

**POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**ASPECTOS LEGAIS PARA ATUAÇÃO DA PMGO EM EVENTOS
CIRCUNSTANCIAS DE COMPETÊNCIA EXTERNA E PRIVATIVA
DE PODER DE POLÍCIA**

**MICHELLA RODRIGUES PIRES BANDEIRA - CAP QOPM
MURILO DAS MERCEZ - CAP QOPM**

Goiânia
2012

MICHELLA RODRIGUES PIRES BANDEIRA - CAP QOPM
MURILO DAS MERCEZ - CAP QOPM

**ASPECTOS LEGAIS PARA ATUAÇÃO DA PMGO EM EVENTOS
CIRCUNSTANCIAIS DE COMPETÊNCIA EXTERNA E PRIVATIVA
DO PODER DE POLÍCIA**

Monografia elaborada e apresentada à Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás, para atender exigência do currículo do Curso de Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública (CEGESP/2011-Turma 2).

Orientador: Major QOPM Marcos de Bastos

Orientador Metodológico: Coronel QOPM André Luiz Gomes Schröder

Goiânia
2012



SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA MILITAR
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CEGESP2011/2012

Atestado de conformidade com a Avaliação Final do TCC CEGESP/2011 – Turma2

Orientador de Conteúdo:
Major QOPM Marcos de Bastos

Orientador e Avaliador de Metodologia:
Coronel QOPM André Luiz Gomes Schröder

Avaliador de Conteúdo
Major QOPM Ronaldo Pereira Soares

Avaliador de Conteúdo
Major QOPM André Henrique Avelar de Souza

Tema da Monografia
Aspectos Legais para Atuação da PMGO em Eventos Circunstanciais de Competência Externa e Privativa do Poder de Polícia

Discentes
Capitão QOPM Michella Rodrigues Pires Bandeira
Capitão QOPM Murilo das Mercez

Michella Rodrigues Pires Bandeira – Cap QOPM

Murilo das Mercez – Cap QOPM

Atestamos que o presente trabalho está em conformidade com as observações feitas por ocasião da sua avaliação final.

Goiânia, ____ de abril de 2012.

Marcos de Bastos - Major QOPM
Orientador de Conteúdo

André Luiz Gomes Schröder - Coronel QOPM
Orientador e Avaliador de Metodologia

Ronaldo Pereira Soares – Major QOPM
Avaliador de Conteúdo

André - Major QOPM
Avaliador de Conteúdo

Dedicamos este trabalho aos nossos familiares, principalmente aos cônjuges e filhos, por compreenderem os motivos de nossas constantes ausências no decorrer deste curso. Com eles compartilhamos toda a alegria e êxito alcançado nesta importante especialização, momento de extrema necessidade em nossa profissão.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos primeiramente ao nosso Sr. Jesus Cristo, por nos propiciar todos os dias maravilhosos que estamos vivendo em sua presença, pois sabemos que mais vale um dia em seus átrios, que mil longe Dele.

Aos instrutores e demais componentes do Comando da Academia de Polícia Militar que, de alguma forma, contribuíram para nosso aprimoramento profissional.
A todos os nobres colegas, pelo companheirismo, amizade, força e paciência durante estes longos meses, quando foram estabelecidas novas amizades.

Aos nossos orientadores pela disposição ao auxílio e à docência de modo tão competente e dedicado.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo enfatizar, de modo geral, o poder-dever do Estado, frente aos anseios da sociedade, que quer ver seus direitos individuais e coletivos, pré-estabelecidos constitucionalmente, atendidos e protegidos pelo Estado que é responsável pela regulação e direcionamento da convivência social, englobando um conjunto de princípios e fundamentos, tais como a legalidade e a supremacia do interesse público. Dentre as diversas atribuições da Administração Pública, fizemos menção, com maior profundidade, à de polícia administrativa, que é toda atividade de execução em que o Estado exerce o controle sobre o cidadão, sujeitando-o a certas limitações administrativas, que são restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo. O presente trabalho objetiva demonstrar a importância e a perene necessidade de que sejam firmados consórcios públicos e convênios entre a Polícia Militar e outros órgãos de fiscalização estadual e municipal, tornando, dessa forma, a atividade policial mais abrangente, aumentando a possibilidade de ações preventivas, com atividades que impeçam e/ou dificultem o incentivo à promoção de crimes e atividades correlatas, dentre as diversas modalidades de ilícitos penais. A escolha da temática deu-se a partir da formulação do problema para a pesquisa que se interpõe com a seguinte questão: quais são os aspectos legais possíveis para regular a atuação da Polícia Militar no Estado de Goiás, considerando os eventos circunstanciais, sejam eles de competência externa e privativo de poder de polícia? Nesse sentido, a proposição para a pesquisa justifica-se na necessidade de que algumas atuações da Polícia Militar de Goiás têm sido exercidas de forma ilegal, dentre as quais citamos a Operação Legalidade, desencadeada no período de janeiro a fevereiro de 2009, pelo comando da Polícia Militar, que objetivava a fiscalização e interdição de estabelecimentos comerciais que exerciam suas atividades de forma ilegal, e, eventualmente, para o cometimento de práticas criminosas. Dessa forma, a presente pesquisa tem como princípios metodológicos ser uma análise exploratória, qualitativa, pois visa familiarizar com o problema, no intuito de explicar a hipótese existente através de levantamento bibliográfico e análise de exemplos. A pesquisa aplicada concentra-se em encontrar solução imediata para um problema existente. Assim, o estabelecimento de consórcios e convênios apresenta à instituição um importante instrumento de fortalecimento legal para a atividade policial militar. Estes mecanismos de parceria viabilizam uma maior eficiência no trabalho do policial militar, uma vez que abrange sua atuação em eventos circunstanciais, tornando a atividade fim da corporação mais completa, possibilitando ações que antes necessitariam da presença de outros órgãos da Administração, acarretando em atividades, em muitas vezes, pouco efetivas.

Palavras-chave: Estado. Administração Pública. Poder de polícia. Consórcios públicos. Convênios.

ABSTRACT

This paper aims to emphasize, in general, the power and duty of the state, compared to the expectations of society that wants to see their individual and collective rights, pre-established constitutionally protected and assisted by the State which is responsible for regulating and guiding of social life, embodying a set of principles and foundations such as the legality and supremacy of public interest. Among the various functions of public administration, we did mention, in greater depth, the administrative police, which is run every activity in which the State exercises control over the citizen, subject to certain administrative limitations, restrictions that are imposed by law the exercise of individual rights in favor of the collective interest. This paper aims to demonstrate the importance and perennial necessary that public consortia and agreements signed between the Military Police and other organs of state and local enforcement, making thus a wider police activity, raising the possibility of preventive actions, with activities that prevent and / or hinder the incentive for the promotion of crime and related activities among the various forms of criminal offenses. The choice of subject was given from the formulation of the problem for the research that stands with the following question: what are the legal aspects possible to regulate the activities of the Military Police in the State of Goiás, considering the circumstantial events, be they external competence and private police power? Accordingly, the proposal for research justified the need for some performances of the Military Police of Goiás have been carried out illegally, among which we mention Operation Legality, triggered in the period January-February 2009, by the command Military Police, which was aimed at monitoring and interdiction of commercial establishments that perform their activities are illegal, and, eventually, to commit a crime. Thus, this research has the methodological principles to be an exploratory analysis, qualitative, it aims to familiarize yourself with the problem in order to explain the existing hypothesis through a literature review and analysis of examples. Applied research focuses on finding an immediate solution to an existing problem. Thus the establishment of consortia and partnerships, the institution has an important instrument for strengthening law for the military police activity. These partnership arrangements enable greater efficiency in the work of the military police, since it covers his role in events circumstantial, making the activity more complete view of the corporation, before allowing actions that require the presence of other administrative bodies, resulting in activities, in many cases ineffective.

Keywords: State. Public Administration. Police power. Consortia. Covenants.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 08 |
| 1 A PATENTE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO..... | 11 |
| 2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 18 |
| 3A SEGURANÇA PÚBLICA E A ATIVIDADE POLICIAL MILITAR..... | 25 |
| 3.1 PODER DE POLÍCIA..... | 25 |
| 3.2 A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E OSTENSIVIDADE..... | 27 |
| 3.3 ATUAÇÃO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA..... | 28 |
| 4 CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS PÚBLICOS..... | 31 |
| 4.1 DIFERENÇA ENTRE CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS..... | 34 |
| 4.2 ASPECTOS POTENCIALIZADORES DA SEGURANÇA PÚBLICA..... | 37 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 39 |
| REFERÊNCIAS..... | 43 |

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por objetivo realizar um estudo, com relativa profundidade, sobre os aspectos legais existentes para que a Polícia Militar do Estado de Goiás possa ampliar suas possibilidades de ações proativas e preventivas, frente a uma atual tendência, cada vez mais consolidada, de implantação da filosofia de policiamento comunitário, modalidade que busca uma profunda interação da força policial com a sociedade e demais órgãos públicos que contribuem para a preservação da ordem pública e do bem estar social, mesmo que estes órgãos sejam pertencentes a outro ente federado.

A temática apresentará, de modo geral, o poder-dever do Estado, frente aos anseios da sociedade, que anseia por seus direitos individuais e coletivos, atendidos e protegidos por este ente que é responsável pela regulação e direcionamento da convivência social através do poder estatal, que engloba um conjunto de princípios e fundamentos, que serão constantemente mencionados, como a legalidade e a supremacia do interesse público.

