

AS MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS E O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS POLÍCIAS MILITARES

NOVELLINO, *Vicente Nicola*¹

Resumo: Este artigo foi elaborado com foco no papel das polícias militares nas manifestações públicas no cumprimento de suas atribuições constitucionais de preservação da ordem pública. O tema é iniciado com aspectos referentes aos conceitos de manifestação pública, ressaltando esse importante instrumento que representa a voz de uma sociedade e a essência dos regimes democráticos consolidados. Destaca-se o fundamento desse direito decorrente da Constituição Federal de 1988 que assegurou a todos a liberdade de reunião para fins pacíficos e sem armas, cujo exercício não é absoluto pois encontra limitações em situações previstas pela Lei Maior, como excepcionais. Sobre as polícias militares em primeiro lugar é importante mencionar suas competências, conforme previsão constitucional em capítulo específico destinado à segurança pública, para depois entender o alcance doutrinário do conceito de ordem pública e sua preservação como fundamento que legitima a atuação dessas Instituições no âmbito de seus estados. A partir desse entendimento, não só dos dispositivos constitucionais, mas também por outras previsões em legislação específica, perfeitamente recepcionada pela atual Constituição, é possível inferir o papel das polícias militares e sua atuação nas manifestações públicas com uma função precípua de garante, assegurando a todos, participantes ou não, a segurança para que possam exercer seu direito livremente. Como conclusão deve ser reconhecida a importância das liberdades públicas, e concomitantemente garantir a segurança de todos os cidadãos no exercício pacífico e legítimo de seus direitos.

Palavras chave: Manifestação Pública; Liberdade de Reunião; Polícia Militar; Ordem Pública; Segurança Pública.

Abstract: This article was elaborated with focus on the role of the military police in the public manifestations in the fulfillment of its constitutional attributions of preservation of the public order. The theme begins with aspects related to the concepts of public manifestation, highlighting this important instrument that represents the voice of a society and the essence of consolidated democratic regimes. It should be stressed that this right derives from the 1988 Federal

¹ O autor é Doutor e Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Mestrando em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coronel da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Advogado. Email: nikkolla@uol.com.br

<https://doi.org/10.36311/1983-2192.2018.v19n19.02.p22>

Constitution, which guaranteed freedom of assembly for peaceful and unarmed purposes, which is not absolute because it finds limitations in situations provided for by the Grand Law as exceptional. Regarding the military police, it is important to mention their competences, according to the constitutional provision in a specific chapter intended for public security, and then to understand the doctrinal scope of the concept of public order and its preservation as a foundation that legitimates the performance of these institutions within their States. From this understanding, not only from constitutional provisions, but also from other provisions in specific legislation, perfectly approved by the current Constitution, it is possible to infer the role of military police and their role in public demonstrations with a primary function of guarantor, All, participants or not, security so that they can exercise their right freely. In conclusion, the importance of public freedoms should be recognized, while at the same time guaranteeing the security of all citizens in the peaceful and legitimate exercise of their rights.

Keywords: Public Manifestation; Freedom of Meeting; Military Police; Public Order; Public Security.

Introdução

Os movimentos sociais ao longo da história sempre tiveram um papel fundamental na vida em sociedade e certamente, muitos deles impulsionaram grandes mudanças, mesmo nos regimes autoritários nos quais, por motivos óbvios, nunca foram bem aceitos e na maioria das vezes severamente reprimidos.

Nas democracias convive-se com as mais variadas formas de expressão popular, desde a eleição de seus representantes aos protestos de toda a espécie que lotam as ruas como forma de manifestação da vontade do povo. Neles se materializa a voz da sociedade democrática que, cada vez mais amadurecida, a tudo acompanha, observa, critica e, o que é mais importante, sabe exigir seus direitos.

No Brasil, sobretudo após a promulgação da chamada Constituição Cidadã em 1988, que assegurou o direito de todos de se reunirem livremente de forma pacífica em todo território nacional, as manifestações públicas, cada vez mais, fazem parte da rotina da vida dos brasileiros e auxiliam na consolidação do regime democrático.

