

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

ROBERTO CLEYTON DOS SANTOS GOMES

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL:
uma alternativa para a Segurança Pública na região metropolitana de São Luís-MA

São Luís
2016

ROBERTO CLEYTON DOS SANTOS GOMES

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL:
uma alternativa para a Segurança Pública na região metropolitana de São Luís-MA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão como requisito
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lucyléa Gonçalves França

São Luís
2016

Gomes, Roberto Cleyton dos Santos.

Administração Pública e Integração Institucional: uma alternativa para a Segurança Pública na região metropolitana de São Luís-MA/ Roberto Cleyton dos Santos Gomes. - 2016.

90 f.

Orientadora: Lucyléa Gonçalves França.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Administração Pública. 2. Integração institucional. 3. Segurança Pública. I. França, Lucyléa Gonçalves. II. Título.

ROBERTO CLEYTON DOS SANTOS GOMES

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL:
uma alternativa para a Segurança Pública na região metropolitana de São Luís-MA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão como requisito
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Lucyléa Gonçalves França (Orientadora)
Doutora em Direito Administrativo
Universidade de Salamanca

1º Examinador

2º Examinador

Aos meus pais, Raimundo Serra Gomes e Maria
da Conceição dos Santos Gomes.

AGRADECIMENTOS

Ao meu poderoso Deus, pelo dom da vida e por todas as graças a mim concedidas;

Aos meus pais Raimundo e Conceição, pelo amor e dedicação ao longo de minha vida;

À minha irmã Regina, pela paciência e carinho a mim oferecidos;

À minha namorada Verônica, pelo amor e companheirismo a mim dedicados;

Aos meus familiares, pelos exemplos de vida e amor, pelo conhecimento e pela compreensão nas horas mais difíceis, especialmente, aos meus primos Daniel e João Paulo.

Aos amigos do Grupo de Universitários, pelas alegrias de quinze anos de convivência;

A todos os meus colegas de turma, pelos felizes momentos compartilhados ao longo desses cinco anos, especialmente, aos meus amigos e equipe de trabalho: Digécio, Vinícius e Yuri, pelo esforço para que nossas atividades acadêmicas fossem entregues e merecedoras de boas notas. Grandes irmãos sem os quais minha chegada até aqui não seria possível;

À Professora Lucyléa Gonçalves França, pelo exemplo de sabedoria, dedicação e comprometimento com o ensino superior no Estado do Maranhão, bem como pela gentileza e disponibilidade em orientar esta pesquisa, em muito contribuindo para meu aprendizado;

Aos caríssimos educadores do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, especialmente, os Professores Washington Coelho e Valéria Montenegro, pelas valorosas contribuições a este trabalho;

Aos colegas de trabalho da secular Polícia Militar do Maranhão, Coronel Luongo, Major James, Capitão Ramos, Sargento Ozaneide, Cabo Anderson e Soldado Rafael, pelo exemplo de dedicação à sociedade maranhense, mesmo com o risco da própria vida. Também, aos Oficiais-PM da 13ª Turma, pelos dez anos de amizade e trabalho nessa egrégia Corporação;

Aos Promotores Cláudio Cabral e Cláudio Guimarães, Assessora Juliana Belluomini e demais integrantes da 1ª e 2ª Promotorias de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público do Estado do Maranhão, pelo profissionalismo e por acreditarem que a Segurança Pública é possível com trabalho e participação de todos;

Enfim, a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

“Só engrandecemos o nosso direito à vida
cumprindo o nosso dever de cidadãos do mundo.”

Mohandas Karamchand Gandhi

RESUMO

Uma discussão acerca da integração institucional da Administração Pública como alternativa para a Segurança Pública na região metropolitana de São Luís-MA. Apresenta-se os conceitos e princípios básicos da Administração Pública e dos serviços públicos, seus referidos elementos e os agentes que os realizam. Discute-se sobre a Segurança Pública, segundo as premissas constitucionais e as instituições que a desempenham, com destaque para o uso do poder de polícia da Administração Pública. Analisa-se a atuação sistêmica na área da segurança, apontando-se a experiência e os resultados obtidos na região metropolitana de São Luís-MA.

Palavras-chave: Administração Pública. Segurança Pública. Integração institucional.

ABSTRACT

A discussion about the institutional integration of Public Administration as an alternative to Public Safety in the metropolitan area of São Luís-MA. It presents the basic concepts and principles of Public Administration and public services, its constituent elements and agents who perform them. It discusses Public Safety, according to the constitutional assumptions and institutions who operate them, especially using the police power of the Public Administration. The systemic action is analyzed in the safety ambit, indicating to the experience and the results obtained in the metropolitan area of São Luís-MA.

Keywords: Public Administration. Public Safety. Institutional integration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Foto 01	– Ação de demolição de edificação irregular	76
Foto 02	– Fiscalização do comercio informal	77
Foto 03	– Operação de trânsito	77
Foto 04	– Reunião de avaliação	78
Foto 05	– Representantes das Instituições do Poder Público	79
Quadro 01	– Comparativo do total de ocorrências entre o ano anterior e o primeiro ano de trabalho integrado (por tipo de ocorrência)	80
Quadro 02	– Comparativo do total de ocorrências entre o ano anterior e o primeiro ano de trabalho integrado (por localidade)	81
Gráfico 01	– Comparativo do total de ocorrências entre o ano anterior e o primeiro ano de trabalho integrado (percentual por localidade)	81
Gráfico 02	– Comparativo do total de variáveis listadas e total que apresentou redução no primeiro ano de trabalho integrado	82
Foto 06	– Audiência pública na Câmara Municipal de São Luís	83

LISTA DE SIGLAS

CBMMA	–	Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão
CIOPS	–	Centro Integrado de Operações de Segurança
CLT	–	Consolidação das Leis do Trabalho
CPTur Ind	–	Companhia de Polícia Militar de Turismo Independente
ICES	–	Instituições Comunitárias de Educação Superior
ICRIM	–	Instituto de Criminalística
IMESC	–	Instituto Maranhense de Estudos Sociocartográficos
IPHAN	–	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
OSCIP	–	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PCMA	–	Polícia Civil do Maranhão
PJCEAP	–	Promotorias de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial
SEMMAM	–	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMURH	–	Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SENAT	–	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	–	Serviço Social do Comércio
SESI	–	Serviço Social da Indústria
SMTT	–	Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes
SPU	–	Secretaria do Patrimônio da União
SSPMA	–	Secretaria de Estado da Segurança Pública
UNICEUMA	–	Universidade CEUMA

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.1	Conceito	16
2.2	Princípios da Administração Pública	17
2.2.1	Legalidade	19
2.2.2	Supremacia do Interesse Social	20
2.2.3	Impessoalidade	22
2.2.4	Moralidade	23
2.2.5	Publicidade	24
2.2.6	Eficiência	25
2.2.7	Razoabilidade e Proporcionalidade	26
2.2.8	Segurança Jurídica	27
2.2.9	Motivação	28
2.3	Administração Pública Direta e Indireta	29
2.4	Poderes da Administração Pública	34
2.4.1	Poderes Discricionário e Vinculado	35
2.4.2	Poder Hierárquico	35
2.4.3	Poder Disciplinar	37
2.4.4	Poder Regulamentar	38
3	SERVIÇOS PÚBLICOS	40
3.1	Conceito	40
3.2	Elementos	42
3.2.1	Elemento Subjetivo	42
3.2.2	Elemento Formal	42
3.2.3	Elemento Material	43
3.3	Princípios	44
3.4	Agentes Públicos	45
3.4.1	Agentes Políticos	47
3.4.2	Servidores Estatais	48
3.4.3	Particulares em Colaboração com a Administração	52

4	SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE POLÍCIA	54
4.1	Aspectos Gerais	55
4.2	Órgãos de Segurança Pública no Brasil	56
4.3	Poder de Polícia	59
4.3.1	Conceito	60
4.3.2	Polícia Administrativa e Judiciária	61
4.3.3	Atributos do Poder de Polícia	63
4.3.4	Abuso de Poder	64
4.4	Filosofia de Polícia Comunitária	65
4.4.1	Conceito	67
4.4.2	Características	68
5	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL	71
5.1	Abordagem Sistêmica na Segurança Pública	71
5.2	Atuação integrada na Segurança Pública: experiência na Região Metropolitana de São Luís-MA.....	74
5.2.1	Metodologia	75
5.2.2	Resultados Obtidos	79
6	CONCLUSÃO	85
	REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

A criminalidade é um dos fatores que marcam as relações de convivência em sociedade e resulta, dentre outros aspectos, da não resolução de conflitos decorrentes desse processo de interação humana. A sociedade enfrenta a cada ano um aumento do grau de desigualdade na distribuição das riquezas, condição que é acentuada à medida que avançam as tecnológicas, marginalizando economias no mundo. Com efeito, tal situação de desequilíbrio e fragmentação econômica opera efeitos também nas relações interpessoais, onde o individualismo na busca da locupletação pessoal ocasiona a perda de tolerância no convívio coletivo, contribuindo, assim, para o aumento da violência.

Nas últimas décadas, os efeitos desse cenário de fragmentação e desordem têm se colocado na percepção social com maior intensidade, sendo um dos principais problemas da vida nas grandes cidades e a criminalidade atingiu níveis inaceitáveis para uma sociedade organizada, em especial, no Brasil, gerando uma sensação de insegurança cada vez maior, tornando-se uma preocupação generalizada dos entes federativos. O foco da criminalidade deixou de localizar-se apenas nos grandes centros urbanos, passando também às regiões do interior dos Estados e os processos de desconcentração econômica impulsionaram a migração da violência para as regiões periféricas, geralmente, áreas desfavorecidas em termos de serviços de interesse social e presença do Estado.

Muito se tem discutido a respeito do controle da criminalidade ou, pelo menos, da busca pela redução de seus índices. Tal cenário, com efeito, também é visualizado no Estado do Maranhão, especialmente na região metropolitana de São Luís-MA. A título de exemplo, o relatório do Conselho Cidadão pela Seguridade Social Pública e Justiça Penal, organização não governamental do México, divulgou que, dentre as cinquenta cidades mais violentas do mundo¹, o Brasil conta com vinte e uma. A capital maranhense ocupa nesse *ranking* o 21º lugar no mundo e 6º no país².

Paralelamente, observa-se que, com a evolução dessa sociedade e, com o crescente fluxo de informações pelos meios de informação televisada, radiodifundida, informática e

¹ A relação é originada a partir da aferição da taxa anual de homicídios por 100 mil habitantes nas cidades com mais de 300 mil habitantes.

² *Caracas, Venezuela, the most violent city in the world*. Disponível em: <<http://www.seguridadJusticiaypaz.orgmx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/231-caracas-venezuela-the-most-violent-city-in-the-world>>. Acesso em 02 ago. 2016, p. 9.

telefônica, tem-se notado também o aumento da participação popular nas questões político-sociais. Nessa esteira, as instituições da Administração Pública têm figurado a cada dia como objetos de avaliação por parte da sociedade civil, dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, especialmente no tocante à transparência de suas ações e qualidade dos serviços por elas oferecidos, dentre os quais, figuram as ações de segurança.

Além disso, nota-se que os diversos órgãos do Poder Público, seja a Administração Direta ou Indireta, assim como os órgãos dos Poderes citados no parágrafo anterior, além das instituições de ensino e pesquisa, têm buscado uma maior aproximação das Forças de Segurança, não somente para fiscalizar suas atividades, mas também contribuindo em processos de sensibilização, bem como atuando preventiva e reativamente junto ao cidadão, utilizando-se do poder de polícia. A tutela difusa da Segurança Pública figura, destarte, como objeto de atuação das instituições públicas, representando uma nova maneira de gerir e prover tal garantia ao cidadão.

Ante tais considerações, o presente estudo tem por escopo analisar a atuação sistêmica da Administração Pública, como alternativa para o fomento da Segurança Pública, apresentando-se a experiência vivenciada na região metropolitana de São Luís, a partir da coordenação de ações envolvendo o uso integrado do poder de polícia por diversas instituições do Poder Público.

Para tanto, apresentar-se-á as principais noções sobre o tema da Administração Pública, destacando-se seus sentidos de interpretação, os princípios que a norteiam, os poderes dos quais dispõe para que possa atender de modo eficiente aos interesses da coletividade, como também os entes que compõem a Administração Direta e Indireta.

Posteriormente, discutir-se-á acerca dos serviços públicos que esta Administração direciona aos cidadãos como materialização mais direta dos modelos e ferramentas de gestão estabelecidos. Nesse contexto, apresentar-se-á seus elementos peculiares, bem como os agentes públicos que os realizam.

Após essas noções, comentar-se-á sobre o serviço público no contexto da Segurança Pública, com enfoque nas disposições constitucionalmente estabelecidas, em meio a novas interpretações quanto ao papel a ser desempenhado pelos órgãos públicos insculpidos na Carta Magna. Nessa esteira, discutir-se-á o poder de polícia como ferramenta a ser utilizada no controle de regras e procedimentos pelas instituições e pelo cidadão, assim como os novos modelos de gestão organizacional utilizados, notadamente, pelas instituições de natureza policial, nas medidas de prevenção e ação reativa frente aos atos de violência e criminalidade.

Por fim, apresentar-se-á a experiência de integração institucional envolvendo diversos entes da Administração Pública vivenciada em algumas áreas da região metropolitana de São Luís-MA, apontando-se os resultados mensurados no aspecto da Segurança Pública, como também as perspectivas para o fomento de tal sistema, verificadas a partir dessa iniciativa.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo os ensinamentos de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, citado por Di Pietro (2014, p. 49), o termo administração pode indicar duas versões, significando, para alguns, servir, executar; para outros, envolvendo a ideia de dirigir, gerir, havendo a noção de subordinação, de hierarquia em ambos casos. Para a referida autora, a noção de administração envolve não somente a prestação do serviço, mas as ações de direção e de exercício de vontade, visando à obtenção de um resultado útil.

A doutrina apresenta, sob o aspecto jurídico, três funções básicas para o Estado o qual, embora indivisível, desdobra-se nas atribuições legislativa, executiva e jurisdicional. Em todas elas ocorre a emanção de atos jurídicos modificando, criando ou extinguindo relações: a primeira, estabelecendo as leis; as demais, as aplicando ao caso concreto, sendo a função jurisdicional encarregada dessa aplicabilidade das leis na solução de conflitos e a função executiva incumbida de realizar atos visando ao alcance dos fins estatais de satisfação das necessidades coletivas.

Pela administração são produzidos atos complementares às leis, atuando o órgão como parte capaz de influir, mediante decisões unilaterais, na esfera de interesses de terceiros, em prol de interesses da coletividade. Porém, além da função administrativa, a produção de atos jurídicos complementares também compreende uma função política ou de governo, denotando uma atividade de comando superior, de direção geral do Estado em sua unidade, estabelecendo diretrizes de gestão e buscando a unidade e a soberania estatal. A noção de governo está relacionada, portanto, com as funções de comando, coordenação e fixação de diretrizes para a atuação do Estado.

A função política representa o conjunto de atividades de direção, ao passo que a função administrativa compreende o serviço público e as ações de intervenção, fomento e de polícia.

Partindo de tais premissas, nota-se que o termo Administração Pública pode suscitar dois sentidos: um sentido amplo e um sentido estrito. No sentido amplo, envolveria, sob a perspectiva objetiva, a função política e a função administrativa; e, subjetivamente, compreenderia os órgãos que compõem o Governo e os órgãos administrativos propriamente ditos.

Já no sentido estrito, objetivamente, Administração Pública significaria a atividade administrativa exercida pelos diversos entes, quais sejam, as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. Tais entes constituiriam o sentido subjetivo desse conceito.