O Estado possui dentro de sua estrutura, a Administração Pública, várias atribuições inarredáveis que lhe garantem sua autonomia, através de ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo, dentre as quais destacaremos o poder de polícia, pois é a ferramenta capaz de realizar o direito positivo da ação reguladora das relações sociais que o Estado exerce sobre sua sociedade.

A Administração Pública é a estruturação de pessoas jurídicas políticas, a saber: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, as quais exercem as funções administrativas, por determinação legal, das quais se constitui os órgãos da Administração Direta.

O poder de polícia é uma das atribuições da Administração, que é reconhecida como a estrutura viva do Estado, responsável pela efetiva realização dos deveres estatais, frente à comunidade. Esta Administração é constituída por seus órgãos e agentes, neste trabalho denominado de agente público, que prestam diversos serviços a esta comunidade.

Atualmente, a atividade de polícia administrativa vem buscando uma maior interatividade entre os órgãos que possuem poder de polícia, pois a existência de uma intrínseca interdependência entre eles têm demonstrado que a manutenção da ordem pública envolve inúmeros fatores sociais, não somente aqueles inerentes ao crime, mas todos os fatores externos que colaboram para o crescimento criminal, como a venda de bebidas a menores, exploração do comércio ilegal ou irregular, realização de atividades comerciais irregulares, as quais promovem ou fomentam a existência de atividades ilícitas, que prejudicam principalmente a sociedade.

Com o recrudescimento da criminalidade, em todas as suas variáveis, bem como uma prejudicial construção de legislações extremamente permissivas em nosso país, os órgãos fiscalizadores da Administração Pública e de segurança pública, sentem-se frustrados, ao perceberem a ineficiência de suas atividades, em um contexto paradoxal, entre estatística e realidade, uma vez que os resultados de suas ações não produzem uma redução significativa de infrações e ilícitos penais que, ao contrário, avolumam-se perante essa permissividade dos diplomas legais e pouca efetividade de fiscalização dos órgãos competentes, apesar de seus inúmeros esforços.

Sabe-se que a polícia deve trabalhar em parceria com a comunidade, com o Governo, com agências de serviço e com o sistema de justiça criminal. Sempre pergunta-se ao atender o 190: “qual o seu problema?”. Em todos os problemas possíveis existentes, a instituição que vem à cabeça de um cidadão é a Polícia Militar. Os cidadãos sentem que a polícia pode sempre ajudar, apesar de eventualmente não poder. A atuação policial pode facilitar e potencializar as suas atuações, firmando convênios com instituições civis, integrando esforços com diferentes organizações, para enfrentar o problema da violência social.

Frente a esta realidade, busca-se concluir o trabalho com clareza e objetividade, demonstrando a importância e a perene necessidade de que sejam firmados consórcios públicos entre a Polícia Militar e outros órgãos de fiscalização estadual e municipal, tornando, dessa forma, a atividade policial mais abrangente, aumentando suas possibilidades de ações preventivas, através de atividades que impeçam e/ou dificultem o incentivo à promoção de crimes e atividades correlatas, dentre as mais diversas modalidades de ilícitos penais.

Nesse âmbito a presente pesquisa tem como princípios metodológicos ser uma análise exploratória, qualitativa, pois visa familiarizar com o problema, no intuito de explicar a hipótese existente através de levantamentos bibliográficos. A pesquisa aplicada concentra-se em encontrar solução imediata para um problema existente.

Para construir a análise, serão apresentados o pensamento e o posicionamento dos doutrinadores e estudiosos sobre Direito Administrativo, Constitucional e de outros assuntos relacionados ao tema.

O conjunto de aspectos legais que viabilizam a formulação de consórcios e convênios públicos, no sentido em que a atividade policial militar possa ser agregada através destes instrumentos, possibilitará a ampliação da prevenção a todo e qualquer ato ilícito.

Conclui-se que o estabelecimento de consórcios e convênios constitui importante instrumento de agregação e fortalecimento legal para a atividade policial militar, no intuito de responder aos anseios da comunidade. Estes mecanismos de parceria viabilizam uma maior eficiência no trabalho do policial militar, considerando que a atividade fim da corporação se tornará mais potentes, agregando competências, visto que possibilitará ações que antes necessitaria da presença de outros órgãos da Administração.

1 A PATENTE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

A palavra Constituição tem sua origem no verbo latino *constituere*, que significa estabelecer, criar, constituir. Apesar de não apresentar inicialmente a conotação de lei suprema, a palavra *rem publicam constituere* exprime a idéia de estabelecer um Estado, estruturado na crença de que deve ser construído em sólido fundamento (VERDÚ, 1972, p. 417).

O termo Estado denota uma ideia de estabelecimento de poder sobre a sociedade, considerando sua importância conceitual, quando se considera a existência de três elementos que o integram: povo, território e poder político (CARVALHO, 2005, p. 38-58).

O Estado é compreendido como poder regulador da sociedade, devido à necessidade de controle interno, considerando que a característica sedentária da atual formação social define o ideal de povo, que é visto como aquele que é destinatário das ações estatais.

Dallari (1989, p.100-101) o vê como a ordem “jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo localizado em determinado território”.

No conceito de Estado, procura-se dar ênfase no poder ou ainda à sua natureza jurídica, sem, contudo, esquecer-se do elemento da consubstanciação social para a sua formação, o povo.

A Federação Brasileira resultou da ruptura do modelo de Estado Unitário, compreendido pela simplicidade de sua estrutura, pois existia somente uma ordem jurídica, política e administrativa.

Diferentemente o Estado Federal, como Estado composto, através da descentralização do poder, se organiza com base territorial em competências estabelecidas entre órgãos centrais e locais, criando-se, assim, centros de decisão política, que editam seus ordenamentos jurídicos originários.

O poder soberano é exercido pela União, em matéria de Direito Internacional, enquanto os poderes autônomos cabem a cada ente federado, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Justen Filho (2005, p. 05) entende que a Federação Brasileira sofreu grande influência conceitual da Constituição Norte-Americana, resultando da falência do Estado Unitário, o qual não possuía partes ou entes federados para formar uma ordem total, para, agora, constituir-se pela estruturação de um conjunto de entes dotados de poderes próprios e irredutíveis.

Entende-se que a modernização da Constituição Federal Brasileira iniciou-se de forma a satisfazer e adequar-se aos anseios da sociedade, que também evoluiu. Essa evolução, em todos os aspectos, muito dinâmica, busca atender à coletividade que também se transformou no decorrer da história.

A definição de Federação é percebida pela reunião de diversas ordens políticas e jurídicas, autônomas, sobre o mesmo espaço geográfico. Na Constituição de 1988, ocorreu a restauração do Estado Federal brasileiro, baseado em um federalismo, no qual os Estados-membros não possuem qualquer vínculo hierárquico, mas são autônomos em suas decisões administrativas, governamentais, legislativas e jurídicas.

Segundo o entendimento de Justen Filho (2005, p.13) “As pessoas políticas são dotadas de competências não apenas administrativas, ainda que não seja titular necessariamente de função jurisdicional. São elas a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal”.

Essa realidade trouxe ao cenário político-administrativo de cada ente federado, a autorização para estabelecimento de suas políticas próprias, considerando as necessidades peculiares, pelo estabelecimento de leis e regulamentos que vieram favorecer e fortalecer a Administração Pública, frente à perene necessidade de se modernizar.

O artigo 18 da Constituição declara que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, todos autônomos (BRASIL, 1988).

No Estado Federal, cada ente federado possui competências para a edição de leis, de forma que a Constituição Federal definiu que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios legislarão exclusiva ou concorrentemente. Dessa forma de atribuição entende-se que as leis não possuem maior ou menor poder devido à sua origem de edição, mas com relação ao critério de competência de cada ente federado, conforme predisposição constitucional (BRASIL, 1988).

Este critério constitucional de edição de leis proporciona uma maior autonomia e independência administrativa, pois suas leis, dentro de suas competências, devem atender aos interesses gerais, regionais ou locais. Essa nova perspectiva, com relação à construção de lei, proporciona ao ente federado maior possibilidade de celeridade e efetividade no atendimento dos interesses coletivos.

Os trabalhos da Administração Pública englobam aquelas exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e seus agentes, designado por força de lei. Essas atividades são atribuídas necessariamente aos órgãos do Poder Executivo, abrangendo o serviço público, polícia administrativa e o fomento (DI PIETRO, 2010. p. 50-58).

Assim, no Estado Federal, pode-se vislumbrar a possibilidade de estabelecimento de acordos entre os entes federados, no sentido de estabelecerem ajustes administrativos com o objetivo de associação de forças, para realização ou resolução de problemas comuns, no intuito de melhorar a vida em sociedade, em consonância com o princípio do interesse coletivo sobre o individual.

Um exemplo evidente da possibilidade de associação entre entes federados, considerando a real existência de suas autonomias governamentais, é a formação de regiões metropolitanas, conforme previsão constitucional.

O Estado, enquanto estruturação do poder estabelece proporções aceitáveis de uma vida social, buscando a unificação da sociedade pela aplicação de seu poder (CARVALHO, 2005, p. 47).

Entre as formas de sociedade, a sociedade política é aquela que permite a realização de todos os direitos civis do ser humano e concilia os objetivos dos grupos sociais, mesmo que existam divergências pessoais em função de atingir um objetivo social comum. Segundo entendimento de Campos (1972, p. 37):

a sociedade política é equilíbrio, organização, plenitude, pois o poder social, ao se tornar político, permitindo o acordo dos interesses sociais, encabeçando-os, em uma organização horizontal e plana, pois os poderes equilibrados e organizados permanecem inseridos em um âmbito total e geral, que exige lealdade de todos eles.