Ao longo de uma história recente, ainda muito viva na mente dos brasileiros, o movimento conhecido como *diretas já*² levou milhares de pessoas às ruas com o

²Diretas Já foi um dos movimentos de maior participação popular, da história do Brasil. Teve início em 1983, no governo de João Batista Figueiredo e propunha eleições diretas para o cargo de Presidente da República. A campanha ganhou o apoio dos partidos PMDB e PDS, e em pouco tempo, a simpatia da

objetivo de lutar pelo direito de eleger seus representantes maiores. Depois, vieram *os caras pintadas*³, formado por uma legião de jovens brasileiros que foi às ruas para exigir a abertura do processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello.

A partir de meados do ano de 2013, as capitais brasileiras, de modo geral, assistiram a uma eclosão de protestos que tomaram conta das ruas, protagonizando milhares de imagens que se espalharam pelo mundo. Protestou-se contra aumento dos transportes públicos, contra a copa do mundo, contra a falta de moradia nos grandes centros, contra a discriminação racial e qualquer tipo de preconceito, contra a impunidade e corrupção, enfim, foram milhares de vozes que gritaram forte e se fizeram ouvir pelos governantes que não puderam ignorá-las, sendo muitas vezes obrigados a recuar de algumas de suas pretensas medidas totalmente impopulares.

No ano passado, mais uma vez, o povo foi às ruas em todo o Brasil para manifestar seu descontentamento com a situação política vigente e logo depois nossa história democrática registrou um segundo processo de impeachment que culminou com o afastamento da então Presidente da República Dilma Rouseff.

Em todos esses acontecimentos, decorrentes do pleno exercício das liberdades fundamentais previstas na Constituição Federal, cabe destaque da atuação das polícias militares em todo o país, as quais cumprindo suas atribuições constitucionais, possibilitaram, na maioria das vezes, não obstante a grandeza desses eventos que tomaram as ruas do Brasil, o transcorrer dentro da legalidade e da ordem, fazendo as intervenções necessárias e nos momentos certos, para preservar a ordem pública do estado democrático.

Assim sendo, o objetivo deste artigo é apresentar algumas reflexões sobre as manifestações públicas decorrentes do exercício das liberdades individuais dos cidadãos na sociedade democrática, principalmente o direito de reunião, e o papel, devidamente fundamentado, seja pela Lei Maior ou por legislação

população, que foi às ruas para pedir a volta das eleições diretas. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/diretas-ja/>>. Acesso em 06 mar 2017.

³ Ficou conhecido no Brasil inteiro, durante o início da década de 90, o movimento dos caras-pintadas, que consistiu em multidões de jovens, adolescentes em sua maioria, que saíram às ruas de todo o país com os rostos pintados em protesto devido aos acontecimentos dramáticos que vinham abalando o governo do então presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/caras-pintadas/>>. Acesso em 06 mar 2017.

infraconstitucional vigente, das Polícias Militares como Instituições responsáveis pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, cuja atuação é fundamental para a harmonia e a promoção do bem comum de todos na vida social.

As manifestações públicas

A expressão manifestação pública⁴ utilizada nesse texto tem como sentido abranger um agrupamento de pessoas, normalmente em locais públicos, com o objetivo de, no exercício do legítimo direito de reunião, poder demonstrar, por exemplo, um descontentamento e desaprovação contra uma determinada situação que envolve, via regra, a ação de governantes com impacto na vida das pessoas. Por outro lado, a manifestação pode indicar apoio a qualquer ato ou situação que esteja ocorrendo de tal maneira que a força do movimento popular, materializada pela voz das ruas, ajude a impulsionar as transformações almejadas pelo interesse público. É uma força de pressão muito grande contra governantes que em mais de uma vez se viram obrigados a voltar atrás em seus propósitos iniciais graças ao clamor popular.

Desta maneira, a reunião de pessoas representa a voz da sociedade que encontra seu fundamento nas Constituições da maioria dos regimes democráticos pelo mundo, instrumentalizados por meio das liberdades fundamentais como o direito de reunião. *Diz-me que reuniões e manifestações se realizam no teu país e dir-te-ei que democracia alcançaste* (SOUZA, 2011, p. 41).