A partir de tais premissas introdutórias, nas próximas linhas apresentar-se-á as principais noções sobre Administração Pública, sob o sentido estrito, com vistas ao aprofundamento da discussão acerca dos serviços públicos, especialmente aqueles desempenhados pelas instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública.

2.1 Conceito

A Administração Pública começou a se organizar no curso dos séculos XVIII e XIX, período ainda sob influências do modelo absolutista cuja metodologia centralizadora não permitia um desenvolvimento do setor público. A administração não tinha ainda um suporte normativo baseado em princípios constitucionais, mas tão somente em textos esparsos os quais continham a ideia embrionária dos atuais conceitos de direitos constitucionais e administrativos.

A partir da Revolução Francesa, juntamente com os avanços no Direito Constitucional e nos demais ramos de direito público, a separação dos poderes consolidou a delimitação de normas de organização do Estado e da Administração Pública. O Direito Administrativo fortaleceu sua atuação rumo a atividades antes efetuadas pelo direito privado, estendendo ações com vistas ao fomento do bem-estar social, tais como a educação, saúde, cultura, dentre outras. Ao longo desse caminho, o Direito Administrativo possibilitou mudanças fundamentais e significativas para a Administração Pública, fomentando, em conjunto com o Direito Constitucional, a redistribuição de tarefas para os Estados e Municípios, reconhecendo o cidadão como o detentor de poder político pela participação e controle dos serviços públicos.

Conforme já mencionado, estritamente, são dois os sentidos básicos em que se pode utilizar a expressão Administração Pública, segundo Di Pietro (2014), sendo um sentido subjetivo, formal ou orgânico, consistindo nos entes que executam as atividades administrativas, contemplando diversas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que desenvolvem a função administrativa; e um sentido objetivo, material ou funcional, através do qual designa a essência das atividades exercidas pelos referidos entes, isto é, denotando a própria função administrativa que cabe, predominantemente, à gestão central, ao Poder Executivo.

A doutrina costuma, ainda, apresentar uma segunda divisão de concepções acerca do tema, a partir da noção de que administrar envolve as funções de planejar e executar. Ter-se-ia, nesta senda, uma interpretação em sentido amplo, na qual a Administração Pública,

subjetivamente, compreenderia os órgãos governamentais, cuja função é traçar planos, organizá-los e dirigi-los, como também os órgãos administrativos, os quais subordinam-se ao governo e têm como missão a execução de seus planos; e, objetivamente, compreenderia a função política (estabelecimento de estratégias e planos de ação do governo) aliada à função administrativa (execução das diretrizes governamentais estabelecidas).

Além disso, ter-se-ia uma interpretação em sentido estrito, através da qual a Administração Pública englobaria, sob o aspecto subjetivo, somente os órgãos administrativos, excluindo-se os órgãos governamentais e, sob o aspecto objetivo, compreenderia apenas a função administrativa, excluindo-se a função política.

O Brasil adota, segundo a doutrina, o critério formal de Administração Pública, consistindo, segundo Alexandrino e Paulo (2014, p. 19) no “conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento identifica como administração pública, não importando a atividade que exerçam.” Como regra, portanto, tais pessoas físicas e jurídicas devem desempenhar funções de natureza administrativa, pois, somente é Administração Pública, sob o aspecto jurídico, aquilo que o nosso ordenamento assim considera, ou seja, o conjunto de órgãos da Administração Direta, ligados à pessoa política que exerce a função administrativa e os entes da Administração Indireta.

Os referidos autores alertam para a importância da concepção formal de Administração Pública, à medida que a mesma indica a pessoa ou ente que é considerado pelo ordenamento jurídico, não a atividade que desempenha. Ademais, cumpre pontuar que, muito embora a quase totalidade da Administração seja exercida pelo Poder Executivo, verifica-se o exercício de atividades afetas a ela em todos os entes federados e em todos os Poderes do Estado.

2.2 Princípios da Administração Pública

Antes da apresentação acerca dos princípios da Administração Pública, cumpre apontar, em breves linhas, a definição de princípios, visto que operam como força matriz e motriz de todo ordenamento jurídico. Com efeito, apresenta-se a concepção de Reale (2011, p. 303), ao afirmar que:

Podemos dizer que os princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades de pesquisa e da práxis.

Para o autor, pode-se considerar também como princípios certas proposições, que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, apresentando-se como seus pressupostos necessários. Especificamente quanto à Ciência do Direito, considera:

A nosso ver, princípios gerais do direito são enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática. (REALE: 2011, p. 304)

No que se refere à Administração Pública, do ordenamento legal decorre o regime jurídico-administrativo. Conforme Alexandrino e Paulo (2014, p. 10):

O denominado regime jurídico-administrativo é um regime de direito público, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a administração pública e à atuação dos agentes administrativos em geral. Baseia-se na ideia de existência de poderes especiais passíveis de serem exercidos pela administração pública, contrabalanceados pela imposição de restrições especiais à atuação dessa mesma administração, não existentes – nem os poderes nem as restrições – nas relações típicas do direito privado.

Desse modo, o regime jurídico-administrativo é o conjunto de regras e elementos condicionadores ou fundantes da experiência jurídica que direcionam e dão suporte à atuação administrativa com vistas ao alcance dos fins a ela atribuídos, bem como à garantia do exercício de direitos pelos administrados, criando-se limitações à atuação do Poder Público. Trata-se de um sistema bipolar composto por restrições e prerrogativas que garantem a harmonia entre a liberdade do indivíduo e a autoridade da Administração.

Nesse contexto, os princípios são proposições que fundamentam o regime jurídico-administrativo e que servem de base para toda estrutura da Administração. Operam como vigas-mestras, fundamentais, típicas que, como aduz José Cretella Junior, citado por Di Pietro (2014, p. 63): “condicionam as estruturas subsequentes.”

Da referida bipolaridade (restrições e prerrogativas) decorrem dois princípios fundamentais, quais sejam, o da legalidade e o da supremacia do interesse social os quais informam não somente o Direito Administrativo, mas diversos outros ramos do direito público. Paralelamente, a Constituição Federal de 1988, inovando, reportou expressamente apenas cinco princípios, *in verbis*: “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 [...]”

No entanto, é notório que inúmeros outros princípios merecem igual consagração constitucional por constarem expressamente na Magna Carta, embora não mencionados no *caput* do artigo 37, ou por nele estarem logicamente abrigados, figurando como consequências irrefragáveis de tais fundamentos ou mesmo por serem desdobramentos do próprio Estado de Direito e do sistema Constitucional.

Na mesma orientação, em relação aos princípios constitucionais, Meirelles (2003, p. 81) afirma que:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em catorze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei Federal 9.784, de 29/01/1999.

Tendo em vista a relação direta que guardam os princípios com a temática da atuação das instituições do Poder Público, especificamente no aspecto da Segurança Pública, doravante, apresentar-se-á as noções acerca de alguns dos referidos pressupostos constitucionais da Administração Pública, com maior ênfase aos expressamente inculpidos no artigo. 37 da Lei Maior, bem como aos de maior evidência no referido setor público.

2.2.1 Legalidade

O princípio da legalidade é o postulado mais essencial de todos os Estados de direito, significando o núcleo da própria configuração destes Estados. O ordenamento jurídico, pois, é a força regulatória do Estado de Direito e a atuação deste está integralmente sujeita ao império da lei.

A doutrina apresenta como formulação mais genérica deste princípio o inciso II do artigo 5ª da Constituição Federal de 1988 no qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Com efeito, cabe destacar que a essência de tal dispositivo é a proteção dos interesses dos particulares contra a atuação do Estado, sendo-lhes lícito realizar tudo aquilo que não for proibido em virtude de lei.

Para a Administração Pública, em decorrência de sua adstrição à lei e, pela ausência de autonomia da vontade, observa-se a inaplicabilidade da licitude em realizar o que não for proibido por lei. Em face da representação dos interesses da coletividade, e não da titularidade de tais interesses, não é suficiente a ausência de proibição para a atuação da Administração,

mas faz-se imperativo a existência de lei que imponha ou autorize determinada ação no âmbito público. A legalidade aqui analisada possui natureza restritiva, conforme asseveram Alexandrino e Paulo (2014, p. 194):

O princípio da legalidade administrativa tem, portanto, para administração pública, um conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável à conduta dos particulares (CF, art. 5º, II). Por outro lado, para o administrado, o princípio da legalidade administrativa representa uma garantia constitucional, exatamente porque lhe assegura que a atuação da administração estará limitada ao que dispuser a lei.

Desta feita, o princípio da legalidade reflete a consagração da ideia de que a Administração Pública somente pode ser exercida em estrita conformidade com a lei, sendo a atividade administrativa infralegal. Como a lei consubstancia a vontade do povo, através de seus representantes no parlamento, a atuação administrativa deve restringir-se à realização de comandos pelo Poder Executivo que signifiquem a manifestação da vontade geral, positivada nas leis, através da atuação do Poder Legislativo. Tal entendimento importa sobremaneira à medida que os atos eventualmente praticados em desconformidade com as disposições legais e princípios jurídicos, são considerados inválidos, condição que pode ser decretada de ofício pela própria Administração que os haja editado ou por meio do Poder Judiciário.

Em virtude de ter como nascedouro a soberania popular e a ideia de exaltação da cidadania, nesta consagrada a subversão dos sistemas de poder pautados na antiga relação soberano-súdito, a legalidade impede a estruturação de formas de administração autoritárias, desvirtuadas de qualquer caminho que leve à guarda dos interesses da coletividade. Nesse sentido, arremata Mello (2011, p. 100):

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Tal princípio opõe-se a todas as formas autoritárias de poder, sendo o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico.

O princípio da legalidade é, destarte, o fundamento que afasta a validade de qualquer ação realizada pela Administração Pública fora das balizas do ordenamento jurídico ou tendentes ao autoritarismo, somente homologando a adoção de medidas e procedimentos que a lei permite.

2.2.2 Supremacia do Interesse Social

O princípio da supremacia do interesse social consiste na própria essência do regime jurídico-administrativo, atuando juntamente com o princípio da legalidade como força

regulatória do Estado de Direito. É usualmente denominado pela doutrina administrativista de supremacia do interesse público, como nas lições de Mello (2011, p. 96), para quem: “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. [...]” Para o autor, tal princípio é sustentáculo lógico do convívio social, tendo diversas aplicações concretas, a exemplo das noções sobre os direitos do consumidor, da função social da propriedade, do instituto da desapropriação, dentre tantos outros. A noção central de tal fundamento é a de que, havendo conflito entre o interesse público e os interesses particulares, aquele deverá prevalecer, logicamente, cumprindo-se o respeito aos direitos e garantias fundamentais, bem como a atuação nos limites da lei, observando-se o devido processo legal.

Este princípio está presente desde o momento da elaboração das leis, inspirando o legislador ao editar as normas de direito público, de modo a não somente figurar como instrumento de garantia dos direitos do indivíduo, mas também como vetor para a consecução da justiça social e do bem-estar da coletividade. Ademais, tal primado vincula a Administração Pública ao aplicar a lei, tendo em vista estritamente o atendimento do interesse geral, não havendo campo para concessões ao interesse particular que não estejam amparadas por lei, sob pena da incursão em condutas de desvio de poder ou de finalidade pública.

Segundo Di Pietro (2014), ligado ao princípio da supremacia do interesse social, encontra-se o princípio da indisponibilidade de tal interesse, o qual significa que, em se tratando de interesses inerentes à coletividade, não são passíveis de disposição por quem quer que seja e o próprio órgão que representa tal coletividade não pode apropriar-se ou dispor deles, mas tão somente curá-los, sempre em conformidade com a lei. Com efeito, segundo Mello (2011, p. 69):

As pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, têm caráter instrumental.

De tal indisponibilidade decorre o caráter de poder-dever atribuído aos poderes da Administração, não podendo a mesma renunciar o exercício das competências a ela outorgadas por lei, deixando de exercer tais poderes, sob pena de responsabilização por omissão.

É mister salientar que o tratamento dispensado ao conceito de interesse social, recorrentemente utilizado como sinônimo de interesse público, ocasiona a minimização da especialidade daquele e a generalização deste, quando na verdade consistem em elementos

distintos. A doutrina não aborda de forma exaustiva a questão e, por vezes, o interesse é tratado como social, e em outras, como público. Nessa linha, Mazzilli (2005, p. 46) assevera que:

[...] hoje a expressão interesse público tornou-se equívoca, quando passou a ser utilizada para alcançar também os chamados interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, e até os interesses coletivos, os interesses difusos etc.

O Estado, na atualidade, também se sujeita aos mandamentos do ordenamento jurídico. Eduardo Garcia de Enterría, citado por Nunes (2010), analisa o Estado nas democracias modernas, ressaltando que este não é mais o absolutista, nem o meramente liberal, mas sim, o Estado de Direito, sujeitando-se, desta feita, à lei e ao direito. Ao pretender satisfazer as suas necessidades, as quais devem refletir os interesses gerais, esta pessoa jurídica de direito público pode encontrar óbices frente aos demais entes ou em oposição aos interesses de particulares.

Em função do regime jurídico, o interesse estatal será sempre o interesse público, haja vista que o Estado representa a coletividade, seja, por exemplo, realizando serviços de expedição de documentos ou mesmo quando atua desempenhando uma atividade de natureza econômica. Em ambos casos, o interesse é público. Por outro lado, o interesse social manifesta-se quando a Administração Pública realiza uma atividade indispensável, essencial para a vida do cidadão, concedendo-lhe o mínimo existencial para que possa coexistir com outras pessoas, por exemplo, quando realiza o serviço de saúde pública, saneamento básico etc. Portanto, o interesse social não é o interesse de uma classe, mas o que se dirige aos cidadãos igualmente considerados, para que sejam fruídas suas necessidades mais essenciais.

Em um Estado Democrático de Direito, diante de uma situação de conflito entre uma questão de interesse público e outra de interesse social, a esta será sempre dada a primazia.

2.2.3 Impessoalidade

A doutrina aborda o princípio da impessoalidade sob duas perspectivas: a finalidade da atuação administrativa e a vedação à autopromoção do agente público.

A primeira acepção consiste na ideia de que as atividades administrativas, uma vez adstritas aos termos da lei, devem objetivar a satisfação do interesse público em detrimento dos interesses do agente público ou mesmo de terceiros. Desse modo, tal princípio impede

favorecimentos pessoais ou perseguições, assim como tratamentos beneficiários ou deletérios a determinado administrado, desviando-se a finalidade para a qual existe a Administração Pública. Sob este foco, a impessoalidade decorre da noção de isonomia ou igualdade de condições.

No segundo sentido, o princípio consiste em que os atos administrativos não sejam operados como forma de promoção do agente público que os realizou, vedando-se a promoção pessoal às custas da Administração Pública. Nesse contexto, Silva (2003, p. 647) pontua que os atos e provimentos administrativos são “imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que é ele o autor institucional do ato.” O fundamento da impessoalidade, sob esta perspectiva, pode ser exemplificado no artigo 37, § 1º da Constituição Federal e no artigo 2º, parágrafo único, inciso III da Lei nº 9.784/99:

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:

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades.

As realizações da administração, portanto, são do órgão, da entidade pública em nome da qual estas foram produzidas, sendo constitucionalmente vedadas quaisquer simbologias que impliquem a promoção pessoal através do uso do aparato administrativo público.

2.2.4 Moralidade

O fundamento da moralidade confere o caráter jurídico à exigência da atuação ética do administrador e dos agentes públicos. A moralidade administrativa diverge da moral comum em virtude de tal juridicidade, podendo dar ensejo à invalidação de atos administrativos praticados em desconformidade com tal princípio.