Entede-se que o Estado é produto das relações políticas do homem, buscando a convivência harmoniosa pela ordenação e governo, podendo se transformar em uma sociedade caótica, pela promoção da anarquia e da desordem.

A sociedade não pode subsistir sem controle e direção, através de um governo, o que é comum à convivência social, nem tampouco ser constituída em uma sociedade nômade.

O Estado, quanto à sua natureza, pode ser explicado segundo enfoques sociólogo, deontológico, jurídico e político. Basicamente são três os elementos constituidores do Estado: poder- político, povo e o território.

O povo é o conjunto de pessoas que formam a sociedade. Esse conjunto de pessoas obtém identidade, mediante vínculos étnicos, políticos, culturais, que as unem formando assim o Estado. O povo recebe todo poder político, que é exercido para o povo e pelo povo, que escolhe seus representantes (CAMPOS, 1972, p. 163-190).

No Estado Federal, o destinatário dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário está sujeito à Constituição Federal e à do Estado Federado. Dentro dessa estruturação, a Magna Carta estabelece competências para cada ente, ou seja, estabelece as inter-relações entre a federação e os Estados Federados. Essas competências podem ser exclusivas ou concorrentes, de cada ente federativo, em consonância com o fundamento da autonomia e descentralização do poder político e administrativo.

A relevância do território é confirmada pelo princípio constitucional da territorialidade das leis, ou seja, as normas jurídicas de um Estado só podem ser aplicadas em seu próprio território.

Na evolução do Estado democrático de direito, conforme previsão de texto constitucional, os entes federados poderão se consorciar, para promoção de atividades associativas, a exemplo do território de um Município, que está inserido no território do Estado e da União. Essa interligação territorial impõe aos Estados federados a necessidade de se firmar acordos de cooperação em matéria de interesses comuns.

Assim, o poder político é aquele que dirige, reúne e harmoniza os grupos sociais, possibilitando a convivência em sociedade para uma existência pacífica. A conseqüente interação desses três elementos trouxe ao Estado a noção de soberania indissolúvel.

Exemplarmente, pontua Moraes (2006, p. 247) que:

O princípio da Indissolubilidade em nosso Estado Federal foi consagrado em nossas constituições republicanas desde 1891 (art. 1º) e tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora. Tal princípio é confirmado nos artigos 1º e 18 da Constituição de 88.

Nesse aspecto, pode-se entender que o Estado é responsável pelo estabelecimento de regras, denominadas leis, que regulam, através dos poderes, as competências e deveres, visando à promoção do bem estar social.

Sob o prisma conceitual de Carvalho (2005, p. 175):

O Estado não pode subsistir sem o Direito, porque é uma organização jurídica. Se o Estado existisse sem regras jurídicas, não haveria como solucionar conflitos de competência entre os seus diversos órgãos. Por outro lado, cabe ao Direito regulamentar as tarefas do Estado. Sem o Direito, as funções do Estado não teriam conteúdo predeterminado, e não haveria como atingir seus fins.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu texto, declara no artigo 1º que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988). A Magna Carta mantém a forma federal do Estado brasileiro, nela incluindo, pela primeira vez, os Municípios como entidades federativas e excluindo os Territórios que passaram a integrar os estados membros de sua posição geográfica.

Pode-se dizer que o Estado, como sociedade política, organizada em uma estrutura descentralizada de poder político-administrativo, existe para realizar a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social de seus cidadãos, constituindo a atividade fim do Estado.

Desse modo, torna-se claro que os Estado federados podem se associar, pois, para executar a justiça e o bem-estar social, muitas vezes, é necessária a agregação de esforços, mesmo que entre entes federados diferentes - Estado e Município, União e Município, Distrito Federal e Estados - para realização de atividades comuns, considerando-se a dificuldade de se separar geograficamente, em muitas oportunidades, as responsabilidades dos entes federados. Frente a essa realidade, essa agregação de esforços torna-se ainda mais interessante, através do estabelecimento de consórcios e convênios de cooperação.

A União é uma das entidades federativas autônomas, assim como as demais, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Já o Estado Federal, este sim, pessoa jurídica de Direito Internacional é formado pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. É importante ressaltar que a União poderá agir em nome próprio ou de toda Federação, quando, nesse último caso, relacionar-se-á internacionalmente com os demais países (MORAES, 2006, p. 248).

Como preceitua Moraes (2006, p. 249):

A autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração. Estados-membros organizam-se e administram-se pelas constituições e leis que estabelecem, observando os princípios desta Carta maior, em seu artigo 25, a saber:

Este conceito, em consonância com a Constituição Federal, caracteriza a modernização constante do Estado, conforme o artigo 25 dessa Lei Maior, a saber:

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Os Estados-membros disciplinarão, por meio de legislação complementar, qualquer matéria que lhes seja de interesse regional, quando não houver proibição no texto constitucional. Poderão também constituir regiões metropolitanas, visando uma cooperação dos Municípios que a compõem, como mencionado anteriormente (BRASIL, 1988).

O Município foi reconhecido, na atual Magna Carta, como entidade do sistema federativo, gozando de toda autonomia anteriormente atribuída somente aos demais entes federados. Este novo ente federativo será organizado por Lei Orgânica Municipal, em princípio, e por leis municipais. (BRASIL, 1988)

Compreende-se a importância do Município no cenário político-administrativo, pois ele exerce suas atividades com maior aproximação da sociedade, podendo identificar, com maior precisão, e determinar soluções para problemas e necessidades locais identificadas.

Competência é atribuída a um órgão, entidade ou agente, por intermédio de lei, para emissão de decisões. A Constituição Federal estabelece, em texto próprio, matérias de competência de cada ente da federação, pelo princípio da predominância do interesse, cabendo à União o aspecto geral; aos Estados-membros, o regional; ao Distrito Federal, o regional e local; e aos Municípios o interesse local (BRASIL, 1988).

- a) Competência privativa da União (CF, art. 22);
- b) Possibilidade de delegação de competência da União para os Estados (CF, art. 22, parágrafo único);
- c) Competência concorrente União/Estado/Distrito Federal (CF, art. 24);
- d) Competência remanescente (reservada) do Estado (CF, art. 25, parágrafo 1º);
- e) Competência exclusiva do Município (CF, art. 30, II);
- f) Competência suplementar do Município (CF, art. 30, II);
- g) Competência reservada do Distrito Federal (CF, art. 32, parágrafo 1º);

Leciona Moraes (2006, p. 270) que, em relação aos Municípios, “a Constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula, assuntos de interesse local.”

Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal, obedecendo aos preceitos da Lei Orgânica dos Municípios, à qual é responsável por definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não consegue prevêê-las devido à abrangência da expressão “interesse local”, como possibilitador dos assuntos de competência municipal.

Assim, pode-se concluir que, dentro do princípio constitucional da predominância do interesse, cabe ao Município, de modo amplo e ao encontro da Magna Carta, legislar sobre qualquer necessidade imediata, mesmo que venha a ter reflexos no interesse regional ou geral, como afirma Almeida (2010, p.124):

é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos Municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.

Diante dessa possibilidade, nada obsta o Município de estabelecer acordos administrativos com a Polícia Militar, considerando que segurança pública também é uma matéria de intenso interesse local, pois o aumento da criminalidade pode arrefecer o nível de atividade econômica de uma região à medida que desestimula novos investimentos nos diversos setores econômicos, tais como: turismo, industrialização e produção em geral, em consequência da majoração dos produtos com a incorporação dos custos originados do combate ao crime, tornando este problema interesse tanto local como regional.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dada a origem do vocábulo “administração” (*manus, mandare*, cuja raiz é *man*), é bem natural a ideia de comando, orientação, chefia e direção, junto à noção de obediência, servidão e subordinação. De qualquer forma, a vocábulo supra denota a ideia de relação de hierarquia, com uma abordagem comportamental muito dinâmica (MEIRELLES, 2004).

A Administração Direta, constituída pelos órgãos de natureza estatal, tem como importante princípio, de caráter responsável pelo controle de nossa existência em comunidade, a regulação dos direitos individuais à medida que estes direitos não prejudiquem os direitos coletivos, que, em contrapartida, não podem impedir a democrática realização daqueles.

Este princípio do Direito Administrativo é denominado como supremacia do interesse público sobre o interesse individual. Pelo princípio da irrenunciabilidade, tais poderes não podem ser ignorados, pois visam proteger o interesse coletivo, conforme preleciona Meirelles (2000, p. 78), que “a autoridade pública tem o *poder-dever* de agir, uma vez que o *poder* para o agente público, é o significado de *dever* para com a comunidade e os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo.”

No direito privado o dever de agir é uma faculdade, ou seja, limita-se ao querer do sujeito, em contraposição ao Direito Administrativo, que impõe como obrigação de agir ao agente público, conforme o princípio da irrenunciabilidade, como citado no artigo 301 do Código de Processo Penal: “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito” (BRASIL, 1941).

Dessa forma, a Polícia Militar tem o dever de agir, frente ao poder que lhe foi atribuído e, ainda, àqueles que vierem a obter, por delegação ou transferência.

