



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

JOÃO VICTOR DE SÁ NUNES

**Atuação da polícia militar de Santa Catarina e sua competência residual na preservação da
ordem pública**

Florianópolis

2024

JOÃO VICTOR DE SÁ NUNES

Atuação da polícia militar de Santa Catarina e sua competência residual na preservação da ordem pública

Monografia

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Francisco Quintanilha Vêras Neto, Dr.

Coorientador: Rafael Almeida Santos da Luz

Florianópolis

2024

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Nunes, João Victor de Sá

Atuação da polícia militar de Santa Catarina e sua competência residual na preservação da ordem pública / João Victor de Sá Nunes ; orientador, Francisco Quintanilha Véras Neto, coorientador, Rafael Almeida Santos da Luz, 2024.

71 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. competência residual. 3. Polícia Militar de Santa Catarina. 4. segurança pública. I. Neto, Francisco Quintanilha Véras. II. Luz, Rafael Almeida Santos da. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Atuação da polícia militar de Santa Catarina e sua competência residual na preservação da ordem pública**”, elaborado pelo acadêmico **João Victor de Sá Nunes**, defendido em **26/07/2024** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 26 de julho de 2024.



Documento assinado digitalmente
Francisco Quintanilha Veras Neto
Data: 27/07/2024 17:33:56-0300
CPF: ***.328.139-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. Francisco Quintanilha Vêras Neto
(ASSINATURA DIGITAL)
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
Rafael Almeida Santos da Luz
Data: 27/07/2024 16:25:02-0300
CPF: ***.489.448-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Rafael Almeida Santos da Luz
(ASSINATURA DIGITAL)
Coorientador



Documento assinado digitalmente
MICHELI PEREIRA DE MELO
Data: 27/07/2024 16:41:54-0300
CPF: ***.329.119-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Dra. Micheli Pereira de Melo
(ASSINATURA DIGITAL)
Membra de Banca



Documento assinado digitalmente
Vera Lúcia Teixeira
Data: 28/07/2024 08:59:17-0300
CPF: ***.653.619-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Dra. Vera Lúcia Teixeira
(ASSINATURA DIGITAL)
Membra de Banca



Documento assinado digitalmente
FABIO DOS SANTOS GONCALVES
Data: 28/07/2024 09:55:14-0300
CPF: ***.606.940-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Me. Fábio dos Santos Gonçalves
(ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno: João Victor de Sá Nunes

RG: 5.680.749

CPF: 051.012.059-82

Matrícula: 19203478

Título do TCC: “Atuação da polícia militar de Santa Catarina e sua competência residual na preservação da ordem pública”

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Vêras Neto

Coorientador: Rafael Almeida Santos da Luz

Eu, João Victor de Sá Nunes, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 26 de julho de 2024.



Documento assinado digitalmente

João Victor de Sá Nunes

Data: 27/07/2024 16:09:42-0300

CPF: ***.012.059-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**João Victor de Sá Nunes
(ASSINATURA DIGITAL)**

RESUMO

O objetivo geral do presente estudo é analisar como a competência residual, conferida pela Constituição Federal de 1988, se manifesta na Polícia Militar de Santa Catarina. O estudo se propõe a atingir três objetivos específicos: identificar a competência da PMSC na Constituição estadual, levantar normativas relativas à competência residual da PMSC, e descrever sua atuação nesse âmbito. A metodologia adotada é principalmente qualitativa, focando na natureza e interpretação dos dados, com um componente quantitativo presente no levantamento de normativas. A pesquisa abrange o período de 2013 a 2024, adotando um corte transversal para a coleta de dados. O estudo, classificado como descritivo, visa contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas que fortaleçam a segurança pública em consonância com os princípios democráticos, ao fornecer um panorama abrangente da atuação da PMSC e suas perspectivas futuras. Foram identificadas três formas distintas em que essa competência residual da PM se manifesta: por falência operacional, que ocorre quando a Polícia Militar assume funções atribuídas constitucionalmente a outro órgão de segurança pública, quando este não consegue operar adequadamente; por remanência, que ocorre quando não há atribuição constitucional específica para outro órgão de segurança pública e a PM precisa intervir para manter a ordem pública; e por complementaridade (complementar), identificada quando a PM atua em conjunto aos outros órgãos de segurança, nas atribuições constitucionalmente especificadas à esses outros órgãos. O levantamento identificou 22 normativas tratando da competência residual da PMSC. Dessas, a saúde foi o tema mais comum, seguido por questões ambientais, policiamento ostensivo, polícia judiciária e proteção animal. A competência residual por remanência apareceu em 18 normativas, sendo a mais frequente, enquanto a complementar foi encontrada em 4 documentos. Não foram encontrados registros específicos de falência operacional. Conclui-se que a PMSC desempenhou um papel crucial em várias áreas, como segurança pública, saúde e meio ambiente, demonstrando flexibilidade e capacidade de adaptação às necessidades de segurança do Estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: competência residual; PMSC; segurança pública; Santa Catarina; Polícia Militar.

ABSTRACT

The general objective of this study is to analyze how the residual competence conferred by the 1988 Federal Constitution manifests itself in the Santa Catarina Military Police. The study sets out to achieve three specific objectives: to identify the competence of the PMSC in the state constitution, to survey regulations relating to the PMSC's residual competence, and to describe its actions in this area. The methodology adopted is mainly qualitative, focusing on the nature and interpretation of the data, with a quantitative component present in the survey of regulations. The research covers the period from 2013 to 2024, adopting a cross-sectional approach to data collection. The study, classified as descriptive, aims to contribute to the development of public policies that strengthen public security in line with democratic principles, by providing a comprehensive overview of the PMSC's performance and its future prospects. Three different ways were identified in which this residual competence of the Military Police manifests itself: through operational failure, which occurs when the Military Police takes over functions constitutionally assigned to another public security body, when the latter is unable to operate properly; through remanence, which occurs when there is no specific constitutional assignment to another public security body and the Military Police needs to intervene to maintain public order; and through complementarity (complementary), identified when the Military Police acts in conjunction with other security bodies, in the attributions constitutionally specified to these other bodies. The survey identified 22 regulations dealing with the PMSC's residual competence. Of these, health was the most common theme, followed by environmental issues, ostensible policing, judicial police and animal protection. Residual competence by remanence appeared in 18 regulations, being the most frequent, while complementary competence was found in 4 documents. No specific records of operational failure were found. The conclusion is that the PMSC has played a crucial role in various areas, such as public safety, health and the environment, demonstrating flexibility and the ability to adapt to the security needs of the state of Santa Catarina.

Keywords: residual competence; PMSC; public security; Santa Catarina; Military Police.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Tipo de competência residual, por normativa analisada	51
-----------------	---	-----------

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição de frequência dos assuntos tratados pelas 22 normativas estudadas	50
-----------------	--	-----------

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, A SEGURANÇA PÚBLICA E SEUS ÓRGÃOS	15
2.1	Estado Democrático de Direito	16
2.2	Evolução da Segurança Pública no Brasil	18
2.3	Competências dos órgãos de segurança pública na Constituição Federal de 1988	22
3	POLÍCIA MILITAR: PODER DE POLÍCIA, POLÍCIA OSTENSIVA E A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA	28
3.1	Poder de polícia e a polícia ostensiva	29
3.2	Preservação da Ordem pública	35
3.3	Competência residual da Polícia Militar na Constituição Federal de 1988	38
4	POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA E SUA COMPETÊNCIA RESIDUAL	44
4.1	Evolução da PMSC e sua competência na Constituição do Estado de Santa Catarina	45
4.2	Levantamento de normativas relativas à competência residual da PMSC	48
4.3	Descrição da atuação da PMSC no âmbito da competência residual	52
5	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

A concepção de Estado Democrático de Direito é um marco fundamental na construção de uma sociedade que preza pela justiça, igualdade e pela preservação dos direitos humanos. O Estado Democrático de Direito, além de assegurar a prevalência das normas jurídicas e o respeito aos direitos e liberdades fundamentais, é caracterizado por um sistema de separação de poderes e controle mútuo, em que as instituições são desenhadas para evitar abusos e garantir o bem-estar social. Este conceito é essencial para compreender as diretrizes e limitações que regem as instituições públicas, especialmente no que diz respeito à segurança pública e à atuação das forças policiais. Sobre o assunto, diz Bobbio que, “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos¹”. Sendo um desses direitos, o direito do cidadão à segurança, destaca-se o papel da segurança pública.

Nestes termos, a segurança pública mostra-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, posto que visa a garantir a ordem social, proteger os cidadãos e preservar o patrimônio público e privado. No Brasil, a segurança pública é exercida por diferentes órgãos, cada um com suas atribuições específicas, conforme delineado pela Constituição Federal de 1988. Estes órgãos incluem a Polícia Federal, as polícias civil e militar, entre outros, que atuam de maneira integrada para assegurar a proteção da sociedade e a segurança pública.

Historicamente, a segurança pública no Brasil passou por significativas transformações. Durante o período colonial e o Império, a segurança era uma função precária e desarticulada. Foi somente com a Proclamação da República que se iniciou a construção de uma estrutura mais organizada e formalizada de segurança pública. No decorrer do século XX, contudo, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, houve um movimento de reestruturação e modernização das forças policiais, buscando-se uma atuação mais eficiente, humanizada e em conformidade com os princípios democráticos.

O poder de polícia e a atividade de polícia ostensiva são componentes essenciais da segurança pública. O poder de polícia refere-se à prerrogativa conferida ao Estado de limitar ou disciplinar direitos individuais em favor do interesse público. A polícia ostensiva, por sua vez, é responsável pela prevenção de crimes e pela manutenção da ordem pública, sendo desempenhada

¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campus, 1992.

principalmente pelas polícias militares nos estados brasileiros. A preservação da ordem pública é uma competência que exige um equilíbrio delicado entre a aplicação da lei e o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Entre os órgãos de segurança pública, encontra-se a polícia militar (PM) — foco deste estudo -, que tem como competências constitucionalmente instituídas a de preservar a ordem pública e de prevenir e combater crimes militares, por meio de “polícia ostensiva como de preservação da ordem pública”². Além disso, a CF/88 atribuiu a essas forças uma competência residual, ou seja, a responsabilidade por funções de segurança pública não expressamente delegadas a outros órgãos. Essa competência residual é particularmente significativa em contextos onde as demandas por segurança excedem as capacidades dos outros órgãos policiais.

No contexto específico de Santa Catarina, a Polícia Militar (PMSC) exerce funções cruciais para a segurança do estado. Conforme estabelecido pela legislação estadual e corroborado por dispositivos constitucionais, a PMSC é responsável não apenas pela polícia ostensiva, mas também por uma série de atribuições específicas que refletem a realidade local.

O cenário até aqui exposto revela o conjunto de premissas que suportam o delineamento do problema que originou a realização do presente estudo, qual seja o de responder a seguinte pergunta: **Como a competência residual da Polícia Militar de Santa Catarina se manifesta na prática, com vistas à preservação da ordem pública?**

Assim, utilizando-se de uma abordagem metodológica que combina, sobretudo, revisão bibliográfica (tanto doutrinária, como legal) e análise documental referente à PMSC, visando a responder a pergunta de pesquisa mencionada, o atual estudo trata de atingir os objetivos específicos, a saber:

- a) identificar a competência da PMSC na Constituição do Estado de Santa Catarina;
- b) fazer o levantamento de normativas relativas à competência residual da Polícia Militar de Santa Catarina;
- c) Descrever a atuação da Polícia Militar de Santa Catarina no âmbito da competência residual.

Sabendo-se, todavia, que a pesquisa consiste em um “procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se

² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”³, neste instante, faz-se *mister* descrever o caminho metodológico fixado para o alcance dos objetivos do atual trabalho de conclusão de curso.

O delineamento da metodologia da presente pesquisa inicia-se, por consequência, com a escolha da forma de organização do raciocínio, partindo-se do pressuposto de que, ao especificá-la, está-se, na verdade, procurando “garantir a objetividade necessária para o tratamento dos objetos, dos fatos, das coisas” que se pretende investigar⁴. Aqui, a opção é pelo método dedutivo, uma vez que, apoiando-se no entendimento de Mezzaroba e Monteiro, o estudo tem como ponto de partida um conjunto de premissas teóricas para a compreensão do fenômeno em foco⁵. Ou seja, a análise da atuação da PMSC quanto à utilização da competência residual para a preservação da ordem pública tem como alicerce o que traz os capítulos 2 e 3, de revisão da literatura pertinente ao tema em pauta.

Na continuidade, faz-se necessária a caracterização da pesquisa. Para tanto, a escolha é, primordialmente, pela abordagem qualitativa, posto que o foco não é medir os dados referentes ao fenômeno em estudo, mas, sim, “preponderar” o exame rigoroso da sua natureza, “do alcance e das interpretações possíveis” para ele, com base na sua descrição, interpretação e o inter-relacionamento que estabelece com fatores presentes no contexto⁶. Tal abordagem está presente, sobretudo, nas seções 4.1 (**Evolução da PMSC e sua competência na Constituição do Estado de Santa Catarina**) e 4.3 (**Descrição da atuação da PMSC no âmbito da competência residual**), seções essas que apresentam os resultados para os primeiro e terceiro objetivos específicos delineados para o atual estudo.

A despeito da importância da abordagem qualitativa para o desenvolvimento deste estudo, vale destacar ainda a presença de um viés quantitativo, mais especificamente, na seção 4.2 (**Levantamento de normativas relativas à competência residual da PMSC**), na qual dados quantitativos são tabulados visando ao enriquecimento da análise do fenômeno em evidência.

Neste contexto, faz-se o levantamento de publicações relativas à competência residual da PMSC, por meio de dados estatísticos que descrevem a frequência desses objetos. O universo

³ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 43.

⁴ MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 84.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 130.

da pesquisa, deste modo, corresponde a este conjunto de documentos, inerentes à Polícia Militar de Santa Catarina, lembrando que, de acordo com Lakatos e Marconi, o universo de pesquisa “é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam, pelo menos, uma característica comum”⁷.

Na continuidade, para o desenho do caminho metodológico, procede-se a especificações, mormente, com base nas tipologias de pesquisa definidas por Vergara⁸ e Mattar e Ramos⁹. Para tanto, considera-se fundamental que sejam especificados os limites da pesquisa, bem como sua classificação.

Para além do limite espacial (Polícia Militar de Santa Catarina) e do limite temático (competência residual para a preservação da ordem pública), em relação à limitação temporal aplicada ao estudo, a opção é pelo corte transversal, tendo como o período de tempo aquele que vai de 2013 até 21 de julho de 2024 (data de encerramento da coleta de dados). A motivação para a definição de espaço temporal é o fato de que esse corresponde ao maior tempo possível para a obtenção de dados por meio do sistema digital de pesquisa do Diário Oficial de Santa Catarina¹⁰.

Por sua vez, quanto aos seus fins, a pesquisa classifica-se como sendo descritiva, que é aquela, segundo Cervo, Bervian e da Silva¹¹, que se concentra em descrever a realidade, sem haver preocupação em se estabelecer a relação probabilística de causa-efeito quanto ao fenômeno. De outra forma, cabe ressaltar que a descrição do cenário em investigação permite que se realizem interpretações sobre os significados que giram em torno dele (sobre a atuação da PMSC quanto à manifestação da competência residual para a preservação da ordem pública). Por fim, quanto aos meios necessários para o alcance dos objetivos deste estudo, decide-se ainda pela pesquisa bibliográfica e documental.

