

PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO AO CRIME

Giovanni Fagundes dos Santos¹
Miguel Ângelo da Silveira²

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo demonstrar a importância do poder de polícia administrativa como instrumento de prevenção à criminalidade. Pretende ainda demonstrar a importância da mudança de visão no serviço prestado pela Polícia Militar de Santa Catarina, abandonando o modelo reativo como única opção para resolução do problema da (in)segurança pública, e apostando em um modelo preventivo. Para tanto, foram revistos os pressupostos literários sobre o objeto de pesquisa, descritos os aspectos norteadores legais e doutrinários sobre o poder de polícia administrativa e, após revisão dos dados coletados, evidenciada a utilização do poder de polícia administrativa como ferramenta de prevenção à criminalidade. Quanto aos procedimentos técnicos, o artigo foi construído com base no método de abordagem dedutivo, apoiado por pesquisas bibliográficas e documentais. Este trabalho visa analisar a competência constitucionalmente estabelecida às Polícias Militares para o exercício do poder de polícia administrativa, buscando como objetivo a prevenção criminal. Para esse fim, será analisada a conceituação de temas como competência constitucional da Polícia Militar, que foi ampliada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), polícia ostensiva, poder de polícia administrativa e prevenção criminal, a fim de elucidar as justificativas que autorizam a referida instituição a limitar, disciplinar e regular direitos e bens dos particulares em prol da coletividade, atuando sobre as causas do crime e assim abandonando uma visão apenas repressiva.

1 Bacharelado em Ciências Policiais no Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar da Trindade (APMT). Especialista em Direito Penal e Processo Penal (VERBO JURÍDICO/RS). Bacharel em Direito (PUC/RS). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/9257688712441909>>.

2 Major da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. Especialista em Gestão de Segurança Pública (UDESC). Mestre em Engenharia Civil (UFSC). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/6146290080166038>>.

Palavras-Chave: Segurança Pública. Polícia Ostensiva. Poder de Polícia Administrativa. Prevenção.

1 INTRODUÇÃO

Na última década, a segurança pública ganhou destaque considerável nos debates tanto de especialistas quanto da sociedade em geral. Os problemas relacionados a aumento das taxas de criminalidade, aumento da sensação de insegurança, degradação do espaço público, ineficiência preventiva das instituições, eficiência da investigação criminal e morosidade judicial são alguns dos motivos que fazem com que esse tema seja considerado hoje um grande desafio para o Estado Democrático.

O presente artigo tem como objetivo geral demonstrar a importância do poder de polícia administrativa como um instrumento no auxílio à prevenção da criminalidade, impactando diretamente na melhoria da segurança pública. Mais especificamente, pretende rever os pressupostos literários sobre o objeto de pesquisa, descrever os aspectos norteadores legais e doutrinários sobre o poder de polícia administrativa e evidenciar, após revisão dos dados coletados, sua utilização como instrumento de preservação da ordem.

Partindo da premissa de que a principal função da Polícia Militar é a prevenção do crime e a preservação da ordem pública como um todo, a qual está fundamentada na sua atribuição constitucional e no princípio da intervenção mínima estudado no Direito Penal, entende-se que deve existir mecanismos que permitam essa atuação. Considerando ainda que o modelo reativo não deve e nem pode ser usado como *prima ratio* na atuação policial, cabe questionar de que forma o poder de polícia administrativa pode ser uma ferramenta de prevenção ao crime.

Dada sua importância, é pertinente abordar a forma com que a Polícia Militar de Santa Catarina tem tratado o assunto “segurança pública”, bem como os métodos de atuação dessa instituição frente à questão. Assim como no Brasil em geral, a Polícia Militar de Santa Catarina tem sua atuação quase que exclusivamente voltada à repressão, e não à prevenção, enxergando o fenômeno da segurança pública sob a ótica da punição. Contudo, o atual modelo de segurança pública adotado pela CRFB/1988 exige uma nova forma de atuação da Polícia Militar.

Para discutir essa questão, será analisada a conceituação de temas como ordem pública, competência da Polícia Militar, polícia ostensiva, poder de polícia administrativa e prevenção criminal, na tentativa de elucidar as justificativas que autorizam a Corporação a limitar, disciplinar e regular direitos e bens dos particulares em prol da coletividade, atuando sobre as causas do crime, da violência ou da desordem.

Essa análise foi desenvolvida a partir da metodologia da pesquisa aplicada, que, segundo Gil (2010, p. 27), “tem o propósito de gerar conhecimentos para aplicações práticas e exploratória que tem a finalidade desenvolver, esclarecer conceitos e ideias (sic)”. Também foi utilizada a pesquisa bibliográfica e o método de abordagem dedutivo, que consiste “em construir estruturas lógicas, por meio do relacionamento entre antecedente e consequente, entre hipótese e tese, entre premissas e conclusão” (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p. 46).