Di Pietro (2010, p. 55) define:

Os trabalhos da Administração Pública abrangem as atividades exercidas pelos poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais constituem pessoas jurídicas de direito público, bem como os órgãos e seus agentes que são legalmente designados para atender às necessidades coletivas. Dentre as funções da Administração Pública, este trabalho evidenciará as atividades exercidas pela polícia administrativa.

A Polícia Militar, como o principal órgão com competência de polícia administrativa, exerce importante função no seio da sociedade, que deseja a paz, o que torna essa função estatal dentre aquelas de maior importância social.

A polícia administrativa é toda atividade de execução em que o Estado exerce o controle sobre o cidadão, dentro de certas limitações administrativas, que são restrições delimitadas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse comum, valendo-se do princípio da supremacia do interesse público.

As limitações administrativas são evidenciadas pelo caráter vinculado do ato administrativo, que deve ser exercido em consonância com a norma legal. Segundo Di Pietro (2010, p. 55) “dentre as atividades desenvolvidas pela polícia administrativa, podem-se destacar medidas de polícia, como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalizações e sanções”.

Segundo Di Pietro (2010, p.55) “serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva”.

O serviço público, diferentemente da polícia administrativa, não exerce controle, mas atende às necessidades básicas para que a sociedade sobreviva. Pode ser associada à condição assistencial do Estado, vez que busca melhorar as condições de saúde, habitação, assistência social, recursos hidro-sanitários, energéticos e outros.

Outro aspecto a se frisar, é a importante aproximação na realização do serviço público e do poder de polícia administrativa. Esta é, em sua maioria, indispensável para proteger a necessidade de imposição estatal, frente às resistências identificadas.

Di Pietro (2010, p.56) salienta que “a atividade da Administração Pública é a concretização da vontade do Estado contida na lei, satisfazendo de forma direta e imediata os objetivos do Estado, dentro de um regime jurídico total ou parcialmente público”.

A Administração Pública é exercida pelos órgãos e seus agentes, personificando o Estado, pois este é uma pessoa jurídica criada pelo Direito, que não tem vontade ou ações próprias, sendo estas desempenhadas por seus agentes, através do reconhecimento de tais atribuições, os quais prestam serviço ao Estado, através de atribuições definidas em lei, em face do princípio da eficiência administrativa, repartidas e desempenhadas pelas diversas unidades que compõe a estrutura estatal, segundo a lição de Bandeira (1987, p. 61) em que denomina os órgãos como “as diferentes unidades que sintetizam círculos de poder, onde se forma e manifesta o querer e o agir do Estado, nos diferentes setores, em que lhe incumbe prover”.

Os órgãos públicos não são pessoas, apesar de não existir sem elas. São parte ou componentes da estrutura do Estado e por isso dele não se distinguem. Pode-se certamente afirmar que os órgãos não possuem personalidade jurídica, pois se a tivessem, os direitos e obrigações decorrentes de sua ação ou omissão lhes pertenceriam, e não ao Estado.

Ainda assim, leciona Bandeira (1987, p. 73), segundo o qual, se os órgãos tivessem personalidade jurídica, a “própria personalidade do Estado desapareceria se os direitos e obrigações fossem dos órgãos”.

De modo consonante Meirelles (2004, p. 67) afirma que são “centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”.

Pode-se concluir que, se o agente público é o sujeito responsável pela personificação do Estado enquanto pessoa jurídica pública, suas ações, quando executadas no exercício de direito, configuram-se como sendo o desejo ou a atuação do Estado, mesmo que compreenda um ato ilegal.

Dentre as ações desenvolvidas pelos agentes públicos, será necessário ressaltar aquelas inerentes às atividades privativas do poder de polícia, pois constituem atividades reguladoras dos direitos previstos no artigo 5º da Constituição Federal. Essas ações são de extrema importância, pois resultam em controle, fiscalização e sanções por parte da Administração Pública (BRASIL, 1988).

No entanto, quanto à utilização dos poderes da Administração Pública, leciona Di Pietro (2010, p. 77) que:

A Administração Pública, no exercício de suas funções, dispõe de poderes que lhe asseguram posição de supremacia sobre o administrado, para que possa atingir seus fins. Dentre esses poderes, está o princípio da legalidade, que são limitados por lei, com o objetivo de evitar os abusos de seus agentes.

Todos os atos do agente público são regulados por lei, ou seja, o poder da Administração Pública é vinculado, uma vez que a lei não deixa opções, pois pré-estabelece requisitos em que a Administração deverá agir de determinada forma.

Todavia, apesar deste controle do ato administrativo, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá escolher qual será, em sua análise, a melhor decisão legal a ser tomada, caracterizando o poder discricionário da Administração Pública, que tem a própria lei como fonte deste poder, podendo ser, conforme entendimento de Di Pietro (2010, p. 213):

- a) Expressa em lei, quando confere à Administração Pública a maneira que deverá agir;
- b) Na omissão da lei, a Administração Pública deverá agir dentro dos princípios extraídos do ordenamento jurídico, uma vez que a lei não tem condição de prevê todas as situações práticas;
- c) Previsto em lei, que determina a competência das ações da Administração, porém não consegue prevê todas as condutas possíveis, nas ações do órgão e ou agente público.

Com relação aos atos vinculados, não existe restrições pelo Poder Judiciário, pois todos os elementos desse ato já estão definidos em lei, cabendo ao Judiciário examinar o ato, decretando sua nulidade, caso não esteja pautado em lei. Conforme leciona Meirelles (2004, p. 39), será objeto de mandado de segurança, visando “sempre a correção de ato ou omissão, desde que ilegal e ofensivo de direito individual ou coletivo, líquido e certo, do impetrante.”

Já em relação ao ato discricionário, o controle judicial será exercido, considerando que o controle deverá respeitar a discricionariedade administrativa assegurada em lei à Administração Pública, pois é uma prerrogativa da Administração, onde o legislador deixa espaços na lei para que a Administração possa exercer sua livre decisão, dentre as medidas legais existentes, escolhendo aquela que melhor entender, diante do fato concreto (DI PIETRO, 2010).

Todo e qualquer ato administrativo ilegal deverá ser anulado, pois este não pode ferir um importante princípio da Administração Pública, denominado legalidade. Dessa forma, o ato administrativo poderá ser anulado pela própria Administração Pública, que tem o dever de rever qualquer ato ilegal, conforme entendimento do STF por meio da Súmula nº 346. Conforme citação da Súmula nº 473: “a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos”.

Todo e qualquer ato administrativo não deve conter erros, pois existe norma legal que o define. Caso existam erros deverá ser revisto ou anulado, cabendo ao administrador fiscalizar, por controle interno, seus próprios atos.

A Polícia Militar, como órgão da Administração Pública Direta, tem agido de forma irregular, incompetente e ilegal em eventos circunstanciais, tomando, por exemplo, a Operação Legalidade executada em 2009, que objetivava a interdição de estabelecimentos comerciais que exerciam suas atividades de forma ilegal ou irregular. Pode-se concluir que o fim desejado naquela atividade foi atingido, pois houve uma redução considerável de crimes correlatos com muitas atividades ilegais ou irregulares como: receptação de veículos e peças, venda de bebidas a menores, prostituição infantil, jogos de azar, venda irregular de produtos químicos, etc. Entretanto, os meios utilizados foram incorretos e evitados de ilegalidade, concepção inadmissível à Administração Pública, pois, para ela, os fins nunca deverão justificar os meios.

Os atos administrativos podem conter vícios, os quais estão previsto no Código de Direito Civil, em seus artigos 166 e 171, considerando que o ato administrativo é modalidade de ato jurídico:

Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:

I - celebrado por pessoa absolutamente incapaz;

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

III - o motivo determinante, comum a ambas as partes, for ilícito;

IV - não revestir a forma prescrita em lei;

V - for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade;

VI - tiver por objetivo fraudar lei imperativa;

VII - a lei taxativamente o declarar nulo, ou proibir-lhe a prática, sem cominar sanção.

Art. 171. Além dos casos expressamente declarados na lei, é anulável o negócio jurídico:

I - por incapacidade relativa do agente;

II - por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores (BRASIL, 2002).

Dentre os vícios do ato da Administração Pública, destacam-se o da incompetência e da ilegalidade. O primeiro vem sempre definido em lei, segundo entendimento de Di Pietro (2010, p. 239), "visto que a competência vem sempre definida em lei, o que constitui garantia para o administrado, será ilegal o ato praticado por quem não seja detentor das atribuições fixadas na lei e também quando o sujeito o pratica exorbitando de suas atribuições".

Conforme previsão da Lei nº 4.717/65, que regula a ação popular, em seu artigo 2º são definidos os casos de nulidade do ato administrativo, a saber:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência (BRASIL, 1965).

Em consequência deste vício resultam outros vícios, como a usurpação de função, o excesso de poder, o desvio de poder, culminando no cometimento de crime de abuso de autoridade. A usurpação de função é crime definido no artigo 328 do Código Penal: “usurpar o exercício de função pública”. Este crime é definido como aquele praticado por pessoa que não foi investida de competência definida em lei para execução de determinada função ou cargo, o fazendo por conta própria, sem ter essa qualidade (BRASIL, 1940).

O excesso de poder é o exercício de competência de autoridade, que durante seus trabalhos executa atividades que excedem sua competência. E o desvio de poder acontece quando o agente público exorbita de suas atribuições, ou pratica atos com finalidade diversa da que decorre da lei, mesmo que de maneira implícita ou explícita.