Ademais, cabe enfatizar que o estudo trata de fornecer um panorama abrangente e fundamentado da situação atual e das perspectivas futuras para a Polícia Militar de Santa Catarina. Buscando-se, por meio desta investigação, contribuir para o desenvolvimento de

⁷ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 112.

⁸ VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

⁹ MATTAR, João; RAMOS, Daniela Karine. **Metodologia da pesquisa em educação: abordagens qualitativas, quantitativas e mistas**. São Paulo: Edições 70, 2021.

¹⁰ Endereço do sistema digital de pesquisa do Diário Oficial de Santa Catarina:
<<https://portal.doe.sea.sc.gov.br/v184/#/portal>>.

¹¹ CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

políticas públicas que fortaleçam a segurança pública, respeitando os princípios democráticos e os direitos dos cidadãos. Pois, compreender as nuances e desafios enfrentados pela PMSC na execução de suas atribuições revela-se como sendo fundamental para que sejam identificadas oportunidades de aprimoramento na atuação da PMSC e para que gestores e legisladores percebam diretrizes que possam otimizar sua contribuição para a segurança pública e para a consolidação do Estado Democrático de Direito em Santa Catarina.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, A SEGURANÇA PÚBLICA E SEUS ÓRGÃOS

O estudo do Estado Democrático de Direito é fundamental para entender a estrutura política e jurídica que sustenta uma sociedade baseada na legalidade, democracia e respeito aos direitos humanos. Este conceito não apenas regula a atuação do Estado, mas também garante a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, promovendo um ambiente onde a liberdade, igualdade e justiça são priorizadas.

Primeiramente, o Estado Democrático de Direito estabelece um sistema onde a lei é a base de todas as ações governamentais e privadas. Isso assegura que todos, desde cidadãos comuns até autoridades públicas, estejam sujeitos às mesmas normas jurídicas, evitando abusos de poder e garantindo a segurança jurídica. A supremacia da lei protege os direitos individuais, impede arbitrariedades e promove a estabilidade social e política, elementos essenciais para o desenvolvimento de qualquer nação.

No mais, o Estado Democrático de Direito incorpora o princípio da separação de poderes, que é crucial para prevenir a concentração de poder em um único órgão. Este princípio garante que o Executivo, Legislativo e Judiciário operem de maneira independente e equilibrada, cada um com suas responsabilidades e limitações, criando um sistema de freios e contrapesos que protege a democracia e os direitos fundamentais.

Nesses termos, destina-se à segurança pública a importante missão de garantir tal proteção. No Brasil, a segurança pública passou por uma evolução significativa ao longo dos séculos, refletindo as mudanças políticas, sociais e econômicas do país. Desde o período colonial até a atualidade, as estratégias e prioridades da segurança pública foram moldadas por contextos históricos específicos.

Da era colonial, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que marcou um ponto de inflexão, estabelecendo um novo paradigma para a segurança pública no Brasil, foi consolidado o Estado Democrático de Direito e redefinida a segurança pública como um dever do Estado e um direito de todos os cidadãos, com foco na proteção dos direitos humanos e na preservação da ordem pública. Este marco legal trouxe uma nova perspectiva, promovendo a responsabilidade e o respeito pelas liberdades fundamentais.

Por conseguinte, torna-se necessário dispor sobre os órgãos de segurança pública no Brasil, já que desempenham um papel crucial na manutenção da ordem e na proteção dos

cidadãos. Estes órgãos são estruturados para lidar com diferentes aspectos da segurança, desde a prevenção de crimes até a investigação e repressão de infrações penais.

Estudar a história e a evolução desses órgãos é essencial para compreender como as políticas de segurança pública foram moldadas ao longo do tempo e como elas se adaptam às necessidades contemporâneas. A análise crítica do funcionamento e da eficiência desses órgãos permite identificar áreas de melhoria e promover reformas que garantam uma segurança pública mais justa e eficaz.

2.1 Estado Democrático de Direito

Estabelecido pelo artigo 1º da Carta Magna - Constituição Federal de 1988 (CF/88) -, constitui-se em Estado Democrático de Direito a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político¹².

Dessa forma, para compreender o Estado Democrático de Direito, é necessário se ater à distinção entre Estado de Direito e o Estado Democrático.

Conforme indica Alexandre de Moraes, a supremacia da legalidade é a indicativo primordial do Estado de Direito, uma vez que,

O Estado de Direito caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4) separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado, que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a existência de controle de constitucionalidade das leis como garantia ante o despotismo do Legislativo.¹³

Nesse sentido, compreende-se que o Estado de Direito atua para regulamentar aquilo que é permitido ou não ser feito, legitimando para tal o poder do Estado, visando a segurança e a ordem pública.

¹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Barueri [SP]: Atlas, 2023. p. 4.

Assim, para complementar a visão legalista do Estado de Direito, torna-se necessário uni-lo ao Estado Democrático, que visa afastar a tendência humana ao autoritarismo e à concentração de poder¹⁴.

Juntando-se à idéia anterior, tem-se o entendimento de Moraes, para o qual

O Estado Democrático de Direito, caracterizador do Estado Constitucional, significa que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e às garantias fundamentais que é proclamado, por exemplo, no caput do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’, para mais adiante, em seu art. 14, proclamar que ‘a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular’.¹⁵

Sendo assim, é crucial para um estado democrático proteger os direitos e liberdades de seus cidadãos, conforme descrito na constituição, garantindo que esses direitos sejam mantidos e respeitados, criando um sistema de governança que reflita a vontade das pessoas, defenda os direitos individuais e promova uma sociedade baseada em valores e princípios democráticos.

Ainda, segundo Barcellos¹⁶, o Estado de Direito tem três finalidades específicas, a saber:

- a) a elaboração das normas jurídicas devem ser democráticas, claras e conhecidas, possibilitando a compreensão e orientação da conduta dos cidadãos;
- b) essas normas jurídicas devem ser aplicadas à todos e respeitadas por todos; e
- c) é necessário que existam estruturas estatais capazes de garantir o cumprimento da finalidade **b**.

Nesse sentido, Barcellos continua a explicação a respeito da primeira finalidade afirmando que

A primeira exigência se relaciona, portanto, com a própria estrutura dos enunciados normativos. Diante da lei, o indivíduo deverá saber, de forma clara e pública, quais são seus deveres e, em especial, as obrigações que lhe são exigidas. Esta é uma garantia elementar do Estado Democrático de Direito: ninguém pode ser obrigado a fazer alguma coisa sem que antes essa obrigação tenha sido imposta por um ato competente para tal, Assim, exige-se que as normas em geral, e sobretudo aquelas que restringem liberdades e direito, sejam claras e precisas, em primeiro lugar, para que eventual atingido pela norma possa identificar a restrição a seu direito - trata-se do princípio da clareza e determinação das normas restritivas de direitos. E em segundo lugar porque a vagueza da

¹⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

norma poderia abrir espaço para que a autoridade que vai aplicá-la, ao lado das restrições legítimas, imponha outras, ilegítimas¹⁷.

Em complemento, o autor¹⁸ indica que os outros pontos centrais seriam focados na aplicação dessas normas em um duplo aspecto, e não mais na estruturação delas. O primeiro aspecto corresponde à igualdade, isto é, ao fato de que “todos devem observar as normas e todos devem arcar com as consequências na hipótese de sua violação”. No mesmo sentido, normas que asseguram direitos devem ser aplicadas a todos, e não apenas a grupos privilegiados”. Nessa toada, o segundo aspecto de aplicação se refere às estruturas necessárias para assegurar que os cumprimentos desta norma sejam feitos por todos e que, quando não cumpridas, as consequências sejam efetivamente aplicadas. Ademais, essas estruturas também têm o dever de fazer com que os direitos sejam fruídos por todos.

Compreende-se, portanto, que o artigo primeiro da Constituição Cidadã, ao instituir a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, legitima e limita o poder do Estado Constitucional à vontade do povo.

2.2 Evolução da Segurança Pública no Brasil

A Segurança Pública brasileira, nos termos compreendidos atualmente, só veio a ser completamente assimilada após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, torna-se essencial levar em consideração os alternativos períodos políticos pelos quais o país passou ao longo de sua história. Por conseguinte, pode-se dizer que a faceta atribuída à segurança pública depende do contexto político e histórico do recorte temporal.

Durante o período colonial, as discussões sobre segurança pública eram mínimas, e sempre focadas em garantir os interesses da Coroa Portuguesa, por meio da Guarda Real da Polícia da Corte, responsável por capturar os escravizados, prender desordeiros e reprimir as ações de contrabando¹⁹.

Com a declaração da independência, em 1822, ainda não se compreendia a segurança pública como um direito individual, mas sim como um meio de manutenção do próprio Império e

¹⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 131.

¹⁸ *Ibid.*, p. 132.

¹⁹ CRUZ, Gleice Bello. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, n.4, 2013, p.1-9. Disponível em:

<<https://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20130403.pdf/Rev20130403.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2024. p. 2.

da segurança nacional. Nesse período, o Brasil entrou em vários conflitos externos e internos, tendo como principal agente de segurança a Guarda Real, juntamente com o Exército Brasileiro²⁰.

Sobre o período regencial, Gleice Cruz afirma que

[...] a Guarda Real foi substituída pelo Corpo de Guardas Municipais Voluntários Permanentes por província, com a finalidade de enfrentar a agitação inerente à época. Mais tarde, a denominação foi alterada e cada província determinou seu título conforme a Unidade Federativa (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Polícia Militar do Estado do Ceará e outros). Nesse mesmo período criou-se a Guarda Nacional, uma organização paramilitar, ou seja, independente do Exército, com a atribuição de defender a Constituição e a integridade do Império na manutenção da ordem interna. Em 1866, no Rio de Janeiro, foi criada a Guarda Urbana, precursora do Corpo Civil da Polícia: uma força não militarizada com atividades de ronda. A Corte era composta por uma força policial militar e outra civil, sendo que a primeira tornou-se força aquartelada, com operações de grande porte, e a segunda ficou com a atribuição da vigilância contínua da cidade, conforme art. 6º do Decreto Imperial de 1866.²¹

Em 1889, proclamada a República, o art. 5º, do Decreto nº1, assegurou que “os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros”²². Em que pese a determinação expressa, os direitos continuaram a ser violados e a liberdade não era sentida, nos termos em que se extrai de Frederico Policarpo Pedro e Joana Vargas:

As classes governantes brasileiras passaram a concentrar todo o poder legítimo de controle da ordem e da segurança pública em território brasileiro. Contudo, os valores e as estruturas de poder aristocráticas herdadas da Corte portuguesa estavam arraigadas nas elites nacionais. Mesmo com a abolição da escravatura, 1888, os direitos e as liberdades dos cidadãos continuaram a ser tratados de modo desigual²³.

Tal perspectiva continuou a ser sentida nas primeiras décadas do século XX, e os ideais republicanos, como a pluralidade da sociedade civil tendo participação na vida política do país, continuavam sendo apenas ideais, longe de se tornarem realidade nacional. Fator esse que se agravou com o autoritarismo da Era Vargas e da Ditadura Militar.

²⁰ CRUZ, Gleice Bello. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular.

Cadernos de Segurança Pública, n.4, 2013, p.1-9. Disponível em:

<<https://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20130403.pdf/Rev20130403.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2024..

²¹ *Ibid.*

²² BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm> Acesso em: 16 jul. 2024.

²³ POLICARPO, Frederico; VARGAS, Joana. **Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Cederj, 2014. Disponível em: <<https://canal.cecierj.edu.br/012016/aa088b73b7051576cbebc5d09efd822c.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2024. p. 12.

O Regime Militar, iniciado na década de 1960, foi caracterizado por uma significativa concentração de poder nas mãos dos militares, levando à suspensão dos direitos civis e à imposição de restrições à liberdade de expressão e à dissidência política. Os militares assumiram o controle da segurança pública, enfatizando a repressão como um meio de manter a ordem e alcançar os objetivos nacionais, centralizando as forças de segurança sob as Forças Armadas e restringindo a autonomia dos governadores estaduais na organização das forças policiais estaduais²⁴.

Ainda conforme o Policarpo²⁵, o policiamento durante esse período foi militarizado, com as forças da Polícia Militar sendo lideradas por oficiais do Exército que incutiram valores militares nas instituições, transformando-as em entidades repressivas que priorizaram a definição militar, da época, de segurança nacional, afirmando que a ideologia militarista baseia-se no combate e eliminação de um inimigo que perturbe a ordem pública. Isso explica o comportamento da polícia, acarretando para a sociedade uma concepção de guerra, pois,

Dessa forma, o Brasil adquiriu, nesse momento, um colaborador do período ditatorial, ou seja, uma polícia repressora que priorizava o que os militares diziam ser a segurança nacional. Mas sem a participação livre da população nas decisões, não podemos falar em segurança pública. Para que a segurança pública seja, de fato, exercida é fundamental a participação do público. No regime militar, podemos pensar que a ênfase toda foi colocada na segurança. E a segurança de um regime da ditadura militar é a do combate e eliminação do inimigo que perturbar a ordem²⁶.

Consequentemente, o foco do regime na segurança estava centrado em combater e eliminar os supostos inimigos do estado, e não em garantir a segurança e o bem-estar da população. Constata-se, assim que a abordagem do regime militar à segurança pública foi autoritária, marcada pela censura, perseguição política e falta de princípios democráticos e a participação pública nos processos de tomada de decisão relacionados à segurança foi severamente limitada, com a ênfase colocada exclusivamente na manutenção da segurança nos termos descritos, levando a um período de conflito social e político no Brasil.

Na sequência, após mais de 20 anos de Ditadura Militar, foi promulgada a nova, e atual, Constituição Federal de 1988, marcando o início da consolidação do Estado Democrático de Direito e garantindo os direitos e liberdades de todos os cidadãos. Dessa forma, a segurança

²⁴ POLICARPO, Frederico; VARGAS, Joana. **Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Cederj, 2014. Disponível em: <<https://canal.cecierj.edu.br/012016/aa088b73b7051576cbeceb5d09efd822c.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2024. p. 13-14.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

pública passou a ser abordada por meio de uma lente de responsabilidade e respeito pelos direitos humanos, com foco em manter a ordem e defender as liberdades fundamentais da população. Nesse mesmo sentido, confirma Santin que

O direito à segurança enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública. As liberdades públicas são os direitos do homem, originários do direito natural, convertidos em direitos humanos ou direitos e garantias fundamentais, tais como à vida, liberdade e incolumidade pessoal [...]. Os direitos à personalidade dizem respeito diretamente ao relacionamento entre os cidadãos, como exemplos, os direitos à honra, imagem, intimidade, liberdade de expressão, pensamento, religião, trabalho e informação²⁷.

Assim, para preservá-la, é necessária a aplicação de políticas de segurança pública, uma vez que, como recorda Valter Foletto Santin,

A política de segurança pública ‘é o meio pelo qual o Estado estabelece as regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício da sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular’²⁸.

Não obstante, Moraes reitera que

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna²⁹.

A Carta Magna traz a previsão expressa do direito à segurança pública no preâmbulo e nos artigos 5º, 6º e 144º. “Conforme disposto no preâmbulo, a segurança pública constitui-se em um valor supremo, alcançado prioritariamente mediante a solução pacífica das controvérsias”³⁰.