Nesse sentido é o entendimento majoritário da doutrina que reconhece a importância desse direito como expressão democrática da sociedade:

O direito de associação e o direito de reunião ligam-se intimamente à liberdade de expressão e ao sistema democrático de governo. A livre opinião pública é fundamental para o controle do exercício do poder e é tributária da garantia da liberdade de expressão e também do direito de reunião, pelo qual se assegura às pessoas a possibilidade de ingressarem na vida pública e interferirem ativamente nas deliberações políticas, pressionando

⁴ Apenas para fins didáticos deste artigo, cujo escopo não é discutir conceituações, a expressão manifestação pública pode ser considerada como sinônimo de protesto, passeata, movimento social, etc, ou seja, significando um agrupamento de pessoas em logradouros públicos com o objetivo de se expressar e demonstrar seus posicionamentos diante do fato que motivou tal protesto. E suma é o pleno exercício de uma liberdade fundamental que é o direito de reunião garantido na maioria dos países democráticos por expressos dispositivos constitucionais

por uma variante de ação estatal (MENDES; BRANCO, 2015, p. 295)

Esse direito de liberdade afeto aos cidadãos se desenvolveu num período de transição do Estado absoluto para o Estado Liberal e em que pese não estar especificado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, decorrente da Revolução Francesa, foi inserido de forma expressa num Decreto de 14 de dezembro desse mesmo ano, pelo qual ficava garantido aos *cidadãos ativos o direito de se reunirem pacificamente e sem armas*. Depois a Constituição Francesa de 1791 o mencionou de forma expressa: *a liberdade de os cidadãos se reunirem pacificamente e sem armas, no respeito pelas leis de polícia*, (SOUSA, 2011, p. 17).

A previsão do direito de reunião também está expressa na Declaração Universal dos Direitos do Homem: *Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas* (art. 20, 1).

Posteriormente houve uma expansão desse direito de liberdade de reunião e manifestação na medida em que as pessoas perceberam a importância de exercê-lo como instrumento de pressão para a construção de uma sociedade mais livre, justa contra a opressão e as desigualdades por parte dos governantes.

Jasper (2014, p. 23) utiliza a expressão *movimentos sociais* e destaca o aspecto de busca de mudanças por meio deles:

Na linguagem comum, os movimentos sociais são esforços persistentes e intencionais para promover ou obstruir mudanças jurídicas e sociais de longo alcance, basicamente fora dos canais institucionais normais sancionados pelas autoridades. Persistentes implica que esses movimentos diferem de eventos isolados, como reuniões ou assembleias, que são as atividades básicas patrocinadas pela maioria deles. A persistência dos movimentos muitas vezes propicia o desenvolvimento de organizações formais, mas eles também operam por meio de redes sociais informais.

[...]

O fato de serem “não institucionais” distingue os movimentos dos partidos políticos e dos grupos de interesse, que constituem partes regulares e permanentemente financiadas da maioria dos sistemas políticos, embora os movimentos com frequência criem essas outras entidades e mantenham relações próximas com as existentes. Alguns grupos de protesto se transformam em grupos de interesse ou partidos políticos.

Reunião no entendimento de Pontes de Miranda (*apud* SILVA, 1996, p. 256) *é a aproximação – “especialmente” considerada – de algumas ou muitas pessoas, com o fim de informar-se, de esclarecer-se e de adotar opinião (deliberar, ainda que só no foro íntimo).*

Souza (2011, p. 26) ao referir-se à Constituição Portuguesa define claramente que se entende como direito de manifestação e reunião:

[...] faculdade que duas ou mais pessoas têm de se encontrar, de forma temporária, pacífica e sem armas, em determinado local, público ou aberto ao público, geralmente mediante uma convocatória prévia e com um mínimo de organização e/ou manifestar ideias ou opiniões ou para prosseguir outros interesses comuns lícitos.

Uma observação importante é que a doutrina entende que no conceito de reunião estão incluídas as manifestações e passeatas. As manifestações, conforme foi dito, indicam um ajuntamento de pessoas em logradouros públicos para exprimir uma vontade coletiva de aprovação ou, ao contrário, externar uma reivindicação ou protestar contra algo do qual não concordam. Enquanto a ideia da manifestação é estática, ou seja, se desenvolve o tempo todo no local escolhido a passeata tem uma conotação dinâmica e normalmente se desloca por vias públicas, via de regra, em regiões centrais das cidades. Nas passeatas, além do direito de reunião há o exercício de outra liberdade fundamental que é a liberdade de locomoção (SILVA, 1996, p. 257).

Podem ser identificados os elementos que compõe a reunião:

Pluralidade de participantes: a reunião é considerada forma de ação coletiva.

Tempo: toda a reunião deve ter a duração limitada, em virtude de seu caráter temporário e episódico.