O presente artigo está dividido em três partes distintas: na primeira parte, é apresentado o levantamento bibliográfico que serve de base para a análise, ou seja, a documentação legal e doutrinária, presente na CRFB/1988, e na legislação infraconstitucional, que trata dos temas pertinentes ao estudo: ordem pública, competência da Polícia Militar, polícia ostensiva, poder de polícia administrativa e prevenção; na segunda parte, é feita uma análise, buscando constatar a eficiência do poder de polícia administrativa na prevenção de crimes; e, por fim, as considerações finais do resultado dessa análise.

2 DESENVOLVIMENTO

Nesta parte, será apresentada a fundamentação teórica do trabalho, conceituando termos como ordem pública, polícia ostensiva, poder de polícia administrativa e prevenção, e sua relação com a competência da Polícia Militar na questão da segurança pública.

2.1 DA ORDEM PÚBLICA

O Decreto n. 88777, de 30 de setembro de 1983, o qual aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), menciona em seu texto alguns conceitos, dentre eles o de ordem pública:

Art. 2º Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

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, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (BRASIL, 1983)

Destaca-se que o conceito trazido pelo legislador é anterior à CRFB/1988, a qual não traz de maneira específica a complexidade do conceito, trabalho atribuído aos estudiosos do tema.

Moreira Neto (2014, p. 515) ensina que “a ordem, considerada em seu sentido pleno, é uma situação de harmonia desejável e necessária à vida das sociedades, sendo, por isso, objeto do Direito que, para garanti-la, institui a sua correspondente ordem jurídica”.

Ordem pública não é algo que se impõe. É algo construído por toda a sociedade, em que os agentes públicos de segurança participam do processo, valendo-se para isso de conhecimento técnico-profissional e das informações do ambiente onde se encontram inseridos (MARCINEIRO, 2009).

Lazzarini (2003), ao referir sobre essa temática, destaca que a ordem pública se caracteriza pela ausência de desordem e compreende os aspectos da tranquilidade pública, salubridade pública e segurança pública.

2.1.1 Da tranquilidade pública

A tranquilidade pública refere-se a um sentimento expresso pela população, uma sensação de normalidade que está diretamente relacionada à ausência de qualquer tipo de incômodo que possa atrapalhar o sossego da sociedade. Lazzarini explica:

[...] A tranquilidade pública exprime o estado de ânimo tranquilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos, que traz às pessoas uma serenidade, ou uma paz de espírito. A tranquilidade pública, assim, revela a quietude, a ordem, o silêncio, a normalidade das coisas, que, como se faz lógico, não transmitem nem provocam sobressaltos, preocupações ou aborrecimentos, em razão dos quais se possa perturbar o sossego alheio. A tranquilidade, sem dúvida alguma, constitui direito inerente a toda pessoa, em virtude da qual está autorizada a impor que lhe respeitem o bem-estar, ou a comodidade do seu viver. (LAZZARINI, 1999, p. 21)

Nesse contexto, o aspecto da tranquilidade pública, que integra o conceito de ordem pública, pode ser definido pela ausência de qualquer espécie de anormalidade que possa atingir o seio da comunidade. Por consequência, qualquer fato que venha a afetá-la interfere diretamente na ordem pública. Em seguida, tratar-se-á a respeito da salubridade pública, que, junto da tranquilidade, compõe a definição do termo “ordem pública”.

2.1.2 Da salubridade pública

A salubridade pública está relacionada aos ambientes públicos, às condições de higienização, o que inclui ausência de situações desordeiras que acabam por influir na ordem pública, como esgotos a céu aberto, ruas mal iluminadas, ambientes sujos, pichações.

Sobre o conceito de salubridade pública, Lazzarini (2003, p. 285) assim se manifesta: “[...] a expressão salubridade pública designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias às condições de vida de seus habitantes”.

A salubridade pública se refere ao que é saudável conforme as condições favoráveis de vida (saúde), inclusive as decorrentes de calamidades públicas. A expressão salubridade pública designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, quando se mostram propícias às condições de vida de seus habitantes.

Portanto, um ambiente insalubre contribui negativamente para as condições ideais de ordem pública, do que se conclui que a salubridade está inclusa no conceito de ordem pública, composto ainda pelas questões relacionadas à segurança pública, que talvez seja o aspecto mais referenciado quando se fala em ordem pública, conforme se verá adiante.

2.1.3 Da segurança pública

A segurança pública, conforme já foi mencionado, é o termo mais lembrado, principalmente pela mídia, quando se trata de assuntos relacionados à ordem pública.