A doutrina destaca que o fato de a Constituição Federal ter dado tamanha importância ao fundamento em questão, erigindo a moralidade como princípio expresso no artigo 37, a configura como requisito de validade. Assim, caso um ato seja contrário à moral administrativa, o mesmo está diretamente sujeito a uma análise no aspecto da legitimidade, e não da conveniência e oportunidade. Um ato imoral, portanto, será nulo, e não inoportuno. Nesse contexto, a nulidade poderá ser decretada de ofício pela própria Administração, como também mediante apreciação do Poder Judiciário.

Para uma atuação em conformidade com a moralidade administrativa, o agente público deve, não somente cumprir formalmente a lei, mas deve atender à letra e ao espírito da lei, associando os preceitos legais aos preceitos éticos. Por isso, tal fundamento opera como complemento ao princípio da legalidade, tornando-o materialmente mais efetivo.

Embora se trate de um conceito indeterminado, possuindo uma zona de incerteza na qual determinadas condutas poderão ou não ser consideradas éticas ou contrárias à moral administrativa, vale pontuar que nenhuma relevância deve ter nesse contexto a opinião do agente que praticou o ato, mas importa unicamente o que se extrai do ordenamento jurídico, no que se refere à conduta compatível com a moralidade administrativa. Portanto, esta independe de uma concepção subjetiva em torno da conduta moral do agente público. Ao contrário, vale a noção objetiva que pode ser extraída das normas concernentes levadas a efeito pelos atos por ele praticados. Deve-se adotar como referência não um conceito subjetivo, pessoal de moral, mas um conceito impessoal, geral, jurídico, a partir da análise das normas de conduta dos agentes públicos.

2.2.5 Publicidade

O princípio da publicidade também é analisado pela doutrina em uma dupla acepção, significando a exigência de publicação oficial como pressuposto de eficácia do ato administrativo, bem como denotando a exigência de transparência na atuação administrativa.

Sob a primeira perspectiva, o princípio impõe que a publicidade não está ligada à validade do ato administrativo, mas sim, à sua eficácia, ou seja, à produção de efeitos. A respeito, Alexandrino e Paulo (2014) ressaltam que não se pode sequer caracterizar o ato administrativo como integralmente formado sem que haja sua publicação, logicamente, nas hipóteses em que esta é obrigatória. Dessa forma, ressaltam os autores que não é concebível a aceitação no ordenamento jurídico da existência de atos sigilosos que incidam sob a esfera jurídica dos administrados, criando, modificando ou extinguindo direitos, bem como que

acarretem ônus ao patrimônio público. A publicidade em tais casos é imprescindível para a legalidade do ato e, como prevê o artigo 2º parágrafo único, inciso V da Lei nº 9.784/99, deve ser critério de observância obrigatória no âmbito dos processos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal.

Sob a segunda linha de acepção, a publicidade impõe a transparência na gestão administrativa. Derivando do princípio da indisponibilidade do interesse público, tal fundamento determina que sejam disponibilizados aos administrados os meios de acompanhamento e controle da gestão pública, da forma mais ampla possível.

A materialização do princípio da publicidade encontra exemplos em diversos dispositivos legais, tais como o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, no qual todos os administrados têm direito ao recebimento dos órgãos públicos de informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, as quais devem ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, salvo as informações de natureza sigilosa em face da segurança da sociedade e do Estado.

Ainda sobre o tema, cumpre destacar a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação ou Lei de Transparência Pública, editada com a finalidade de disciplinar os procedimentos a serem observados pelos entes da federação visando à garantia do acesso à informação, prevista no texto constitucional, direito que deve ser franqueado mediante alternativas ágeis, de forma clara e com linguagem de fácil compreensão a todos os cidadãos.

2.2.6 Eficiência

Incluído no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência é consequência da implantação, a partir do ano de 1995, de um modelo de administração gerencial como proposta de substituição ao anterior modelo de Administração Pública burocrática. A ideia central desse princípio é a de que a Administração Pública deve aproximar-se ao máximo dos modelos de gestão do setor privado, privilegiando-se a maximização de resultados, através da ampliação da autonomia dos entes administrativos e a desburocratização de estruturas produtivas, objetivando-se o alcance de objetivos elencados no planejamento e a maximização da qualidade dos produtos e serviços públicos levados aos administrados.

O objetivo do princípio em comento é garantir uma prestação de serviços públicos com a máxima adequação às necessidades e exigências da sociedade que os custeia,

respeitando-se as características e peculiaridades da sociedade, como também, acompanhando as alternativas tecnológicas e de acessibilidade ao serviço público.

Para Di Pietro (2014), o presente fundamento apresenta dois aspectos básicos: relativamente à forma de atuação do agente público, impõe a busca pelo melhor desempenho de suas atribuições, fomentando a obtenção dos melhores resultados; quanto ao modo de planejar, organizar, dirigir e controlar a Administração Pública, exige que este seja o mais racional possível, buscando alcançar a eficácia.

2.2.7 Razoabilidade e Proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, embora não textualmente expressos na Constituição Federal, ocupam lugar de destaque no campo administrativo, visto que são princípios gerais do direito aplicáveis a todos os ramos da ciência jurídica e são amplamente utilizados no controle de constitucionalidade das leis.

Conforme aduz Marinela (2013, p. 54) a razoabilidade “proíbe a atuação do administrador de forma despropositada ou tresloucada, quando, com a desculpa de cumprir a lei, age de forma arbitrária e sem qualquer bom senso.” Assim, tal fundamento significa a proibição de excessos pelo agente público, através da análise de adequação e de necessidade do ato na Administração Pública. Não basta que o ato seja dotado de uma finalidade legítima, devendo ser também necessário e manifestar-se pelo emprego de meios devidamente adequados ao alcance dos fins almejados.

O princípio da razoabilidade guarda estreita relação com o aspecto da discricionariedade à medida que o administrador, ao atuar no exercício de discricionariedade, terá de observar as balizas aceitáveis do ponto de vista racional, em alinhamento com o senso normal de equilíbrio e respeito às finalidades que orientam a competência para atuar em prol do interesse público. Nesse aspecto, a razoabilidade não visa substituir a vontade da lei pela do julgador, pois cada norma tem uma razão de existir, mas representa um limite para a discricionariedade do administrador, exigindo uma relação de pertinência entre a conveniência e a finalidade legal do ato, sob pena de invalidação deste, conforme salienta Mello (2011, p. 108):

Vale dizer: pretende-se colocar em claro que são não apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de

prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricão manejada.

Destarte, as decisões que violarem a razoabilidade serão não somente inconvenientes, mas também ilegais e ilegítimas, devido à frontal ofensa à finalidade da lei, admitindo, inclusive o controle por parte do Poder Judiciário.

Ainda seguindo as lições de Mello (2011, p. 110), por sua vez, o princípio da proporcionalidade envolve a noção de balizamento das competências dentro daquilo que é considerado necessário ao fim público, assim dispondo:

Este princípio enuncia a ideia de que as competências administrativas somente podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade do interesse público a que estão atreladas.

Com efeito, os atos cujo teor exorbite o necessário para o alcance dos objetivos ficam maculados de ilegitimidade, visto que extrapolam a competência sob a qual se fundamentariam, superando os limites que naquele caso lhe seriam correspondentes.

Para boa parte da doutrina, o princípio da proporcionalidade decorre do princípio da razoabilidade, uma vez que esta exige que haja proporcionalidade entre os meios empregados na atuação administrativa e os fins pretendidos. Implica, portanto, no equilíbrio entre recursos e objetivos, segundo os padrões legais e eticamente aceitáveis, conforme cada caso concreto.

A atuação proporcional também guarda forte relação com o sopesamento entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e as vantagens gerais obtidas, evitando-se a oneração excessiva para uma das partes. A proporcionalidade impede que a Administração restrinja os direitos do particular além do necessário, pois ninguém está obrigado a suportar uma carga restritiva de direitos que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público. Nesse contexto, a adoção de medidas supérfluas ou de extensão exageradas induzem à ilegalidade dado o abuso de poder.

2.2.8 Segurança Jurídica

O princípio da segurança jurídica encontra-se inerido no artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/99. Objetiva vedar a aplicação retroativa de uma nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Segundo Medauar (2012), tal fundamento se justifica dada a ocorrência comum da mudança de interpretação de normas legais no âmbito administrativo, no que concerne a situações pretéritas e já consolidadas à luz da orientação anterior. No entanto,

como parte-se da premissa de que os atos foram praticados em respeito à legalidade, boa fé e mediante interpretação correta para aplicação aos casos concretos, tal condição modificativa geraria insegurança aos administrados, os quais nunca saberiam quando uma determinada situação seria alvo de contestação por parte da administração. Daí, portanto, a necessidade de vedar a aplicação retroativa de novas interpretações. Mello (2011, p. 125) assim interpreta a segurança jurídica na esfera administrativa:

Por força deste princípio (conjugadamente com os da presunção da legitimidade dos atos administrativos e da lealdade e boa fé), firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.

Em relação ao tema, cumpre, no entanto, chamar atenção para o fato de que não deve ser tal fundamento aplicado de maneira indiscriminada, sob pena de se evitar que a Administração Pública reconheça a eventual ilegalidade de um ato administrativo praticado em desconformidade com os preceitos previstos em lei, pois nesses casos, a ilegalidade pode e deve ser declarada retroativamente, uma vez que o ato ilegal não gera direitos.

2.2.9 Motivação

A motivação, como decorrência dos princípios da legalidade e publicidade, é o princípio que impõe a exposição por escrito dos motivos que levam à prática dos atos administrativos, possibilitando a efetiva fiscalização de sua legalidade e legitimidade pelo administrado e pelos órgãos de controle. Destarte, tais princípios, aliados à noção de cidadania e soberania popular, são os elementos que fundamentam a exigência de motivação, visto que a mesma é essencial para assegurar o efetivo controle dos atos administrativos. Marinela (2013, p. 66) assim define o fundamento ora apresentado:

O princípio da motivação implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que lhes deram causa, a providência tomada, a sua compatibilidade com a previsão legal e, quando necessário, o juízo de valor, as razões de conveniência e oportunidade que justificaram a prática desses atos. Esse último fundamento está presente nos atos discricionários, sendo necessário para avaliar se a atuação do administrador está realmente compatível com o ordenamento vigente, especialmente os princípios constitucionais.

A referida autora destaca que, majoritariamente, a doutrina considera a motivação como princípio de obediência obrigatória. O fundamento advém de vários dispositivos do

Texto Constitucional, a exemplo do artigo 1º, inciso II, o qual estatui o direito à cidadania, partindo-se do pressuposto de que o conhecimento das razões que levaram à prática do ato é condição para sua concretização e pelo parágrafo único, segundo o qual dispõe que o poder emana do povo. Portanto, nada mais justo que o titular desse poder conheça as razões que levam à prática dos atos que atingirão os seus interesses. A Constituição Federal também assegura o direito à apreciação judicial, ditando que qualquer lesão ou ameaça de lesão podem ser levadas ao Poder Judiciário, controle esse que ficará prejudicado caso não haja conhecimento dos fundamentos que motivaram a prática do ato. O dever de motivar decorre também da garantia à informação expressa no artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna.

Ante o exposto, o princípio da motivação é exigido como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do porquê das ações e decisões a respeito de assuntos que lhes dizem respeito, por serem titulares primeiros do poder, bem como dado o direito individual à não submissão perante decisões arbitrárias, mas somente àquelas ajustadas às leis.

2.3 Administração Pública Direta e Indireta

Segundo Alexandrino e Paulo (2014), a organização da Administração Pública se processa através de ações emanadas de dois grupos. O primeiro é constituído pelas entidades políticas, pessoas políticas ou entes federados os quais são os integrantes da Federação brasileira, pessoas jurídicas de direito público dotadas de autonomia política para se auto-organizar e legislar com fundamento em competências próprias atribuídas pela Constituição Federal. São elas: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Por seu turno, o segundo grupo reúne as entidades administrativas que são pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública formal, mas sem possuir autonomia política, não dispondo de competências legislativas. Tais entidades limitam-se ao exercício de competências de execução das leis editadas pelas pessoas políticas, compondo a Administração Indireta, sendo: as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As entidades administrativas são criadas pelas entidades políticas a partir da necessidade e conveniência de que uma de suas competências constitucionalmente estabelecidas passe a ser exercida de modo descentralizado. No entanto, cumpre ressaltar que, embora não sejam dotadas de autonomia política, as entidades administrativas possuem a capacidade de autoadministração, podendo editar normas que regulem suas atividades e seus recursos humanos, logísticos e financeiros, respeitando-se os limites da lei que criou ou

autorizou sua criação. Portanto, não são hierarquicamente subordinadas à entidade política instituidora, mas tão somente vinculadas a elas, conforme aduzem Alexandrino e Paulo (2014, p. 23):

[...] Essas entidades são vinculadas (sem hierarquia) à pessoa política instituidora, que exerce sobre elas o controle administrativo denominado tutela ou supervisão, exercido nos termos da lei, voltado essencialmente à verificação do atendimento de resultados, tendo em conta as finalidades para cuja consecução a entidade administrativa foi criada.

Para o desempenho de suas atribuições de natureza administrativa, o Estado é constituído por órgãos, pessoas jurídicas e seus respectivos agentes, adotando como formas básicas de atuação administrativa a centralização e a descentralização. A primeira ocorre com a execução das atividades pelo Estado diretamente, por meio dos órgãos e agentes integrantes da Administração Direta de uma mesma pessoa política, seja a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios. Por sua vez, a descentralização administrativa se dá quando o Estado realiza algumas de suas atribuições através de outras pessoas que não as da administração direta, isto é, pressupondo a existência de duas pessoas distintas, dentre as quais se repartem competências: o Estado e a pessoa que executará o serviço a ela atribuído.

Di Pietro (2014, p. 480) ressalta que a descentralização não deve se confundir com a desconcentração:

[...] pelo fato de ser esta uma distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica; sabe-se que a Administração Pública é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide em cujo ápice se situa o Chefe do Poder Executivo. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isto é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho. A desconcentração liga-se à hierarquia.

A referida autora aduz ainda que o tema da descentralização pode ser analisado sob as perspectivas política e administrativa. Nesse contexto, a descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias, não decorrentes do ente central, a exemplo dos Estados-membros da federação e dos Municípios, os quais detêm competência legislativa próprias, não decorrentes e não subordinadas à União, com fundamento na Constituição Federal. As atividades jurídicas por eles desenvolvidas não são fruto de delegação ou concessão do governo central, uma vez que são originariamente de sua titularidade.

A descentralização administrativa, por seu turno, ocorre quando as atribuições que os entes exercem não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central que

lhes concede tal valor jurídico. Esse formato é comum em Estados unitários, em que há um centro único de poder do qual emanam os poderes das pessoas jurídicas locais, havendo a relação de subordinação entre tais entidades. Subdivide-se em descentralização territorial ou geográfica – quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, possuindo capacidade administrativa genérica – e descentralização por serviços, funcional ou técnica – verificada quando o Poder Público institui uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público.

Geralmente, as duas modalidades de descentralização aparecem de modo combinado, outorgando-se aos entes locais uma parcela de competências originariamente próprias, as quais podem ser exercidas de modo autônomo, isto é, sem subordinação às leis federais; associadas à fixação de uma parcela de competências concorrentes entre os entes, em que as leis locais se subordinam às leis federais.

A partir das distinções entre pessoas políticas e entidades administrativas, bem como entre centralização e descentralização, pode-se apontar as noções de Administração Direta e Indireta. Segundo Alexandrino e Paulo (2014, p. 27):

Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício de forma centralizada, de atividades administrativas.