Finalidade: a reunião pressupõe a organização de um encontro com o propósito determinado, finalidade lícita, pacífica e sem armas. Anote-se, porém, como lembra Celso de Mello, que não será motivo para dissolução da reunião o fato de alguma pessoa estar portando arma. Nesses casos, deverá a polícia desarmar ou afastar tal pessoa, prosseguindo-se a reunião, normalmente, com os demais participantes que não estejam armados.

Lugar: a reunião deverá ser realizada em local delimitado, em área certa, mesmo que seja um percurso móvel, desde que predeterminada. Assim, as passeatas, os comícios, os desfiles estão englobados no direito de reunião, sujeitando-se, tão somente, aos requisitos constitucionais, da mesma forma que os cortejos e banquetes com índole política (MORAES, 2008, p. 79).

Em todas as sociedades democráticas as pessoas têm se expressado de várias maneiras e a reunião em locais públicos com ou sem passeatas é uma dessas possibilidades, normalmente com repercussão na imprensa e com grande eco nos governantes que se vêem direcionados em suas decisões em face do clamor popular contra ou a favor de determinadas medidas que se pretende tomar na gestão da causa pública.

Também cabe destaque ao papel das redes sociais como uma ferramenta poderosa para a divulgação, organização e condução dessas manifestações populares em todo o mundo. Da mesma forma no Brasil, em especial nos eventos ocorridos a partir de junho de 2013, esses novos instrumentos de comunicação entre as pessoas, disponíveis graças ao poder de penetração da internet, foram decisivos na convocação e divulgação de determinado ato que se pretendia realizar conseguindo assim, arrastar milhares de pessoas para as ruas possibilitando também, a transmissão em tempo real e passo a passo de tudo que acontecia durante o desenrolar da manifestação.

Liberdade de reunião na Constituição Federal de 1988

O direito de reunião está assegurado pela Constituição Federal de 1988:

Art. 5º [...]

XVI: todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.

Ele pode ser considerado um direito público subjetivo e tem uma conotação de participação ativa no sentido de ouvir e falar, bem como prevê a possibilidade de organizar e convocar a reunião (MORAES, 2008 p. 78).

O dispositivo constitucional menciona os locais abertos ao público que são distintos dos locais privados cujos parâmetros legais abrangem outras categorias de direitos fundamentais como a inviolabilidade do domicílio e a liberdade de associação (SILVA, 1996, p. 257). É necessário estabelecer uma diferença entre local aberto ao público e prédio público:

Nesta hipótese, por se tratar de bem público com destinação específica, será necessária a prévia autorização (não licença), que é ato discricionário, podendo ser revogado a qualquer momento. Isso é assim não porque a liberdade de reunião em si dependa de autorização (ou licença), mas justamente por se tratar da incidência de regime administrativo próprio para a espécie (uso de prédio público com destinação específica). Mantém-se, portanto, também aqui, a diretriz de que o exercício da liberdade de reunião independe de prévia licença ou autorização (TAVARES, 2016, p. 505).

O caráter pacífico da reunião constitucionalmente protegida indica a vedação de seus participantes portarem armas:

A reunião sem armas significa vedação à reunião de bandos armados com intenções belicosas, porque só se admitem reuniões com fins pacíficos, como expressamente consta no inciso constitucional em exame. Mas não quer isto dizer que a autoridade possa submeter todos os participantes, ou qualquer deles, a revistas para verificar ou não a existência de armas. Sem armas significa sem armas brancas ou de fogo que denotem, a um simples relance de olho, atitudes belicosas ou sediciosas (SILVA, 1996, p. 257).

Essa liberdade de reunião está limitada a dois condicionantes expressos, ou seja, que essa pretensão de reunião em local público não frustrate outra anteriormente convocada para o mesmo espaço físico e que seja providenciado o prévio aviso à autoridade competente, o qual não pode ser confundido com uma autorização o que implicaria na submissão desse direito a vontade do Poder Público o que é vedado pela Constituição. A livre escolha do local aberto ao público para a realização da reunião é parte dessa liberdade concedida aos cidadãos que a Constituição não condicionou à designação da vontade do poder público (SILVA, 1996, p. 258). *A informação prévia à autoridade competente é que garante o direito de preferência, no caso de mais uma reunião marcada para o mesmo local, na mesma data* (TAVARES, 2016, p. 505).

