. No mesmo sentido, Canotilho (1999, p. 88) afirma que esta exerce “uma

função administrativa típica de prevenção de perigos e de manutenção da ordem pública”.

Enfim, a finalidade do poder de polícia é atender a vontade coletiva bem como a supremacia do interesse público sobre o particular, sendo que o exercício desse poder perderá sua justificativa quando utilizado para benefício de alguns. A autoridade que se afasta da finalidade pública acarretará a nulidade do ato com conseqüências nas esferas civil, penal e administrativa.

4.2 Nível Judicial

O nível judicial detém o monopólio do poder punitivo do Estado e se realiza pelos órgãos do Poder Judiciário, aplicando sanções contra os infratores, na defesa mediata e individual da ordem pública. O Poder Judiciário exerce basicamente duas funções, a função jurisdicional (composição de conflitos) e o controle de constitucionalidade (através do Supremo Tribunal Federal), sendo regulado pela Constituição nos artigos 92 a 126.

4.3 Nível Político

O nível político tem como objetivo a ordem política, indo além da ordem pública. Observando os artigos 136 e 137 da Lei Maior, depreende-se que a instalação do Estado de Sítio ou de Defesa decorre de iminente instabilidade institucional ocasionada por aspectos políticos ou mesmo calamidades de grandes proporções da natureza, com funções e órgãos de atuação extraordinária.

No Estado de Defesa, a atuação exclusiva da União, tem o fim de preservar e prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social em determinada área.

Quando o Estado de Defesa se mostra incipiente, o Presidente solicita ao Congresso Nacional autorização para decretar o Estado de Sítio, sendo este de mais complexa repercussão e abrangendo várias áreas e alcançando inúmeros direitos e garantias individuais (arts. 138, caput, e 139 incisos I a VII). O Estado de Sítio é uma abordagem do governo em oposição ao Estado de Direito, em que: a) Todos estão submetidos à Lei; b) Os poderes são repartidos e exercem controle entre si; c) Os direitos e garantias fundamentais são solenemente enunciados.

Decretado o Sítio, verifica-se a suspensão temporária de certas garantias constitucionais. O Executivo assume poderes normalmente atribuídos ao Legislativo e ao Judiciário, e são estabelecidas restrições aos direitos dos cidadãos. Entre outras medidas, o governo pode determinar a obrigação de residência em localidade determinada, a busca e apreensão em domicílio, a suspensão de liberdade de reunião e associação e a censura de correspondência, imprensa e telecomunicações.

Portanto, para a preservação e restabelecimento da segurança pública, é mister a atuação dos devidos órgãos, v.g. a Polícia que será analisada adiante.

5 POLÍCIA

A Segurança Pública se apresenta no artigo 144 dividida em cinco órgãos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Polícia é derivado do latim *politia*, que significa organização política, com um amplo sentido de exprimir a ordem pública. A buscar uma definição de

polícia, cabe salientar, esta trazida pela Nova Enciclopédia Brasileira de Consultas e Pesquisas (1980, p. 1197):

A ordem ou a segurança pública; o conjunto de leis e disposições que lhe servem de garantia ; a parte da Força pública ou Corporação incumbida de manter essas leis e disposições de boa ordem ; civilização; cultura social; cortesia; nome comum a diversos departamentos especializados na defesa do regime político do Estado (polícia política, polícia militar), na fiscalização, inspeção ou profilaxia de certas doenças (polícia sanitária) etc.

Como se pode observar há inúmeros órgãos e cada qual com suas competências, porém é imprescindível salientar a Polícia Civil e a Militar.

5.1. Polícia Civil

A polícia civil é meramente administrativa quando age preventivamente, porém assume caráter judiciário quando procura reparar o mal. Esta apura os ilícitos penais na forma da lei, buscando a verdade sobre o crime, formulando um inquérito policial e desta forma, auxilia o Ministério Público. Alexandre de Moraes (1999, p. 582) conceitua esta polícia “como órgão que deverá ser dirigido por delegados de polícia de carreira, são incumbidas, ressalvada a competência da União, das funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto das infrações militares”. Seria como um “pronto socorro da comunidade, atuando vinte e quatro horas por dia como um atendimento social” (MICHELONI, 2003, p. 22), sendo eficaz e ativa durante um tempo integral.

5.2 Polícia Militar

A polícia militar é quem exerce a função de preservação da ordem pública, repressão e prevenção de delitos, e segundo Plácido e Silva (1999, p. 617), “A Polícia Militar (...) nos Estados, é a força auxiliar, reserva do Exército Nacional”.

Sua competência é constitucional, pois é regulamentada pelos Decretos – lei 667/69, 1.406/75, 2010/83, 2.106/84 e Decretos 88.540/83 e 88.777/83.

Cabe salientar, que a autoridade competente da polícia militar deve seguir o princípio constitucional da obrigatoriedade legal, em que “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer em alguma coisa senão em virtude da lei”. Moraes (1999, p. 582) ainda conceitua esta como “atribuição de polícia ostensiva, para a preservação da ordem pública”.

Para finalizar, cabe salientar a frase de Honoré Balzac (Apud Lazzarini, 1996, p. 7), “os governos passam, as sociedades morrem e a polícia é eterna”, pois esta existe há séculos, sem nunca deixar de existir, para a proteção e segurança das sociedades e dos governos.