Segundo Lazzarini (2003, p. 97), a segurança pública, principal aspecto da ordem pública no enfoque constitucional brasileiro, “é um estado antidelitual que deve per-fazer-se com medidas de polícia preventiva, inibidoras de práticas ilícitas penais em geral, no que a Polícia Militar exerce típica atividade de polícia administrativa, regida pelos princípios e normas de direito administrativo”. Moreira Neto (2014, p. 519) acrescenta ainda que “a segurança pública é setor fundamental da segurança interna, voltada à manutenção do aspecto específico da ordem interna que é a ordem pública”.

São esses elementos que fundamentam a ordem pública, pois a inexistência de um deles implica na quebra dessa ordem. Fica claro portanto que ordem pública é um conceito extremamente abrangente, que comporta diversas conotações e atuações do poder estatal, uma vez que é ele o encarregado de preservá-la.

2.2 COMPETÊNCIA

A competência das Polícias Militares do Brasil, bem como o âmbito de sua atuação como polícia ostensiva, está descrita pela CRFB/1988.

A Constituição Federal de 1967 utilizava a expressão “manutenção da ordem pública” como atribuição das Polícias Militares. Todavia, essa redação foi alterada pelo poder constituinte em 1988, dispondo em seu artigo 144, § 5º, a ampliação de sua atuação, passando a realizar, dessa forma, a preservação da ordem pública e a polícia ostensiva:

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:

[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988)

A citada alteração no texto constitucional acabou por ampliar o poder das Polícias Militares, surgindo as inauguradoras nomenclaturas “polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública” (TEZA, 2011).

O texto constitucional apresenta alguns conceitos pertinentes à questão da segurança pública, como preservação, ordem pública e polícia ostensiva. No entanto, a competência das Polícias Militares com relação a tais conceitos precisa de um maior esclarecimento, objetivo do presente trabalho.

O conceito de preservação, por exemplo, é compreendido de maneira mais ampla do que o conceito de manutenção da ordem pública, conforme Lazzarini:

A preservação abrange tanto a prevenção quanto a restauração da ordem pública, pois seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta, daí afirmar-se agora com plena convicção que a polícia de preservação da ordem pública abrange as funções de polícia preventiva e a parte da polícia judiciária denominada de repressão imediata, pois é nela que ocorre a restauração da ordem pública. (LAZZARINI, 1999, p. 105)

Desse modo, a Carta Magna de 1988 evoluiu ao atribuir às competências das Polícias Militares não mais a manutenção da ordem pública, e sim sua preservação. Além disso, houve uma mudança da expressão “policciamento ostensivo” para “polícia ostensiva”, que é mais abrangente e inclui o policiamento ostensivo como uma de suas práticas (TEZA, 2011).

A Polícia Militar executa suas funções em duas fases distintas. A primeira delas é em situação de normalidade, ou seja, quando não há nenhuma quebra da ordem pública. Nesse caso, a Polícia Militar deve promover ações de caráter preventivo que visam a dissuadir quaisquer atos que atentem contra essa situação de normalidade, utilizando para isto a polícia ostensiva. A segunda fase, por sua vez, dá-se quando a ordem já foi quebrada. Nesse caso, a polícia agirá de maneira repressiva: trata-se do policiamento repressivo (TEZA, 2011).

Segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2012), a primeira fase do policiamento, o preventivo, é a mais importante, pois, ao evitar a quebra da ordem, o Estado impede uma série de danos à sociedade que podem ser irreversíveis, desde bens materiais inestimáveis até fatores psicológicos gerados nas vítimas e familiares, o sentimento de insegurança e diversas outras questões de ordem intrínseca.

É importante lembrar que a CRFB/1988, além de definir as cinco Polícias que possuem existência constitucional (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e ainda Corpos de Bombeiros Militares), também define que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos. A partir dessas colocações, é possível inferir que, além das Polícias, cabe ao cidadão uma parcela de responsabilidade no que diz respeito à segurança pública.

Assim, fica evidenciado que a missão constitucional das Polícias Militares são precipuamente a prevenção e o restabelecimento (repressão imediata) da ordem pública; por isso, a natureza institucional da Polícia Militar é tipicamente administrativa. Ressalte-se que a prevenção se dá por normas administrativas, e não por leis de natureza penal (VIEIRA, 2012).

Dessa forma, é possível concluir que uma das atribuições constitucionais da Polícia Militar é a preservação da ordem pública por meio do poder de polícia administrativa, atos tipicamente de direito administrativo, atuando preventivamente. E ainda, sendo a ordem pública violada, tem o dever de restabelecê-la.

2.3 POLÍCIA OSTENSIVA

A Polícia Militar tem como missão constitucional o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, conforme o artigo 144 da Carta Magna. Sabe-se que a polícia ostensiva é eminentemente preventiva, sendo portanto polícia administrativa, executando também funções de polícia judiciária quando realiza a repressão imediata. O poder de polícia ostensiva, no âmbito da ordem pública, é próprio e exclusivo da Polícia Militar, utilizando-se de ações que visam a evitar a quebra da ordem na sua ampla conceituação, desde crimes até casos de desordens (TEZA, 2011).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se, por meio do Parecer n. GM 25, em relação ao adjetivo “ostensivo”, indicando que este guarda relação com a ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado (BRASIL, 2001).