Mais uma vez cabe reforçar o entendimento da doutrina no sentido de distinguir o mero aviso prévio, previsto na Lei Maior, da autorização com o sentido de pedir permissão para a realização do ato:

Merece ser reparado que a Constituição não exige *autorização prévia*, mas, tão somente *prévio aviso* à autoridade competente. O exercício do direito de reunião não está submetido a assentimento antecipado do Poder Público. O prévio aviso é apenas o anúncio do exercício de um direito. Trata-se de uma comunicação, e não de um pedido de permissão. O prévio aviso figura ato que confere

publicidade ao exercício programado de um direito constitucional (MENDES; BRANCO, 2015, p. 298)

De fato, o prévio aviso, além de dar publicidade ao ato que se pretende realizar, serve como balizamento para que as autoridades possam, a partir dessa ciência, adotar medidas para a garantia do exercício do direito de reunião sobretudo para assegurar a proteção de outros bens jurídicos que também merecem a tutela do poder público.

Por fim é importante mencionar que esse direito de reunião não é absoluto pois poderá ser limitado conforme previsto na própria Constituição. É quando ocorrem hipóteses excepcionais do Estado de Defesa (art. 136, § 1º, I, a) e do Estado de Sítio (art. 139, IV). Nesses casos pode haver tanto a restrição quanto a suspensão temporária do direito de reunião, enquanto durarem as circunstâncias que ensejaram a adoção dessas medidas excepcionais.

A função constitucional das Polícias Militares

A segurança pública no Brasil é matéria constitucional e para entender o papel das polícias militares necessariamente devem ser apontados alguns conceitos, ainda que sucintamente, os quais auxiliarão na compreensão da atribuição a elas conferida.

O constituinte de 1988 reservou um capítulo na lei maior para tratar da questão da segurança pública, estabelecendo como princípio que ela é dever do Estado, mas, direito e responsabilidade de todos e com o escopo de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Oportuno é mencionar a observação de Lazzarini (1999, p. 70):

Com isso é possível afirma-se que o constituinte de 1988 procurou valorizar o principal aspecto ou elemento da “ordem pública”, qual seja a “segurança pública”. Procurou, ainda, guardar a correta grandeza entre a “ordem pública” e a “segurança pública”, sendo esta exercida em função daquela, como seu aspecto, como seu elemento, sua causa.

Lembre-se, a propósito, que “segurança pública” é conceito mais restrito do que o da “ordem pública”, está a ser preservada pelas Polícias Militares (art. 144, § 5º), às quais se atribuiu, além das atividades de polícia de segurança ostensiva, as, também, referentes à “tranquilidade pública” e à “salubridade pública”.

A Constituição Federal enumera em seu artigo 144, de maneira taxativa, os órgãos de segurança pública: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Também há a previsão constitucional das Guardas Municipais, que integram o mesmo dispositivo constitucional, como guardas do patrimônio dos municípios que as constituíram para proteção de seus bens, serviços e instalações.

Assim, o sistema de segurança pública brasileiro contempla nos estados duas polícias: uma delas civil e a outra militar. Ambas têm caráter administrativo, pois pertencem ao Poder Executivo Estadual, via de regra, subordinadas a uma pasta específica que são as secretarias de segurança pública dos estados. As polícias militares atuam de forma preventiva e ostensiva e as polícias cíveis são responsáveis pelas apurações das infrações penais, também denominadas de administrativa e judiciária, respectivamente.

Masagão (1997, p. 165-166) oferece uma explicação desses dois ramos da polícia, os quais causam confusão ao cidadão, sobretudo para entender a atribuição de cada um:

Uma das dificuldades no conceituar a polícia consistia, por outro lado, em justapor, na mesma definição, os dois grandes ramos que ele abrange, e que já estavam indicados como autônomos no art. 18 do Código dos Delitos e das Penas, a saber, a polícia administrativa e a polícia judiciária.

A primeira é essencialmente preventiva. Destina-se a impedir, quanto possível, a eclosão dos delitos e eventos contrários ao bem da sociedade. Rege-se integralmente pelo Direito Administrativo.

A segunda entra em atividade depois da prática do crime, e tem por objeto auxiliar o poder judiciário na respectiva repressão. Colhe indícios da existência do crime e de quem seja o seu autor; colige elementos probatórios, realiza diligências, e cumpre determinações da autoridade judiciária. É regida pelo Direito Judiciário Penal.