A resultante do cometimento desses vícios em conjunto ou isoladamente, é a imputação ao agente público de crime de abuso de autoridade, conforme previsão na Lei nº 4.898/65 – Lei de abuso de autoridades - ficando sujeito à responsabilidade administrativa e penal (BRASIL, 1965).

O segundo vício, a ilegalidade, ocorre quando o resultado do ato incorre em violação de lei ou outras normas. A Lei nº 4717/65, em seu parágrafo único do artigo 2º, prevê: “Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo (BRASIL, 1965)”.

Ademais, nos termos da Constituição, em seu artigo 5º, inc. LXIX: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (BRASIL, 1988)”.

Dessa forma, torna-se nítido que, sob nenhum pretexto, pode a Administração Pública incorrer em qualquer destes vícios, cometendo desvio de função, usurpando competência de outro órgão ou com abuso de autoridade, uma vez que fere a lei em suas ações, no intuito de promover a ordem social, deixando claro que os fins não justificam os meios.

É necessário, porém, atentar-se para o fato de que a Administração Pública executa atividades diversas e, muitas vezes, não existe nenhuma condição de realização de atividades conjuntas ou cumulativas entre órgãos, com privativo poder de polícia, dificultando a ação de um em detrimento dessa não interligação de atividades. O outro órgão pode ser prejudicado ou, no mínimo, deixa de ser auxiliado, contrapondo-se ao que poderia resultar em potencialização de suas ações, frente a uma eficiência administrativa, se fosse estabelecido este acordo. Ambos os aspectos são, sobretudo, interessantes para a Administração Pública, mesmo que esta seja de ente federado diferente, considerando que a participação daquele outro órgão, de mesma Administração ou de outra, possibilitaria a resolução ou a atenuação de necessidades da sociedade, de interesses comuns das administrações ou órgãos associados, como saúde, saneamento, meio ambiente e, por que não mencionar, segurança pública preventiva.

3 A SEGURANÇA PÚBLICA E A ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

3.1. PODER DE POLÍCIA

Polícia é vocábulo derivado do latim *politia*, que procede do grego *politia*, trazendo originalmente o sentido de organização política, sistema de governo e, mesmo, governo. Polícia, no entanto, exprime a própria ordem pública, enquanto o governo indica a instituição que tem a missão de mantê-la sempre íntegra. Em sentido estrito, polícia é vocábulo que designa o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenham a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais (LAZZARINI, 1996, p.186).

Segundo CAETANO (1969 apud LAZZARINI, 1999, p.187):

um capítulo importantíssimo do Direito Administrativo: o referente à Polícia. Trata-se de um modo de atividade administrativa, como são os serviços de utilidade pública. Mas repare-se no contraste que formam: os serviços de utilidade pública atuam fazendo prestações que beneficiam os indivíduos, melhorando a qualidade de vida; enquanto a polícia é um sistema de restrições que limita a liberdade individual.

Uma referência perfeita de caracterização doutrinária lhe deu o art. 78 da Lei Federal 5.172 de 25 de outubro de 1996, com a seguinte redação:

Art78 - Considera-se Poder de Polícia a atividade da Administração Pública que limitando ou disciplinando direito ou interesse ou liberdade, regula a prática de ato de abstenção de fato em razão de interesse público concernente à segurança, a higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção de mercado, ao exercício de atividades da produção de mercado, ao exercício de atividades econômicas

dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1996).

A polícia se divide em: Polícia Judiciária, Polícia Militar e Polícia Administrativa.

O Poder de Polícia Judiciária, inerente aos órgãos auxiliares da Justiça (Ministério Público e Polícia em geral), tem por missão assegurar a ordem pública interna, reprimir infrações penais - crimes e contravenções - e apresentar os infratores à Justiça para conveniente punição (LAZZARINI, 1999).

Para Meirelles (1966, p. 96), “A Polícia Judiciária é a que se destina precipuamente a reprimir infrações penais (crimes e contravenções) e a apresentar os infratores da Justiça, para a necessária punição”.

A Polícia Judiciária tem caráter coercitivo, ou seja, coibindo a ação dos infratores da lei, e caráter investigativo, pois age em conformidade na ilicitude penal, em que é coordenada pelo Direito Processual Penal. Ela investiga crimes que não puderam ser evitados pela polícia administrativa.

A Polícia Militar tem o propósito de fornecer segurança necessária à sociedade, desempenhando o policiamento ostensivo e preventivo, e quando for necessário agindo de forma repressiva, visando à tranquilidade pública na redução da criminalidade e preservando a ordem pública. A Polícia Militar tem o dever de tratar todas as pessoas como cidadãos comuns, conforme o art. 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei... (BRASIL, 1988)”, e nunca como se fossem inimigos.

A Polícia Militar possui competência ampla na preservação da ordem pública que, engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, à exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema de ordem pública e, especificamente, da segurança pública (LAZZARINI, 1999, p. 61).

Para isso deve usar a organização e a mobilidade como fatores de influência psicológica para evitar o confronto e o fogo das armas. No crime as armas estão nas mãos dos cidadãos, às vezes de adolescentes e crianças, mesmo assim não são inimigos. O homem policial militar trabalha normalmente isolado, por isso depende muito da solidariedade de seus pares e dos cidadãos comuns. A ação não se dá nos Teatros de Operações, mas na comunidade local onde deve obedecer a Códigos e Leis Civis, além dos Códigos e

Regulamentos Militares e Policiais Militares (SENASP, 2007). A Polícia Administrativa incide sobre bens, direito ou atividades, para disciplinar e restringir seu uso ou exercício em benefício do interesse geral. Nas democracias o Poder de Polícia é discricionário, mas não é arbitrário (SANTOS, 2001, p. 262).

Para Cretella Júnior (1972 apud LAZZARINI, 1999, p. 191), “a polícia administrativa tem por objetivo a manutenção da ordem pública e age a priori, preventivamente. Daí receber também os nomes de polícia preventiva ou polícia a priori”.

A polícia administrativa, esclarecia DE GÉRANDO, tem por objeto fazer com que todos os habitantes, nas comuns necessidades da vida civil, desfrutem de todas as regalias que não poderiam proporcionar-se a si mesmos através de esforços individuais. Cabe-lhe procurar, declarar e proporcionar a abundância, e fazer com que cada um viva segundo sua condição e dever (Preâmbulo do Edito de 15 de março de 1667, na França). Difere essencialmente da polícia judiciária, mas empresta todo concurso à autoridade judiciária e desta recebe apoio (DE GÉRANDO apud CRETELLA JÚNIOR, 1999, p. 44).

Segundo Freitas (1861, p. 192), “A polícia administrativa tem por escopo impedir as infrações das leis (sendo nesta parte preventiva) e sustentar a ordem pública em cada lugar, bem como em toda a parte do reino”.

A atividade da polícia administrativa é multiforme, imprevisível, não podendo estar limitada em todos os setores em que deve desdobrar-se. Sendo infinitos os recursos de que lança mão o gênero humano, precisa a polícia intervir sem restrições no momento oportuno, pois que sua ação é indefinida como a própria vida e não é possível aprisioná-la em fórmulas (CASTRO, 1914).

3.2. PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E OSTENSIVIDADE

A exegese do art. 144 da Carta Magna de 1988, na combinação do caput com o seu §5º, deixa claro 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” (BRASIL, 1988).

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 atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como a verdadeira força pública da sociedade, como previsto na bicentenária Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

A preservação abrange tanto a prevenção quanto a restauração da ordem pública, no caso, pois seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta, daí afirmar-se agora com plena convicção que a polícia de preservação da ordem pública abrange as funções de polícia preventiva e a parte da polícia judiciária denominada de repressão imediata, pois é nela que ocorre a restauração da ordem pública.

A Polícia é reconhecida pela sua ostensividade através do seu fardamento, armamento e viaturas, sendo que pode ser vista e reconhecida por qualquer cidadão.

Lazzarini apud Moreira Neto (1991, p. 42-43):

Polícia ostensiva é uma expressão nova, não só no texto constitucional, como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo, para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do ‘policimento’ 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 corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia. O adjetivo ‘ostensivo’ refere-se à ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina.

3.3. ATUAÇÃO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA

A principal meta do Policiamento Comunitário é, segundo Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 04): “Polícia Comunitária é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos”.

Segundo Wadman (1994, prefácio): “Policiamento Comunitário é uma maneira inovadora e mais poderosa de concentrar as energias e os talentos do departamento policial na direção das condições que frequentemente dão origem ao crime e a repetidas chamadas por auxílio local”.

Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 05) no livro “Policciamento Comunitário: Como Começar”, expõem o que deve estar presente em todas as políticas, procedimentos e práticas do policiamento comunitário:

1. Filosofia e Estratégia Organizacional
2. Comprometimento com a concessão de Poder à comunidade
3. Policiamento descentralizado e personalizado.
4. Resolução Preventiva de Problemas, a curto e longo prazo.
5. Ética, legalidade, responsabilidade e confiança.
6. Extensão do Mandato Policial.
7. Ajuda para as pessoas com necessidades específicas.
8. Criatividade e apoio básicos.
9. Mudança Interna.
10. Construção do futuro.

Foram citados no texto acima dez princípios que devem ser praticados no Policiamento Comunitário. Devemos destacar que todos são importantes, mas a alguns devemos dar mais ênfase, como:

a) Policiamento descentralizado e personalizado: é aquele que tem ligação direta entre a comunidade e a polícia.

b) Resolução Preventiva de Problemas, a curto e longo prazo: exige contato do policial e cidadão, em que irá agir ostensivamente, mas principalmente preventivamente.

c) Criatividade e apoio básicos: estar sempre inovando na forma de abordagem ao cidadão, de modo que o cidadão estará ajudando, passando informações, sem notar a sua participação.