A expressão “polícia ostensiva” abrange todos os aspectos necessários para prevenção da ordem pública, inclusive atos administrativos, com a finalidade de evitar a ocorrência de fatos que possam quebrar a ordem normal da sociedade (TEZA, 2011).

Lazzarini (1999) afirma ainda que a polícia ostensiva é uma expressão nova e foi adotada para estabelecer a exclusividade constitucional e marcar a expansão da competência dos policiais militares para além do policiamento ostensivo. Sobre o tema, segue lição de Moreira Neto:

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, já aludido, 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. E continua observando que o ‘policiamento’ ostensivo corresponde apenas à atividade de fiscalização; por este motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das polícias militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia. (MOREIRA NETO, 1991, p. 146)

Portanto, as quatro fases da polícia ostensiva (ordem, consentimento, fiscalização e sanção) remetem à polícia administrativa, pois esta atua inicialmente de forma preventiva, com o objetivo de preservar a ordem pública.

A ordem de polícia pode ser entendida como a prevenção propriamente dita, na qual é dada uma determinação legal para que o indivíduo faça ou não faça algo que tenha como consequência uma possível ruptura da ordem pública, trazendo assim prejuízo ao interesse da coletividade (CARDOSO, 2010).

Não se trata da ordem emitida como força de segurança, ou seja, de utilização do Direito Penal, mas sim de ordem na esfera administrativa, destinada ao âmbito externo e para regular uma atividade lesiva ou potencialmente lesiva à ordem pública. Para Moreira Neto:

A ordem de polícia é o preceito legal, a satisfação da reserva constitucional, que se apresenta sob duas modalidades: negativo absoluto, pelo qual são vedadas certas formas de exercício de atividades e de uso da propriedade privada, impondo-se restrições; negativo com reserva de consentimento, pelo qual são

vedadas certas formas de exercício de atividades e de uso da propriedade privada, sem que a administração prévia e expressamente as consinta, impondo-se condicionamentos. Em ambos os casos, o instrumento básico da atuação administrativa do poder de polícia é a limitação. (MOREIRA NETO, 2014, p. 500)

Um exemplo de ordem de polícia foi a regulação da caça de javalis feita pela Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina por meio da Portaria n. 4, de 16 de novembro de 2010. Essa atividade é potencialmente lesiva à ordem pública e estava causando problemas no Estado (POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA, 2010).

O consentimento de polícia é o ato administrativo de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada e contém uma licença ou uma autorização por parte do Poder Público (MOREIRA NETO, 2014).

Se, na execução desse controle prévio de uma situação de sua atribuição, a Administração verificar que foram efetivamente atendidas as condições jurídicas e fáticas previstas para o exercício inocente de liberdade, de direito ou de utilização de bens privados, expedirá então, desde que regularmente provocada pelo interessado, um expresso ato de anuência, formalmente expedido como um alvará. Esse consentimento poderá conter, materialmente, ou um ato de licença (título permanente), ou um ato de autorização (título precário), sendo a autorização discricionária e a licença, vinculada.

Dessa forma, o consentimento de polícia pode ser entendido como sendo as autorizações concedidas ao indivíduo, ou seja, atos administrativos formalizados, para que ele realize alguma atividade sem prejuízo à coletividade e para a preservação da ordem pública (CARDOSO, 2010).

A terceira fase da polícia ostensiva é a fiscalização propriamente dita, que possui dupla finalidade: num primeiro momento, realiza a prevenção das infrações pela verificação da adequação do cumprimento das ordens e se não ocorrem abusos do consentimento nas utilizações de bens e nas atividades privadas; e, num segundo momento, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infratores (MOREIRA NETO, 2014).

De acordo com o Parecer n. GM-25, “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” (BRASIL, 2001).

É importante observar que a fiscalização é correspondente ao termo “policiamen- to”. Não se deve confundir o termo “polícia ostensiva” com “policiamen- to ostensivo”. Policiamento é somente o ato de fiscalizar com a presença (TEZA, 2011). Ou seja, refere-se apenas a uma das fases do poder de polícia administrativa, enquanto a ex-

pressão “polícia ostensiva” é o todo, abarcando todos os atos necessários para a prevenção do crime e desordens.

Enfim, fracassando a fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de infrações às ordens e aos consentimentos de polícia, chega-se à fase final do ciclo da polícia ostensiva com a sanção de polícia.