De mesmo modo, cabe a leitura integral do preâmbulo da Lei Maior:

²⁷ SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2004. p. 78-79.

²⁸ *Ibid.*, p. 110.

²⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Barueri [SP]: Atlas, 2023. p. 936.

³⁰ MARTINS, João Mário; COLPANI, Clóvis Lopes. **Administração pública e direito administrativo da segurança pública**. 2. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2011. Disponível em: <<https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/0de464ce-9746-4f92-9a52-9710ad01219d/content>>. Acesso em: 16 jul. 2024. p. 99.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a **segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL³¹.

Nos termos dos artigos 5º e 6º, trata-se de um direito difuso, ou seja, um direito indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas, ou seja,

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição³².

Ademais, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma novidade no ordenamento constitucional brasileiro, ao incluir um capítulo exclusivo sobre segurança pública (Título V, Capítulo III), estabelecendo, em seu artigo 144, a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinando que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio³³.

2.3 Competências dos órgãos de segurança pública na Constituição Federal de 1988

É de notoriedade que o art. 144 da CF/88 revolucionou a noção de segurança pública, afirmando que seria um dever do Estado Constitucional Brasileiro promovê-la, atribuindo, ainda, aos órgãos elencados a competência de assegurá-la, nos seguintes termos:

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;

³¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)³⁴.

No âmbito federal, por conseguinte, verifica-se a contribuição da União na segurança pública nacional, por meio das polícias federal, rodoviária e ferroviária federal.

A Polícia Federal (PF), mais especificamente, é responsável por investigar crimes contra a ordem política e social, bem como ofensas contra os interesses da União ou de suas entidades, inclusive aquelas com repercussão interestadual ou internacional, conforme especificado pela Constituição³⁵. Suas funções também incluem prevenir e combater o narcotráfico, o contrabando e a fraude alfandegária (descaminho), além de realizar atividades de policiamento marítimo, aeroportuário e de fronteira. No mais, a PF tem o papel exclusivo de conduzir funções de polícia judiciária em nível federal, garantindo que a investigação de crimes federais que esteja sob sua jurisdição, nos termos da Constituição, como segue:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União³⁶.

Ainda no âmbito federal, pode-se destacar a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Polícia Ferroviária Federal (PFF). A PRF é uma instituição permanente estabelecida e mantida pela União, responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais por meio de atividades de policiamento visíveis para prevenir e tratar infrações de trânsito, acidentes e atividades criminosas nessas estradas, além de promover o fluxo regular de tráfego e prestar

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

assistência aos motoristas necessitados, contribuindo para a segurança geral e eficiência do sistema de transporte, como dispõe a CF/88:

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)³⁷.

Já a PFF, também é um órgão permanente da União, mas é responsável pelas ferrovias federais. Sua função principal, conforme descrito por lei, é conduzir atividades de policiamento visíveis nas ferrovias federais para garantir a segurança e a conformidade com os regulamentos, Entretanto, alerta Ferrigo que, atualmente, a Polícia Ferroviária Federal não existe de fato, não há o órgão fisicamente formado e não existe quadro de funcionários³⁸. Assim disciplina o parágrafo terceiro do artigo em tela:

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)³⁹.

Consequentemente, em que pese a previsão legal que incumbe à Polícia Ferroviária Federal o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais, a PFF nunca foi de fato implementada. Dificuldades como a reduzida malha ferroviária do Brasil e a inexistência de regulamentação e estruturação da carreira contribuem para essa condição de abandono atual.

Em relação à Polícia Civil, torna-se importante observar que a legislação sobre a organização, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil é um assunto concorrente entre a União e os Estados, conforme descrito no artigo 24, XVI da Constituição Federal.

De acordo com a Constituição, a Polícia Civil é responsável por conduzir investigações criminais e processar infrações penais - exceto crimes militares —, e tem a tarefa de desempenhar as funções de polícia judiciária, com exceção das de competência da União, ao invés do policiamento ostensivo para manutenção da ordem pública. Nestes termos, traz a Constituição que “§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

³⁸ FERRIGO, Rogério. A competência residual da Polícia Militar na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3550, 21 mar. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24013/a-competencia-residual-da-policia-militar-na-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 16 jul. 2024.

³⁹ *Ibid.*

competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”⁴⁰.

Foco desta pesquisa, a competência da Polícia Militar (PM) é delineada por seu papel distinto no âmbito da aplicação da lei. Isto porque, diferentemente da Polícia Civil, a PM é a principal responsável por manter a ordem pública e prevenir e combater crimes militares, conforme especificado na Constituição.

Ademais, opera sob a autoridade dos militares e tem a tarefa de garantir a disciplina e fazer cumprir a lei militar dentro das forças armadas. Esse ramo especializado da aplicação da lei, desempenha um papel fundamental na proteção de instalações militares, na proteção de ativos estratégicos e no apoio às operações militares em tempos de paz e conflito.

Além disso, a Polícia Militar é regida por regulamentos e códigos específicos que são exclusivos do ambiente militar, enfatizando a importância da disciplina e da adesão à lei.

Na mesma toada, o Corpo de Bombeiros Militares (CBM) também foi definido no parágrafo 5º do artigo 144, e reafirma que, além das atribuições definidas em lei estadual, são responsáveis pelas atividades de defesa civil. Com isso, o citado parágrafo traz que “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”⁴¹.

Divididas em federal, estadual e distrital, as Polícias Penais (PP) são responsáveis pela segurança de todo o sistema prisional e são vinculadas ao órgão administrador da unidade federativa a que pertencem, como disposto a seguir: “§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)”⁴².

No âmbito estadual, são aos Governadores estaduais, distrital e territorial que as PMs, os CBMs, as PCs e as PPs estaduais e distrital se subordinam, e dependem de determinação legal estadual para cumprirem suas funções de forma adequada, conforme traz o art. 6º da Constituição:

⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)⁴³.

Quanto aos municípios, assinala-se que a lei maior não lhes conferiu a competência de criar novas instituições policiais, mas, apenas as Guardas Municipais (GM), com foco exclusivamente em preservar e proteger bens, serviços e instalações municipais, “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)”⁴⁴.

Sobre esse assunto, Martins e Colpani lecionam que,

Aos municípios não foi permitida a criação de instituições policiais, com isso eles ficaram com a responsabilidade de auxiliar o Estado na segurança pública local. Entretanto, foi permitida a constituição de guardas, exclusivamente destinadas à proteção dos bens, dos serviços e das instalações municipais⁴⁵.

Para concluir o estudo integral do artigo 144º, da CF/88, é necessário analisar a figura dos Agentes de Trânsito, responsável por promover a segurança viária, educar os condutores e projetar e manter as vias públicas.

Ademais, a Constituição incumbe aos Estados, ao Distrito Federal e ao municípios a competência de decidir sobre os meios de cumprir com as obrigações tratadas anteriormente, por meio de seus respectivos órgãos ou entidades executivas e seus agentes. Neste contexto, é o que revelam os seguintes dispositivos da CF/88:

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ MARTINS, João Mário; COLPANI, Clóvis Lopes. **Administração pública e direito administrativo da segurança pública**. 2. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2011. Disponível em: <<https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/0de464ce-9746-4f92-9a52-9710ad01219d/content>>. Acesso em: 16 jul. 2024.

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)⁴⁶.

Verifica-se, portanto, que as competências dos órgãos de Segurança Pública na Constituição Federal estão muito bem delimitadas. Isso demonstra a preocupação do legislador em definir as atribuições específicas de cada órgão e sua contribuição para a segurança pública e, conseqüentemente, para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

3 POLÍCIA MILITAR: PODER DE POLÍCIA, POLÍCIA OSTENSIVA E A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

A Polícia Militar, no contexto do Estado Democrático de Direito, desempenha um papel crucial na manutenção da ordem pública e na atuação como força de segurança em situações em que outros órgãos estatais não conseguem operar eficazmente. A Constituição Federal de 1988, ao expandir as competências da Polícia Militar, não apenas reforçou sua função tradicional de policiamento ostensivo, mas também lhe conferiu responsabilidades adicionais que são essenciais para a preservação da ordem pública, nos termos do art. 144, §5º, da Carta Magna, tal como: “§ 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”⁴⁷.

Nesse sentido, torna-se fundamental abordar os conceitos de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, compreendendo-se de que são, de fato, extensos e multifacetados. A polícia ostensiva vai além do simples patrulhamento e vigilância, englobando todas as quatro fases do poder de polícia, quais sejam:

- a) a ordem;
- b) o consentimento;
- c) a fiscalização; e
- d) a sanção.

Todas as fases anteriormente mencionadas operam, assim, dentro do espectro mais amplo da polícia administrativa. Por outro lado, a preservação da ordem pública não se limita à manutenção da paz e da segurança; ela também inclui a restauração da ordem em momentos de perturbação, sendo um elemento vital para a estabilidade social e política.

Por conseguinte, para promover a segurança pública, a Polícia Militar, assim como os outros órgãos de segurança pública, recebe poderes especiais para atuar em nome do Estado, com base no poder de polícia, tema este desenvolvido na seção seguinte.

⁴⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

3.1 Poder de polícia e a polícia ostensiva

Integrante dos poderes da administração pública brasileira, o poder de polícia foi conceituado pela primeira vez, legalmente, no Código Tributário Nacional (CTN), a Lei nº 5.172, de 25/10/1966, em seu septuagésimo oitavo artigo:

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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder⁴⁸.

Nessa toada, entende-se que o poder de polícia é uma faculdade que o Estado possui de, por meio da polícia, limitar as atividades prejudiciais dos indivíduos de modo a proteger interesses coletivos, como a ordem pública, a moralidade, a saúde pública, além de garantir o bem-estar coletivo e a propriedade e outros direitos individuais.

A polícia ostensiva, nesta senda de promover a segurança pública, faz com que a Polícia Militar receba poderes especiais para atuar em nome do Estado, com base no poder de polícia.

Segundo Moreira Neto,

A polícia ostensiva, afirmo, 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 ‘policciamento’ 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. [...]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 polícia⁴⁹.

⁴⁸ BRASIL. Lei 5.172, 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1966. p. 6.

⁴⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Democracia e Contrapoderes**. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 258, p. 47-80, set./dez. 2011. p. 146.

Nesse sentido, a Polícia Ostensiva corresponde aos ciclos do poder de polícia. Confirmando a tese trazida por Moreira Neto, o Supremo Tribunal Federal (STF) delimitou o ciclo do poder de polícia, e conseqüentemente, a Polícia Ostensiva, em quatro fases, sendo elas:

- a) a ordem de polícia;
- b) o consentimento de polícia;
- c) a fiscalização de polícia; e
- d) a sanção de polícia.

A respeito das aludidas fases, sabe-se que,

[...] 2. O poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Em sentido estrito, poder de polícia caracteriza uma atividade administrativa, que consubstancia verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de delimitar a liberdade e a propriedade. 3. **A teoria do ciclo de polícia demonstra que o poder de polícia se desenvolve em quatro fases, cada uma correspondendo a um modo de atuação estatal: (i) a ordem de polícia, (ii) o consentimento de polícia, (iii) a fiscalização de polícia e (iv) a sanção de polícia.** [...] (RE 633782, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-279 DIVULG 24-11-2020 PUBLIC 25-11-2020)⁵⁰

Quanto à ordem de polícia, esta se baseia na restrição de comportamentos específicos de maneira teórica, por meio da legislação que define os parâmetros e requisitos essenciais para a prática de uma atividade ou utilização de bens por parte dos indivíduos. Em tese, é a edição de normas restritivas e condicionais do direito, uma vez que,

A ordem de polícia é o preceito legal básico, que possibilita e inicia o ciclo de atuação, servindo de referência específica de validade e satisfazendo a reserva constitucional (art. 5.º, II), para que se não faça aquilo que possa prejudicar o interesse geral ou para que se não deixe de fazer alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público, apresentando-se, portanto, sob duas modalidades, adiante expostas, em que, em ambos os casos, a limitação é o instrumento básico da atuação administrativa de polícia. Essas modalidades referem-se, portanto, respectivamente, a restrições e a condicionamentos. A primeira modalidade referida – não se faça – é, nitidamente, um preceito negativo absoluto, no qual são vedadas certas formas de exercício de atividades individuais e de uso da propriedade privada, por serem consideradas incompatíveis com a boa ordem social. Por esta modalidade, são impostas restrições ao exercício de liberdades, de direitos e de faculdades. A segunda modalidade referida é um preceito negativo com reserva de consentimento – se não deixe de fazer – no qual são vedadas, apenas em princípio, certas formas de exercício de atividades e de uso da propriedade privada, sem que a Administração, depois de avaliar prévia, expressa e casuisticamente as circunstâncias de fato, venha a consenti-las. Por esta modalidade, são impostos variados condicionamentos ao exercício de liberdades, de direitos e de faculdades⁵¹.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633789, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26 out. 2020.

⁵¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 535.

O consentimento de polícia, por sua vez, diz respeito ao momento em que a Administração autoriza que um particular realize uma atividade específica ou utilize um bem específico, conforme estabelecido pela regulamentação previamente determinada. Ou seja, apresenta-se no momento da necessidade de anuência prévia da administração. Afinal,

O consentimento de polícia, em decorrência, é o ato administrativo de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada, em todas as hipóteses legais em que a ordem de polícia se apresente sob a segunda modalidade: com a previsão de reserva de consentimento, a provisão pela qual o legislador exige um controle administrativo prévio da efetiva compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com o interesse público. Se, no desempenho desse prévio controle de uma hipotética compatibilização posta a seu cargo, 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, e desde que a tanto regularmente provocada pelo interessado, um expreso ato de anuência, formalmente expedido como um alvará⁵².

Já, a fiscalização de polícia refere-se à ação de supervisionar as atividades realizadas no contexto do poder de polícia, isto é, a Administração verifica se os particulares estão aderindo às normas estipuladas na ordem de polícia, posto que corresponde à,

[...] função que se desenvolverá tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia, e não apenas quanto à observância daquelas absolutamente vedatórias, que não admitem exceções, como para constatar se, naquelas que foram consentidas, não ocorrem abusos do consentimento nas utilizações de bens e nas atividades privadas, tanto nos casos de outorga de licenças como de autorizações. A utilidade da fiscalização de polícia é, portanto, dupla: porque, primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do adequado cumprimento, por parte dos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; e, em segundo lugar, porque prepara a repressão das infrações pela constatação formal da existência de atos infratores. A fiscalização é uma atividade de polícia exclusiva do Poder Público, mas tanto pode ser degraada ex officio, como provocada por qualquer pessoa que demonstre interesse no efetivo cumprimento da ordem de polícia ou na manutenção das condições que possibilitaram a outorga do consentimento de polícia⁵³.

De acordo com o Parecer nº GM-25, da Advocacia-Geral da União, “a fiscalização de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, por meio da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização”⁵⁴.

⁵² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 535.

⁵³ *Ibid.*, p. 537.

⁵⁴ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº GM-25 sobre a competência das Polícias Militares. Brasília, 10 ago. 2001. Disponível em:

<<https://www.acors.org.br/parecer-n-gm25-sobre-a-competencia-das-policias-militares/>> Acesso em: 20 jul. 2024.