Ao estabelecer uma aliança com os cidadãos, a Polícia Comunitária amplia o sentido da vida em comunidade e propicia o desenvolvimento da cidadania. Em síntese, promover o cumprimento de um dos mais caros deveres do Estado: a Segurança Pública. Contudo, a segurança pública será cada vez mais eficaz se resultar da atuação das lideranças classistas, políticas e religiosas, locais e regionais, da polícia e das lideranças comunitárias da área.

Deve-se deixar evidente que a preservação da ordem pública, não é tão somente missão da Polícia Militar, é também da comunidade, que ajuda direta e indiretamente no dia a dia. Nenhum órgão consegue estar presente em vários lugares ao mesmo tempo, por isso estabelecer parcerias, não somente com a população, mas com outros órgãos, torna a atividade de segurança pública muito mais eficaz.

Dentro do contexto conceitual apresentado, a Polícia Militar do Estado de Goiás tem realizado, além de suas atividades constitucionalmente definidas, conforme o art.144 §5º,

da Magna Carta, enquanto polícia administrativa, constantemente, seja em suas atividades ordinárias ou extraordinárias, ações de poder de polícia, em eventos circunstanciais de competência de órgãos da Administração Pública municipal, em todo o Estado, com providências administrativas que visam ao interesse público e à preservação da ordem pública, conforme preceitua o Código Tributário Nacional, em seu art. 78, caput e parágrafo único (Brasil, 1966).

Todavia, essas atividades policiais têm sido exercidas de forma ilegal, dentre as quais citaremos a Operação Legalidade, desencadeada no período de janeiro a fevereiro de 2009, pelo comando da Polícia Militar, conforme Portaria n°001/09 –PM/1, que objetivava a fiscalização e interdição de estabelecimentos comerciais que exerciam suas atividades de forma ilegal, dentre os quais, muitos eram utilizados para o cometimento de diversas modalidades criminosas, como furto, roubo, receptação, tráfico de drogas, prostituição infantil e outros. A Diretriz n° 001/09 – PM/3, da Operação Legalidade, que descreveu qual seria a forma de atuação da Polícia Militar, dizia que esta instituição atuaria de forma a apoiar a fiscalização dos órgãos competentes municipais (PMGO, 2009). A operação desenrolou-se de forma ilegal, porque a Polícia Militar deveria apenas apoiar os órgãos de fiscalização competentes, porém foi constatada a realização de interdições comerciais, por parte da Polícia Militar, por iniciativa própria, atividades estas exclusivas dos órgãos fiscalizadores do poder público municipal, ferindo, assim, os princípios da Administração Pública, pois agiu ilegalmente e de forma incompetente, conforme já mencionado neste trabalho, por não ser a Polícia Militar o órgão competente para a realização da atividade fiscalizadora, agindo de forma abusiva e usurpadora, haja vista a existência de órgão municipal competente.

Neste sentido, utilizando-se da possibilidade existente em lei maior e complementar, a Polícia Militar de Goiás, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, representada pelo Governador, deveria ter firmado um convênio de cooperação com a Secretaria de Desenvolvimento Municipal, via Prefeitura de Goiânia e demais Municípios onde ocorreu a referida operação, para que assim suas ações fossem pautadas dentro dos princípios supramencionados.

4 CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS PÚBLICOS

A denominação contratos da administração é, de forma ampla, utilizada para abranger todos os ajustes celebrados pela Administração Pública, porém não se aplicam aos consórcios ou convênios, visando a não cometer, a administração, vícios relativos ao sujeito, como a incompetência em suas ações, visto que a competência vem sempre definida em lei, o que constitui garantia para o administrado. Sendo ilegal o ato praticado por quem não tenha competências por atribuições fixadas na lei e também quando o sujeito o pratica exorbitando de suas atribuições, torna o ato nulo em seu aspecto geral (DI PIETRO, 2010, p. 334-340).

Marques Neto (2004 apud COUTINHO, 2006, p. 01):

aponta a primeira Constituição Paulista, de 1891, como o documento legal mais antigo a tratar da possibilidade de cooperação entre entes federados. Seu artigo 60 dispunha que “[a]s municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso [legislativo estadual, hoje Assembléia Legislativa] as resoluções que nesse caso tomarem”.

Buscando uma relação dentro dos princípios da Administração, com previsão em nossa Constituição, o artigo 37, caput, cita que todos os entes federados possuem a possibilidade expressa de realização de consórcios e convênios públicos com previsão legal em seus diplomas, como podemos verificar também em seu § 8º:

Art. 37 - A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 8º - A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, e obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
 III - a remuneração do pessoal.
 (§ 8º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998).
 (BRASIL,1988).

A Constituição Estadual de Goiás, em seu artigo 65 prevê:

Art. 65 - Para a obtenção de seus objetivos, os Municípios poderão:
 II - celebrar convênios, acordos e outros ajustes com a União, os Estados, o Distrito Federal, outros Municípios e entidades da administração direta, indireta ou fundacional e privadas, para realização de suas atividades próprias (GOIÁS, 1989).

De igual forma, a Lei Orgânica do Município de Goiânia, em seu artigo 115, inciso XIII, diz: - Compete privativamente ao Prefeito- celebrar convênios com entidades públicas e contratos com as entidades privadas para a realização de objetivos de interesse do Município (GOIÂNIA, 1990).

O objetivo da norma constitucional é o de consolidar a consórcios públicos entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum. Entretanto, permanece claro o conceito de autonomias próprias da Administração Pública.

As matérias de interesses comuns são as que mais se inserem na competência comum aos entes federados, previstas no artigo 23 da Constituição.

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
 II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
 III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
 IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
 V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
 VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
 VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
 IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
 X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
 XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
 XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
 Parágrafo único - Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Diante dessa modernização do Estado e, conseqüentemente, de sua Administração, torna-se perene a necessidade de estabelecimento de conjugação de esforços, considerando a complexidade das ações, inseridas no contexto de atos vinculados e discricionários, dificultando, a uma pessoa jurídica ou órgão, uma atuação isolada.

O Decreto-lei n° 200, de 25-2-67, que dispõe sobre a reforma administrativa federal, inclui entre os seus princípios norteadores o da descentralização, que possibilitou à administração, e posteriormente com a promulgação da Constituinte de 1988, implementar instrumentos para a realização de atividades conjuntas, de natureza jurídica pública ou privada.

A Constituição, em seu artigo 241, possibilitou um grande avanço das relações verticais e horizontais entre entes federados ao estabelecer que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988)

Dentro desta autorização constitucional, pode-se destacar que em atos administrativos, que antes seriam difíceis ou até mesmo impossíveis, exclusivos a órgãos externos à Polícia Militar, os quais a lei determinava como exclusivo competente para atuar, pode agora ser empregado também àqueles de competência da Polícia Militar, com o estabelecimento de consórcio ou convênio entre os Municípios e o Estado de Goiás.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 24 que os entes federados possuem competências legislativas concorrentes, ou seja, podem legislar sobre mesma matéria, observando o princípio hierárquico das leis, onde caberia legislar de forma suplementar e complementar.

Ao Município, somente em matéria que lhe for de interesse local, não contrariando princípios constitucionais previstos no artigo 25 de nossa Carta Maior (BRASIL, 1988).

O contrato administrativo é a expressão que denomina todo e qualquer acordo celebrado pela Administração Pública, seja sob regime de direito público ou direito privado, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direito recíprocos.

O convênio não é uma modalidade de contrato. Na verdade existe uma grande diferença entre estes dois instrumentos. O contrato visa lucro através de interesses contrários, já o convênio é estabelecido, mediante objetivos comuns, entre os consorciados, não visando

lucro, haja vista serem celebrados somente por órgãos públicos para atendimento de objetivos comuns (DI PIETRO, 2010, p. 336).

4.1. DIFERENÇA ENTRE CONSÓRCIO E CONVÊNIO

Os consórcios públicos, segundo definição de Meirelles (1994, p. 354), são “acordos celebrados entre entidades estatais da mesma espécie ou do mesmo nível, destinados a realização de objetivos comuns.”

Hoje, no entanto, com o advento da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, esse conceito sofreu modificações, pois prevê a possibilidade de consórcios também entre entidades federativas de espécies diferentes, como entre Município e Estado ou Estados; Distrito Federal e Municípios; Distrito Federal e Estados, conforme prevê seu artigo 4º, parágrafo 1º:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – (VETADO) (BRASIL, 2005)

Os consórcios públicos são contratos realizados entre pessoas de Direito Público de capacidade política, com a finalidade de realização de atividades públicas de interesse comum, visando ao estabelecimento do bem comum, dos quais surgirá uma pessoa jurídica que os efetivará esta união de esforços.

Já em relação aos convênios, Meirelles (1996, p. 354-355) define que:

São acordos celebrados para realização de objetivos de interesse comum: a) entre órgãos estatais de espécies diferentes; b) entre entidades ou órgãos públicos e entidades privadas. Como exemplos de primeiro tipo estão os convênios União-Estado, União- Município, Estado- Município. Fogem à característica “espécies diferentes” os convênios entre universidades públicas quando ambas são autarquias ou quando ambas são fundações integrantes do mesmo nível estatal (duas autarquias

estaduais, duas fundações federais, por exemplo), pois tem a mesma natureza jurídica.