A sanção de polícia se destina à punição da infração. É um ato unilateral que visa assegurar a imposição da sanção e restabelecer o atendimento do interesse público, compelindo o infrator à prática de ato corretivo, dissuadindo-o de iniciar ou continuar a prática de uma transgressão administrativa (MOREIRA NETO, 2014).

Dessa forma, no caso da infração à ordem pública, a atividade administrativa, autoexecutória, no exercício do poder de polícia se esgota no constrangimento pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelecê-la, conforme o Parecer n. GM 25, da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2001).

Assim, a “sanção de polícia” também pode ser entendida como ato consequente da “ordem de polícia” e do “consentimento de polícia”, quando, após a “fiscalização”, for constatado que infrações foram cometidas. Para a repressão desses atos abusivos, devem ser aplicadas sanções, que podem ser materializadas em advertências, interdições, revogação de alvarás, cassação de alvarás e também detenções.

Dessa forma, as quatro fases da polícia ostensiva remetem à polícia administrativa, pois esta atua inicialmente de forma preventiva, com o objetivo de preservar a ordem pública, posteriormente atuando também de forma repressiva, com o propósito de restabelecer a ordem pública.

2.4 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

O poder de polícia administrativa, na definição de Gasparini (2009, p. 127), é a atribuição de “que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social”. O conceito legal de “poder de polícia” é o estabelecido no artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966)

O ordenamento jurídico nacional estabelece uma série de direitos aos indivíduos, como, por exemplo, o direito de propriedade. Ocorre que tais direitos não são ilimitados, sendo que o seu exercício deve guardar relação com o interesse público e estar voltado aos objetivos da sociedade como um todo. Esse condicionamento das liberdades do cidadão é realizado por meio do “poder de polícia administrativa”.

O fundamento do poder de polícia é a supremacia geral da Administração Pública em relação aos administrados, em prol do interesse público ou social (GASPARINI, 2009). Por outro lado, o poder de polícia encontra limites na lei e na proporcionalidade, observando sempre a menor onerosidade, por intermédio da utilização de meios menos gravosos que o fim almejado.

Conforme ensinamento de Di Pietro (2014), como todo ato administrativo, o poder de polícia encontra limitações impostas por lei, relativas à competência e à forma, aos fins e mesmo em relação aos motivos ou ao objeto. Quanto aos dois últimos, mesmo dispondo a Administração de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei.

Aplica-se nesses casos o “princípio da proporcionalidade dos meios aos fins”. Dessa forma, a polícia preventiva (administrativa) pode atuar de maneira ampla em tudo que se torne útil ao seu objetivo, desde que com isso não viole o direito de cidadãos, prerrogativas individuais ou liberdades públicas garantidas na legislação pátria (LAZZARINI, 1999).

O poder de polícia não deve ir além do necessário para a realização do interesse público, pois sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social. Sua redução só poderia ocorrer quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária (DI PIETRO, 2014).

O poder de polícia administrativa tem atributos peculiares a sua natureza jurídica, quais são: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

A *discricionariedade* é a liberdade que possui a Administração Pública, na conveniência e oportunidade da realização do poder de polícia, o que a doutrina chama de “mérito administrativo”. Dessa forma, em muitos casos, a Administração poderá decidir o momento oportuno e o mais adequado diante do caso concreto e das possibilidades previstas na norma (DI PIETRO, 2014).

A *autoexecutoriedade* é a prerrogativa que tem a Administração de, por meio de suas próprias forças, pôr em execução as suas decisões, sem precisar ter autorização prévia do Judiciário, ou seja, dispensa decisão judicial para ser colocada em prática (DI PIETRO 2014).

A *coercibilidade* é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é auto-executório porque é dotado de força coercitiva, do contrário, seria apenas uma forma-

lidade jurídica sem a possibilidade de perfectibilização da ordem. Nesse sentido, Lazzarini (1999) afirma que todo ato de “poder de polícia” é obrigatório para o cidadão, não existindo a faculdade de cumprimento da ordem, valendo-se a administração da coercibilidade para a sua efetivação.

A “polícia administrativa”, no âmbito de abordagem do presente artigo, tem por finalidade impedir a violação das leis, impedindo as infrações antes de sua concretização. Tem como destino a vigilância, a guarda da sociedade, a preservação da ordem e tranquilidade públicas e assegurar os direitos dos cidadãos.

2.5 PREVENÇÃO

Prevenção ao crime, segundo Sherman (1998, p. 54, *apud* DUARTE, 2007), significa “qualquer política responsável pela diminuição no número de crimes futuros que ocorreriam sem a adoção dessa política”. Para Whisenand (1978, p.4 *apud* DUARTE, 2007), “prevenção do crime é a redução ou eliminação do desejo e/ou da oportunidade para se cometer o crime”.