Por fim, a sanção de polícia ocorre quando são aplicadas penalidades administrativas àqueles que violarem as diretrizes estabelecidas pelo poder de polícia. Pode ser compreendida como a coerção imposta ao infrator.

[...] falhando a fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de infrações às ordens de polícia e às condições de consentimento, desdobra-se a fase final do ciclo jurídico em estudo, com a sanção de polícia – que vem a ser a função pela qual se submete coercitivamente o infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas) impostas pela Administração. Define-se, nesta fase a pena de polícia, [...], como a sanção coercitiva que se aplica se consumada a infração – inconfundível com o instituto aim do constrangimento de polícia, que também é uma variedade de sanção coercitiva, que, distintamente, é aplicada contemporaneamente à infração ou na iminência de ser consumada, com a finalidade imediata de cessar a prática infracional⁵⁵.

Ainda, Moraes entende o poder de polícia como

[...] a faculdade concedida à Administração Pública para restringir e condicionar o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado, em busca da preservação da ordem pública e do estabelecimento de regras de conduta necessárias e suficientes para evitar conflitos e compatibilizar direitos. A competência para o exercício do poder de polícia segue a distribuição constitucional das competências administrativas, com base no princípio da predominância do interesse; pode, porém, ser cumulativa quando determinadas atividades interessarem simultaneamente aos três níveis de entes federativos⁵⁶.

Segundo Lazzarini, existem duas formas de poder de polícia: a polícia administrativa, que tem caráter preventivo e fiscalizador, e a polícia judiciária, que é predominantemente repressiva⁵⁷.

Vale ressaltar, também, que a Polícia Militar, na sua missão constitucional de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, deve atuar como polícia administrativa e judiciária, pois, como alerta Oliveira,

[...] não nos parece que a natureza penal ou administrativa do ilícito, isoladamente considerado, seja um critério seguro de diferenciação. Se a Polícia que se costuma referir como Judiciária – Polícias Civil e Federal - , normalmente lida com o fenômeno criminal, as Polícias Militares costumam migrar em ambos os âmbitos, ora realizando atividades típicas de Polícia Administrativa (como verificação documental de trânsito, ou atuação preventiva em eventos esportivos), ora também lidando com ilícito penal, como fazemos nos rotineiros atendimentos de ocorrências policiais⁵⁸.

⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

⁵⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Barueri [SP]: Atlas, 2023. p. 637.

⁵⁷ LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994. p. 105.

⁵⁸ OLIVEIRA, Alessandro José Fernandes de. **Estudo avançado de direito aplicado à atividade policial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 8.

Nesse sentido, Carvalho Filho faz a seguinte distinção:

A Polícia Administrativa é atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a Polícia Judiciária, que, embora seja atividade administrativa, prepara a atuação da função jurisdicional penal, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal (arts. 4º ss) e executada por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador. Outra diferença reside na circunstância de que a Polícia Administrativa incide basicamente sobre atividades dos indivíduos, enquanto a polícia judiciária preordena-se ao indivíduo em si, ou seja, aquele a quem se atribui o cometimento de ilícito penal⁵⁹.

A Polícia Administrativa, por conseguinte, apresenta uma característica predominantemente preventiva, abrangendo um amplo espectro de atividades regulatórias destinadas a manter a ordem pública, a segurança e o bem-estar por meio de medidas preventivas e ações de fiscalização.

Embora seu objetivo principal seja prevenir infrações e manter a ordem, a Polícia Administrativa também estende suas atividades além da mera prevenção para lidar com interrupções e restaurar a ordem quando necessário. Como aduz Pietro,

A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrato)⁶⁰.

Essa natureza dupla da polícia administrativa ressalta seu papel dinâmico na resposta aos desafios e na proteção do Estado Democrático de Direito.

Historicamente, as origens da Polícia Administrativa remontam ao sistema legal francês, no qual o critério de distinção entre a Polícia Administrativa e a Judiciária dependia do destinatário final da ação policial. Sobre o assunto, Silva Júnior recorda que,

Na França, berço das teorias administrativistas, acreditava-se na miscigenação natural de atividades de natureza 'judiciária' e 'administrativa', valendo como critério para distingui-las o princípio de que o acessório deve seguir o principal; logo, se o destinatário final da ação policial é a Administração Pública ela tem natureza de polícia administrativa e, caso tenha no Poder Judiciário esse destinatário, a natureza será de Polícia Judiciária⁶¹.

⁵⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019. p. 178.

⁶⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 200.

⁶¹ SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **Fundamentos jurídicos da atividade policial: uma abordagem histórica e de Direito Comparado das atividades de polícia administrativa e polícia judiciária**. São Paulo: Suprema Cultura, 2009. p. 40.

Neste contexto, a evolução da Polícia Administrativa, e de seu caráter dualístico, reflete uma mudança em direção a uma abordagem mais prática e voltada para a realidade da aplicação da lei, enfatizando o papel do Estado em lidar com as questões de segurança pública e garantir a harmonia social.

Em contrapartida, a Polícia Judiciária tem como foco principal a repressão, agindo após a infração ser cometida. Ao contrário da polícia administrativa, a polícia judiciária opera dentro de um contexto jurídico processual penal, dedicado à investigação e processo criminais, conduzidos por órgãos definidos na Constituição e dirigidos contra indivíduos especificamente identificados, termos também compreendidos pelos autores Fontes, bem como Távora e Alencar, conforme descrito a seguir:

Destacada da apuração de infrações penais, a função de polícia judiciária, ao menos no direito constitucional pátrio, deve ser entendida de forma mais restrita, circunscrita à colaboração das forças policiais com o Poder Judiciário no curso do procedimento penal, abrangendo o cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão e a realização de perícias e de outras diligências⁶².

De atuação repressiva, que age, em regra, após a ocorrência de infrações penais, visando angariar elementos para apuração da autoria e constatação da materialidade delitiva. Neste aspecto, destacamos o papel da Polícia Civil que deflui do art. 144, §4º, da CF, verbis:...No que nos interessa, a polícia judiciária tem a missão primordial de elaboração do inquérito policial. Incumbirá ainda à autoridade policial fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos; realizar diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público; cumprir os mandados de prisão e representar, se necessário for, pela decretação de prisão cautelar (art. 13 do CPP)⁶³.

Conclui-se, portanto, que a distinção entre polícia administrativa e polícia judicial ressalta a natureza diferenciada das funções de policiamento, com a polícia administrativa focando em medidas regulatórias e preventivas, enquanto a polícia judicial se preocupa principalmente com investigações criminais e aplicação da lei. Esse delineamento destaca os papéis complementares dos diferentes ramos da aplicação da lei na defesa do Estado Democrático de Direito e na proteção dos direitos dos cidadãos.

⁶² FONTES, Paulo Gustavo Guedes. Investigação criminal: direito comparado dá razão ao Ministério Público. **Revista Consultor Jurídico**, 1 de setembro de 2005. p. 6.

⁶³ TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. Salvador: JUSPODIVM, 2009. p. 72.

3.2 Preservação da Ordem pública

A ordem pública é um aspecto fundamental da harmonia e governança da sociedade, abrangendo várias dimensões e exigindo manutenção e preservação vigilantes. Sua concepção é abrangente e indefinida, englobando não apenas a preservação física da ordem nas ruas, mas também a manutenção de uma certa ordem moral. Isso é fundamental no direito administrativo, pois, conforme argumentado com rigor científico, a ordem pública consiste em condições mínimas essenciais para uma convivência social adequada, garantindo a segurança das pessoas e de seus bens, a salubridade e a tranquilidade, além de ter aspectos econômicos e até estéticos⁶⁴.

Antes da promulgação da Constituição atual, as atribuições das polícias militares dispostas na Constituição Federal de 1967 consistiam na manutenção da ordem e na segurança interna nos Estados, Territórios e no Distrito Federal⁶⁵. Após o advento da Constituição Federal de 1988, contudo, essas atribuições foram ampliadas para abarcar a preservação da ordem pública⁶⁶.

Essa modificação terminológica não foi apenas textual, mas impactou na atuação das PMs, já que a preservação da ordem pública configura uma competência mais abrangente do que a manutenção da ordem pública, uma vez que abrange tanto a manutenção, quanto o restabelecimento da ordem pública, nos termos esclarecidos por Marlon Jorge Teza, como segue:

A Preservação da Ordem Pública dá-se em duas fases distintas, a saber: a primeira, em situação de normalidade, quando esta é assegurada com ações preventivas por meio do exercício da Polícia Ostensiva, que não deve ser confundida com o Policiamento Ostensivo; e a segunda, em situação de anormalidade, ou seja, quando ocorre a quebra da Ordem Pública, momento em que a Polícia Militar atua para restabelecer a Ordem Pública por meio de ações de Polícia Ostensiva repressivas, enérgicas e imediatas⁶⁷.

Assim, nota-se que a lição mencionada afirma que a manutenção da ordem pública se refere ao exercício da polícia ostensiva por meio de ações preventivas, realizadas pelas Polícias Militares durante os períodos de normalidade social, observada pela integridade da ordem

⁶⁴ LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994. p. 71.

⁶⁵ BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao68.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁶⁷ TEZA, Marlon Jorge. *Temas de Polícia Militar: novas atitudes da Polícia Ostensiva na ordem pública*. Florianópolis: Darwin, 2011. p. 111-112.

pública⁶⁸. Por outro lado, o restabelecimento da ordem pública refere-se ao exercício da polícia ostensiva por meio de ações repressivas, imediatas e rigorosas, em resposta a situações de anormalidade social resultantes da ruptura da ordem pública⁶⁹.

Conclui-se, portanto, que as atribuições das polícias militares foram significativamente ampliadas com a promulgação da Constituição de 1988, uma vez que lhes foi incumbida a preservação da ordem pública, que engloba tanto a manutenção quanto o restabelecimento da ordem pública.

Não se trata de um conceito estático, mas um estado dinâmico que requer esforços contínuos para manter e proteger. Ele serve como a pedra angular da organização social e política, garantindo o Estado Democrático de Direito e o funcionamento efetivo dos sistemas jurídicos. Portanto, a preservação e manutenção da ordem pública são responsabilidades fundamentais que as agências policiais, em especial a Polícia Militar, devem cumprir. Nessa toada, Lazzarini define a segurança pública como sendo

O estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a⁷⁰.

Complementando essa definição, Moreira Neto traz que o objetivo principal da segurança pública é garantir a ordem pública, por meio da integração de processos jurídicos e políticos⁷¹.

Ainda, Lazzarini reitera que o conceito de preservação, por exemplo, é compreendido de maneira mais ampla do que o conceito de manutenção da ordem pública, uma vez que,

⁶⁸ MARTINS, João Mário; COLPANI, Clóvis Lopes. **Administração pública e direito administrativo da segurança pública**. 2. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2011. Disponível em: <<https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/0de464ce-9746-4f92-9a52-9710ad01219d/content>> . Acesso em: 16 jul. 2024. p. 96.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994. p. 19.

⁷¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 63.

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 pública⁷².

Diante dessa característica, Lazzarini afirma que o conceito de ordem pública deverá ser compreendido em conformidade com a definição de Louis Rolland, o qual estabelece que a ordem pública é uma situação oposta à desordem, sendo essencialmente de natureza material e exterior, e deve ser assegurada pela polícia administrativa, visando à tranquilidade pública, à segurança pública e à salubridade pública, posto que,

[...] ordem pública é uma situação de fato oposta à desordem, sendo de natureza material e exterior que abarca a segurança pública, ambos os conceitos vagos e amplos, contudo, a segurança pública é um aspecto da ordem pública ao lado da tranquilidade e da salubridade pública⁷³.

A tranquilidade pública representa um estado de espírito calmo, pacífico e livre de preocupações ou perturbações, proporcionando às pessoas serenidade e paz interior. Reflete a quietude, a ordem e o silêncio que são essenciais para evitar transtornos, inquietações ou aborrecimentos que possam perturbar a tranquilidade dos outros. A tranquilidade é um direito natural de todos, garantindo que seu bem-estar e conforto sejam respeitados⁷⁴.

Por conseguinte, a tranquilidade pública pode ser definida pela ausência de qualquer espécie de anormalidade que possa atingir os cidadãos e envolve um sentimento expresso pela população, uma sensação de não perturbação pela violência ou outros tipos de interferência.

A salubridade pública, por sua vez, refere-se ao estado de sanidade e higiene dos ambientes públicos, propício às condições de vida dos civis. Neste âmbito,

O valor salubridade, ao se destacar do gênero segurança, constituiu-se em campo autônomo de atuação de polícia, da maior importância nas sociedades contemporâneas. Com efeito, o Estado vem tomando a si, e o faz em medida cada vez intensa, a defesa sanitária das pessoas em inúmeros setores, como o higiênico, o bromatológico, o médico, o farmacêutico, o ecológico, o zoossanitário, o fitossanitário e, mais recentemente, o genético, em lista aberta e em expansão. Ninguém ignora que o próprio progresso material das comunidades humanas multiplica os perigos de epidemias, epizootias e epifitias, com o surgimento de novos e agressivos agentes patogênicos, o que demanda uma cada vez mais ampla e exigente ação preventiva e repressiva dos órgãos administrativos competentes do Estado⁷⁵.

⁷² LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **RDA- Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994., p. 105.

⁷³ *Ibid.*, p. 19.

⁷⁴ *Ibid.*, p.21.

⁷⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 539.

Desse modo, observa-se que a salubridade está integralmente ligada ao conceito de ordem pública, já que um ambiente insalubre interfere negativamente para as condições necessárias, defendidas por Moreira Neto⁷⁶.

Ao cabo, a segurança pública é um conceito extremamente abrangente e comporta diversas conotações. No entanto, conforme já explicitado anteriormente, Lazzarini compreende a segurança pública como o estado antidelitual, resultante da observância das normativas penais, que afasta todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo aos direitos fundamentais, por meio de ações preventivas e repressivas, “limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais”⁷⁷.

3.3 Competência residual da Polícia Militar na Constituição Federal de 1988

Atualmente, a competência da Polícia Militar foi delimitada no parágrafo 5º, do artigo 144 da Carta Magna, da seguinte forma: “§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”⁷⁸. No entanto, deve-se considerar que nem sempre essa foi a alçada atribuída à PM. Nesse sentido, torna-se necessário compreender a história desse órgão de segurança pública na evolução das constituições brasileiras.

A Constituição da República de 1934 incorporou as Forças Públicas estaduais ao âmbito de interesse do governo federal, estabelecendo que estas forças estariam sob uma supervisão mais intensa. Isso se refletiu na maior autoridade exercida pelo governo central sobre essas forças, conforme demonstrado no Artigo 5º, inciso V, item XIX, alínea "I", que atribuiu ao governo federal a prerrogativa de organizar e legislar sobre as mesmas. Além disso, a Constituição classificou as Forças Públicas como forças de reserva do Exército, como segue:

⁷⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

⁷⁷ LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994. p. 19.

⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

Art 5º - Compete privativamente à União: V - organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as forças armadas; (...) XIX – Legislar Sobre: (...) I) organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra; (...) Art 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União⁷⁹.