Assim, pode-se concluir que convênios são acordos realizados entre os entes federados e/ou particulares, porém não resulta em criação de pessoas jurídicas, tanto na ordem de direito público como privado, este último, porém, quando não tiver cunho lucrativo.

O estabelecimento de ajustes administrativos, seja por consórcios ou convênios públicos, teve sua fundamentação legal em várias leis esparsas, mas foi solidificado pela Lei nº 8.666/93, lei de licitações, pois em seu artigo 116 prevê: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.

O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades mútuas e voluntárias. Isto resulta da própria lei, quando prevê que suas normas se apliquem aos convênios “no que couber”, não abrangendo, dessa forma, todas as possibilidades concretas para estabelecimento dessas espécies de contratos (DI PIETRO, 2010, p.339).

O convênio entre entidades públicas dos entes federados e a possibilidade de cooperação ou consórcios já decorria implicitamente do artigo 23 da Constituição, relacionada às atividades de competência concorrente, as quais foram ampliadas através da nova redação do artigo 241, abrangendo as modalidades de contratos administrativos e suas áreas de atuação, estabelecidos mediante interesses comuns dos entes federados. Esses contratos administrativos poderão inclusive ser firmados entre entes federados diferentes, possibilidade adquirida frente a nova redação do artigo 241 (BRASIL, 1988).

O que se pode entender, pela nova redação do art. 241 da CF, foi que a matéria deverá ser disciplinada pela lei de cada ente federado, observando a autonomia constitucional político-administrativa assegurada a cada um, assim fazendo com que cada ente federado edite normas próprias.

Em decorrência disso, será que poderia haver espaço para uma lei nacional, sobre o referido tema, que alcançasse todas as unidades da Federação?

Não há dúvida que sim, já que o direito de legislar é assegurado em fundamentos constitucionais como previsto no artigo 22, XXVII:

Art.22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos art. 173, parágrafo 1º, III (BRASIL, 1988).

Devido a essa competência da União, nasceu a Lei nº11.107, de 6 de abril de 2005, que disciplina a matéria dos consórcios públicos, servindo como norma orientadora no intuito de estabelecer aspectos gerais para as leis específicas dos entes federativos, como expõe Gomes (2005, p. 2):

A Lei Federal na verdade procura superar obstáculos para o desenvolvimento de relações mais complexas, onde as soluções tentadas pelos Municípios até a pouco, como a criação de fundações de direito privado para gerir e aparelhar o consórcio, eram polêmicas; muitas vezes a estrutura organizacional do acordo era frágil exatamente para fugir de maiores controvérsias jurídica. Decerto existe espaço para críticas sobre alguns exageros, mas não a ponto de comprometer a validade da Lei, com base na incompetência da União para tratar de modo nacional do tema. De mais a mais, o consórcio é uma relação que representa acordo de vontades a gerar obrigações para os participantes e nesse sentido pode ser classificado em sentido mais amplo como contrato, sim, ainda que de caráter associativo; sendo assim, a competência da União, para editar normas gerais, é presente e, pelos motivos mencionados, não se afigura afronta ao artigo 241 da mesma Lei Maior.

Daí a importância da edição da Lei 11.107/05, pois prevê a celebração destes convênios, mesmo aqueles que resultem em repasse de verbas públicas, o que não era possível na lei de convênios, sendo admitido apenas com a promulgação de Lei concebendo autorização de tal repasse.

No convênio, ocorre a transferência de competência de uma pessoa para outra que não a possui, sendo que os conveniados só devem fazer parte da Administração Pública para que possam desempenhar as atividades delegadas. Por sua vez não pode delegar ao particular, atividades próprias do serviço público, pois a delegação é incompatível com a natureza do ajuste (DI PIETRO, 2010, p. 336-339).

Dessa forma, pode-se concluir que o estabelecimento de convênio e consórcios vislumbra uma importante possibilidade de potencialização das ações da Administração Pública e, conseqüentemente dos órgãos a ela pertencentes através da associação de esforços.

A Polícia Militar pode realizar ações preventivas mais eficientes e eficazes, com a realização de atividades conjuntas com outros órgãos estaduais e municipais, tornando estas ações legais, competentes e morais, proporcionando ao cidadão e à sociedade a completa realização de seus anseios, ao confiar que o Estado lhe protegerá, garantindo direitos individuais e coletivos.

4.2. ASPECTOS POTENCIALIZADORES DA SEGURANÇA PÚBLICA

A atividade de segurança pública é objeto da ordem pública, que se torna resultado de uma competente gestão da coisa pública, a qual necessita, frente ao recrudescimento da criminalidade, em todas as suas variáveis, bem como uma prejudicial construção de legislações extremamente permissivas em nosso país, de uma maior integração dos órgãos fiscalizadores da Administração Pública e de segurança pública, os quais se sentem frustrados ao perceberem, em um contexto paradoxal entre estatística e realidade, uma vez que os resultados de suas ações não produzem uma redução significativa de infrações e ilícitos penais, que, ao contrário, avolumam-se perante essa permissividade dos diplomas legais e pouca efetividade de fiscalização dos órgãos competentes, apesar de seus inúmeros esforços.

As forças policiais têm como missão a preservação da ordem pública, assegurando ao cidadão o exercício dos direitos e garantias fundamentais. As forças de segurança têm a missão de prevenir, manter e restaurar a segurança e a ordem pública, protegendo o livre exercício dos direitos e liberdades e garantindo a segurança do cidadão. O art.144 da Constituição expressa claramente que a segurança pública é responsabilidade de todos, e por ser uma atribuição do poder público, pode e deve ser entendida como uma responsabilidade a ser exercida por seus entes federados, a saber: União, Estado, Distrito Federal e Municípios, dentro de suas competências legais (BRASIL, 1988).

Essa responsabilidade não deve ser mais repartida como se cada parcela de competência não tivesse nenhuma relação com as outras. Porém, percebe-se que os problemas relativos à segurança pública e ordem pública possuem, em sua maioria, uma interdependência quanto à atuação de órgãos competentes, para solucioná-los. Todavia, a inter-relação entre os órgãos competentes é muito frágil e superficial, tornando a ação de determinado órgão limitada, pois no intuito de amenizar e ou solucionar aspectos negativos relacionados à ordem pública, comete desvios de função, usurpando competência de outro órgão, incorrendo em abuso de autoridade, uma vez que fere a lei em suas ações, no intuito de promover a ordem social, deixando claro que os fins não justificam os meios.

A Polícia Militar do Estado de Goiás tem realizado muitas ações em conjunto com vários órgãos da Administração Municipal, porém, em Goiânia, a exemplo da Operação Legalidade, desencadeada em 2009, mesmo sendo regada de ilegalidades em seus atos, constatou que essas ações não propriamente caracterizadas como de segurança pública, como a interdição de estabelecimentos comerciais ilegais, como bares, oficinas de carros, desmanches, laboratórios, fiscalização de edificações, etc., inibem a promoção criminal, em contexto geral, resultando em diminuição de crimes, tais como: homicídios, latrocínios, roubos, furtos, reduzindo com isto, o índice de criminalidade devido à intervenção do Estado.

A consolidação desses instrumentos de consórcios e ou convênios torna-se inarredável ao poder público, frente à constante demanda da sociedade por qualidade de vida, que caracteriza o objetivo da Administração, pela promoção da paz e ordem pública.

Dessa forma, todas as ações da Polícia Militar do Estado de Goiás devem ser voltadas, ressaltando a filosofia do Policiamento Comunitário, para dentro da formação de parcerias entre os órgãos públicos dos entes federados e entidades privadas, considerando que a realização de ações isoladas, executadas exclusivamente por determinado órgão, podem contribuir para a pouca efetividade, eficiência e eficácia de seus resultados, haja vista que ações conjuntas possibilitam uma maior e melhor atuação da Administração Pública, que também será beneficiada, pois suas ações terão maior alcance e eficiência frente a essa crescente demanda social.

Muitos Estados e Municípios estão desenvolvendo ações integradas, através da celebração de consórcios e convênios, antes restritos apenas a questões de saneamento, meio ambiente, infra-estrutura, mas atualmente voltados também para aspectos relativos à cultura, turismo, segurança pública, fiscalização e assistência social. Dentre estes Estados, pode-se destacar São Paulo, onde a prefeitura da capital assinou um convênio com a Marinha, visando estabelecer normas para embarcações na orla da represa de Guarapiranga; convênio firmado pela Prefeitura da cidade de São Paulo e a Polícia Militar, para fiscalização de camelôs e ambulantes em situação ilegal; Santa Catarina, através de um convênio firmado entre o Governo daquele Estado e a Prefeitura de Imbituba, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SEDURB), versando sobre a fiscalização de alvarás em estabelecimentos comerciais, buscando, através dessas ações, coibir e impedir o cometimento de ilícitos penais.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou enfatizar o poder do Estado frente aos anseios da sociedade, a qual se encontra em contínuo desenvolvimento e evolução, querendo ver seus direitos individuais e coletivos, pré-estabelecidos constitucionalmente, atendidos e protegidos por este ente federado que é responsável pela regulação e direcionamento da convivência social, onde o convívio pode esbarrar em posicionamentos pessoais divergentes, sendo necessária a aplicação de princípios e fundamentos característicos do poder estatal, tais como a legalidade e a supremacia do interesse público, este último determinante da obrigatoriedade perante a Administração Pública em promover, por meio de suas atribuições inerentes, o bem estar e o desenvolvimento social.