Conforme Molina e Gomes (2008), parte da doutrina identifica a “prevenção” apenas como efeito dissuasório da pena. Prevenir seria exclusivamente a tarefa de demover o potencial infrator com a ameaça de imposição de um castigo-pena. A prevenção, nessa ótica, é vista apenas como eficácia preventiva da pena (prevenção criminal) e opera no processo de decisão motivacional do infrator.

Molina e Gomes (2008) afirmam ainda que outra parte da doutrina amplia o conceito de prevenção, salientando o efeito dissuasório como efeito mediato e indireto, o qual pode ser conseguido por meio de outros instrumentos que não o Direito Penal. Tais instrumentos podem modificar o *cenário* do possível fato criminoso, alterando assim alguns dos fatores ou elementos como espaço físico, desenho arquitetônico, atitudes das vítimas.

Dessa forma, prevenção é um conjunto de ações que visa evitar a ocorrência do delito e sentença que, para o alcance da manutenção da paz e harmonia social, o Estado lance mão de dois tipos de medidas: um que atinja indiretamente o delito e outro que o afete de forma direta (PENTEADO FILHO, 2012). Em regra, as ações indiretas visam combater as causas do crime, traduzindo-se na busca de todas as possíveis causas da infração penal, próximas ou remotas, genéricas ou específicas.

Conforme Penteado Filho (2012), as ações diretas incidem sobre a infração penal *in itinere* ou em formação (*iter criminis*), ou seja, eminentemente nos delitos. Nessa perspectiva, encontra-se a ação estatal na prevenção, repressão e investigação dos delitos, por meio da atuação de polícia ostensiva em seu papel de prevenção e de preser-

vação da ordem, da abertura de Inquérito Policial, do oferecimento da peça acusatória em juízo, da deflagração do processo criminal e da sentença penal condenatória.

Penteado Filho (2012) afirma também que a criminologia clássica enxerga o crime como um enfrentamento feito pela sociedade contra o criminoso, numa forma minimalista de ver o problema, porém a criminologia moderna observa o crime, via de regra, de uma forma mais ampla, como uma conduta que necessita de várias ações interativas para sua erradicação ou mitigação, defendendo a ideia de que o delito tem um aspecto mais complexo, de acordo com a dinâmica de seus protagonistas: autor, vítima e comunidade.

Tomando como partida a lição de Rolim (2006), devemos incorporar nas atividades da Polícia Militar a noção de uma conduta proativa no sentido de identificar as condições que agenciam imediatamente o crime, na tentativa de preveni-lo, pois embora as causas da criminalidade sejam muitas, existem fatores que operam de maneira mais direta e imediata sobre elas, impulsionando as condutas delituosas.

Dessa forma, o conceito de prevenção não pode se desvincular das causas do fenômeno criminal. Além da punição do infrator com a aplicação do Direito Penal, deve buscar os motivos e as razões que levaram ao cometimento da infração, buscando impedir e evitar o cometimento do ato, inferindo suas causas, e não reduzir à mera dissuasão da infração. Assim, busca-se um instrumento capaz de auxiliar na redução dos níveis de criminalidade, considerando que o modelo reativo, estritamente penal, não tem conseguido a eficácia esperada.

3 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E SUA EFICIÊNCIA FRENTE À PREVENÇÃO AO CRIME

Como dito no início do presente artigo, as Polícias Militares no Brasil não têm atuação na área de prevenção estruturada e estão voltadas para repressão, e não para uma atuação de forma preventiva, tendo um olhar para o fenômeno criminal sob o enfoque na punição.

Dessa forma, os aplicadores do Direito, e aqui são incluídos os policiais militares, devem respeitar o citado princípio da intervenção mínima, pois a aplicação do Direito Penal, em razão das consequências que dele derivam (pena-castigo), deve ser a forma mais drástica de reação do Estado frente ao delito, devendo ser fragmentária e subsidiária. O Direito tem condições de oferecer aos bens jurídicos uma proteção diferenciada, que pode ser civil, administrativa, penal etc. A tutela pelo Direito Penal deve ser reservada para aquilo que efetivamente perturba o convívio social.

Pelos novos parâmetros democráticos, nos quais se insere uma polícia cidadã, busca-se, por meio do modelo preventivo, criar novas alternativas para a segurança pública, alcançando dessa forma os valores republicanos e democráticos exigidos pela ordem constitucional instituída.

A relação entre poder de polícia administrativa e atuação preventiva da Polícia Militar passa necessariamente pela compreensão de segurança pública como uma parte do conceito de ordem pública descrito anteriormente. Quer-se dizer que a missão da Polícia Militar vai muito além dos casos criminais e alcança todos os aspectos relativos à tranquilidade, salubridade e segurança da sociedade. Assim, tendo uma competência mais abrangente do que o simples combate ao crime, a Polícia Militar necessita de ferramentas aptas ao auxílio de sua missão constitucional. Um instrumento que pode auxiliar na aplicação do mandamento constitucional é o poder de polícia administrativa conferido à Polícia Militar.