Já, a Lei Maior brasileira de 1946, datada de 18 de setembro, marcou um progresso notável ao incorporar as polícias militares em seu conteúdo, atribuindo-lhes a função de preservar a segurança interna e assegurar a ordem pública nos estados federativos⁸⁰. Além disso, estabeleceu-as como forças de apoio e reserva do Exército, conforme delineado no artigo subsequente, isto é, trazendo em seu Art. 183 que “as polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército”⁸¹.

Durante o Regime Militar, contudo, não ocorreram muitas mudanças constitucionais significativas sobre as atribuições das PMs. No entanto, foram estabelecidas leis infraconstitucionais que clarificaram as suas funções. Além disso, houve uma reestruturação que estabeleceu um padrão nacional para as polícias militares, unificando suas estruturas e organização administrativa e, até mesmo, padronizando a educação nas instituições policiais em todo o país.

Finalmente, a atual Constituição Federal incorporou significativos progressos no âmbito da segurança pública em relação às suas predecessoras. Isso é evidenciado pelo fato de que ela não apenas acolheu a legislação infraconstitucional que delinea as competências das polícias militares, mas também avançou ao dedicar um capítulo completo e detalhado, especificamente o artigo 144, para tratar minuciosamente dessa matéria⁸².

Conforme explicado anteriormente, a grande novidade foi a substituição dos termos de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública para polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Essa troca ampliou significativamente a competência da Polícia Militar, já que a preservação da ordem pública envolve não apenas a prevenção de distúrbios, mas também a

⁷⁹ BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

restauração da ordem quando necessária. O propósito central dessa atividade é proteger, manter e assegurar que a ordem pública permaneça inalterada e inabalável⁸³.

Nesse sentido, Lazzarini expõe que,

Da mesma forma, a Carta Política também evoluiu ao atribuir às Polícias Militares não mais a manutenção da ordem pública, como antes, e sim a preservação dessa ordem. A exegese do art. 144 da Carta, na combinação do caput com o seu § 5, deixa clara que ‘na preservação da ordem pública a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública, não atribuída aos demais órgãos, cabe à Polícia Militar’⁸⁴.

Ademais, a alteração de policiamento ostensivo para polícia ostensiva confirma esse entendimento, já que o termo anterior referia-se apenas à fase de fiscalização, enquanto a novo termo (de polícia ostensiva) engloba o ciclo completo do poder de polícia, composto por:

- a) ordem;
- b) consentimento;
- c) fiscalização; e
- d) sanção.

Sobre o assunto, sabe-se que

O policiamento corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia⁸⁵.

Por consequência, a Polícia Militar, como nos termos definidos pelo Art. 144, §5º, da CF/88, não apenas cabe o exercício do policiamento ostensivo, mas também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos elencados taxativamente no art. 144 da Constituição de 1988⁸⁶. Inclusive, Lazzarini complementa que

⁸³ LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**: sistematização, Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 105.

⁸⁴ LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 184, p. 25–85, 1991. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>>. Acesso em: 21 jul. 2024. p. 52.

⁸⁵ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº GM-25 sobre a competência das Polícias Militares. Brasília, 10 ago. 2001. Disponível em: <<https://www.acors.org.br/parecer-n-gm25-sobre-a-competencia-das-policias-militares/>> Acesso em: 20 jul. 2024. p. 17.

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

A extensa competência da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições⁸⁷.

Mais especificamente sobre a competência residual conferida aos Estados federados, identifica-se a seguinte determinação:

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1.º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição⁸⁸.

Dessa forma, no tocante às polícias militares, a Constituição Federal delimitou apenas de forma geral a sua atuação, quando, no seu art. 144, § 6º, delegou aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o poder subordinante em relação às PMs, a saber:

Artigo 144 – [...]

§ 6.º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios⁸⁹.

Conseqüentemente, verifica-se aí a autonomia e a competência residual atribuídas aos estados para direcionar a atuação das respectivas PMs, respeitando o que está disposto na Carta Política⁹⁰.

Fortalecendo essa noção, o Parecer GM-25, de 10 de agosto de 2001, que versa sobre “as Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação”, fixando ainda que o papel das Polícias Militares na preservação e no restabelecimento da ordem pública, e do seu poder de polícia, estabelece, de modo nítido, a competência das Polícias Militares, inclusive aquela residual, obtida mediante remanência, e complementa, afirmando que

⁸⁷LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 184, p. 25–85, 1991. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

⁸⁸BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰*Ibid.*

essa terceira e especial modalidade, a policial-militar, se define por remanência: caberá sempre que não for o caso da preservação e restabelecimento policial da ordem pública de competência específica e expressa dos demais órgãos policiais do Estado⁹¹.

O mesmo parecer anterior ainda soma, elaborando que,

em outros termos, sempre que se tratar de atuação policial de preservação e restabelecimento da ordem pública e não for o caso previsto na competência constitucional da polícia federal (art. 144, I), da polícia rodoviária federal (art. 144, II), da polícia ferroviária federal (art. 144, III) nem, ainda, o caso em que lei específica venha a definir uma atuação conexa à defesa civil para o Corpo de Bombeiros Militar (art. 144, § 5º), a competência é policial-militar.⁹²

No mais, a própria Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023, reconheceu a competência residual da PM para atuar nos casos os quais não há atribuição constitucional dos outros órgãos de segurança pública ou para complementar o:

Art. 5º Compete às polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais, respeitado o pacto federativo:

[...]

V - exercer a polícia ostensiva rodoviária e de trânsito no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, como integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, nos termos do art. 23 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ressalvada a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as específicas do cargo de agente de trânsito concursado instituído em carreira própria, na forma da lei;

VI - exercer, por meio de delegação ou convênio, outras atribuições para prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública com vistas a garantir a obediência às normas relativas à segurança de trânsito, de forma a assegurar a livre circulação e a evitar acidentes, sem prejuízo das atribuições dos agentes de trânsito e concomitantemente a estes;

VII - exercer a polícia de preservação da ordem pública e a polícia ostensiva, com vistas à proteção ambiental, a fim de:

- a) prevenir as condutas e as atividades lesivas ao meio ambiente;
- b) lavrar auto de infração ambiental;
- c) aplicar as sanções e as penalidades administrativas;
- d) promover ações de educação ambiental, como integrante do Sisnama;

[...]

⁹¹BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº GM-25 sobre a competência das Polícias Militares. Brasília, 10 ago. 2001. Disponível em: <<https://www.acors.org.br/parecer-n-gm25-sobre-a-competencia-das-policias-militares/>> Acesso em: 20 jul. 2024. p. 17.

⁹² *Ibid.*

XVIII - participar, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, do planejamento das políticas públicas e desenvolver políticas de prevenção de caráter educativo e informativo direcionadas à família, à infância, à juventude, a grupos vulneráveis, ao meio ambiente, ao trânsito, à prevenção e ao combate às drogas, entre outras, na forma da lei;⁹³

Torna-se evidente, portanto, a competência residual da polícia militar, já que, no âmbito da Lei Orgânica supracitada, são atribuídas às PMs, no âmbito Estadual, do Distrito Federal e dos Territórios, as funções de Polícia Ostensiva Rodoviária e de Trânsito, de Polícia de Proteção Ambiental e de informatização e conscientização aos grupos definidos no inciso XVII, sobre o meio ambiente, o trânsito e ao combate às drogas, entre outros. Por conseguinte, ressalta-se que, com exceção dos assuntos sobre a segurança viária (de competência concorrente com os Agentes de Trânsito), as atribuições não foram delimitadas para nenhum órgão de segurança pública no art. 144 da CF/88⁹⁴.

Outro caso de atuação residual da Polícia Militar é aquela definida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990), em seu artigo 179, como descrito a seguir:

Art. 179 – Apresentado o adolescente, o representante do Ministério Público, no mesmo dia e à vista do auto de apreensão, boletim de ocorrência ou relatório policial, devidamente autuados pelo cartório judicial e com informação sobre os antecedentes do adolescente, procederá imediata e informalmente à sua oitiva e, em sendo possível, de seus pais ou responsável, vítima e testemunhas. Parágrafo único – Em caso de não apresentação, o representante do Ministério Público notificará os pais ou responsável para apresentação do adolescente, podendo requisitar o concurso das Polícias Civil e Militar⁹⁵.

Dessa forma, observa-se que o ECA coloca as instituições policiais (civil e militar) como potenciais auxiliares do Poder Judiciário, exercendo a função de polícia judiciária comum, competência originalmente atribuída somente às polícias civis, pela art. 144, §4º, da Constituição Federal de 1988⁹⁶.

⁹³ BRASIL. Lei Nº 14.751 de 12 de dezembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jun. 2023. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114751.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁹⁵ BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): Lei nº8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Niterói, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm> Acesso em: 16 jul. 2024.

⁹⁶ BRASIL, 1988., *op. cit.*

4 POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA E SUA COMPETÊNCIA RESIDUAL

Este capítulo destina-se à apresentação e análise dos dados da investigação, por meio do qual responde-se a pergunta de pesquisa, já delineada no capítulo de Introdução. Para tanto, como comentado anteriormente, no que tange ao alcance dos seus objetivos, o estudo se vale da pesquisa bibliográfica e documental. Quanto a estes tipos, Lakatos e Marconi entendem que “toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam seus métodos ou técnicas empregadas”. Sobre a pesquisa documental (fontes secundárias internas), mais precisamente, faz-se a descrição do procedimento efetuado na seção 4.2.

Porém, em termos de pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias externas, é *mister* que esta traga restritamente o que atenda às demandas teóricas do trabalho, tal como sugerem Lakatos e Marconi⁹⁷. Trata-se, portanto, do levantamento da bibliografia já publicada e sistematizada - “em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita” - e que seja aderente ao estudo⁹⁸, estando, neste, organizada nos capítulos 1 e 2, e cujas fontes são listadas nas Referências. Neste âmbito, vale ressaltar que a teoria representa uma lente, a partir da qual o pesquisador define e analisa a realidade em foco, uma vez que essa “lente torna-se uma perspectiva defensiva que molda os tipos de questões formuladas e informa como os dados são coletados e analisados”⁹⁹. Por esta razão, a literatura pesquisada é trazida seja para descrever a unidade de análise PMSC, seja para compreender o que trazem os documentos (normativas) investigados.

Por fim, ressalta-se que, das decisões anteriores inerentes ao desenho da metodologia, decorrem aquelas que se destinam a esclarecer sobre os procedimentos de análise dos dados obtidos, tanto quantitativos, como qualitativos. Assim, na perspectiva quantitativa, este trabalho faz adesão a cálculos de distribuição de frequência e de porcentagem, naturalmente, pelo fato dos dados coletados serem de natureza nominal ou categórica, a exemplo do que indica Roesch¹⁰⁰, sobretudo, exibidos na seção 4.2 desta monografia, por intermédio de quadros e tabelas. A planilha eletrônica ExcelTM foi a opção para a realização dos cálculos e para a geração das

⁹⁷ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2013.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 43.

⁹⁹ CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 90.

¹⁰⁰ ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

tabelas. Adicionalmente, a abordagem qualitativa conduziu à análise das 22 publicações selecionadas para este estudo, com vistas a compreender de forma mais abrangente como a competência residual da Polícia Militar se manifesta no estado de Santa Catarina (objeto da seção 4.3). A técnica analítica adotada para análise dos dados qualitativos foi, então, a **combinação de padrões**, posto que se destina à comparação de “um padrão baseado empiricamente com um padrão previsto (ou com várias previsões alternativas)”¹⁰¹. Com isso, a combinação de padrões precisa contar com a definição *a priori* dos pressupostos teóricos envolvidos no estudo, o que, aqui, como já comentado, é realizado nos capítulos 1 e 2, por meio de revisão bibliográfica.

4.1 Evolução da PMSC e sua competência na Constituição do Estado de Santa Catarina

As instituições militares estaduais brasileiras são entidades públicas de natureza estatal. Possuem propósitos estabelecidos por legislação, que as direcionam e constituem seu fundamento de existência. Tais propósitos são suas metas e atribuições, delineadas em normativas específicas e leis singulares.

Nesse sentido, tem-se a Polícia Militar de Santa Catarina, entidade da estrutura organizacional do poder executivo catarinense - o Governo do Estado, e atua como entidade de prestação de serviços na esfera da segurança pública, com alcance jurisdicional sobre a integralidade do domínio territorial catarinense.

Segundo o portal da Polícia Militar de Santa Catarina foi instituída por Feliciano Nunes Pires (à época mandatário da Província catarinense), por meio do Estatuto Provincial número 12, datado de 5 de maio de 1835. Nesta época, foi atribuída a denominação **Força Policial**, substituindo os obsoletos Corpos de Guardas Municipais Voluntários, com o propósito de manter a ordem e a paz social, bem como responder aos chamados de autoridades policiais e judiciárias. Seu campo de operação era limitado à localidade de Nossa Senhora do Desterro (hoje conhecida como Florianópolis) e áreas adjacentes¹⁰².

Logo após, o **Regulamento da Força Policial**, sancionado em 1836, veio confirmar a missão previamente mencionada, conferindo-lhe a responsabilidade ampla e multifacetada de responder a eventos variados, desde sinistros por fogo até a captura de transgressores das normas

¹⁰¹ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 165.

¹⁰² SANTA CATARINA. PMSC - Polícia Militar de Santa Catarina. **História**. Disponível em: <<https://www.pm.sc.gov.br/paginas/historia>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

locais. Por um extenso período, essa responsabilidade constituiu o principal encargo da Força Policial¹⁰³.

O citado Portal ainda conta que, na era Imperial, a Força Policial, juntamente com o Exército Brasileiro, desempenhou suas funções em aliança, seja na contenção de ameaças estrangeiras ou na proteção da soberania nacional, sendo essencial na demarcação e salvaguarda das fronteiras do país e do estado de Santa Catarina. Portanto, a entidade não apenas se preocupava com a segurança cidadã, mas também assumia papéis na defesa interna e na proteção do território nacional.

No ano de 1916, foi renomeada como Força Pública (Lei Nº 1.137, de 30 de Setembro), e, no subsequente ano, em 1917, por meio de um pacto estabelecido entre o governo federal e estadual, passou a ser reconhecida como uma “força reserva do Exército de 1º linha”¹⁰⁴.

Em 1946, descreve o portal da Polícia Militar de Santa Catarina, a Carta Magna modificou sua nomenclatura para Polícia Militar, atribuindo-lhe a missão de garantir a segurança interna e a manutenção da ordem pública, conforme explicitado anteriormente. Estabeleceu, adicionalmente, que caberia ao governo federal a legislação sobre a estrutura, formação, jurisdição e garantias das PMs. No Regime Militar, contudo, a Carta Magna de 1967 previu que o governo federal também assumiria o controle do contingente das PMs, instituindo a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM). Ademais, determinou que as PMs deveriam se dedicar primordialmente às funções de policiamento.

Por fim, cabe lembrar que a Constituição atual, promulgada em 1988, estipulou como incumbência das PMs, em seu artigo 144, § 5º: “às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. No mais, a Carta Magna complementou, no §6º do mesmo artigo descrito no parágrafo anterior, que “§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”¹⁰⁵. Sendo assim, ficou estipulado que dispositivos jurídicos estaduais, podem e devem direcionar a finalidade e à autoridade normativa da Polícia Militar, estando aí inserida a PMSC.