5.3. Integração entre Polícia Civil e Militar

Historicamente, esta dualidade entre Polícia Civil e Militar, teve início na Constituição de 1824, em que as províncias brasileiras, sedentas por autonomia, reivindicaram ao Governo Regencial um decreto autorizando a criação de organizações policiais provinciais. Em 1831, o Governo publica este decreto, observando-se que posteriormente estas polícias tomaram uma característica de exército provincial. Este fato inicia a duradoura e confusa relação entre autoridade policial e autoridade militar.

Uma possível integração entre ambas poderia caracterizar uma maior cooperação entre a polícia e o grupo social, tornando-se mais estável, eficaz e organizada. Sua missão básica de prevenir o crime e a desordem seria mais facilmente atingida, verificando a aprovação pública de suas ações.

Conclui-se, no entanto, que para conseguir esta benéfica união é necessária uma vasta mudança constitucional, bem como uma outra mudança na concepção social de polícia.

6. O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

O Policiamento comunitário é, em sentido amplo, uma interação entre a polícia e a comunidade, de forma que a comunidade coopere com o aparelho policial e materialize o preceito “dever e responsabilidade de todos” do artigo 144, caput.

Esta forma de policiamento tem suas origens nas cidades americanas do interior, onde um policial faz a ligação entre a comunidade e o departamento de polícia.

Segundo Robert Trajanowicz e Bonnie Bucquerousc (1999, p. 4/6):

Policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. [...] Ele (o policiamento comunitário) também desafia todo pessoal a encontrar meios de expressar esta nova filosofia nos seus trabalhos. [...] O policiamento comunitário baseia-se também no estabelecimento dos policiais como “mini-chefes” de polícia descentralizados em patrulhas constantes, trabalhando em contato permanente com a comunidade.

Portanto, deve ficar claro que, os membros da sociedade vão exercer um papel consultivo, onde o poder continuará nas mãos da instituição policial.

Este conceito para a maioria das polícias brasileiras é um tema bastante incipiente, que encontra muita resistência por parte dos policiais tradicionais.

Robert Trajanowicz e Bonnie Bucquerousc (1999, p.9/15), citam os dez princípios do policiamento comunitário: 1º - Filosofia e estratégia organizacional; 2º - Comprometimento com a concessão de poder à comunidade; 3º - Policiamento descentralizado e personalizado; 4º - Resolutiva preventiva de problemas, a curto e longo prazo; 5º - Ética, legalidade, responsabilidade e confiança; 6º - Extensão do mandato policial; 7º - Ajuda para as pessoas com necessidades específicas; 8º - Criatividade e apoio básico; 9º - Mudança interna; 10º - Construção do futuro.

7 CONCLUSÃO

A fórmula tradicional de solução da criminalidade, baseada no uso da força e da repressão, cada vez mais tem se mostrado ineficaz, observando-se o nível alarmante de violência a que estamos sujeitos.

Após uma abordagem histórica, vemos que a segurança pública sempre foi meio estritamente necessário para o desenvolvimento de qualquer atividade humana. E pela definição de ordem pública, vemos que esta tranqüilidade social somente é restabelecida com a utilização de órgãos direcionados à causa da perturbação social. Para isto, a Constituição de 1988 criou cinco órgãos de polícia, dentre estes, de maior importância a Polícia Civil e a Polícia Militar.

A Polícia Civil atua na área da investigação apurando os ilícitos penais, já a Polícia Militar exerce a função de preservação da ordem pública, repressão e prevenção de delitos, bem como o policiamento ostensivo.

No presente trabalho, além da análise constitucional da segurança pública, abordamos o desenvolvimento da política de policiamento comunitário para uma melhoria na qualidade de vida brasileira.

A atividade policial será mais efetiva se, aliada com a comunidade, estabelecer um modelo de prevenção criminal. A Polícia é a célula do governo que tem maior contato com a comunidade, portanto deve-se fixar o policial num lugar estratégico, de modo a fazer parte também da recuperação das condições de vida do bairro ou da cidade.

Para tanto, é preciso modernidade e boa vontade das partes, pois ainda não temos em nosso país uma tradição no trabalho comunitário em parceria com o governo. Porém com a boa-vontade de todos, este novo sistema poderá ser muito bem sucedido no controle da criminalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Jorge César de. **Lições de Direito para a Atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6ª ed. (ano 2005), 3ª tir. Curitiba, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. P. 88.

DOTTI, René Ariel. **A Política de Segurança Pública e o Estatuto do Desarmamento**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 101, n. 377, fev./2005. P. 151 – 168.

FURTADO, Paulo *et alii*. **Lei da Arbitragem Comentada**. São Paulo: Saraiva, 1.997.

LAZZARINI, A . **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1996.

MICHELONI, Daniel Carnicer. **O Policiamento Comunitário como Instrumento de garantia da Segurança do Cidadão**. 2003. 92 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Segurança Pública na Constituição**. Revista Informativa Legislativa, Brasília, ano 28, n. 109, jan/mar 1991.

NETO, Diogo de Figueiredo M. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública**. Brasília: Senado Federal, 1988.

NOVA Enciclopédia Brasileira de Consultas e Pesquisas. São Paulo: **Novo Brasil Editora**, 1980.

SANTOS, Tais Fernanda Grion dos. **Responsabilidade Civil do Estado quanto ao Poder de Polícia**. 2004. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2004.

SILVA, DE Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

SILVA, Jorge da. **Controle da Criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário Como Começar**. 2.ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.