O Decreto-lei nº 667/1969, ao tratar da reorganização das polícias militares estabeleceu em seu artigo 3º:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) executar com exclusividade, ressalvas às missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a

manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

[...]

O Decreto nº 88.777/1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares definiu o que é policiamento ostensivo:

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

[...]

(27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes: ostensivo geral, urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; rodoviário e ferroviário, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; outros, fixado em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

A expressão manutenção não se confunde com preservação, conforme explica Ferreira (1975, p. 883):

Manutenção significa as medidas necessárias para a conservação ou a permanência de alguma coisa ou de uma situação: manutenção da ordem.

Preservação é o ato ou efeito de preservar e preservar: livrar de algum mal; manter livre de corrupção, perigo ou dano; livrar; defender; resguardar.

A Constituição Federal de 1967, em seu artigo 13 § 4º dispunha que: *As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares [...]*

Assim era entendimento predominante que as polícias militares tinham como uma de suas atribuições constitucionais a manutenção da ordem, realizada por meio

do policiamento ostensivo fardado, ou seja, ação de presença para proporcionar a sensação de segurança aos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao conceder às polícias militares a atribuição de preservação da ordem pública, substituindo a expressão anterior que era a manutenção.

O vocábulo preservação é mais abrangente, acertando o legislador ao adotá-lo para dar mais amplitude à missão constitucional atribuída às polícias militares como explica Lazzarini (1999, p. 105):

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, conforme demonstro na explicação sobre ciclo de polícia, particularmente nas duas primeiras fases.

Muito importante é a observação acima, ou seja, na preservação da ordem pública está implícita a restauração, o que fundamenta e legitima a atuação das polícias militares nas manifestações públicas quando ocorre uma quebra da ordem e ameaça às pessoas e ao patrimônio alheio. Pacheco (2007, p. 171) ao comentar o artigo 144 da Constituição Federal acrescenta que:

A segurança pública, portanto, tem relação tanto com a ordem pública quanto com a incolumidade das pessoas e do patrimônio. A referência genérica à incolumidade e a previsão dos corpos de bombeiros militares nos demonstram que a segurança pública não tem relação somente com a prevenção, controle e repressão à prática de crimes, mas também com a orientação e socorro à população quanto à incolumidade das pessoas e do patrimônio independentemente da prática de crimes, como na ocorrência de calamidades (incêndios, inundações, tempestades etc.) ou na prevenção de riscos individuais ou coletivos de incêndios.

A expressão “preservação da ordem pública” nos dá a ideia de que a ordem pública é uma situação ou estado de coisas. A ordem pública pode ser definida como a situação de paz e de ausência de crimes. Os conceitos de paz e ausência de crimes possuem interseção, mas não são necessariamente coincidentes, pois, por exemplo, há normas penais que “protegem” o Estado inconstitucionalmente em detrimento de direitos fundamentais do cidadão.

A referência à paz é crucial para uma visão mais moderna, ampla e constitucional da segurança pública, a qual, equivocadamente, é restringida ao aspecto criminal. Além disso, encontra-se mais

conforme a nossa visão da multifuncionalidade e integralidade dos direitos fundamentais das pessoas submetidas às investigações criminais e aos processos penais.

Ordem pública pode ser definida como uma situação de paz que predomina no seio social, sem qualquer ameaça de violência que possa modificar esse estado de tranquilidade, a que todos almejam.

Meirelles (1998, p. 92) explica o conceito de ordem pública:

Ordem Pública é a situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas.

A ordem pública visa a garantir o exercício dos direitos individuais, manter a estabilidade das instituições e assegurar o regular funcionamento dos serviços públicos, como também impedir os “danos sociais”, que Marcello Caetano conceitua como “os prejuízos causados à vida em sociedade ou que ponham em causa a convivência de todos os membros dela”.

O conceito de ordem pública não se restringe apenas à estabilidade das instituições, pois abrange e protege também os direitos individuais e a conduta lícita de todo cidadão, para a coexistência pacífica na comunidade. Tanto ofende a ordem pública a violência contra a coletividade ou contra as instituições em geral, como o atentado aos padrões éticos e legais de respeito à pessoa humana.