¹⁰³ SANTA CATARINA. PMSC - Polícia Militar de Santa Catarina. **História**. Disponível em: <<https://www.pm.sc.gov.br/paginas/historia>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

Como o poder constituinte derivado decorrente foi estabelecido pelo art. 25 da Constituição brasileira vigente (segundo o qual “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”¹⁰⁶), estabelecendo que toda a matéria que não for de competência legislativa privativa da União pode ser organizada pelos Estados, desde que condizentes com a Constituição Federal e os limites estabelecidos por ela¹⁰⁷, define-se, por meio da Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989, em seu capítulo I, do Título V - Da Segurança Pública, que

Art. 105. 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:

[...]

II – Polícia Militar;¹⁰⁸

Ademais, no capítulo II, do mesmo título, o art. 107 definiu a PMSC como um “órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado”, conferindo-lhe os seguintes deveres:

I – exercer a polícia ostensiva relacionada com:

- a) a preservação da ordem e da segurança pública;
- b) o radiopatrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial;
- c) o patrulhamento rodoviário;
- d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
- e) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
- f) a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
- g) a proteção do meio ambiente;
- h) a garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;¹⁰⁹

¹⁰⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹⁰⁹ *Ibid.*

Ainda, no Capítulo VI da mencionada Constituição, destinado ao tema meio ambiente, ficou instituído que a Polícia Militar será o órgão especial de polícia florestal, como segue: “§ 2º O Estado instituirá, na Polícia Militar, órgão especial de polícia florestal”¹¹⁰.

Ademais, atualmente, outros instrumentos legais, de âmbito Federal e Estadual, fazem referência à missão e competência das PMs, e conseqüentemente da PMSC, como a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, no art. 5º da CF/88, conforme visto no capítulo anterior.

4.2 Levantamento de normativas relativas à competência residual da PMSC

O caminho metodológico percorrido com vistas ao alcance do objetivo geral da pesquisa considera como período temporal para a seleção dos documentos aqui analisados aquele que vai de 2013 até 21 de julho de 2024 (data de encerramento da coleta de dados), conforme já exposto na Introdução. Neste período, os documentos visados foram, sobretudo, normativas que tratam do tema em pauta (manifestações da aplicação de competência residual na atuação da PMSC), disponíveis no sistema digital de pesquisa do Diário Oficial de Santa Catarina¹¹¹.

Em verdade, na pesquisa documental, o objeto de atenção refere-se a documentos de fonte primária que

[...] são aqueles de primeira mão, provenientes dos próprios órgãos que realizaram as observações. Englobam todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica. Podem ser encontrados em arquivos públicos ou particulares, assim como em fontes estatísticas compiladas por órgãos oficiais e particulares¹¹².

Na aproximação de tal entendimento à prática do vigente estudo, obtém-se, da pesquisa documental, o conjunto de regulamentações concernentes ao fenômeno investigado (listadas nas Referências), além do conjunto de normativas relativas à competência residual da PMSC. Neste último caso, utilizando-se do sistema de digital do Diário Oficial de SC (disponível em:

¹¹⁰ SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹¹¹ Endereço do sistema digital de pesquisa do Diário Oficial de Santa Catarina: <<https://portal.doe.sea.sc.gov.br/v184/#/portal>>.

¹¹² LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 43.

<https://portal.doe.sea.sc.gov.br/v184/#/portal/edicao/buscar-publicacao>), em julho de 2024, selecionaram-se os citados documentos por meio das seguintes palavras-chave:

- a) no campo **Assuntos**, foram usados os termos:
- Ato de Resolve;
 - Portaria de Resolve;
 - Portaria;
 - Lei Complementar;
 - Lei Ordinária;
 - Decretos; e
 - Resoluções;
- b) no campo **Matéria**, os termos aplicados foram:
- Polícia Militar; e
 - competência.

Como resultado, retornaram 147 publicações que se encaixavam com os filtros aplicados, considerando-se, como limite de tempo, o período que vai de 2013 até 21 de julho de 2024. A partir da identificação dessas 147 publicações, ocorre um novo processo de seleção, por meio do qual restaram 22 que versam, exclusivamente, sobre o tema **competência residual da Polícia Militar**. Cabe, aqui, frisar que este último processo de seleção está pautado na análise individual de todas as publicações, na qual se buscou verificar até que ponto a competência atribuída à PMSC tinha por base o conceito de competência residual¹¹³. Da leitura dessas 22 normativas, obtém-se a tabela 1, que traz a seguinte distribuição de frequências em relação ao assunto tratado em cada uma delas.

¹¹³ LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **RDA - revista de Direito Administrativo**, /S. l./, v. 184, p. 25-85, 1991. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

Tabela 1: Distribuição de frequência dos assuntos tratados pelas 22 normativas estudadas

Assunto	Quantidade de ocorrências
Saude	10
Ambiental	5
Polícia Judiciária	3
Policiamento Ostensivo	3
Proteção animal	1
TOTAL	22

Fonte: sistema digital de pesquisa do Diário Oficial de Santa Catarina

Conforme mostrado na Tabela 1, Saúde é o assunto prevalente entre as 22 normativas analisadas, ocorrendo em 10 delas. Em contrapartida, a proteção animal aparece em apenas uma normativa. O assunto relativo ao meio ambiente é abordado em cinco normativas, e, nas demais, distribuem-se igualmente os assuntos Polícia Judiciária e Policiamento Ostensivo, ocorrendo três vezes cada um.

Outro aspecto a ser evidenciado, é que, segundo apontado por Lazzarini, há duas formas básicas de manifestação da **competência residual**, quais sejam¹¹⁴:

- a) no caso de **falência operacional** do órgão de segurança pública, devendo a PM substituí-lo para cumprir a designação específica; e
- b) No caso de **remanência**, que ocorre quando não há atribuição específica a outro órgão de segurança pública, cabendo à PM promover as atividades para preservar a ordem pública, por meio da sua função de polícia ostensiva.

No entanto, da análise das normativas encontradas, uma outra forma de manifestação da competência residual da PM foi observada. Trata-se da, aqui denominada, **competência residual complementar**, que ocorre quando já existe uma atribuição de outro órgão de segurança pública, o qual está cumprindo seu papel, e, mesmo assim, a PM é designada para atuar em conjunto, visando a complementar e facilitar a obtenção da finalidade desejada pelo constituinte, de forma a preservar a ordem pública e fazendo valer a característica de polícia ostensiva da PM.

¹¹⁴ LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 184, p. 25–85, 1991. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

Dessa forma, a aludida competência residual complementar foi encontrada em sete normativas, enquanto a competência residual por remanência, em doze. Desta análise, observa-se o resultado obtido e estruturado no quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Tipo de competência residual, por normativa analisada.

Normativa	Assunto	Órgão constitucionalmente competente	Tipo de competência residual
PORTARIA Nº 001/DINT/SSP	Apuração de infrações penais não militares	Polícia Civil	Complementar
PORTARIA Nº 085/GABS/SSP	Apuração de infrações penais não militares	Polícia Civil	Complementar
Portaria nº 814/PMSC/2014	Segurança em eventos públicos	Polícia Civil	Complementar
Portaria nº 1057/GABS/SAP/2022	Controle de incêndios nas Unidades Prisionais do Estado de Santa Catarina	Corpo de Bombeiros Militares	Complementar
Lei nº 18.514/2022	Fiscalização de ferros velhos	X	Remanência
Lei nº 18.801/2023	Fiscalização e orientação do trânsito	X	Remanência
Portaria nº 91/PMSC/2020	Estabelece o rito processual administrativo para a aplicação de sanção para crimes contra animais	X	Remanência
Decreto Nº 1.945/2013	Considera a Polícia Militar nos Serviços de Atendimento Pré-Hospitalar	X	Remanência
Decreto Nº 562/2020	Estabelece a Polícia Militar como autoridade da saúde na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria nº 464/GAB/SES	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria nº 465/GAB/SES	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria nº 466/GAB/SES	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria nº 550/GAB/SES	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria Nº 665/GAB/SES	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria Nº 705/GAB/SES	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria Nº 824/GAB/SES	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Portaria Conjunta SES/FESPORTE nº 1016	Fiscalização sanitária de estabelecimentos na Pandemia da COVID-19	X	Remanência
Decreto nº 1.331//2017	Fiscalizar e inspecionar as questões relativas aos agrotóxicos	X	Remanência

Decreto n° 1529/2013	Definição do rito do processo administrativo de fiscalização ambiental	X	Remanência
Resolução CERH/SC n°47	Prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais	X	Remanência
Lei n° 14.675/2024	Órgão executor das medidas preventivas e repressivas do Código Estadual do Meio Ambiente	X	Remanência
Portaria n° 197/2023	Coordenadoria responsável pela apuração de crimes ambientais	X	Remanência

Fonte: sistema digital de pesquisa do Diário Oficial de Santa Catarina

A análise do quadro 1 permite, também, verificar que, das quatro vezes que a PMSC atuou de forma complementar, em três momentos (ou 75%) ela o fez em complementaridade à Polícia Civil, e, apenas, em uma ocasião atuou em conjunto com o Corpo de Bombeiros. De modo geral, portanto, tem-se que a competência complementar da PMSC foi aplicada em cerca de 18,19% das ocasiões (ou seja, em quatro das 22 normativas pesquisadas).

Por conseguinte, a maior parte (18) das normativas estudadas (dispostas no quadro 1), ou cerca de 82% do total, refere-se a casos de remanência. Mas precisamente, quando a PMSC precisou atuar em decorrência de não haver outros órgãos de segurança com atribuições necessárias para garantir a ordem pública. Neste contexto, vale ressaltar que, em nove situações dos 18 casos de remanência (quadro 1), a PMSC atuou como órgão de fiscalização sanitária durante o período da Pandemia da COVID-19. Já, nos nove casos restantes (quadro 1), observam-se variadas formas de absorção por parte da PMSC quanto à sua competência residual em casos de remanência, indo desde a fiscalização de ferros-velhos, passando pela fiscalização de trânsito e, até, atuando como órgão de segurança junto a crimes ambientais.

4.3 Descrição da atuação da PMSC no âmbito da competência residual

No tocante às funções de Polícia Judiciária, foram encontradas situações nas quais a PMSC foi designada para complementar a função da Polícia Civil. Neste contexto, inicialmente, tem-se a Portaria n° 001/DINT/SSP, que versa sobre os procedimentos e atribuições para o atendimento de ocorrências que envolvam bombas ou explosivos. Nesta, tem-se a competência

residual complementar, já que define a atuação conjunta da PMSC com os outros órgãos de segurança para cumprir com esses procedimentos, como se observa no seu teor, a saber:

PORTARIA Nº 001/DINT/SSP de 30.11.2017.

Estabelece os procedimentos e as atribuições dos órgãos da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP/SC) para o atendimento de ocorrências que envolvam bombas ou explosivos e dá outras providências.

[...]

Art. 7º A apuração relacionada às ações delituosas com a utilização de bombas e explosivos e os exames periciais, com o objetivo de caracterizar a materialidade, identificar a autoria e estabelecer a eficiência do artefato, serão desenvolvidos pela Polícia Civil, pela Polícia Militar e pelo Instituto Geral de Perícias, no que lhes compete.

Ressalta-se que, nos termos do art. 144, §4º, da CF/88, compete à Polícia Civil a apuração de infrações penais não militares, o que, portanto, foi abarcado pela PMSC.

A Portaria nº 085/GABS/SSP/2019 é outro caso de competência residual complementar, já que inclui a PMSC nos procedimentos de Polícia Judiciária e apuração de infrações penais não militares, competência constitucionalmente atribuída à PC, conforme extraído anteriormente. A referida portaria traz, neste caso, o seguinte conteúdo:

PORTARIA Nº 085/GABS/SSP/2019

Disciplina a adoção de novas rotinas operacionais junto ao SISP, as medidas de vinculação de boletins de ocorrência, o alinhamento às diretrizes nacionais do SUSP, da PNSPDS e do SINESP, a qualificação de estatísticas e a gestão de conflitos de competência, mediante a integração de bancos de dados de interesse da Secretaria de Segurança Pública, das suas instituições e demais entes conveniados.

[...]

Art. 14. Na hipótese de infração penal de menor potencial ofensivo atendida pela Polícia Militar, serão observados os procedimentos dispostos nos parágrafos seguintes.

§ 1º. Se o autor do fato estiver presente e aceitar o compromisso de comparecer em audiência no Juizado Especial Criminal, a Polícia Militar procederá a elaboração do BO na modalidade Termo Circunstanciado por meio de dispositivo móvel integrado com o SISP.

§ 2º. Se o autor do fato estiver presente e não aceitar o compromisso de comparecer em audiência no Juizado Especial Criminal, a Polícia Militar procederá o encaminhamento à Delegacia de Polícia Civil da área, onde se aplicará o procedimento previsto no art. 11 desta Portaria, caso o autor mantenha a recusa no compromisso.

Art. 15. A Polícia Militar registrará BO na modalidade Comunicação de Ocorrência Policial, conforme Art. 2º do Decreto Estadual 660/2007, nas seguintes hipóteses:

I – se o autor do fato estiver ausente na cena do crime, ou sendo desconhecido, não sendo por nenhum meio localizável;

II – no caso de ação penal privada ou condicionada à representação em que a vítima se manifesta pelo interesse de não exercer o direito de representação ou queixa, ou de decidir posteriormente.

§ 1º. Na hipótese do inciso II, a Polícia Militar dará ciência expressa à vítima de seu direito de representação a ser exercido no prazo de 06 (seis) meses, orientando que essa manifestação deverá ser realizada na Delegacia de Polícia Civil da área do fato.

§ 2º. Nos casos previstos neste artigo, as partes serão orientadas para que, em havendo necessidade de complementação dos fatos comunicados, esse procedimento deverá ser lavrado junto à Delegacia de Polícia Civil da área, a partir do número de protocolo fornecido, ou qualquer outro dado dos envolvidos¹¹⁵.

O texto presente na portaria anterior (nº 085/GABS/SSP/2019) demonstra que, além de definir um procedimento padronizado que deverá ser adotado pela PMSC, também define a sua competência para a elaboração do Termo Circunstanciado, apurando a infração não militar como infração penal de menor potencial ofensivo e dando prosseguimento do caso diretamente para o Juizado Especial Criminal, sem encaminhar anteriormente para a Delegacia de Polícia Civil.

Já, quanto às funções baseadas no poder de polícia ostensiva, foram encontradas as normativas analisadas na sequência.

A Portaria nº 1057/GABS/SAP/2022, por exemplo, confere às PMs a competência para atuar no controle de incêndios nas Unidades Prisionais do Estado de Santa Catarina, competência constitucionalmente atribuída ao Corpo de Bombeiros Militares, consoante ao que assinala a CF/88¹¹⁶.

Portaria nº 1057/GABS/SAP/2022 de 16/08/2022.

Dispõe sobre os procedimentos operacionais de segurança e administrativos a serem adotados por policiais penais nas unidades prisionais do Estado de Santa Catarina no âmbito do Departamento de Polícia Penal e dá outras providências.

[...]

Art. 421. Nos casos de combate a incêndios deverão ser tomadas as seguintes providências, observado o POP de cada estabelecimento.