Assim, a Administração Direta envolve o comando central, a gestão máxima exercida no ápice da estrutura hierárquica de cada ente, conforme a autonomia política conferida pela norma constitucional.

Por sua vez, segundo os referidos autores, a Administração Indireta é: “o conjunto de entidades administrativas que têm a competência para o exercício, de forma descentralizada, das atividades administrativas.” (2014, p. 28). Contrariamente à Administração Direta, as atividades exercidas pelas instituições da Administração Indireta são realizadas de modo vinculado, uma vez que não há autonomia política.

No sistema jurídico brasileiro, o Decreto Lei nº 200/1967 estabelece a organização da Administração Pública federal, dispondo:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas.

Na esfera Federal, Administração Direta contém os órgãos e serviços subordinados à Presidência da República e aos Ministérios, os quais prestam serviços públicos por suas próprias estruturas e meios, tais como o Departamento da Polícia Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Corregedoria-Geral da União, dentre outros.

O grupo das entidades da Administração Indireta é composto pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei com capacidade de autoadministração a respeito das matérias específicas destinadas a elas pela pessoa política que as criaram. Tais entidades estão sujeitas ao controle administrativo ou tutela, exercidos nos limites da lei a fim de que não desviem suas atividades da prestação dos serviços a elas determinados.

Conforme aduz Di Pietro (2014. p. 515), as empresas públicas e as sociedades de economia mista são categorias que constituem o gênero de empresas estatais ou governamentais, que são definidas como: “todas as entidades, civis ou comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário, abrangendo outras empresas que não tenham essa natureza e às quais a Constituição faz referência [...]”. A empresa pública é a pessoa jurídica de direito privado dotada de capital inteiramente público, admitindo a participação de entidades da Administração Indireta e organizada sob quaisquer das formas admitidas em direito. Por sua vez, a sociedade de economia mista é a pessoa jurídica de direito privado em que se verifica a conjugação de capital público e privado e a participação do Poder Público no aspecto da gestão desse capital e organização das atividades sob a forma de sociedade anônima, conforme as balizas estabelecidas pelo direito público e pela lei das sociedades anônimas, cuja finalidade é executar atividades econômicas peculiares à iniciativa privada e outras assumidas pelo Estado na categoria de serviços públicos.

A fundação é a categoria instituída pelo Poder Público como patrimônio, total ou parcialmente público, com personalidade jurídica que pode ser de direito público ou privado, destinada, através de lei, ao cumprimento de atividades do Estado na ordem social, dotadas da capacidade de autoadministração e também sujeitas ao controle e à fiscalização da Administração Pública nos limites da lei. Assim, as fundações desempenham atividades atribuídas ao Estado no âmbito social, tais como saúde, educação, cultura, assistência, dentre outras, estando marcante a ideia de descentralização.

Pode-se notar que o disposto no artigo 4º do Decreto Lei nº 200/1967 apenas refere-se à administração do Poder Executivo na esfera Federal, o que o configura como incompleto. Sabe-se que há Administração Pública em todos os entes federados, bem como todos os Poderes da República possuem órgãos de natureza administrativa a eles vinculados. Com efeito, é explícito quanto a esses pontos o teor do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal: “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 [...]”.

Portanto, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria, deve-se ter em mente que existe Administração Pública Direta e Indireta em todos os entes federados e todos os Poderes da República também dispõem de órgãos administrativos. Ademais, a Administração Indireta, também pode ser integrada por instituições vinculadas aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Cumpre ressaltar que, embora a doutrina costume definir a Administração Indireta como conjunto de pessoas jurídicas de natureza administrativa cuja competência é o exercício de funções administrativas de modo descentralizado, existem também empresas públicas e sociedades de economia mista cuja finalidade de criação não é, materialmente, a prestação de serviço público ou quaisquer outras atividades próprias da Administração Pública, mas sim, a exploração de determinadas atividades econômicas em sentido estrito. Paralelamente, existem determinados entes de natureza privada que, embora não integrem o governo direta ou indiretamente, realizam atividades colaborativas ao Estado, desempenhando ações de interesse público, com natureza não lucrativa, às quais o Poder Público dispensa especial proteção. Tais entidades são denominadas paraestatais e compreendem os serviços sociais autônomos, como o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), dentre outros, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), as instituições comunitárias de educação superior (ICES) e as entidades de apoio.

Além das entidades paraestatais, importa salientar ainda a existência dos consórcios públicos os quais não figuram como modalidade formalmente integrante da Administração Indireta, nos termos da Lei 11.107/2005³.

³ Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

2.4 Poderes da Administração Pública

Para que possa cumprir de modo eficiente suas atribuições e alcançar os objetivos estabelecidos em seu planejamento, as instituições da Administração Pública são dotadas de determinadas prerrogativas denominadas pela doutrina de Poderes da Administração Pública. Tais poderes são necessários e proporcionais às funções à mesma determinados. Cunha Júnior (2010, p. 75), os define como “meios ou instrumentos jurídicos através dos quais os sujeitos da Administração Pública (as entidades administrativas, os órgãos e os agentes públicos) exercem a atividade administrativa na gestão dos interesses coletivos.”

Em outras palavras, segundo Meireles (2003), se constituem em instrumentos de trabalho para a atribuição de administração dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta. Daí serem considerados poderes instrumentais, contrapondo-se aos poderes políticos, que são estruturais e orgânicos, vez que compõem a estrutura do Estado e integram a organização constitucional. Nesse sentido, Marinela (2013, p. 151):

Para evitar maiores problemas, não podem ser confundidos Poderes da Administração ou Administrativos com Poderes do Estado. Estes são elementos orgânicos ou organizacionais, que exercem, cada qual, uma função precípua, conforme a tripartição constitucional já ensinada por Montesquieu, dividindo-se em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Muito diferentes daqueles, que são as prerrogativas, instrumentos, mecanismos para a realização do bem coletivo.

Os poderes da Administração, segundo Meireles (2003), podem ser analisados a partir dos objetivos a que se dirigem, das exigências do serviço público e do interesse da coletividade. Dessa forma, são classificados consoante a liberdade para a prática de seus atos, em poder vinculado e poder discricionário e, segundo visem ao ordenamento da Administração ou à punição dos que a ela se vinculam, em poder hierárquico e poder disciplinar. Além disso, diante de sua finalidade normativa, manifesta-se no poder regulamentar e, tendo em vista o objetivo de controle sobre dos direitos individuais, em poder de polícia.

Cumpra ainda ressaltar que os poderes da Administração são inerentes a todas as pessoas federativas – União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios – conforme os limites constitucionais e suas balizas de competência institucional, podendo ser utilizados de forma isolada ou cumulativamente para a consecução de um mesmo ato. Ademais, não se tratam de uma faculdade da Administração, mas de poderes irrenunciáveis, logo, guardam

estrita relação com a noção de poder-dever no exercício de funções rumo ao benefício da coletividade.

A seguir, apresentar-se-á breves considerações acerca de cada um dos poderes da Administração, seguindo-se a classificação apresentada pelo supracitado autor. No entanto, cumpre a ressalva de que excetuar-se-á a abordagem referente ao poder de polícia o qual receberá análise em unidade própria, por revestir-se de grande importância para o estudo da atuação institucional integrada visando à melhoria da Segurança Pública, proposta central apresentada neste estudo.

2.4.1 Poderes Discricionário e Vinculado

Conforme enuncia Di Pietro (2014), os poderes discricionário e vinculado não ocupam lugar exclusivo como poderes autônomos, sendo na verdade, atributos dos demais poderes ou competências da Administração.

Segundo Meirelles (2003), poder vinculado ou regrado é aquele que a lei concede à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização. Deve, portanto, ser entendido como restrição, e não como prerrogativa, visto que, quando determinada atribuição administrativa é vinculada, significa que se apresenta sujeita à lei em praticamente todos os seus elementos. Todos os requisitos do ato são preestabelecidos, não havendo outra alternativa ao agente público a não ser a edição, caso todos os seus elementos estejam presentes conforme dispõe a lei.

Ao contrário, o poder discricionário tem em sua essência a noção de prerrogativa, à medida que a lei deixa alguns aspectos serem apreciados pela Administração na realização do ato diante da situação concreta, permitindo-lhe certa liberdade na tomada de decisão, logicamente, dentro dos limites fixados pelo legislador.

Destarte, os poderes vinculado e discricionário não devem ser analisados como poderes autônomos, mas sim, como caracteres verificados nas várias competências que a lei outorga ao agente público, conforme as liberdades e restrições a este direcionadas.

2.4.2 Poder Hierárquico

Poder hierárquico é aquele que a Administração dispõe para organizar e distribuir as funções de seus órgãos, estabelecendo a relação de coordenação e subordinação entre as várias entidades que integram a gestão pública. Caracteriza-se pela existência de níveis de

subordinação entre os órgãos e agentes públicos, sempre no âmbito de uma mesma pessoa jurídica.

O fundamento da hierarquia objetiva ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas no âmbito interno da Administração Pública. A ordenação se dá pela estruturação e escalonamento das funções entre os agentes, distribuindo-lhes determinadas competências e esferas de atuação; a coordenação manifesta-se na harmonização dos serviços do órgão; o controle ocorre em fazer-se cumprir as leis e as ordens, acompanhando-se também o desempenho dos servidores; por fim, a correção manifesta-se na minimização de erros administrativos e na eventual responsabilização dos agentes públicos.

Dada sua característica de controle finalístico para a organização administrativa – também denominado tutela administrativa ou supervisão –, não há hierarquia entre as diferentes pessoas jurídicas, nem entre os Poderes da República, bem como não está presente entre os entes da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, havendo neste último caso apenas uma relação de vinculação. A supervisão denota um caráter menos abrangente, incidindo apenas sobre aspectos que a lei expressamente preveja.

Do poder hierárquico são decorrentes certas prerrogativas implícitas ao superior, tais como: a de dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento, a de aplicar sanções, a de delegar e avocar atribuições e a de rever atos dos que lhe são hierarquicamente subordinados. Especialmente importantes em relação à temática do presente trabalho, cumpre destacar as prerrogativas de fiscalização e aplicação de sanções.

O poder de fiscalização consiste no acompanhamento permanente da atuação dos subordinados pelos agentes que exercem as funções de chefia ou comando, sendo operacionalizado pelas condutas de controle e ordenamento. Como o objetivo é fomentar os atos que devem ser mantidos e evitar os que não devem ser cometidos, o mero acompanhamento das atividades e resultados dos servidores subordinados em nada contribuiria para as finalidades da Administração sem o devido controle de tais tarefas.

A aplicação de sanções, por sua vez, consiste na responsabilização administrativa dos servidores que incorrem em infrações funcionais. A respeito dela, a doutrina chama atenção para o fato de que não devem ser entendidas dentro do poder hierárquico outras sanções administrativas, a exemplo daquelas aplicadas ao particular que comete irregularidade no cumprimento de contrato administrativo, pois estas decorrem do poder disciplinar a ser comentado posteriormente. Também não guardam relação com o poder hierárquico as sanções derivadas do exercício do poder de polícia, visto que não há relação de subordinação entre a

Administração Pública e os administrados. Nesse sentido, ressaltam Alexandrino e Paulo (2014, p. 234):

[...] não existe hierarquia entre a administração pública e os administrados (o princípio da supremacia do interesse público não tem como corolário a existência de poder hierárquico entre a administração pública e os administrados em geral; embora seja usual falar em ‘verticalidade’ das relações jurídicas administração-particular regidas pelo princípio da supremacia do interesse público, a palavra ‘verticalidade’ nesse contexto não significa nem implica a existência de hierarquia).

Portanto, em síntese, o poder hierárquico é conferido ao administrador a fim de que possa distribuir e escalonar funções necessárias à eficiente prestação administrativa por parte de seus órgãos, estabelecendo relações de subordinação.

2.4.3 Poder Disciplinar

Conforme preleciona Marinela (2013), o poder disciplinar pode ser compreendido como o que confere à Administração Pública a prerrogativa de punir internamente as infrações funcionais dos servidores, bem como as cometidas por particulares ligados àquela através de algum vínculo de natureza jurídica.

Correlato com o poder hierárquico, conforme já pontuado, o poder disciplinar não se confunde com o mesmo, mas é consequência deste. No uso do primeiro, a Administração Pública distribui e escalona as funções executivas de seus órgãos e servidores. No uso do poder disciplinar, por seu turno, a Administração simplesmente controla o desempenho dessas funções e a conduta de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas eventualmente cometidas. Nesse sentido, a relação de consequência se dá à medida que, conforme compete aos agentes superiores o comando e o dever de fiscalizar, é resultado natural de tais atribuições a possibilidade de exigência do cumprimento de ordens e regras legais e a aplicação da respectiva penalidade, caso não ocorra tal cumprimento.

É de suma importância ressaltar que o poder disciplinar não abrange as sanções impostas aos particulares, excetuando-se os que celebram relações jurídicas junto da Administração, como nos já mencionados contratos celebrados com particulares. As pessoas em geral não estão sujeitas à disciplina interna da Administração e, nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento em outro poder, qual seja, o Poder de Polícia do Estado.

Outro aspecto que merece destaque consiste no fato de que o poder disciplinar deve ser concebido como um poder-dever, isto porque a Administração não tem a liberdade de escolha entre punir ou não. Assim, tendo conhecimento de suposta infração, tem o agente

público a obrigação de instaurar o devido processo administrativo a fim de apurar se houve falta disciplinar na conduta de seus subordinados, sob pena de incorrer em crime de condescendência criminosa ou improbidade administrativa. Constatada a materialidade da infração e a individualização do autor, a discricionariedade conferida pelo administrador é limitada, cabendo-lhe a prerrogativa de avaliar, quando da escolha da sanção a ser aplicada nos termos da lei, a natureza e a gravidade da infração, como os danos que dela provierem para o serviço público.

Impende ressaltar ainda que o poder disciplinar da Administração não deve ser confundido com o poder punitivo do Estado, realizado por meio da Justiça Penal. O poder disciplinar tem natureza interna à Administração, enquanto que o penal visa à proteção dos valores e bens juridicamente mais importantes da coletividade sob um determinado ordenamento legal, possuindo a punição disciplinar e a penal, portanto, fundamentos diversos.

2.4.4 Poder Regulamentar

Poder regulamentar é, segundo Di Pietro (2014, p. 92), “o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução.” A autora prefere a denominação de poder normativo à de regulamentar, por entender que esta não alcança a totalidade de formas normativas da Administração, havendo outras modalidades de exercício da competência normativa.

A doutrina administrativista classifica os atos regulamentares em dois tipos: os regulamentos executivos e os regulamentos independentes ou autônomos.

O regulamento executivo tem a finalidade de complementar a lei ou trazer normas que concorrem para sua fiel execução, não inovando na ordem jurídica com a criação, extinção ou modificação de direitos, obrigações ou proibições. Tais dispositivos limitam-se a estabelecer normas com vistas ao cumprimento da lei, desenvolvendo-a. Por outro lado, o regulamento autônomo ou independente tem como característica o fato de inovar na ordem jurídica, contendo normas sobre matérias não disciplinadas em lei ou tratadas de modo diverso.

No Direito brasileiro, o poder regulamentar encontra-se bastante limitado pela Constituição Federal de 1988. Excluída a hipótese do artigo 84, VI da Carta Magna – a qual outorga ao Presidente da República competência para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, não implicando aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos –, somente existe no país a previsão para o regulamento de execução, hierarquicamente subordinado a uma lei preexistente.