Lazzarini (2003, p. 283), citando doutrinadores estrangeiros explica os três aspectos da ordem pública, fundamentais para entendimento do papel da polícia ostensiva:

Daí por que Louis Rolland, ao cuidar da polícia administrativa – Polícia Administrativa é também da competência constitucional dos Corpos de Bombeiros Militares -, partindo de textos legais franceses, disse ter a polícia, por objeto, assegurar a boa ordem, isto é, a tranquilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública, concluindo por asseverar que assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, pois a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo.

A ordem pública, portanto, é efeito da causa segurança pública, como também é efeito da causa tranquilidade pública ou, ainda, efeito da causa salubridade pública. Cada um desses aspectos que Luis Rolland afirmou serem aspectos da ordem pública, e teve o apoio incondicional de Paul Bernard, cada um deles tem por objeto assegurar a ordem pública.

O entendimento da abrangência do conceito de ordem pública nos seus três aspectos de tranquilidade, segurança e salubridade públicas é fundamental para delinear o papel das polícias militares definido constitucionalmente e ainda legítima

sua atuação seja na rotina de seu dia-a-dia por meio do policiamento ostensivo preventivo ou em situações excepcionais quando se verifica a quebra dessa ordem. Nesse caso sua atuação se faz impositiva no sentido de restaurá-la e como diz o texto legal preservá-la retornando ao estado de normalidade e tranquilidade social que é a regra.

A atuação das Polícias Militares nas manifestações públicas

Ao exercerem o direito de reunião nos moldes previstos pela Constituição nasce automaticamente o dever de proteção do Estado para com os cidadãos que irão se reunir pacificamente e sem armas em locais públicos.

O instrumento de que dispõe o Estado para dar efetividade a esse poder dever está na sua Força Pública representada, também constitucionalmente pelas Polícias Militares, cuja missão é a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública nos limites sobre os quais se discorreu em tópicos anteriores.

De um modo geral a atuação da polícia ostensiva, em sua ação de presença caracterizada pela visibilidade de seus componentes seja pelas fardas, viaturas ou equipamentos específicos, tem função de garante além de prevenir eventuais práticas de delitos que venham a ser cometidos por pessoas que nada tem a haver com os propósitos da reunião, no entanto aproveitam-se desse cenário para seus fins ilícitos, tais como furtos, roubos, depredações, prática de violência, insuflação à desordem etc.

Também, muitas vezes, a atenção da polícia ostensiva é com eventuais *contramanifestações*, ou seja, grupo de pessoas que além de não concordarem do objeto da manifestação principal se colocam na posição de desafiadores o que muitas vezes gera um clima de tensão que pode desencadear atos de violência contra pessoas. Apenas como ilustração, pode ser mencionada a situação que ocorre com torcidas de grandes clubes de futebol quando grupos antagônicos se encontram, exigindo a pronta intervenção da polícia ostensiva para se evitar danos mais graves contra a incolumidade das pessoas que lá se encontram, muitas vezes até involuntariamente.

Uma etapa importante que precede o evento a ser realizado (manifestação/passeata) é a chamada fase preparatória na qual, de posse de todas as

informações disponíveis a Administração Pública elaborará o seu planejamento operacional, do qual participam além da Polícia Militar, representada pelos seus diversos segmentos, todos os demais Órgãos que, de alguma forma, atuarão de acordo com suas atribuições e contribuirão decisivamente para que seja respeitado o direito constitucional de liberdade de reunião e manifestação e ainda seja garantida a ordem pública a incolumidade e demais direitos das pessoas, participantes ou não, no ato público.

De acordo com esse espírito de cidadania que deve prevalecer sobre todos pode-se extrair a importância do conteúdo do comunicado que formaliza a ocorrência da reunião que deve dispor de algumas informações básicas tais como: os organizadores e seus contatos para agendamento de reuniões; o local e itinerário caso haja previsão de deslocamento das pessoas em passeata por uma determinada região; o tempo estimado de duração; a projeção do número de participantes; além de qualquer outro dado que se julgue necessário disponibilizar, os quais muito auxiliarão no planejamento operacional para a segurança do evento.

Assim, será possível adotar providências para: reorientar o tráfego de veículos prevendo-se os necessários desvios e interdições, no local da reunião ou ao longo do percurso se houver deslocamento pelas vias públicas, as quais na maioria das vezes, são totalmente tomadas pela quantidade de pessoas presentes; garantir, na medida do possível, o direito das demais pessoas que necessitam transitar por esses espaços públicos; promover a segurança física dos participantes, bem como todos os usuários das vias e dos espaços públicos; promover a tutela dos demais bens jurídicos contra qualquer tipo de ameaça de dano; etc.