I- comunicar o supervisor de plantão para acionar os órgãos externos, Corpo de Bombeiros Militar ou equivalente, SAMU e Polícia Militar, conforme necessidade;

¹¹⁵ SANTA CATARINA. Portaria Nº 085/GABS/SSP/2019. Disciplina a adoção de rotinas operacionais junto ao SISP; as medidas de vinculação de registros de atendimento; o alinhamento às diretrizes nacionais do SUSP, da PNSPDS e do SINESP; a qualificação de estatísticas e a gestão de conflitos de atribuição, mediante a integração de bancos de dados das instituições do Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial (CSSPPO) e dos demais entes conveniados ou cooperados Florianópolis, SC: Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial. Disponível em: <[https://sistemas.pc.sc.gov.br/publicacoes/adm/arquivos/4599830_portaria_085.2019_-_texto_compilado_-_%C3%A3o_\(2\).pdftrrf.pdf](https://sistemas.pc.sc.gov.br/publicacoes/adm/arquivos/4599830_portaria_085.2019_-_texto_compilado_-_%C3%A3o_(2).pdftrrf.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

Ainda, a Lei n° 18.514/2022, destacada a seguir, que versa sobre a prevenção e o combate de furtos e roubos de cabos e outros equipamentos públicos que poderiam ser vendidos para sucateiros, delega à PMSC a função de fiscalização de ferros velhos, competência não atribuída aos outros órgãos de segurança pública, caracterizando a competência residual por remanência.

LEI N° 18.514, DE 8 DE SETEMBRO DE 2022

Institui a Política Estadual de Prevenção e Combate a Furtos e Roubos de Cabos, Fios Metálicos, Fibras Ópticas, Geradores, Baterias, Transformadores, Equipamentos de Transmissão, Placas Metálicas e Congêneres, e estabelece outras providências.

[...]

Art. 4° Os praticantes de comércio de sucatas, ferros-velhos e assemelhados devem preencher e atualizar, a cada 4 (quatro) meses ou sempre que solicitado, junto à Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC), cadastro nos moldes a ser estabelecido em regulamento próprio desta Lei.

[...]

Art. 6° A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC) controlará e fiscalizará o cumprimento desta Lei, no que lhe competir¹¹⁷.

Outro caso de competência residual por remanência, a Lei n° 18.801, de 20 de dezembro de 2023, que organiza e estrutura o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), atribui à PMSC a função de fiscalização e orientação do trânsito, ou seja, para preservar a segurança viária:

LEI N° 18.801, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2023

Dispõe sobre a organização, a estruturação, o funcionamento e as competências do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e estabelece outras providências.

[...]

Art. 12.A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC), por meio de seus órgãos específicos, prestará colaboração ao DETRAN nos serviços de fiscalização e orientação do trânsito, mediante celebração de convênio.¹¹⁸

Por fim, foi selecionada a Portaria n° 814/PMSC/2014, que aprova o regulamento para a gestão de segurança em eventos públicos e/ou abertos ao público, dispõe o que segue:

Portaria n° 814/PMSC/2014

¹¹⁷ SANTA CATARINA. Lei N° 18.514, de 8 set. de 2022. Institui a política de prevenção e combate a furtos e roubos de cabos, fios metálicos, fibras ópticas, geradores, baterias, transformadores, e equipamentos de transmissão, placas metálicas e congêneres, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <http://leis.ale.sc.gov.br/html/2022/18514_2022_lei.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹¹⁸ *Ibid.*

Aprova o regulamento para a gestão de segurança em eventos públicos e/ou abertos ao público para a concessão do Laudo de Ordem Pública.

Art. 1º Aprovar o regulamento para a gestão de segurança em eventos públicos e/ou abertos ao público e a disponibilização de policiamento ostensivo mediante a realização de vistoria prévia por policial militar designado pelo Comando da Organização Policial Militar responsável.¹¹⁹

Ao designar à PMSC a gestão da segurança em eventos públicos, competência essa atribuída à Polícia Civil pela Constituição Estadual, no art. 106, tem-se que “a Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe: VI – a fiscalização de jogos e diversões públicas”, faz com que a competência residual da PM sirva para complementar a atuação da PC, visando à preservação da ordem pública.

No âmbito da Proteção animal, foi encontrada a Portaria nº 91/PMSC/2020, que estabelece o rito processual administrativo para a aplicação de sanção para crimes contra animais, como se nota em seu texto, a seguir:

PORTARIA Nº 91/PMSC/2020.

Estabelece o rito processual administrativo no âmbito da PMSC para o exercício da competência prevista na Lei estadual nº 19.702/2020, que dispõe sobre a aplicação de multa para pessoas que participem da tradição açoriana conhecida como “Farra do Boi” em território catarinense e estabelece outras providências.

Art. 1º Aprovar o Regulamento de Processo Administrativo aplicável para a apuração dos fatos relativos ao teor da Lei estadual nº 17.902/2020, que dispõe sobre a aplicação de multa para pessoas que participem da tradição açoriana conhecida como “Farra do Boi” em território catarinense e estabelece outras providências.¹²⁰

Aqui, verifica-se que, ao selecionar o ambiente da PMSC como o rito processual administrativo padrão para a aplicação de multa para pessoas que participem da denominada Farra do Boi¹²¹, nota-se a manifestação da competência residual por remanência, já que a

¹¹⁹ SANTA CATARINA. Portaria PMSC Nº 814, de 9 jun. de 2014. Aprova o regulamento para a gestão de segurança em eventos públicos e/ou abertos ao público para a concessão do Laudo de Ordem Pública.

Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=271419>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹²⁰ SANTA CATARINA. Portaria Nº 91/PMSC/2020. Estabelece o rito processual administrativo no âmbito da PMSC para o exercício da competência prevista na Lei estadual nº 19.702/2020, que dispõe sobre a aplicação de multa para pessoas que participem da tradição açoriana conhecida como “Farra do Boi” em território catarinense e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado. Disponível em:

<<https://portal.doe.sea.sc.gov.br/repositorio/2020/20200228/Jornal/2337.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024. p. 9.

¹²¹ A farra do boi é uma festividade típica do litoral catarinense que representa uma manifestação popular brasileira, em que integrantes de determinada comunidade (geralmente, uma colônia de pescadores) **brincam** com um boi munidos de paus e pedras, causando-lhe ferimentos e torturas até que seja sacrificado e, após, consumido na forma de churrasco. Diante dos maus-tratos causados ao animal, tal evento está proibido desde 1998, quando o Supremo Tribunal Federal passou a considerá-lo um crime ambiental (MARTINS, 2016).

Constituição Federal¹²² não atribuiu a nenhum outro órgão de segurança pública a função de proteção animal, restando para a Polícia Militar de Santa Catarina cumpri-la.

No âmbito da Saúde Pública, a Polícia Militar de Santa Catarina, por conta da sua instrução constitucional de preservação da ordem pública, desempenha papel fundamental, uma vez que a salubridade é um dos pilares que compõe a ordem pública, nos termos lecionados anteriormente por Moreira Neto¹²³.

Entretanto, por não estar explicitamente escrita na Constituição, a competência da PMSC em atuar de maneira preventiva e repressiva para a preservação da saúde pública deve ser considerada residual por remanência. Nesse sentido, a competência residual por remanência pode ser identificada no Decreto nº 1.945, de 18 de Dezembro de 2013, que versa sobre o Plano de Gestão de Saúde (PGS), e estabelece que:

DECRETO Nº 1.945, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2013

Dispõe sobre as normas de funcionamento do Plano de Gestão da Saúde (PGS) e estabelece outras providências.

[...]

Art. 2º O Programa de Estímulo à Produtividade Médica (PRÓ-ATIVIDADE) tem o objetivo de incentivar o aumento da produção e a melhoria da qualidade de atendimento médico nas instituições de que trata o art. 1º deste Decreto.

Art. 3º Os indicadores de produtividade médica têm como referência grupos, subgrupos, formas de organização e procedimentos especificados na Tabela Unificada do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 4º São considerados indicadores de produtividade médica os procedimentos realizados pelos profissionais de que trata o art. 6º da Lei nº 16.160, de 7 de dezembro de 2013, mensurados em razão dos pacientes oriundos dos Serviços de Atendimento Pré-Hospitalar e das Centrais de Regulação Estadual, municipais ou macrorregionais, que buscam serviços de urgência e emergência de forma espontânea, registrados nos sistemas oficiais de registro e controle das unidades hospitalares, respeitando-se a Programação Pactuada Integrada da Assistência do Estado de Santa Catarina, nas seguintes especialidades:

[...]

Parágrafo único. Para efeitos deste Decreto, são consideradas como Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar as seguintes entidades:

[...]

IV – Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC);¹²⁴

¹²² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

¹²⁴ SANTA CATARINA. Decreto Nº 1.945, de 18 dez. de 2013. Dispõe sobre as normas de funcionamento do Plano de Gestão da Saúde (PGS) e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2013. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2013/001945-005-0-2013-003.html>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

Conseqüentemente, observa-se que foi delegada à PM os Serviços de Atendimento Pré-Hospitalar, com foco na busca de serviços de urgência e emergência, visando a preservação da salubridade pública e a saúde da população.

Com a pandemia do COVID-19, no início de 2020, o Governador do Estado de Santa Catarina, com Decreto nº 562, de 17 de Abril de 2020, declarou o estado de calamidade pública no território catarinense e estabeleceu um rol de medidas, proibições e suspensões durante esse período de insalubridade, estabelecendo como autoridades de saúde a PMSC, em conjunto com a Polícia Civil de Santa Catarina, cabendo-lhes a fiscalização das medidas especificadas pelo decreto:

DECRETO Nº 562, DE 17 DE ABRIL DE 2020

Declara estado de calamidade pública em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE nº 1.5.1.1.0 – doenças infecciosas virais, para fins de enfrentamento à COVID-19, e estabelece outras providências.

[...]

Art. 33. Na forma do art. 52 da Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, ficam investidos como autoridades de saúde os militares e servidores da Polícia Militar e da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, cabendo-lhes a fiscalização das medidas específicas de enfrentamento previstas na Seção I do Capítulo III deste Decreto, bem como daquelas dispostas em Portarias do Secretário de Estado da Saúde, sem prejuízo da atuação de órgãos com competência fiscalizatória específica.

No mais, diversas portarias foram publicadas, visando à estruturação da sociedade nesse período pandêmico, e reforçando a competência da PM para atuar como autoridade de saúde:

- a) Portaria nº 464 - GAB/SES, de 03/07/2020 - Institui o Programa de Descentralização e Regionalização das Ações de Combate à COVID-19;
- b) Portaria nº 465 - GAB/SES, de 06/07/2020 - Autoriza os eventos públicos na modalidade drive in (cinema, shows, apresentações teatrais e musicais) no Estado de Santa Catarina, a partir da publicação desta Portaria;¹²⁵
- c) Portaria nº 466 - GAB/SES, de 06/07/2020 - Ficam autorizadas as competições de futebol profissional no Estado de Santa Catarina;¹²⁶

¹²⁵ Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/coronavirus/arquivos/portaria-ses-n-465-de-06.07.2020.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹²⁶ Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/coronavirus/arquivos/portaria-ses-n-466-de-06.07.2020.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

- d) Portaria nº 550 - GAB/SES, de 27/07/2020 - Autoriza o retorno das competições de futebol profissional no Estado de Santa Catarina a partir da publicação desta Portaria;¹²⁷
- e) Portaria Nº 665 - GAB/SES, de 01.09.2020 - Na identificação de indivíduos sintomáticos respiratórios (residentes ou trabalhadores), a Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) deve seguir algumas medidas de prevenção da Covid-19¹²⁸;
- f) Portaria Nº 705 - GAB/SES, de 15.09. 2020 - Autoriza e estabelecer critérios para o funcionamento de parques aquáticos e complexos de águas termais no Estado de Santa Catarina¹²⁹.
- g) Portaria Nº 824 - GAB/SES, de 27.10. 2020: Definir critérios de segurança sanitária a serem aplicados para a realização de eventos relacionados às eleições municipais de 2020, em primeiro e segundo turnos;¹³⁰
- h) Portaria Conjunta SES/FESPORTE nº 1016 de 13/09/2021: Define critérios para retomada das competições, treinamentos esportivos, práticas esportivas e retorno de público em competições esportivas públicas ou privadas amadoras¹³¹.

Todas essas portarias do Secretário de Saúde do Estado de Santa Catarina, atribuíram às PMs, a competência de fiscalização sanitária de estabelecimentos, em decorrência da pandemia do COVID-19: “É de responsabilidade da Vigilância Sanitária municipal, compartilhada com [...], Polícia Militar, [...] fiscalizar todos os estabelecimentos comerciais e locais públicos com vistas a garantir o cumprimento das medidas sanitárias exigidas.”

No âmbito da preservação ambiental, a competência residual por remanência da PMSC foi bem recepcionado pela Constituição Catarinense, já que definiu no art. 107, I, d), g), “a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais” e a “proteção do meio ambiente”.

¹²⁷ Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/coronavirus/arquivos/portaria-ses-n-550-de-27.07.-2020.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹²⁸ Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/coronavirus/arquivos/portaria-ses-n-625-de-21.08.2020.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹²⁹ Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/coronavirus/arquivos/portaria-ses-n-705-de-15.09.-2020.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹³⁰ Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/coronavirus/arquivos/portaria-ses-n-824-de-27.10.-2020.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹³¹ Disponível em: <[2024.http://dados.sc.gov.br/dataset/0a43e611-003a-48c8-a9d4-882abcde8caa/resource/9b699da4-f22d-44a2-9e5a-000a11b6803e/download/portaria-conjunta-ses-fesporte-n-1016-de-13.09.2021.pdf](http://dados.sc.gov.br/dataset/0a43e611-003a-48c8-a9d4-882abcde8caa/resource/9b699da4-f22d-44a2-9e5a-000a11b6803e/download/portaria-conjunta-ses-fesporte-n-1016-de-13.09.2021.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2024.

Em vista disso, o Decreto n° 1.331, de 16 de outubro de 2017, que estabelece medidas para o controle da produção, comércio, uso, consumo, transporte e armazenamento de agrotóxicos em Santa Catarina, encarregou a PMSC, por meio do Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA), de fiscalizar e inspecionar as questões relativas aos agrotóxicos.

DECRETO N° 1.331, DE 16 DE OUTUBRO DE 2017

Regulamenta a Lei n° 11.069, de 1998, que dispõe sobre o controle da produção, comércio, uso, consumo, transporte e armazenamento de agrotóxicos, seus componentes e afins no território do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências.:

[...]

Art. 8º Compete ao Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA), respeitada a sua área de atuação legal, apoiar as ações dos demais órgãos estaduais, auxiliando, quando solicitado, no controle, na fiscalização e na inspeção da comercialização, do transporte, do armazenamento, da utilização e da destinação final de embalagens vazias e rejeitos de agrotóxicos e afins¹³².

Outro caso semelhante, é a competência da BPMA para definir o rito do processo administrativo de fiscalização ambiental dada pelo Decreto n° 1529, de 24 de abril de 2013:

Decreto N° 1529 DE 24/04/2013

Dispõe sobre o rito do processo administrativo de Fiscalização ambiental do Estado e estabelece outras providências.

Art. 1º. O rito do processo administrativo de fiscalização ambiental do Estado será definido em portaria conjunta a ser elaborada e expedida pelo Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA) e pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA).

Ainda, a competência residual por remanência pode ser encontrada na Resolução CERH/sc n°47, de 29 de Abril de 2021:

RESOLUÇÃO CERH/SC N° 47, de 29 de abril de 2021.