Além dos regulamentos, que são de competência do Chefe do Poder Executivo, cumpre salientar que o Poder Regulamentar se expressa por intermédio de outras formas, tais como com a edição de resoluções, portarias, deliberações, instruções e regimentos, os quais são emanados de diversas autoridades, inclusive de escalões mais baixos. Todas estas formas estão sujeitas aos limites legais e estabelecem normas de alcance restrito ao âmbito de atuação do órgão expedidor, não dispondo do mesmo alcance nem a da mesma natureza que possuem os regulamentos. São, portanto, subordinados à lei, assim como aos próprios regulamentos.

3 SERVIÇOS PÚBLICOS

Guardando estreita relação com a Administração Pública, à medida que a materializam de forma direta aos administrados, encontram-se os serviços públicos. Na análise do tema, a doutrina costuma dividir-se entre aqueles que os interpretam sob a perspectiva ampla e os que adotam um conceito estrito, mas sempre apontando a combinação das atividades de interesse coletivo, da presença do Estado e os procedimentos de direito público, os quais constituem seus elementos básicos.

A presente unidade tem por objetivo a discussão acerca de tais serviços, com destaque para seus referidos elementos, bem como para os agentes públicos que os realizam.

3.1 Conceito

As primeiras noções de serviço público advêm da chamada Escola de Serviço Público, com origem na França, abrangendo todas as atividades realizadas pelo Estado. A expressão fora utilizada primeiramente por Rousseau em sua obra “O Contrato Social”, denotando qualquer atividade estatal, com dois sentidos, segundo Grotti (2003), sendo, de um lado, as ações através das quais se assegura ao cidadão a satisfação de uma necessidade sentida coletivamente e de outro, uma atividade estatal que se sucede ao serviço do rei, havendo a substituição na titularidade da soberania.

Com a Escola do Serviço Público, sobretudo com os estudos de Leon Duguit, Gaston Jèze e Roger Bonnard, dentre outros, a noção de serviço público tornou-se importante, haja vista que este passou a ser critério de separação entre a competência da jurisdição administrativa e a competência da justiça comum, a partir do emblemático caso Blanco⁴. Os conceitos de serviço público formulados nesse período contemplavam duas ideias: a de que se tratava de uma organização assumida por toda uma coletividade pública e a de que o seu objeto consistia na satisfação das necessidades de interesse geral. Tem-se, assim, uma abordagem ampla dos serviços públicos, como sendo a reunião de organismos administrativos realizando atividades em prol de um interesse geral, sob um regime jurídico derogatório do direito comum.

⁴ Tratava-se de ação de indenização proposta pelo pai de Agnès Blanco, em decorrência de ferimentos causados por uma vagonete da Cia Nacional de Manufatura de Fumo. Surgindo o conflito de competência, o mesmo foi submetido ao Tribunal de Conflitos o qual entendeu, no ano de 1873, que os danos tinham sido causados no exercício de uma atividade de serviço público e que a responsabilidade pelos prejuízos causados por serviços públicos devia reger-se por princípios próprios, diversos daqueles previstos no Código Civil para as relações entre particulares. (DI PIETRO: 2014, p. 101)

No Brasil, pode-se exemplificar alguns autores que abordam a temática dos serviços públicos dando-lhes um conceito amplo. Nesse sentido, Cretella Júnior, citado por Di Pietro (2014, p. 103), para quem: “serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas, mediante procedimento típico do direito público.” Para o autor, devem ser incluídas no rol de serviços públicos as atividades desempenhadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, considerando o Estado em seu termo mais abrangente.

Apresentando um conceito também amplo, Meirelles (2003, p. 313) define o serviço público como: “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples convivências do Estado.” Note-se que o autor emprega o termo Administração ao invés de Estado, mas ainda assim, abrange todas as atividades prestadas pela Administração Pública, não excetuando as atividades decorrentes do poder de polícia.

Uma segunda corrente confere ao termo serviço público um conceito mais restrito. Tais autores concebem, neste prisma, as atividades exercidas pela Administração Pública, excluindo-se as atividades legislativas e jurisdicionais, bem como o poder de polícia do Estado, por entenderem que a Administração incumbe-se de cuidar de assuntos de interesse coletivo propiciando o bem-estar e o progresso social, mediante o oferecimento de serviços aos particulares. Nesse sentido, Mello (2011, p. 679) assevera que:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

No Direito brasileiro, a expressão é utilizada com ambos sentidos, significando todas as atividades do Estado, sem distinção de sua natureza administrativa, judicial ou legislativa, bem como sem distinguir se a atividade é de fomento, intervenção ou de polícia (sentido amplo); como também se referindo à prestação de serviços e utilidades das quais o cidadão possa usufruir individualmente (sentido estrito).

Muito embora haja variações em meio à amplitude do conceito, não se pode afirmar que haja algum mais correto, dado que o serviço público varia conforme a designação legal dada a ele, dependendo sua abrangência das atividades definidas pela legislação como serviço público. Mais correto seria graduar de forma decrescente os vários conceitos, desde a concepção mais ampla, incluindo todas as atividades do Estado; passando por uma concepção que considera somente as atividades administrativas, excetuando-se jurisdição e legislação,

mas sem distinguir as atividades de fomento, polícia e intervenção; até a noção mais restrita, que distingue o serviço público destas outras três referidas atividades da Administração Pública.

3.2 Elementos

Sob influência da Escola do Serviço Público, os autores costumam apontar três elementos que constituem o serviço público, quais sejam, o subjetivo, o material e o formal. Em breves linhas, a seguir, apresentar-se-á cada um desses elementos.

3.2.1 Elemento Subjetivo

O elemento subjetivo considera a pessoa jurídica que realiza a prestação da atividade. Desse modo, serviço público seria aquele de incumbência do Estado, conforme disposto no artigo 175, *caput*, da Constituição Federal de 1988: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

A criação de um serviço público sempre depende do Poder Público, à medida que corresponde a uma opção do Estado, verificando que a execução de determinada atividade faz-se importante para a coletividade, não sendo conveniente, portanto, que se dependa da iniciativa privada para ter-se aquele serviço.

Não somente sua criação impõe a atuação Estatal, mas também a gestão de sua execução. Nesse aspecto, prefere-se dizer que o serviço público é de incumbência, e não de realização do Estado, uma vez que este pode fazê-lo diretamente, por meio dos órgãos que constituem a estrutura da Administração Direta no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou indiretamente, através de permissões ou concessões, assim como por meio de pessoas jurídicas criadas com aquela específica finalidade (entidades da Administração Indireta).

3.2.2 Elemento Formal

O elemento formal diz respeito ao regime jurídico a que pertence ou mediante o qual é exercido o serviço público. Tal regime também é definido por lei.

Quando a Administração realiza serviço de natureza não comercial ou não industrial, segue-se o regime jurídico público, o que não exclui a possibilidade de utilização de regras e institutos decorrentes do direito privado, logicamente, em determinadas circunstâncias previstas em lei. Por seu turno, quando se trata da realização de serviços de natureza comercial ou industrial, o regime jurídico é o de direito comum, este por vezes derogado pelo direito público, podendo prevalecer um ou outro, conforme o que dispuser a lei para o caso concreto. Vale destacar, no entanto, que nunca será aplicado em sua totalidade o regime jurídico de direito comum, dada a supremacia e indisponibilidade do interesse social.

Destarte, mesmo contendo natureza jurídica de pessoas de direito privado e ainda que, sob certos aspectos, possam ser aplicadas normas eminentemente do regime comum, comercial, a sujeição ao regime publicístico é inerente à noção de serviço público. Ademais, imperam sobre as entidades que prestam serviços públicos, ainda que tenham compleição de direito privado, os mesmos mandamentos que sujeitam a Administração Pública, tais como a continuidade, isonomia entre usuários e mutabilidade, dentre outros.

3.2.3 Elemento Material

Representando a atividade propriamente exercida, pelo elemento material depreende-se que o serviço público seria a prestação oferecida com vistas à satisfação de determinada necessidade coletiva.

Quanto a este elemento, a doutrina administrativista destaca que, embora particulares possam exercer determinadas atividades de interesse geral, este não é o objetivo dos particulares, mas sim, o lucro, ou seja, seus próprios interesses. Além disso, não é somente o fato de haver o interesse público que configura uma atividade como serviço público, havendo a necessidade de criação por lei, atribuindo este desiderato ao Estado. Portanto, como preleciona Di Pietro (2014, p. 109), “daí ser correta a afirmação de que todo serviço público visa atender a necessidades públicas, mas nem toda atividade de interesse público é serviço público.”

Acerca dos elementos configuradores dos serviços públicos, cumpre ressaltar que a partir da segunda metade da década de 1990, tem-se observado em alguns países, dentre eles o Brasil, o que a doutrina denomina liberalização dos serviços públicos. O Estado passou a perder espaço em termos de avanços e organização adequados à gestão eficiente de determinados setores e atividades, passando, em consequência, a delegar a sua execução a particulares, concedendo-lhes permissão ou mesmo criando pessoas jurídicas de direito

privado para esse fim. Tal tendência também se operou no plano da legislação ordinária, consistindo na substituição do termo serviço público por outras expressões, como serviço de interesse coletivo, estimulando experiências de livre iniciativa e competição na prestação dos serviços públicos. Esses novos aspectos têm tornado menos rígida a combinação entre os elementos material, formal e subjetivo do conceito de serviço público.

3.3 Princípios

Os serviços públicos seguem regras de direito público, submetendo-se ao regime jurídico-administrativo. Desse modo, mesmo sendo imperioso o seguimento dos princípios constitucionais da Administração Pública sob seu aspecto geral, os quais já foram apresentados neste estudo, cumpre destacar que a doutrina enumera determinados princípios específicos inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos.

Como parâmetro legal para esse estudo, a doutrina comumente anuncia a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre a delegação de serviços públicos, especificamente o artigo 6º, § 1º que qualifica como serviço público adequado aquele cujas condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas são satisfeitas. Há certa divergência doutrinária quanto à possibilidade de tais condições serem consideradas como fundamentos dos serviços públicos ou simples características dessas atividades. Embora se reconheça a importância de tais nuances, optar-se-á pela abordagem realizada por Di Pietro (2014) e Mazza (2014) os quais enumeram como princípios o da continuidade do serviço público, da mutabilidade do regime jurídico e o da igualdade de usuários, a partir dos ensinamentos de Jean Rivero.

Preliminarmente, destaca-se o dever inescusável do Estado na prestação do serviço público, seja direta ou indiretamente. Significa que o Estado não pode deixar de promover a prestação dos serviços caracterizados como públicos, ainda que por meio da descentralização da atividade administrativa. A importância de tal mandamento se dá à medida que a ausência do serviço por omissão do Estado pode ensejar a atuação judicial com vistas à prestação do serviço, inclusive sob pena de indenização, nos casos de eventual dano ao administrado.

Pelo princípio da continuidade do serviço público infere-se que o serviço não pode parar, guardando relação direta como o exercício da função pública, tendo incidência marcante nos contratos administrativos. Dele decorrem imposições tais como: a prerrogativa da estipulação de prazos ao contraente, aplicação da teoria da imprevisão para

restabelecimento do equilíbrio da relação contratual, limitações quanto ao direito de greve, dentre outras.

Outro princípio importante é o da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins, o qual autoriza mudanças na sistemática de realização dos serviços públicos de modo a melhor atenderem ao interesse público. Tal fundamento é relevante, uma vez que confere à Administração Pública a disponibilidade quanto à decisão sobre determinado regime de prestação dos serviços. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 112):

[...] Em decorrência disso, nem os servidores públicos, nem os usuários dos serviços públicos, nem os contratados pela Administração Pública têm direito à manutenção de determinado regime jurídico; o estatuto dos funcionários pode ser alterado, os contratos também podem ser alterados ou mesmo rescindidos unilateralmente para atender ao interesse público.

Também cumpre comentar o princípio da igualdade dos usuários, do qual depreende-se que todas as pessoas fazem jus à prestação do serviço público de modo indistinto, isonômico, desde que preencham as condições legais. É também denominado universalidade, cuja aplicação efetiva necessita da observância dos princípios da impessoalidade, vedando-se a discriminação entre os usuários.

A legislação brasileira permite, em decorrência deste princípio, o respeito também às individualidades dos administrados conforme determinados traços de vulnerabilidade e hipossuficiência, a exemplo da isenção de determinadas tarifas às pessoas idosas ou com baixo poder aquisitivo, conjugando-se a este mandamento o princípio da razoabilidade.

Por fim, considerado viga-mestra do regime jurídico-administrativo e presente em toda atuação do Estado, impera destacar o princípio da supremacia do interesse social, podendo ser observado desde o momento em que o Estado seleciona as utilidades materiais que representam um vital interesse geral, carecendo de especial tratamento por serem essenciais à coletividade. Este princípio impõe a não submissão dos interesses coletivos igualmente fundamentais em face de qualquer outro interesse, desde os processos de planejamento e definição das regras de organização à prestação e funcionamento dos serviços públicos.

3.4 Agentes Públicos

Através das prerrogativas do pacto federativo, postulado do qual deriva a autonomia e auto-organização das pessoas políticas, como dispõe a Constituição Federal em seu artigo 18, visando atender às necessidades da coletividade, o Estado brasileiro oferece ao cidadão os serviços públicos. Tais prestações são desempenhadas por meio de seus agentes, seus órgãos e

entidades, fazendo com que a máquina da Administração Pública se impulse e produza efeitos práticos. Nesse diapasão, nas próximas linhas, apresentar-se-á breves noções sobre o que seria o elemento nuclear da prestação serviço público, qual seja, o material humano que o desempenha: o agente público. Nesta senda, segundo Gasparini (2003, p.129):

Para a execução dos serviços da administração pública é mais do que necessário os recursos humanos. Constituem a massa de pessoas naturais que, sob variados vínculos, seja estatutário ou celetista, de forma definitiva ou transitória e algumas vezes sem qualquer liame, prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades de sua responsabilidade.

Acompanhando esse sentido, Mello (2011, p. 228) define agentes públicos como “os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.” São todas as pessoas físicas que realizam o serviço público em nome da Administração Pública, ainda que de modo transitório ou mesmo sem remuneração, representando o elo entre a Administração e o administrado, normalmente desempenhando funções inerentes ao cargo que ocupam dentro do órgão do qual são titulares ou que por eles respondem, havendo, porém, em caráter excepcional, situações onde pode ocorrer o exercício de funções sem a existência efetiva do cargo. Conforme Meirelles (2002, p.75): “a regra é a distribuição de funções múltiplas e genéricas aos órgãos, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo.”

Cumprir destacar que, em razão de exercerem atividades emanadas da Administração Pública, tal conceito gera consequências para o atual ordenamento jurídico, não sendo meras construções doutrinárias. Por exemplo, uma importante consequência está nos mecanismos de controle dos atos praticados. Como os agentes públicos exercem atribuições do Poder Público, são considerados autoridades públicas cujos atos são objeto de fiscalização judicial pelas vias de controle, estando, por exemplo, sujeitos a ações constitucionais como o mandado de segurança e a ação popular, dentre outras.

Marinela (2013, p. 606) chama atenção para um segundo enfoque que diz respeito à responsabilidade civil, destacando que todos aqueles que exercem uma função pública, independentemente de seu regime ou classificação, estão sujeitos às regras da responsabilidade civil do Estado que são diferentes das aplicáveis ao regime privado, assim lecionando:

Quando se tratar de agente público, o Estado responde pelos seus atos que, no exercício de sua função pública, causarem prejuízos a terceiros, conforme previsão do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Isso se justifica porque o Estado não pode

ser excluído dos danos causados por quem atuou munido de atribuições ou poderes oriundos da esfera pública, todavia, em algumas circunstâncias, essa responsabilidade é somente subsidiária.