A toda essa etapa que antecede a reunião deve prevalecer sobre as atitudes de todos os protagonistas aquilo que a doutrina denomina de *princípio da cooperação* tendo em vista que considera fundamental para a eficaz prevenção do perigo esse trabalho conjunto entre os entes do Poder Público em especial as forças policiais e os organizadores e participantes da reunião/manifestação que se pretende realizar (SOUZA, 2011, p.117).

Obviamente nem sempre será possível a realização desse planejamento meticuloso com a participação de todos. Há reuniões nos espaços públicos que são convocadas de relâmpago graças ao efeito das redes sociais que permitem uma

comunicação instantânea entre pessoas. Mas ainda que inviável o planejamento prévio, o princípio da cooperação deve estar presente nas decisões de todos, principalmente permitindo os ajustes necessários durante o evento com os mesmos propósitos que são a segurança de todos e a preservação da ordem pública.

Considerações finais

Diante do que foi exposto em primeiro lugar deve ser reconhecida a importância do exercício das liberdades individuais constitucionalmente asseguradas a todas as pessoas como a mais legítima forma de participação popular nos destinos de uma sociedade livre e democrática.

O povo brasileiro tem participado cada vez mais, em especial nesses últimos anos, conforme se viu nas ruas do Brasil as quais foram tomadas por aglomerados humanos descontentes e que viram nesse poderoso instrumento de liberdade a única forma de se fazerem ouvir e influenciar em seus destinos.

Se por um lado é inegável a importância dessa liberdade por outro, não menos importante é o direito à segurança de todos, contra toda e qualquer tipo de ameaça que possa macular o caráter pacífico e legítimo do cidadão no exercício de seus direitos.

A Constituição Federal ao dispor sobre a segurança pública nos Estados previu a existência das forças policiais tanto aspecto da prevenção quanto no da repressão aos delitos de um modo geral.

Às polícias militares incumbiu-se o policiamento ostensivo preventivo e a preservação da ordem pública. Tal fundamento legitima sua atuação em qualquer situação, cujo desdobramento pode ameaçar a ordem pública.

As medidas preventivas visam evitar algum acontecimento que é previsível, mas não desejado, daí sua importância para garantir a sua não ocorrência, ou se ocorrer, que seus efeitos sejam minimizados ao máximo pela pronta e eficaz intervenção.

Nas manifestações públicas, decorrentes do direito de reunião, a participação da polícia preventiva é fundamental, não para cercear ou interferir de algum modo no objeto núcleo do movimento, mas para assegurar a sua existência, protegendo as

pessoas, sejam participantes ou não, garantindo-lhes a segurança, como também, na medida do possível, proporcionar um equilíbrio, buscando uma conformação nas situações nas quais se verificam a incidência do fenômeno da colisão de direitos, ou seja, daqueles que ocupam o espaço público para protesto e de outro dos que necessitam desse mesmo espaço para seu trânsito garantindo o seu também direito constitucional de ir e vir.

Muitas vezes, situações como acima descrita, não tem uma solução fácil de ser encontrada diante dos radicalismos e intransigências de determinadas pessoas. Mas o papel das polícias militares como mediadores desses conflitos acaba resolvendo a situação de forma pacífica. No entanto, há casos nos quais se exige uma intervenção mais severa, principalmente quando a ordem pública está na iminência de ser afetada. Tal poder dever da força pública está fundamentado, como se viu, nas suas atribuições constitucionais.

Por derradeiro, é da essência de uma democracia a existência das liberdades públicas e as polícias militares são um importante instrumento de que dispõe o Estado para assegurar a todos os cidadãos o pleno exercício desses direitos consagrados pela Lei Maior.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

_____. **Decreto lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm. Acesso em: 13 mar. 2017.

_____. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 13 mar. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

JASPER, James M. **Protesto – Uma introdução aos movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

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

MASAGÃO, Mário. **Curso de direito administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015 – (Série IDP).

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PACHECO, Denilson Feitoza. **O princípio da proporcionalidade no direito processual penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOUZA, António Francisco de. **Reuniões e manifestações no estado de direito**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011 – (Série IDP).

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.