Institui a Câmara Técnica de Segurança Hídrica – CT Segurança Hídrica.

[...]

Art. 2º Compete à Câmara Técnica de Segurança Hídrica:

I – propor diretrizes, planos e programas para monitorar e prevenir os efeitos dos eventos hidrológicos críticos;

II - analisar e emitir parecer sobre programas, projetos, ações e normas relacionadas à segurança hídrica, submetidos ao CERH;

¹³² Disponível em:

<https://www.cidasc.sc.gov.br/fiscalizacao/files/2017/10/Decreto-Estadual-n1331-2017_DOE_20636-Regulamento-de-Agrot%C3%B3xicos-em-SC.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

III – analisar, propor, acompanhar ações de implementação do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos planos de bacias, que contribuam para a segurança hídrica em Santa Catarina;

IV – propor e analisar mecanismos de articulação e cooperação entre o poder público, os setores usuários e a sociedade civil para segurança hídrica em Santa Catarina;

V – outras que vierem a ser delegadas pelo CERH.

Art. 3º A Câmara Técnica de Segurança Hídrica será integrada pelas seguintes entidades devidamente eleitas pelo plenário do CERH:

[...]

VI – Polícia Militar Ambiental - CPMA¹³³;

Isto posto, conferiu à Polícia Militar um papel fundamental para a Política Nacional de Recursos Hídricos, de prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, competência não atribuída aos demais órgãos de de segurança pública pela CF/88.

Ainda no âmbito ambiental, a Lei nº 14.675/2024, colocou a PMSC como órgão executor das medidas preventivas e repressivas do Código Estadual do Meio Ambiente:

LEI Nº 18.350, DE 27 DE JANEIRO DE 2022

[...]

Altera a Lei nº 14.675, de 2009, que “Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências”, e adota outras providências.

[...]

Art. 10. Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e dos Municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental constituem o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), estruturado nos seguintes termos:

III – órgãos executores: o Instituto do Meio Ambiente (IMA) e a Polícia Militar Ambiental (PMA), no exercício de suas atribuições específicas, conferidas nos termos desta Lei¹³⁴;

Para concluir, a Portaria nº 197/2023 instituiu a PMSC como a responsável pela coordenação responsável pela apuração de crimes ambientais.

PORTARIA nº 197/2023 – IMA/SC, de 22.05.2023

Institui o Plano de Manejo e Controle do Javali (*Sus scrofa*) em Santa Catarina.

¹³³ Disponível em:

<https://www.aguas.sc.gov.br/jsmallfib_top/mvs/conselho/resolucao/Resolucao_CERH_n_47_2021_CT_Seguranca_Hidrica.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

¹³⁴ Disponível em: <http://leis.aleisc.sc.gov.br/html/2022/18350_2022_lei.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

O Presidente do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA, o Secretário de Estado da Agricultura, o Comandante do Comando de Policiamento Militar Ambiental e a Polícia Civil de Santa Catarina por meio do Centro Estadual de Combate aos Crimes contra o Agronegócio (CAOAGRO), no uso de suas atribuições regimentais e estatutárias,

[...]

RESOLVEM:

Art. 1º Instituir o Plano de Manejo e Controle do Javali (*Sus scrofa*) em Santa Catarina.

[...]

Art. 4º A Coordenação Geral do Plano de Manejo e Controle do Javali em Santa Catarina será exercida pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA, no âmbito de sua competência, com a tomada de decisão junto às instituições abaixo elencadas, dentro de suas competências, como Coordenação de Apoio:

[...]

III) Crimes ambientais: Comando de Policiamento Militar Ambiental - CPMA;

Em suma, todas as publicações referentes à preservação ambiental utilizaram da competência residual por remanência para organizar e definir a atuação da PMSC.

5 CONCLUSÃO

A presente monografia teve como objetivo principal analisar a manifestação da competência residual conferida à Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) pela Constituição Federal de 1988. Para tal, a pesquisa desdobrou-se em três objetivos específicos: identificar a competência da PMSC na Constituição estadual, levantar normativas relativas à competência residual da PMSC, e descrever sua atuação nesse âmbito. A abordagem metodológica foi predominantemente qualitativa, com um componente quantitativo no levantamento das normativas, cobrindo o período de 2013 a 2024.

Nesse sentido, observou-se que a competência residual da Polícia Militar de Santa Catarina é uma demonstração clara da flexibilidade e adaptabilidade da instituição frente às diversas demandas de segurança pública. Essa competência, além de preencher lacunas deixadas por outros órgãos, garante uma resposta rápida e eficiente a emergências e situações não previstas pela legislação específica. No mais, a atuação da PMSC em áreas diversas, como saúde, meio ambiente e proteção animal, reflete sua importância para a sociedade catarinense e a necessidade de um contínuo fortalecimento e apoio às suas atividades.

Ainda, foi demonstrada a importância do Estado Democrático de Direito, ressaltando como a segurança pública e as instituições responsáveis por sua manutenção são fundamentais para garantir os direitos e liberdades dos cidadãos. Portanto, compreendeu-se que a Segurança Pública atua como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, garantindo a ordem social, a proteção dos cidadãos e a preservação do patrimônio público e privado.

A polícia militar, foco deste estudo, tem como competências constitucionais a preservação da ordem pública e a prevenção e combate aos crimes militares. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ainda uma competência residual às forças militares estaduais, tornando-as responsáveis por funções de segurança pública não expressamente delegadas a outros órgãos. Tal competência é particularmente relevante em contextos onde as demandas por segurança excedem as capacidades dos outros órgãos policiais.

Por fim, a análise centrou-se na atuação específica da Polícia Militar de Santa Catarina. A metodologia adotada na pesquisa, que combinou métodos qualitativos e quantitativos, foi eficaz para alcançar os objetivos propostos. A abordagem qualitativa permitiu uma compreensão profunda das normativas e da atuação da PMSC, enquanto o componente quantitativo forneceu

dados concretos sobre a frequência e a distribuição das normativas analisadas. O período de estudo, de 2013 a 2024, foi suficiente para identificar padrões e tendências na atuação da PMSC no âmbito da competência residual.

Por meio da pesquisa ao Diário Oficial do Governo Catarinense, foram identificadas 22 normativas que tratam da competência residual da PMSC. Destacam-se três formas distintas em que essa competência se manifesta: por falência operacional, por remanência e por complementaridade.

A falência operacional ocorre quando os órgãos responsáveis não conseguem cumprir suas funções devido a limitações de recursos, capacidade ou eficiência. Nessas situações, a PMSC assume responsabilidades adicionais para garantir a continuidade dos serviços essenciais à segurança pública e à ordem social. Embora a pesquisa não tenha encontrado registros específicos de falência operacional, durante o período temporal selecionado, é importante destacar que, em contextos de crise ou desastres naturais, a Polícia Militar deve demonstrar sua capacidade de intervir de maneira eficaz, suprindo deficiências operacionais de outros órgãos de segurança pública, nos limites constitucionais da sua competência, sempre preservando o Estado Democrático de Direito.

A competência residual por remanência é a forma mais comum encontrada nas normativas analisadas, presente em 18 dos 22 documentos revisados. Esta manifestação ocorre quando a legislação ou regulamentação específica não delega claramente determinadas funções a nenhum órgão, restando à PMSC a responsabilidade de preenchê-las. Exemplos dessa competência incluem ações de policiamento ostensivo e preventivo em áreas urbanas e rurais, onde a presença da PMSC é fundamental para a manutenção da ordem pública e a prevenção de delitos.

A competência residual por complementaridade, assim definida por essa pesquisa, identificada em 4 normativas, refere-se às situações em que a PMSC atua de forma complementar a outros órgãos de segurança pública e instituições estatais. Esta forma de competência é essencial para a integração das atividades de segurança, garantindo uma resposta mais abrangente e eficaz às demandas da população. A complementaridade se manifesta, por exemplo, em operações conjuntas com a Polícia Civil, na fiscalização ambiental em parceria com órgãos ambientais e na atuação em eventos de grande porte, onde a coordenação entre diferentes forças de segurança é crucial.

Da análise das normativas revelou-se que a competência residual da PMSC é exercida em diversas áreas, como saúde, questões ambientais, policiamento ostensivo, polícia judiciária e proteção animal. A saúde foi o tema mais comum entre as normativas, seguido por questões ambientais, já que verificou-se que a PMSC tem desempenhado um papel significativo em situações de emergência de saúde pública, como na pandemia de COVID-19, onde suas ações incluíram a logística de distribuição de vacinas, o apoio às barreiras sanitárias e a fiscalização das medidas de distanciamento social. Nas questões ambientais, em parceria com órgãos administrativos, a PMSC atua na prevenção e combate a crimes ambientais, como o desmatamento ilegal e a caça predatória. Suas operações garantem a proteção dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

A PMSC demonstrou, portanto, uma grande flexibilidade e capacidade de adaptação às necessidades de segurança do Estado de Santa Catarina, desempenhando um papel crucial não apenas na segurança pública, mas também em áreas como a saúde e o meio ambiente.

Conclui-se, nesse sentido, que a competência residual conferida à Polícia Militar de Santa Catarina pela Constituição Federal de 1988 é de grande relevância para a manutenção da ordem pública e a segurança dos cidadãos. Assim, ao assumir funções não expressamente delegadas a outros órgãos, preenche lacunas importantes no sistema de segurança pública do Estado.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campus, 1992.

BRASIL. Lei Nº 14.751 de 12 de dezembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114751.htm> Acesso em: 16 jul. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário no 633789, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26 out. 2020.

_____. Advocacia-Geral da União. Parecer nº GM-25 sobre a competência das Polícias Militares. Brasília, 10 ago. 2001. Disponível em: <<https://www.acors.org.br/parecer-n-gm25-sobre-a-competencia-das-policias-militares/>> Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Niterói, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> Acesso em: 16 jul. 2024.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

_____. Lei Nº 5.172, 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1966.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 16 jul. 2024.

_____. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm> Acesso em: 16 jul. 2024.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

_____. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº GM-25** – Sobre a Competência das Polícias Militares. Brasília, 10 ago. 2001. Disponível em:
<<https://www.acors.org.br/parecer-n-gm25-sobre-a-competencia-das-policias-militares/>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Gleice Bello. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, n.4, 2013, p.1-9. Disponível em:
<<https://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20130403.pdf/Rev20130403.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2024.

FERNANDES, João Antônio da Costa; COSTA, Júlio Cezar. Polícia Interativa: a democratização e universalização da segurança pública. Vitória: UFES, 1998. 100 p. **Monografia** (Primeiro Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMES) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1998.

FERRIGO, Rogério. A competência residual da Polícia Militar na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3550, 21 mar. 2013. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/24013/a-competencia-residual-da-policia-militar-na-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 16 jul. 2024.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. Investigação criminal: direito comparado dá razão ao Ministério Público. **Revista Consultor Jurídico**, 1 de setembro de 2005.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994.

_____. **Estudos de Direito Administrativo**: sistematização, Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 184, p. 25–85, 1991. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2013.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis: Insular, 2005.

MARTINS, Jorge Augusto de Souza . Segurança pública: uma perspectiva da competência da preservação da ordem pública pelas polícias militares brasileiras. **Revista do Instituto Brasileiro De Segurança Pública (RIBSP)**, 2019, ano, 2, n. 4, p. 90–100. Disponível em: <<https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/45/45>>. Acesso em 16 jul. 2024.

MARTINS, Thales Augusto da Silva. **Farra do boi**: uma análise jurídica da crueldade contra os animais. 2016. 32f. *Trabalho de Conclusão de Curso* (Graduação em Direito) - Departamento de Direito, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Erechim, 2016. Disponível em: <https://www.uricer.edu.br/cursos/arq_trabalhos_usuario/4277.pdf> . Acesso em: 16 jul. 2024.

MARTINS, João Mário; COLPANI, Clóvis Lopes. **Administração pública e direito administrativo da segurança pública**. 2. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2011. Disponível em: <<https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/0de464ce-9746-4f92-9a52-9710ad01219d/content>> . Acesso em: 16 jul. 2024.

MATTAR, João; RAMOS, Daniela Karine. **Metodologia da pesquisa em educação**: abordagens qualitativas, quantitativas e mistas. São Paulo: Edições 70, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. Democracia e Contrapoderes. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 258, p. 47-80, set./dez. 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, Alessandro José Fernandes de. **Estudo avançado de direito aplicado à atividade policial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 8.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

POLICARPO, Frederico; VARGAS, Joana. **Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Cederj, 2014. Disponível em: <<https://canal.cecierj.edu.br/012016/aa088b73b7051576cbecb5d09efd822c.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTA CATARINA. PMSC - Polícia Militar de Santa Catarina. **História**. Disponível em: <<https://www.pm.sc.gov.br/paginas/historia>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Lei Nº 18.801, de 20 dez. de 2023. Dispõe sobre a organização, a estruturação, o funcionamento e as competências do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <<https://docs.google.com/document/d/1rNkgHiYJFpln2IDGRxpiVObW9k9kOy2imW6JMuHtNeM/edit>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Lei Nº 18.514, de 8 set. de 2022. Institui a política de prevenção e combate a furtos e roubos de cabos, fios metálicos, fibras ópticas, geradores, baterias, transformadores, e equipamentos de transmissão, placas metálicas e congêneres, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2023/18801_2023_lei.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Portaria Nº 91/PMSC/2020. Estabelece o rito processual administrativo no âmbito da PMSC para o exercício da competência prevista na Lei estadual nº 19.702/2020, que dispõe sobre a aplicação de multa para pessoas que participem da tradição açoriana conhecida como “Farra do Boi” em território catarinense e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: **Diário Oficial do Estado**. Disponível em: <<https://portal.doe.sea.sc.gov.br/repositorio/2020/20200228/Jornal/2337.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024. p. 9.

_____. Decreto Nº 562, de 17 abr. de 2020. Aprova o regulamento para a gestão de segurança em eventos públicos e/ou abertos ao público para a concessão do Laudo de Ordem Pública.

Florianópolis, SC: **Diário Oficial do Estado**. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=271419>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Portaria Nº 085/GABS/SSP/2019. Declara estado de calamidade pública em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE nº 1.5.1.1.0 – doenças infecciosas virais, para fins de enfrentamento à COVID-19, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Estado de Santa Catarina. Disponível em:

<https://www.saude.sc.gov.br/coronavirus/arquivos/decreto_562.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Portaria PMSC Nº 814, de 9 jun. de 2014. Aprova o regulamento para a gestão de segurança em eventos públicos e/ou abertos ao público para a concessão do Laudo de Ordem Pública. Florianópolis, SC: **Diário Oficial do Estado**. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=271419>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Decreto Nº 1.945, de 18 dez. de 2013. Dispõe sobre as normas de funcionamento do Plano de Gestão da Saúde (PGS) e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2013. Disponível em:

<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2013/001945-005-0-2013-003.html>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em:

<http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2004.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **Fundamentos jurídicos da atividade policial**: uma abordagem histórica e de Direito Comparado das atividades de polícia administrativa e polícia judiciária. São Paulo: Suprema Cultura, 2009.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. Salvador: JUSPODIVM, 2009.

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de Polícia Militar**: novas atitudes da Polícia Ostensiva na ordem pública. Florianópolis: Darwin, 2011. p. 111-112.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010,