A referida autora destaca ainda que a delimitação do conceito de agente público também é de fundamental relevância para a aplicação de alguns diplomas legais, tais como a Lei nº 4.898/65 (Lei de Abuso de Autoridade) e a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), sendo o agente público considerado em tais textos sujeito ativo para as infrações neles enumeradas.

A expressão “agentes públicos” é utilizada em sentido amplo e genérico, a partir da qual decorrem suas espécies. Meirelles (2002) classifica essas pessoas a serviço da Administração dividindo-as em quatro modalidades: os agentes políticos, os agentes administrativos, os agentes honoríficos e os agentes delegados. Em uma posição mais recente, a doutrina majoritária, a exemplo de Di Pietro (2014), Mello (2011), Marinela (2013) e Mazza (2014), classifica as espécies da seguinte forma: os agentes políticos, os servidores estatais e os particulares em colaboração com o Poder Público. Optar-se-á por apresentar esta última classificação.

3.4.1 Agentes Políticos

Os agentes políticos são definidos por Justen Filho (2005, p. 571) como aqueles que “integram os mais elevados escalões na organização Administrativa Pública”, possuindo previsão na Constituição Federal e independência funcional, dentro de um regime jurídico próprio. São, portanto, os agentes que estão no topo da pirâmide de organização administrativa pública, sendo os representantes do povo.

A doutrina diverge quanto à questão de quem poderia ser agente político, havendo duas correntes de interpretação para este aspecto. A primeira entende que agente político seria apenas a autoridade que pode estabelecer normas e diretrizes de conduta com vistas à atuação estatal e dos administrados, definindo metas e padrões administrativos. Nesse sentido, cita-se Mello (2011, p. 246):

São apenas os chefes do executivo e membros do legislativo, logo, são agentes públicos titulares dos cargos estruturais da organização política do País, sendo agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo.

Para uma segunda corrente, agentes políticos, além dos agentes da primeira posição, são também os juízes, promotores, defensores, ministros e conselheiros dos tribunais de

contas. Dentre os pensadores desta linha, Meirelles (2003, p. 73) defende que tal classificação estende-se a estes agentes “porque estão previstos na Constituição Federal, de onde recebem suas atribuições, ainda que de forma geral (genérica), atuando também com independência funcional e possuindo regime jurídico próprio.” Majoritariamente, no entanto, quanto aos magistrados e membros do Ministério Público, uma vez que contam com um vínculo de natureza profissional, pautado na qualificação por habilitação e aptidão mediante aprovação em concurso público, a doutrina, a exemplo de Mello (2011) e Gasparini (2003), assevera que estes devem ser qualificados como servidores públicos titulares de cargos públicos, pertencendo, desse modo, ao segundo grupamento de agentes públicos.

No que se refere à investidura dos agentes políticos, a mesma é, em regra, obtida através de eleição, na forma da Constituição Federal, artigos 2º e 14, salvo para Ministros e Secretários os quais são de livre escolha por parte do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação. O vínculo jurídico, portanto, é de natureza política.

No que concerne ao regime jurídico desses agentes, os direitos e deveres aplicáveis a eles estão previstos em lei ou mesmo na Constituição Federal, afastando, assim, uma conotação contratual da relação. Por essa razão, são denominados estatutários e são regidos por um regime legal ou institucional. Destarte, reconhece-se a possibilidade de modificá-los sem que haja aquiescência ou oposição do agente, bastando para tanto a mudança do diploma legal, estando resguardados somente os direitos já adquiridos.

3.4.2 Servidores Estatais

Os servidores estatais correspondem ao segundo grupo de agentes públicos e representam o grande volume de agentes que operam atividades no âmbito da Administração Direta e Indireta, podendo constituir pessoas jurídicas de direito público ou privado. Tal modalidade subdivide-se em servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado.

3.4.2.1 Servidores Públicos

Segundo Marinela (2013, p. 610), “os servidores públicos constituem o grupo de servidores estatais que atuam nas pessoas jurídicas da Administração Pública de direito público”, atuando, desta feita, nas pessoas da Administração Direta (entes políticos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e nas pessoas da Administração Indireta (autarquias e

fundações de direito público). Possuem tratamento constitucional na Seção II do Capítulo referente à Administração Pública, a partir do artigo 39 da Magna Carta.

Esses servidores são regidos por relação de trabalho cuja natureza profissional é de caráter não eventual e sob vínculo de dependência perante as pessoas jurídicas de direito público, integradas em cargos ou empregos públicos.

No que se refere ao regime jurídico aplicável a esses servidores, este sofreu alteração com a Emenda Constitucional nº 19/98. Anteriormente, a Constituição Federal exigia a aplicação de um único regime para determinada ordem política, havendo necessidade de uniformização do regime para o quadro de pessoal das pessoas políticas, seja ele estatutário ou celetista. A referida emenda retirou tal exigência, passando-se a admitir os dois regimes ao mesmo tempo, reconhecendo-se, destarte, a possibilidade de regimes múltiplos na mesma pessoa jurídica: de um lado, servidores titulares de cargos públicos dirigidos sob um regime legal ou estatutário, com garantias previstas em lei e mesmo na Constituição Federal; de outro, servidores titulares de emprego público, os quais são regidos pelo regime contratual ou celetista e com garantias laborais previstas em contrato de trabalho.

Os servidores públicos titulares de cargo público, possuem regime legal ou estatutário, inseridos nessa espécie os servidores independentemente do poder a que pertencem, seja o Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. A competência para definição desse regime legal é de cada ente da Federação. A esse respeito, destaca-se que, na esfera federal, identifica-se dois tipos de servidores estatutários, quais sejam, os servidores estatutários de regime geral, submetidos ao estatuto funcional básico (Lei nº 8.112/90), e os servidores estatutários de regime especial, cujo estatuto é previsto em lei específica, a exemplo dos professores e policiais militares.

Por sua vez, no que se refere aos servidores públicos titulares de emprego público, estes são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). No entanto, dada sua natureza de servidores de pessoa jurídica de direito público, os mesmos deverão seguir também algumas regras específicas do regime público, o que não desvirtua o regime trabalhista, a exemplo da Lei nº 9.962/00 que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, trazendo regras para a escolha e dispensa desses empregados, entre outros dispositivos.

É importante considerar que essa escolha de regime (estatutário ou celetista) só era permitida às pessoas jurídicas de direito público, sendo vedada aos servidores estatais titulares de empregos públicos os quais deveriam submeter-se ao regime da CLT. Todavia, hoje essa possibilidade de regime múltiplo na mesma pessoa jurídica, por enquanto, também já não é

mais possível, visto que a Emenda Constitucional nº 19/98 encontra-se sob efeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135. Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal, em agosto do ano de 2007, concedeu medida cautelar para suspender, até decisão final da ação, a eficácia da nova redação do *caput* do artigo 39 da Magna Carta, introduzida pela referida Emenda, restaurando o texto original da Constituição de 1988, atribuindo o regime jurídico único para os servidores. A decisão, com efeitos *ex nunc*, impediu, daquele momento em diante, a coexistência dos dois regimes jurídicos. Deve-se, desse modo, aplicar o texto original do artigo 39, que introduziu o regime jurídico único para os servidores públicos.

A par das divergências quanto ao entendimento do regime jurídico dos servidores públicos, em resumo, não resta dúvida que prevalecerá, até o julgamento do mérito, o restabelecimento do regime único para os servidores públicos, e majoritariamente, entende-se que tal exigência determina a escolha de um só regime para o mesmo ente político, seja na Administração Direta ou Indireta. Nesse sentido, tem prevalecido a escolha pelo regime estatutário na ordem jurídica brasileira, resultando em maiores garantias aos servidores, tais como, um regime próprio de aposentadoria, a estabilidade, o direito à reintegração, dentre outras.

Ainda sobre os servidores públicos cumpre apresentar a distinção de classificação entre os servidores públicos civis e os militares. Os civis apresentam-se disciplinados nos artigos 39 a 41 da Constituição Federal, enquanto que, para os militares, no âmbito federal, compostos pelas Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), a regulamentação está no artigo 142 da Carta Magna, porquanto os militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios possuem previsão no artigo 42 do texto constitucional. Tais Corporações dispõem de normas constitucionais específicas, também contando com estatutos infraconstitucionais aplicáveis individualmente a elas, atuando as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados como Forças Auxiliares às Forças Armadas, como será apresentado na próxima unidade deste trabalho, referente à Segurança Pública.

3.4.2.2 Servidores das Pessoas Governamentais de Direito Privado

Os servidores de entes governamentais de direito privado são aqueles que atuam na Administração Pública Indireta, sob regime jurídico de direito privado. É dizer, são os servidores das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações públicas de direito privado. Nesse grupo, aplica-se necessariamente o regime o celetista, sendo os

mesmos titulares de emprego, à medida que não é admitido o regime de cargos para as pessoas jurídicas de direito privado.

Esses servidores não são considerados servidores públicos, todavia equiparam-se a eles em alguns aspectos, tais como: a ocupação das vagas mediante aprovação em concurso público; a proibição de acumularem cargos e empregos, salvo se permitido no ordenamento jurídico⁵; a possibilidade de responderem por improbidade administrativa, sendo também considerados para fins penais como funcionários públicos; como também o fato de submeterem-se às ações constitucionais de mandado de segurança, ação popular, mandado de injunção, dentre outros.

No que tange à dispensa desses servidores, Marinela (2013, p. 622) destaca que há divergência entre a doutrina e a jurisprudência. Segundo ela, a doutrina considera que a regra deveria ser a de equiparação com a sistemática dos servidores públicos, considerando que, do mesmo modo que se utiliza do concurso público para o ingresso desses profissionais, “a sua dispensa, por paralelismo das formas, também deveria guardar certo rigor, exigindo-se assim processo administrativo, com contraditório e ampla defesa.” No entanto, prevalece o entendimento jurisprudencial que admite a dispensa imotivada desses empregados, dado o argumento de que não dispõem da estabilidade após três anos de efetivo serviço, prevista no artigo 41 da Constituição Federal, entendimento este do Tribunal Superior do Trabalho, bem como do Supremo Tribunal Federal⁶.

⁵ A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XVI veda a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso os limites de remuneração dispostos no inciso XI. Tal vedação de acumulação é estendida no inciso XVII aos empregos e funções, abrangendo autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e as sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público.

⁶ EMENTA: CONSTITUCIONAL. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. DISPENSA IMOTIVADA. POSSIBILIDADE. I - Ambas as Turmas desta Corte possuem entendimento no sentido de que os empregados admitidos por concurso público em empresa pública ou sociedade de economia mista podem ser dispensados sem motivação, porquanto aplicável a essas entidades o art. 7º, I, da Constituição. II - Agravo regimental improvido (AI 648453 AgR/ES, STF - Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 20.11.2007, DJ: 19.12.2007) (apud. MARINELA: 2013, p. 622). A respeito do tema, no que se refere à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, os Tribunais Superiores entendem que a dispensa de seus empregados deve ser motivada, apesar de esta ter natureza de empresa pública, sob o argumento de que ela presta o serviço postal com exclusividade, não se sujeitando, nesse particular, às regras aplicáveis às pessoas privadas.

3.4.3 Particulares em Colaboração com a Administração

Os servidores particulares em colaboração com a Administração são as pessoas físicas que exercem a função pública, ainda que ocasional ou temporariamente, com ou sem remuneração, independentemente do tipo de vínculo jurídico, mas sem perderem a natureza de particulares. São agentes que não pertencem à rotina laboral do Estado, a exemplo dos mesários durante o período eleitoral, bem como os jurados nos tribunais do júri.

Conforme a maneira com que exercem suas funções, esses agentes podem ser classificados em: requisitados, voluntários, contratados por locação civil de serviço, trabalhadores de concessionárias e permissionárias, delegados de função e os particulares que praticam atos dotados de força jurídica oficial.

Os doutrinadores tradicionais inserem nesse conjunto os denominados agentes honoríficos. Meirelles (2003, p. 79), os define como os cidadãos designados ou nomeados para prestarem serviços à Administração Pública “em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade, ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração.” Podem ser requisitados ou voluntários, onde cita-se como exemplo os jurados, os mesários, os presidentes de entidade de classe, dentre outros.

Ante as informações apresentadas ao longo desta unidade, especialmente no que se refere às pessoas que operam as atividades da Administração Pública, quais sejam, os agentes públicos, pode-se concluir que estes constituem instrumento fundamental para que a vontade do Estado venha se materializar em prol do bem comum, observando sempre as necessidades sociais, dentro do respeito maior à supremacia do interesse da coletividade.

Dada a importância do papel desempenhado por eles segundo as linhas de planejamento estabelecidas por seus órgãos, a atuação dos agentes será objeto de análise nas próximas linhas, tendo-se como perspectiva a abordagem sistêmica da Administração. É partir de tal prisma que será discutida a integração institucional no Poder Público como alternativa para a melhoria dos serviços oferecidos ao cidadão pelas entidades da Administração Pública, mormente, aquelas relacionadas à Segurança Pública, apontando-se experiências realizadas na região metropolitana de São Luís.

Para tanto, na unidade seguinte apresentar-se-á breves considerações acerca do sistema de Segurança Pública, tratando-se, nesse particular, sobre o poder da Administração que guarda mais estreita relação com o referido sistema e que não fora apresentado neste estudo

ao longo da unidade referente aos poderes da Administração Pública, qual seja, o Poder de Polícia.

4 SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE POLÍCIA

A Administração Pública realiza diversas atividades e serviços direcionados à consecução dos interesses da coletividade, visando à garantia do bem comum e à satisfação das necessidades básicas do cidadão. Para tanto, faz-se necessário o exercício de prerrogativas estabelecidas constitucionalmente a cada um dos entes da Federação, as quais acompanham ou mesmo conflitam com determinados interesses dos particulares.

Paralelamente, à medida que avançam as tecnológicas, marginalizando economias no mundo, a sociedade enfrenta, a cada ano, um aumento do grau de desigualdade na distribuição das riquezas. A urbanização acelerada traz um grande fluxo de pessoas para as áreas urbanas, contribuindo para o crescimento desordenado de ocupação das cidades. Problemas sociais como miséria, baixa escolaridade e dificuldades de inserção no mercado de trabalho frustram aspirações de consumo e concorrem para o aumento de situações de conflito, condições que possibilitam o crescimento de ações de violência, fenômeno histórico presente em todo o mundo.

A sociedade brasileira também vivenciou e ainda enfrenta tal problemática e processos como a escravidão, a colonização mercantilista, o coronelismo e as oligarquias, somadas a um Estado que enfrenta dificuldades na implementação de políticas públicas efetivas e adequadas aos anseios da sociedade, contribuíram expressivamente para o aumento da violência no país ao longo da história. A título de exemplo, conforme o Atlas da Violência 2016 (2016, p. 39), somente no ano de 2014, pelo menos 59.627 pessoas sofreram homicídio no Brasil, elevando a taxa nacional para 29,1 mortes por 100 mil habitantes. Trata-se de situação preocupante, pois, se considerado esse índice populacional em escala global, tais estatísticas revelam que mais de 10% dos homicídios do mundo acontecem em solo brasileiro.

Nessa perspectiva, vem ocupando lugar de destaque nas políticas do Poder Público as atividades relacionadas à Segurança, pasta que ultimamente figura como umas das vigas-mestras dos planos de governo em todos os níveis de administração do país. Indubitavelmente, um dos principais desafios brasileiros é propiciar uma maior sensação de tranquilidade e ordem pública e as autoridades estão mais atentas às questões criminais, elegendo o combate à violência como uma das prioridades em seus programas.