Com relação à segurança pública, já está demonstrado que o atual sistema de repressão criminal é ineficiente, sendo a pena utilizada como segregador social, incapaz de alcançar seu objetivo de ressocialização (SILVA, 2008).

A sociedade e o Poder Público não têm tido a devida preocupação com as causas do problema da segurança pública, sendo evidenciado apenas o caráter repressivo, atuando assim apenas na consequência dos fatos. Mesmo as Polícias Militares ainda não perceberam sua capacidade e amplitude dos poderes que têm nas mãos, podendo utilizar o poder de polícia administrativa para prevenir situações antissociais e antidelituais.

A polícia administrativa é a atividade preventiva, que tem como escopo principal a prevenção da prática de ilícitos, procurando prevenir a ocorrência de quaisquer perturbações. Assim, é evidente que a Polícia Militar deve utilizar a polícia administrativa sempre que for necessário para preservar a ordem pública. Objetivando a prevenção, por meio da polícia administrativa, pode fazer tudo quanto necessário para alcançá-la, desde que, por óbvio, não viole direito de ninguém (LAZZARINI, 1999).

Como exemplo de aplicabilidade da polícia administrativa como uma ferramenta possível de prevenção ao crime, pode-se citar a atuação da Polícia Militar de Santa Catarina em praças desportivas (em sua missão de polícia ostensiva). A instituição é responsável pela gestão e ação de segurança pública, realizadas para garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio durante a realização das partidas de futebol. Uma dessas atitudes é a vistoria das praças desportivas, com o escopo de verificar se existem condições para a realização dos jogos, garantindo a segurança dos torcedores e protagonistas do espetáculo (CASTRO, 2014).

O Comando-Geral da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), em 2014, regulamentou a atividade de polícia preventiva em praças desportivas por meio de normativas internas.

O modelo preventivo de polícia baseia-se na premissa de que o policial deve atuar de modo a reduzir as situações e circunstâncias que causam a prática delitiva (MARCINEIRO, 2009). A Polícia Militar deve direcionar a prestação do serviço policial para a prevenção, utilizando para isso uma ampla variedade de métodos para alcançar as metas de estratégias de policiamento comunitário.

Importante registrar que a finalidade da Polícia Militar, apesar de ser voltada para encontrar as causas do problema, tendo forte atuação na prevenção criminal, não abre mão da repressão quando necessário. Dessa forma, a aplicação do poder de polícia administrativa deve ser realizada como uma ferramenta na fase anterior ao cometimento do crime, ou seja, na prevenção da situação delitiva.

Como foi visto, com o advento da CRFB/1988, a competência da Polícia Militar foi alargada, deixando de realizar apenas o policiamento e passando a exercer, por meio da polícia ostensiva, todas as fases do poder de polícia: ordem, consentimento, fiscalização e sanção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou como o poder de polícia administrativa deve ser utilizado como instrumento de prevenção à criminalidade. Para tanto, utilizou-se da revisão dos pressupostos literários, descrevendo os aspectos norteadores legais e doutrinários sobre o poder de polícia administrativa e evidenciando, após revisão dos dados coletados, sua utilização como ferramenta de prevenção à criminalidade.

Na primeira parte do trabalho, foi definido o conceito de ordem pública como a ausência de desordens, ou seja, de atos de violência contra as pessoas, seus bens e o próprio Estado, e que compreende os aspectos da segurança pública, salubridade pública e tranquilidade pública.

Em continuação, elucidou-se a competência da Polícia Militar estampada na CRFB/1988, na qual se diferenciou a manutenção da “preservação” da ordem pública, sendo que a preservação da ordem pública dá-se em duas fases distintas: a primeira, em situação de normalidade, quando é assegurada por ações preventivas, por meio do exercício da polícia ostensiva (diferente de policiamento ostensivo); e a segunda, em situação de anormalidade, ou seja, na quebra da ordem pública, quando esta tem que ser restabelecida por meio de ações repressivas, enérgicas e imediatas.

De acordo com a pesquisa bibliográfica, pode-se afirmar que o termo “polícia ostensiva”, inaugurado na CRFB/1988, expande a atuação policial militar e não se resume somente ao policiamento repressivo. A instituição deve realizar também medidas

preventivas, visando à preservação da ordem pública e garantindo à comunidade o pleno exercício de cidadania.

O poder de polícia administrativo, por sua vez, é um instrumento que autoriza à administração pública o exercício de atos coercitivos aptos a limitar e disciplinar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício de direito e liberdade dos administrados, quando colidentes com o interesse público (geral) ou social.