Dentre as diversas atribuições da Administração Pública, fizemos menção, com maior profundidade, à de polícia administrativa, que é toda atividade de execução em que o Estado exerce o controle sobre o cidadão, regulando suas ações dentro dos limites pré-estabelecidos em lei, para que não incorra em abuso de poder, desvio de poder e abuso de autoridade. Dessa forma, a Administração atua, sujeitando o indivíduo a certas limitações administrativas, que são restrições impostas por lei, ao exercício de direitos individuais em detrimento do interesse coletivo.

A necessidade de contratação de consórcios públicos e convênios entre a Polícia Militar e outros órgãos de fiscalização estadual e municipal, é apresentada neste trabalho, considerando a premissa de que órgãos, mesmo aqueles pertencentes a entes federados diferentes, geralmente não consegue, somente por seus meios legais, atingir os fins necessários, através de ações isoladas, condicionadas ao princípio da competência,

estabelecida por definição legal, o que tornaria, pelo estabelecimento destes acordos, tornar a atividade policial mais abrangente, aumentando a possibilidade de ações preventivas, com atividades que impeçam e/ou dificultem o incentivo à promoção de crimes e atividades correlatas, dentre as diversas modalidades de ilícitos penais.

Esses dispositivos de estabelecimento de parcerias e cooperação entre órgãos públicos apresentam definição legal para sua atuação entre os entes federados, sendo a União competente para estabelecer normas sobre interesses de aspectos gerais; o Estado, competente para estabelecer normas sobre interesse de aspectos regionais e os Municípios, competentes para editar normas sobre interesses de aspectos locais. Essas competências podem ser exclusivas de cada ente ou concorrentes, situações definidas constitucionalmente.

Apesar da Constituição Federal descrever quais são estas competências legislativas, com a alteração do artigo 241 da Constituição Federal, introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98, temos que:

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoais e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

Dessa forma, é possibilitada a construção de ajustes administrativos de forma ampliada, uma vez que os entes federados poderão legislar sobre qualquer assunto que lhe for de interesse, desde que não exista proibição constitucional.

A escolha da temática deu-se a partir da formulação do problema para a pesquisa que se interpõe com a seguinte questão: quais são os aspectos legais possíveis para regular a atuação da Polícia Militar no Estado de Goiás, considerando os eventos circunstanciais, sejam eles de competência externa e privativos de poder de polícia?

Os aspectos legais foram apresentados de forma a possibilitar ao gestor público embasamentos em legislação própria, versando sobre o assunto, fazendo referência à Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que disciplina a matéria dos consórcios públicos, servindo como norma orientadora, no intuito de estabelecer aspectos gerais para as leis específicas dos entes federativos. A edição desta lei foi possível somente após o avanço alcançado pela Emenda Constitucional nº 19/98, alterando a redação do artigo 241, pois até então a Constituição Federal não abordava a possibilidade de consórcios e/ou convênios de cooperação entre os entes federados de maneira técnica e explícita.

Anteriormente, os convênios públicos tiveram sua fundamentação legal em várias leis esparsas, mas foram solidificados pela prática com a aplicação da Lei nº 8.666/93, lei de licitações, pois seu artigo 116 prevê que “aplicam-se as disposições desta lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”. A alteração do artigo 241 da Constituição Federal possibilitou a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que por sua vez possibilitou o estabelecimento desses acordos administrativos entre os entes federados, mesmo que de diferentes níveis.

Nesse sentido, a proposição para a pesquisa justificou-se na necessidade de que algumas atuações da Polícia Militar de Goiás têm sido exercidas de forma ilegal, dentre as quais citamos a Operação Legalidade, desencadeada no período de janeiro a fevereiro de 2009, pelo comando da Polícia Militar, que objetivava a fiscalização e interdição de estabelecimentos comerciais que exerciam suas atividades de forma ilegal, dentre os quais, muitos eram utilizados para o cometimento de diversas modalidades criminosas, como furto, roubo, receptação, tráfico de drogas, prostituição infantil e outros.

Dessa forma, torna-se nítido que, sob nenhum pretexto, pode a Administração Pública cometer qualquer vício referente ao ato administrativo, cometendo desvios de função, usurpando competência de outro órgão, incorrendo em abuso de autoridade, uma vez que fere a lei em suas ações, no intuito de promover a ordem social, ficando claro que os fins não justificam os meios.

Com o recrudescimento da criminalidade, em todas as suas variáveis, bem como uma prejudicial construção de legislações extremamente permissivas em nosso país, os órgãos fiscalizadores da Administração Pública e de segurança pública sentem-se frustrados ao perceberem a ineficiência de suas atividades, em um contexto paradoxal entre estatística e realidade, visto que os resultados de suas ações não produzem uma redução significativa de infrações e ilícitos penais que, ao contrário, avolumam-se perante essa permissividade dos diplomas legais e pouca efetividade de fiscalização dos órgãos competentes, apesar de seus inúmeros esforços.

Frente a essa patente realidade conjuntural, conclui-se que: ao estabelecerem-se consórcios públicos e convênios, torna-se necessária a realização de análise futura da viabilidade, pois será de extrema necessidade legal e moral para a Administração Pública, especialmente nas atividades exclusivas de poder de polícia, pois existem várias possibilidades legais, em âmbito federal, estadual e municipal, devendo-se atentar para a importância perene de que a Administração seja percebida pelo administrado como o poder que o controla de forma moral, sem que exista qualquer possibilidade de contestação de seus

atos, pois o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto.

Ao ser observado e acompanhado esse novo aspecto das relações entre órgãos da Administração Pública, deve-se realizar, futuramente, novas pesquisas, que se apoiarão nos fatos concretos existentes e conclusões de seus efeitos junto ao administrado, para que se possa adequar e aprimorar continuamente a relação entre administrador e administrado, ou seja, Estado e sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 124.
- BANDEIRA, Celso Antônio. **Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos**. 5 tir. São Paulo: RT, 1987.
- BRASIL. **Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Brasília, DF, 1940. Disponível em: <http://www.amperj.org.br/store/legislacao/codigos/cp_DL2848.pdf> Acesso em: 26 mar. 2012.
- _____. **Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Brasília, DF, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm> Acesso em: 25 mar. 2012.
- _____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 25 mar. 2012.
- _____. **Lei nº 4.898, de 9 de dezembro De 1965**. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- _____. **Código Tributário Nacional. Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/ anotada/2337078/art-78-do-codigo-tributario-nacional-lei-5172-66>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- _____. **Decreto-Lei nº 200 - de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/967/200.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2012.
- _____. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm> Acesso em: 25 mar. 2012.
- _____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 mar. 2012.

_____. **Código Civil. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 25 mar. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346.** Administração Pública - Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_súmula_stf/stf_0346.htm>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473.** Administração Pública - Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0473.htm>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 20 mar. 2012.

CAETANO. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAMPOS, German José Bidart. **Derecho político.** Buenos Aires: Aquilar, 1972.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional.** 11 ed. Revistada e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CASTRO, Viveiros de. **Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo.** 3 ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1914.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. In : **30º Encontro da ANPAD.** Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsb-2252.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do Poder de Polícia.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. **Lições de Direito Administrativo.** São Paulo: J. Bushatsky, 1972.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado.** São Paulo: Saraiva, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Diretriz nº 001/2009- Seção de Planejamento da Polícia Militar de Goiás (PM/3). **Operação Legalidade.** Goiânia, Go, 2009.

FREITAS, Justino Antônio de. **Instituições de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Coimbra, 1861.

GOIÂNIA (Município) . **Lei Orgânica do Município de Goiânia**. Texto revisado e atualizado até a Emenda à Lei Orgânica n.º 042, de 17 de junho de 2009. Goiânia, Go, 2009. Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2012.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Goiânia,Go, 1989. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>. Acesso em: 04 fev. 2012.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **Os consórcios públicos na Lei nº 11.107/05**. Teresina, Jus Navigandi, 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7062>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer elaborado pelo Professor Doutor Marçal Justen Filho, versando sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos**. Curitiba, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/sri/consorcios/ParecerMarcalJustenFilho_UFPR.pdf> Acesso em: 20 fev. 2012.

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

_____. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer**. Assunto: Projeto de Lei n.º 3884/04. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes **.Direito administrativo brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Direito administrativo moderno**. 8 ed. São Paulo: RT, 2004.

_____. **Mandado de Segurança. Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19 ed. 2. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. Brasília: **Revista de informação Legislativa** n. 109, Senado Federal, 1991.

SANTOS, Adilson Garcia dos. **Legislação Aplicada para Atividade Policial na Segurança Pública**. 7 ed. São Paulo: Moro, 2001.

SENASP. **Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária/ Grupo de Trabalho.** Portaria Senasp nº 002/2007. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007. Disponível em: <[http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/LIVRO%20DIGITAL %20CNPPC.pdf](http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/LIVRO%20DIGITAL%20CNPPC.pdf)> Acesso em: 04 fev.2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: RT, 1989.

TROJANOWICZ, Robert e Bcucqueroux, Bonnie. **Policimento Comunitário: Como Começar.** Trad. Mina Seinfeld de Carkushansky. Rio de Janeiro. Polícia Militar do Rio de Janeiro: Editora Parma, 1994.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Curso de derecho político.** Madrid: Tecnos, 1972.

WADMAN, Robert C. **Policimento Comunitário: Como Começar.** Rio de Janeiro, RJ: POLICIALERJ, 1994.