Dado o importante papel que a Segurança Pública ocupa e as atividades desempenhadas por tais agentes públicos, segundo as linhas de planejamento estabelecidas por seus órgãos, dedicar-se-á as próximas páginas à apresentação desta temática, discutindo-se, nesse contexto, o poder da Administração que guarda mais estreita relação com o referido

sistema, qual seja, o Poder de Polícia. Nesse contexto, apresentar-se-á as instituições que compõem o referido sistema, bem como outros aspectos fundamentais para o entendimento desta garantia constitucional.

Tais considerações fornecerão elementos importantes a partir dos quais será possível discutir a integração institucional no Poder Público como alternativa para a melhoria dos serviços oferecidos ao cidadão pelas entidades da Administração Pública e outras instituições dotadas do poder de polícia, apontando-se experiências realizadas na região metropolitana de São Luís.

4.1 Aspectos Gerais

De modo geral, a Segurança Pública pode ser considerada como o conjunto de ações direcionadas à garantia da incolumidade física e mental dos cidadãos, cujo dever de desempenhar cabe ao Estado. Consiste em todas as ações que visam à manutenção da ordem pública, educação e respeito às leis e aos costumes que mantêm a convivência em sociedade dentro de padrões de adequabilidade com a preservação dos direitos e o fomento à tolerância sobre as diferentes formas de manifestação que configuram uma determinada coletividade.

Para tal desiderato, faz-se necessário um conjunto de processos compostos por elementos de ordem preventiva, reativa, judicial, de saúde e de informação. Devido a isso, a Segurança Pública necessita de ferramentas e de conhecimentos que envolvem os diversos setores da sociedade, sempre focados nos mesmos objetivos.

O tema constitui matéria constitucional, estando presente no preâmbulo, assim como no capítulo referente aos direitos individuais e coletivos, especificamente, no *caput* do artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” Além deles, encontra destaque também no capítulo referente aos direitos sociais, no *caput* do artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”⁷

⁷ O tema da segurança é ainda mencionado em outros artigos da Constituição Federal de 1988, relacionado aos aspectos da soberania e defesa nacionais, a exemplo do artigo 91, §1º, III. Além destes, o texto constitucional aponta como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República atentatórios à segurança interna do país (artigo 85, IV).

No entanto, a Constituição Federal de 1988 destinou especial atenção ao tema no Título que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, enumerando as instituições com a atribuição de exercer as ações de Segurança Pública. A seguir, apresentar-se-á estes órgãos.

4.2 Órgãos de Segurança Pública no Brasil

Como mencionado acima, o legislador constituinte destinou espaço próprio à Segurança Pública no Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas). O Capítulo III, intitulado Da Segurança Pública, contém o artigo 144 que dispõe:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I - polícia federal;
II - polícia rodoviária federal;
III - polícia ferroviária federal;
IV - polícias civis;
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
[...]

O parágrafo primeiro do referido artigo traz as atribuições da Polícia Federal, instituição criada por lei, organizada e mantida pela União, destinada a proceder as apurações de infrações penais cometidas contra a ordem política e social. Além dessas, as infrações em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, bem como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional.

À Polícia Federal também cumpre a incumbência de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, atuando sem prejuízo das ações fiscalizatórias fazendárias e de outros órgãos públicos, nas suas respectivas áreas de competência; o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; além do exercício exclusivo das funções de polícia judiciária da União.

A Polícia Rodoviária Federal tem suas atribuições definidas no parágrafo 2º do art. 144, consistindo em instituição permanente, organizada e mantida pela União, destinada ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Por sua vez, atuando com uma menor visibilidade, a Polícia Ferroviária Federal é também órgão permanente, organizado e mantido pela Administração Federal, estruturado em carreira, destinado à fiscalização ostensiva das ferrovias federais em todo país.

Na esfera estadual, o legislador constitucional atribuiu o papel da garantia da Segurança Pública às Polícias Cíveis, Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares, instituições integrantes dos Governos dos Estados e do Distrito Federal. As primeiras vêm disciplinadas no artigo 144, § 4º da Constituição Federal de 1988 como instituições dirigidas por delegados de polícia de carreira, cuja incumbência, ressalvada a competência da União, consiste nas funções de polícia judiciária e na apuração de infrações penais, exceto as militares⁸.

Por seu turno, às Polícias Militares cabem as ações de policiamento ostensivo com vistas à preservação da ordem pública em todo território. Tais instituições desempenham atividades de planejamento para a realização do patrulhamento preventivo e ações de atendimento ao cidadão, operando em diversas modalidades, tais como o patrulhamento a pé, em viaturas e motocicletas, montado, em embarcações, aéreo, bem como com a utilização de tecnologias eletrônicas e de comunicação, a exemplo dos sistemas de videomonitoramento, disque denúncia, dentre outros.

Integrando o sistema de Segurança Pública na esfera estadual atuam, ainda, os Corpos de Bombeiros Militares os quais realizam as ações de prevenção e combate a incêndios em áreas urbanas e florestais; patrulhamento e resgate aéreo, terrestre e marítimo; realização de atividades técnicas de análise de projetos e vistorias⁹, além da execução de atividades de defesa civil.

Importa ressaltar que às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares, o legislador constitucional designou outro encargo no parágrafo 6º do artigo 144, que consiste na atuação como forças auxiliares e de reserva do Exército. Desse modo, a tais instituições cabe atuar como reforço nas ações de defesa da Pátria, assim como na garantia dos poderes constitucionais, em caso de ameaça à segurança e soberania nacionais.

Na esfera municipal, não fora destinada atribuição referente à garantia da Segurança Pública voltada diretamente às pessoas, mas tão somente visando à proteção do patrimônio público coletivo, a exemplo de parques botânicos, praças e demais logradouros. Nesse sentido, o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal: “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações,

⁸ As infrações cometidas por policiais militares durante o exercício de suas atividades podem configurar as categorias de transgressão disciplinar, cujo tratamento se dá através do Regulamento Disciplinar do Exército ou mesmo por meio de Código de Ética próprio, a depender do Estado a que pertence a Instituição; bem como podem consistir em crimes militares, apurados por meio de inquérito policial militar.

⁹ A análise de projetos consiste em verificar se o projeto de proteção contra incêndio e pânico está em conformidade com as exigências legais. Etapa posterior a ela, a vistoria técnica é o procedimento que busca constatar se os elementos de proteção da edificação estão de acordo com os descritos no projeto aprovado.

conforme dispuser a lei.” Portanto, as Administrações municipais ficam isentas, pelo texto constitucional, da obrigatoriedade do provimento de ações de patrulhamento com vistas ao atendimento de ocorrências de natureza policial emanadas da solicitação dos cidadãos.

Ainda acerca do tratamento constitucional dado à Segurança Pública, a Carta Magna confere importância às ações voltadas ao trânsito e à segurança nas vias terrestres. Nesse sentido, compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de seus respectivos órgãos ou entidades executivas, além de seus agentes de trânsito o provimento da segurança viária, realizada com vistas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas. A segurança no trânsito engloba ainda as ações de educação, engenharia e fiscalização das vias e outras atividades que almejem a garantia ao cidadão do direito a uma mobilidade urbana eficiente e segura.

Tema de especial valor em relação à Segurança Pública diz respeito às diferentes interpretações em torno do caráter taxativo do artigo 144 da Constituição Federal quanto aos órgãos provedores, em meio à discussão sobre a possibilidade de realização de ações de segurança por outras instituições que não aquelas enumeradas no referido dispositivo. Para parte da doutrina, a exemplo de Cunha Júnior e Novelino (2013, p.165), o exercício das ações de Segurança Pública, preservação da ordem da coletividade e da incolumidade das pessoas e do patrimônio caberia exclusivamente à Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, às Polícias Cíveis e Militares, bem como aos Corpos de Bombeiros Militares. Para tais pensadores: “não há, portanto, a possibilidade de incluir outros órgãos relacionados no rol taxativo do artigo 144.” Tal interpretação é restritiva, portanto, fixa a amplitude do *caput* do referido dispositivo ao rol *numerus clausus* do texto constitucional.

Hodiernamente, outras linhas de exegese indicam um entendimento de modo a admitir-se uma interpretação ampliativa ao artigo 144, a partir da noção de que a Segurança Pública consiste em dever do Estado, mas, ao mesmo tempo, caracteriza-se por ser também um direito e uma responsabilidade de todos. Nesse sentido, o pensamento de Marceneiro (2009, p. 73): “salienta-se que o cidadão não goza apenas de direitos, também tem deveres para com o Estado”.

É neste último aspecto, pois, que deve se fundamentar uma interpretação holística, admitindo-se que outras instituições, além do próprio cidadão, sejam igualmente responsáveis e capazes de desenvolver ações de modo a contribuir com a Administração Pública para a consecução da melhoria na Segurança Pública. Some-se a isso o fato de o legislador admitir a possibilidade de criação das Guardas Municipais pelas Administrações locais, bem como de referir-se ao sistema de trânsito nos parágrafos 8º e 10 do artigo em comento, como elementos

que, muito embora não tenham recebido igual tratamento ao conferido às instituições constantes dos incisos I a V, complementam e influem sobremaneira no sistema de segurança, especialmente no que se refere à conservação de espaços utilizados pelos cidadãos e em relação à mobilidade.

Logicamente, não se pode confundir tal ampliação com a validação ou constitucionalidade de ações cujo exercício é de competência exclusiva de tais órgãos ou mesmo na substituição deles, mas sim, pelo fato de que, como a Segurança Pública é um direito, mas também uma responsabilidade de todos, significa inferir que a totalidade dos cidadãos e todas as instituições são responsáveis pela busca de condições favoráveis para uma melhor convivência em sociedade, com mais oportunidade a todos, com fomento à dignidade humana, respeito às diferentes orientações sociais, políticas e religiosas e com a busca por um meio ambiente sustentável. Tais questões certamente influirão na incolumidade física e mental das pessoas, caso sejam negligenciadas pela sociedade e pelas instituições da Administração Pública, sejam estas elencadas ou não no artigo 144.

Destarte, a Segurança Pública deve ser concebida sob uma perspectiva sistêmica, como um conjunto de instituições que exercem competências estabelecidas constitucionalmente ou não, ladeadas à participação dos cidadãos e demais organizações de natureza estatal ou privada, com ou sem fins lucrativos, na busca, acima de tudo, pela manutenção da ordem e tranquilidade pública.

4.3 Poder de Polícia

Conforme já apresentado na unidade referente à Administração Pública, à medida que se estuda o regime-jurídico administrativo através do qual se baliza o Poder Público, constata-se a presença de dois aspectos fundamentais que o caracterizam, quais sejam, as prerrogativas e as sujeições. Marinela (2013, p. 215) assim leciona que:

As prerrogativas são privilégios concedidos à Administração para oferecer-lhe meios, a fim de assegurar o exercício de suas atividades, enquanto as sujeições representam limites opostos à atuação administrativa em benefício dos direitos dos cidadãos.

Logo, verifica-se que o regime-jurídico da administração põe em constante situação de tensão a autoridade da qual dispõe a Administração Pública e a liberdade individual do cidadão, especialmente, quando se discute um dos principais poderes da Administração

Pública: o poder de polícia. Corroborando com este pensamento, Medauar e Schirato, (2012, p.13):

Trata-se do tema que mais diretamente se insere na encruzilhada autoridade-liberdade, Estado-indivíduo, que permeia o direito administrativo e o direito público, revelando-se, pois, muito sensível à índole do Estado e às características históricas, políticas e econômicas dos países.

Dessa forma, observa-se que o poder de polícia coloca, de um lado, o cidadão, almejando exercer de forma plena seus direitos, e de outro, a Administração, cujo papel é condicionar o exercício de tais direitos individuais à garantia aos direitos coletivos. Para tanto, esta se utiliza do poder de polícia.

4.3.1 Conceito

A legislação brasileira traz o conceito de poder de polícia no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

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

A partir de tal definição legal, pode-se entender o poder de polícia como a prerrogativa da qual dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir a utilização de bens, atividades e direitos individuais, em prol dos interesses públicos e do Estado. Estes interesses dizem respeito aos mais variados setores, envolvendo desde os serviços de natureza econômica onde atue a Administração, bem como os setores de interesse social, tais como segurança, saúde, educação, saneamento, meio ambiente, acessibilidade, cultura, dentre outros.

Parte da doutrina adota uma interpretação ampla para o poder de polícia, considerando que deve abranger as atividades de natureza administrativa, como também as de natureza legislativa. Tal poder compreenderia, nessa esteira, não somente as ações de execução e regulamentação de leis, mas também as atividades de edição das leis realizadas pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 125):

O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo. Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está se pressupondo que essa limitação esteja prevista em lei.

A partir da bipartição do exercício do poder de polícia, assim como, considerando que o artigo 78 do Código Tributário Nacional o define como atividade da Administração Pública, ao mesmo tempo em que, no parágrafo único deste dispositivo, determina a regulação de sua utilização pelo órgão competente dentro dos limites da lei, Mello (2011, p. 809) apresenta dois conceitos para o poder de polícia, interpretando-o sob perspectivas distintas:

Em sentido amplo, corresponde à atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos; abrange atos do Legislativo e do Executivo. [...] Em sentido estrito, abrange as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais; compreende apenas atos do Poder Executivo.

Em um sentido estrito, portanto, o poder de polícia não incluiria a atividade legislativa, mas somente as atividades administrativas de regulação e de execução das leis que estabelecem normas primárias de polícia. Seria, desta feita, o poder que possui a Administração Pública para, na forma da lei, condicionar ou restringir o uso de bens, o exercício de direitos e a prática de atividades privadas, visando à proteção de interesses gerais da coletividade. Posicionam-se nesta mesma linha de interpretação autores como Meirelles (2003).

É a partir da perspectiva restrita que a Administração Pública exerce o poder de polícia sobre as condutas dos particulares que possam afetar os interesses da coletividade, através da atuação dos mais diversos órgãos e entidades administrativas e em todas as pessoas políticas da Federação. Conforme as competências constitucionalmente estabelecidas para cada ente, tendo em vista a predominância do interesse, os assuntos de respeito nacional ficam sujeitos à regulamentação da União, ao passo que as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual, e os assuntos de interesse local subordinam-se ao disciplinamento municipal.

4.3.2 Polícia Administrativa e Judiciária

O poder de polícia exercido pelo Estado pode manifestar-se em duas áreas de atuação, quais sejam a administrativa e a judiciária. A primeira rege-se pelo Direito Administrativo,

incidindo sobre os bens, direitos e atividades dos particulares. Já a segunda, orienta-se pelo Direito processual penal, atuando sobre as pessoas, buscando investigar e apurar infrações.

A polícia administrativa é repartida entre os diversos órgãos e entidades da administração, abrangendo as instituições de fiscalização incumbidas por lei de realizar tal encargo, tais como os órgãos de fiscalização de saúde, trabalho, previdência e a polícia militar. Já a polícia judiciária é privativa das corporações com esta especialidade, os seja, as polícias federais (na esfera da União), civis e militares (no âmbito estadual), sendo estas últimas incumbidas de tal encargo, nos casos de investigação de crimes militares.

Assim, pode-se verificar como principal diferença entre as duas formas o aspecto preventivo, anterior, existente nas ações de patrulhamento realizadas pela polícia administrativa, em comparação com o elemento reativo, posterior, que marca a polícia judiciária. A diferença, no entanto, não é absoluta, podendo haver tanto ações preventivas da polícia administrativa, a exemplo da proibição da comercialização de bebidas alcóolicas a menores e as ações fiscalizatórias, como a inspeção das condições de higiene e salubridade dos estabelecimentos comerciais; como pode também agir repressivamente, quando efetua a apreensão de uma arma de fogo ou com o confisco da licença para funcionamento de uma loja de conveniência que comercializa bebidas alcóolicas irregularmente, dentre outras medidas.