Por fim, tratou-se da prevenção e do novo caminho que a Polícia Militar deve buscar, não aguardando o acontecimento dos delitos, e sim assumir uma postura proativa, atuando preventivamente. A Polícia Militar deve ter em mente a ineficiência da persecução criminal, que envolve outros órgãos na sua estrutura, e deve buscar novas alternativas e meios eficazes para a solução dos problemas de segurança pública.

Para ilustrar, foi utilizada, como exemplo de atuação preventiva, a competência legal que a Polícia Militar tem para elaborar os laudos em vistorias preventivas em praças desportivas, em especial nos campos de futebol profissional catarinenses. Ressalta-se todavia que o tema ainda não está exaurido, cabendo novas normas que expressamente atribuam essa legitimidade e competência a essa instituição. A partir disso é que as Polícias Militares brasileiras poderão, em sua plenitude, exercer a polícia ostensiva e garantir a preservação da ordem pública.

A pesquisa realizada no artigo aponta como um caminho possível e eficaz a atuação na *causa* do problema, na fase pré-delitiva. Isso é possível por meio do poder de polícia administrativa, no qual a Polícia Militar poderia contribuir muito para a verdadeira preservação da ordem pública.

Considerando-se que o policiamento que vem sendo realizado pelas Polícias Militares brasileiras é essencialmente reativo, não suprimindo as expectativas da população, a adoção de uma postura preventiva estruturada se faz obrigatória.

Entretanto, reconhece-se que a prevenção não conseguirá e nem se propõe a eliminar a ocorrência de todas as práticas delitivas. Dessa forma, as ações de reação não devem ser eliminadas da atuação policial, pelo contrário, como dito anteriormente, os modelos reativo e preventivo de policiamento devem conviver, não sendo opostos ou excludentes.

Em suma, as ações preventivas fortalecem as ações repressivas, que deixarão de ser rotina e passarão a ser utilizadas como *ultima ratio* da resolução do caso policial, quando as estratégias preventivas falharem e ocorrer a quebra da ordem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. GM – 025, de 10 de agosto de 2001.** As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. Disponível em: <www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Código Tributário Nacional:** publicado em 25 de outubro de 1966. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 out. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm>. Acesso em: 7 out. 2015.

_____. **Decreto n. 88777, de 30 de setembro de 1983.** Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 7 out. 2015.

CARDOSO, Marcelo. **O consentimento de polícia como ferramenta de prevenção ao crime, violência e desordem.** 145 f. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CASTRO, Marcos Rocha. **A análise da legalidade para a elaboração de laudos em vistorias preventivas em estádios de futebol profissional de Santa Catarina.** 22 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Formação de Oficiais). Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Luiz Ricardo. Prevenção ao Crime: conceitos e estratégia. In: SCHNEIDER, Rodolfo Herberto. (Org.). **Abordagens atuais em segurança pública.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 297-307.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOLINA, Antonio Garcia-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia:** introdução a seus fundamentos teóricos, introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, Lei dos Juizados Especiais Criminais. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**: Sistematização: Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia comunitária**: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A segurança pública na Constituição**. Brasília, Revista de Informação Legislativa, n. 109, Senado Federal, 1991.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de criminologia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. Batalhão de Polícia Militar Ambiental **Portaria n. 4, de 16 de novembro de 2010**. Disponível em: <www.cidasc.sc.gov.br/defesasanimais/files/2012/09/Portaria-04-de-2010-controle-de-suídeos-asselvajados.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar / Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2008.

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de Polícia Militar**. Novas atitudes da Polícia Ostensiva na ordem pública. Florianópolis: Darwin, 2011.

VIEIRA, Thiago Augusto. **O Poder de Polícia Administrativa da Polícia Militar**. Disponível em: <http://vieirapmsc.blogspot.com.br/2012_08_01_archive.html>. Acesso em: 19 out. 2015.

ABSTRACT

This article has as objective to demonstrate the importance of administrative police power as an instrument to prevent criminality. It intends yet to demonstrate the importance of vision changing in Military Police of Santa Catarina service offered, leaving the reactive model as only option to solve the public (in)security problem, and betting in a preventive model. For that, it were reviewed the literary assump-

tion, about the research object, described the legal and doctrinaire aspects about the administrative police power and, after reviewing the collected data, pointed the use of administrative police power as criminality preventive tool. About the technique procedures, the article was build using the deductive method, supported by bibliographical and documental researches. This article has as objective to analyze the constitutionally established competence to Military Police to the exercise of administrative police, looking for the criminal prevention. To that, it will be analyzed the themes concept as constitutional competence of Military Police, which was expanded with the promulgation of Federative Republic of Brazil Constitution from 1988, ostensive police, administrative police power and criminal prevention, to elucidate the justifications that authorize the referred institution to limit, discipline and regulate man's rights and assets in favor of society, acting on crime causes and therefore leaving a vision only repressive.

Keywords: Public Security. Ostensive Police. Administrative Police Power. Prevention.