De igual modo, embora essencialmente reativa em relação ao indivíduo que comete infrações, a polícia judiciária pode ser também interpretada sob o aspecto preventivo, à medida que, atribuindo responsabilidade penal à pessoa infratora, busca evitar que a mesma volte a cometer a mesma infração, levando esta mensagem também à sociedade em geral.

A partir da análise do poder de polícia em sentido amplo, abrangendo, destarte, tanto as atividades do Executivo como do Poder Legislativo, a doutrina enumera como meios de atuação do Estado para o seu exercício os atos normativos em geral, englobando-se: na seara legislativa, as leis (limitando o exercício de direitos e atividades individuais de modo abstrato e extensivo às pessoas que se enquadrem em uma mesma condição) e, no campo executivo, os decretos, resoluções, portarias e instruções normativas (exaradas com o escopo de aplicar a lei aos casos concretos).

Além desses atos normativos, há ainda os atos administrativos e as operações materiais de aplicação da lei aos casos concretos, compreendendo, de um lado, as medidas preventivas que buscam acompanhar os comportamentos individuais em relação à lei, e de outro, as medidas reativas desencadeadas com o fito de coagir o infrator que a descumpre.

4.3.3 Atributos do Poder de Polícia

Parte da doutrina opta por utilizar a terminologia “características” no lugar de “atributos”, ambos termos designando os elementos que configuram este poder estatal. A divergência também ocorre quanto à enumeração de tais características, onde, para Mello (2011), estas se resumem à discricionariedade e autoexecutoriedade. Entretanto, a posição majoritária, adotada, dentre outros, por Di Pietro (2014) e Meirelles (2003), é no sentido de que são três os atributos do poder de polícia: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

A discricionariedade significa a possibilidade de que dispõe a Administração Pública para decidir qual a melhor oportunidade, quais os meios mais adequados e qual a sanção cabível nos limites da lei quando da utilização das medidas de polícia.

Segundo Marinela (2013, p. 235), tal atributo está relacionado com a concepção ampla de poder de polícia, envolvendo os atos do Legislativo e do Executivo:

A discricionariedade só pode ser reconhecida como característica geral do poder de polícia quando este for entendido em sentido amplo, abrangendo todas as leis condicionadoras da liberdade e da propriedade, isto é, referindo-se à atuação do legislador, caso contrário, haverá violação ao princípio da legalidade, colocando em risco todo o Estado de Direito.

Há, no entanto outras hipóteses em que a Administração terá que adotar uma posição previamente estabelecida, sem que haja possibilidade de optar por outra atuação. Trata-se do poder de polícia vinculado.

Complementando a diferença entre os atos de polícia discricionários e vinculados, pode-se apontar os casos da expedição da licença e da autorização. Na primeira situação, o ato é vinculado, pois a lei estabelece determinados requisitos que, caso atendidos pelo particular, obrigam a Administração a expedir o documento licenciando a atividade, como ocorre com a licença para a direção de veículos automotores. No segundo caso, o poder de polícia traduz-se discricionário, na medida que a lei permite à Administração Pública avaliar a situação concreta, conforme o interesse coletivo, e assim decidir se deve ou não conceder a autorização para a realização de determinada atividade, como ocorre com a autorização para a produção e comercialização de material bélico, por exemplo.

As medidas de polícia são frequentemente autoexecutórias, é dizer, pode a Administração Pública promover a sua execução por si mesma, independentemente de remetê-las ao Poder Judiciário, compelindo materialmente o administrado através de meios

diretos e indiretos de coação. Para a doutrina, este atributo é subdividido em exigibilidade e executoriedade. A primeira consiste na possibilidade que tem a Administração de tomar decisões exigíveis, imperativas, dispensando uma prévia consulta àquele Poder, sendo tais decisões impostas ao particular, ainda que contrárias à sua vontade, valendo-se de meios indiretos, tais como a possibilidade de aplicação de uma multa, por exemplo.

Já a executoriedade representa a possibilidade da qual dispõe o Poder Público de realizar diretamente suas decisões, através de formas de execução que independem da atuação por parte do Poder Judiciário, como ocorre por ocasião da dissolução de uma passeata onde indivíduos infiltrados em meio aos manifestantes utilizam-se do anonimato para depredar vidraças ou saquear lojas, a título de ilustração.

Impende salientar que a autoexecutoriedade não existe em todas as medidas do poder de polícia, sendo necessário que a lei expressamente autorize a Administração Pública a utilizá-la ou que se trate de medida urgente, sem a qual há grande possibilidade de ocorrência de prejuízo ao interesse coletivo.

Estreitamente relacionado ao atributo da autoexecutoriedade está o da coercibilidade, característica que torna o ato obrigatório ao administrado, independentemente de sua vontade. Meirelles (2003, p. 134) assim a define como “a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração.”

Vale destacar que os atributos configurantes do poder de polícia não impedem que o particular contrariado com o ato da Administração recorra ao Poder Judiciário, seja para impedir as providências administrativas a que está sujeito a sofrer, sob a alegação de que estejam em desconformidade com a lei, seja para obter as reparações devidas, a partir dos danos oriundos da atuação ilegal da Administração. Com efeito, remédios constitucionais como o mandado de segurança e o *habeas corpus* são meios especialmente eficazes para a defesa dos interesses do particular em situações de adoção de medidas de polícia.

4.3.4 Abuso de Poder

Tema que guarda estreita relação com a atuação estatal, o princípio da supremacia do interesse social legitima a existência das prerrogativas de que dispõe a Administração Pública de modo a possibilitar à coletividade a fruição de direitos e garantias. Nesse sentido, cumpre destacar que tal postulado somente justifica o exercício de poderes na estrita medida em que sejam necessários ao atendimento dos fins públicos cuja persecução do ordenamento incumbe ao Poder Público. Destarte, o exercício do poder de polícia desvirtuado de tal premissa

acarreta violação direta à supremacia do interesse social e o uso ilegítimo das prerrogativas conferidas pelo ordenamento jurídico caracteriza o abuso de poder.

Pode-se admitir a possibilidade de abuso de poder sob as modalidades comissiva e omissiva, podendo resultar, portanto, de ações ilegítimas do agente público, como também de uma omissão ilegal, conforme leciona Caio Tácito, citado por Meirelles (2003, p. 64):

O abuso do poder tanto pode revestir a forma comissiva como a omissiva, porque ambas são capazes de afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrado. ‘A inércia da autoridade administrativa – observou Caio Tácito –, deixando de executar determinada prestação de serviço a que por lei está obrigada, lesa o patrimônio jurídico individual. É a forma omissiva de abuso de poder, quer o ato seja doloso ou culposo’.

Alexandrino e Paulo (2014, p. 267) chamam atenção para fato de que, embora seja usualmente empregado como sinônimo de arbitrariedade, o abuso de poder desdobra-se mais precisamente em duas categorias distintas: o excesso de poder e o desvio de poder. Para eles, ocorre:

Excesso de poder, quando o agente público atua fora dos limites de sua esfera de competência; desvio de poder, quando a atuação do agente, embora dentro de sua órbita de competências, contraria a finalidade explícita ou implícita na lei que determinou ou autorizou a sua atuação; tanto é desvio de poder a conduta contrária à finalidade geral (ou mediata) do ato – o interesse público –, quanto a que discrepe de sua finalidade específica (ou imediata).

Destarte, o excesso de poder decorre da competência para a realização do ato, ao passo que o desvio de poder concerne ao elemento finalidade, daí também ser chamado de desvio de finalidade. Cumpre ainda destacar que, em determinadas hipóteses, pode ocorrer que a atuação com abuso de poder, manifestada ou com excesso ou com desvio de poder, resulte nos crimes de abuso de autoridade, disciplinados pela Lei nº 4.898/1965¹⁰, os quais sujeitam o autor a sanções penais, civis e administrativas.

4.4 Filosofia de Polícia Comunitária

Conforme já apresentado nas páginas anteriores, a questão da Segurança Pública passou a ser considerada tema fundamental, figurando como um dos principais desafios ao Estado de Direito no Brasil. O assunto ganhou enorme visibilidade e tornou-se presente nos debates, tanto de especialistas como do público em geral, em virtude do crescimento das taxas

¹⁰ A referida lei regula o direito de representação e os processos de responsabilidade administrativa, civil e penal nos casos de abuso cometidos pelas autoridades no exercício de suas funções.

de criminalidade e do aumento da sensação de insegurança, sobretudo nos grandes centros urbanos, aliado às dificuldades quanto à eficácia das ações de natureza policial realizadas pelo Poder Público na prevenção da violência criminal. Tais situações representam desafios para a Segurança Pública na perspectiva de consolidação política da democracia brasileira.

Outra perspectiva do debate em torno da Segurança Pública reside na crise do sistema punitivo em nosso país. O modelo do panóptico de Jeremy Bentham¹¹, segundo o qual, as instituições da justiça criminal encarregadas do encarceramento teriam como função primordial produzir indivíduos disciplinados, a partir de uma ideia de constante vigilância dos delinquentes, encontra diversos entraves. O Poder Público não realiza processos de subjetivação das pessoas antes de submetê-las aos mecanismos de controle no interior das instituições disciplinares e prisionais e os órgãos que compõem o sistema penal formal desconsideram a avaliação social de problemas que acarretam a violência, atuando de modo seletivo, estigmatizante e meramente simbólico, direcionando suas ações para a criminalidade violenta e patrimonial em detrimento do combate aos crimes políticos e contra a ordem econômica, perpetuando a impunidade das pessoas ligadas ao poder. Sobre o tema, Guimarães (2010, p. 190) acredita que este cenário representa uma deletéria mudança de paradigma no Brasil, aduzindo que:

É crescente em nosso país o número de favelas, assim como o número do contingente de encarcerados, levando-nos a concluir que, definitivamente, o Brasil já se filiou ao rol dos países que optam por gerir a sociedade sob a égide da repressão. Ao responder com repressão e punição a problemas cujo formato evidencia uma natureza explicitamente social, ao desrespeitar os mais básicos direitos humanos com o encarceramento massivo dos excluídos por suas próprias políticas públicas, está configurada e consumada a passagem do Estado social para o Estado penal.

Visando modificar tal cenário, as autoridades estão mais atentas aos problemas e vêm elegendo o combate à violência como uma das prioridades em seus programas. Nesse contexto, a Segurança Pública requer a cada dia a busca por novas alternativas, as quais passam pelos caminhos da integração e articulação entre as Forças presentes no território, especialmente com o fomento à participação popular. É com base em tais premissas que uma nova filosofia organizacional vem sendo implementada no exercício das medidas de polícia

¹¹ No final do Séc. XVIII o filósofo e jurista inglês Jeremy Bentham concebeu a ideia do panóptico, estudando o sistema penitenciário. O panóptico consiste em um projeto de prisão circular composto por celas igualmente distantes de um ponto central onde situar-se-ia o inspetor. “Essas celas são separadas entre si e os prisioneiros, dessa forma, impedidos de qualquer comunicação entre eles, por partições, na forma de raios que saem da circunferência em direção ao centro, estendendo-se por tantos pés quantos forem necessários para se obter uma cela maior. O apartamento do inspetor ocupa o centro.” (Bentham: 2008, p. 21)

no Brasil, especialmente pelas instituições que constituem o sistema de Segurança Pública: a Polícia Comunitária.

4.4.1 Conceito

Iniciada com experiências a partir do ano de 1970 em países como Estados Unidos, Japão, Colômbia e Argentina, tal filosofia é assim definida por Trojanovicz e Bucqueroux (1999, p. 04):

Polícia Comunitária é uma filosofia e uma 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 tais como crimes, drogas, insegurança, desordens físicas e morais e, em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Complementando o pensamento acima, conforme Marcineiro e Pacheco (2005, p. 83), Polícia Comunitária é: “uma filosofia e uma estratégia organizacional, pois não se trata apenas de programas isolados, ao contrário, os seus princípios e conceitos passam a orientar a ação da Polícia como um todo, enquanto organização, e do próprio policial.”

A filosofia de Polícia Comunitária é, portanto, algo mais amplo que o simples atendimento reativo, posterior ao acontecimento de um fato delitivo. A resolução dos problemas existentes nos bairros pressupõe a perfeita harmonia entre as instituições policiais e os moradores, além do envolvimento dos diversos órgãos do Poder Público e não governamentais, associações do bairro, comerciantes, profissionais liberais, Igreja, escolas, imprensa e todos os outros organismos sociais que possam, de uma forma ou de outra, contribuir para a melhoria da vida social.

A filosofia preconiza integrar para melhorar, detectando-se os problemas da localidade e buscando sugestões, conforme as prioridades elencadas conjuntamente. Nesse sentido, Skolnick e Bayley (2002, p. 98) apontam a finalidade desta proposta de trabalho, citando as experiências de alguns países:

O propósito geral da polícia comunitária é estabelecer uma ponte para diminuir a distância entre o povo e os agentes do policiamento. Para realizar tal tarefa, as forças policiais de Detroit e de Houston foram a cada uma das moradias, oferecendo-se para realizar inspeções de segurança e perguntando sobre os problemas de crime no bairro. Em Cingapura e no Japão, tais visitas rotineiramente são feitas em todas as residências. Os policiais preenchem um pequeno formulário de informações sobre os habitantes, seus relacionamentos, propriedade de veículos motorizados, e qualquer outra coisa que for considerada pertinente.

Faz-se importante entender a distinção existente entre Polícia Comunitária e Policiamento Comunitário. A Polícia Comunitária é a filosofia organizacional, o modelo integrativo que deve ser aplicado indistintamente por todos os órgãos de Polícia em parceria com outras instituições, sobretudo, com a participação da comunidade. Por sua vez, o Policiamento Comunitário consiste na ação de policiar propriamente dita, isto é, o patrulhamento preventivo e ostensivo na localidade.

Desse modo, o Policiamento Comunitário se restringe à maneira de policiar, que é a utilização dos policiais e seus serviços de patrulhamento diário nas mais variadas modalidades, seja a pé, em bicicletas, motocicletas, viaturas, a cavalo, dentre outras, com o intuito de prevenir as ações criminosas através do emprego escalonado dos níveis de força, indo desde a simples presença física no local até o emprego de alternativas letais, desencorajando, assim, todos aqueles que tenham a intenção de cometer algum ato delituoso.

4.4.2 Características

Um primeiro traço característico da Polícia Comunitária é a desconcentração. Tal elemento consiste na distribuição de competências no âmbito da própria estrutura das Polícias, visando à qualidade na prestação dos serviços ao público. Para tanto, estimula-se a delimitação de áreas específicas, setorizando regiões e colocando-as sob responsabilidade espacial aos policiais, em contraposição à uma obrigação meramente temporal, relacionada à jornada de trabalho.

Na tradicional atividade policial, observa-se o simples atrelamento do policial ao turno de serviço, não sendo relevante para ele fomentar melhorias para a localidade, uma vez que ali não encontra identidade alguma. Ao contrário, a responsabilidade espacial torna o policial agente efetivo de uma práxis na comunidade, sendo uma referência em termos de identificação e propositura de soluções aos problemas locais.

Outra característica marcante na filosofia de Polícia Comunitária consiste na busca pela proximidade. Ao longo do tempo e, com a evolução da sociedade, observa-se que as pessoas passaram a interagir cada vez menos pessoalmente, face a face. Os novos meios de comunicação em tempo real e as rotinas da sociedade atual acentuaram essas transformações e as instituições policiais não ficaram alheias a tais mudanças. Com efeito, fomenta-se a complementação da rotina de patrulhamento motorizado por outras formas de policiar, dentre elas, a retomada do policiamento a pé, assim como a instalação de pontos de apoio ou pequenos postos descentralizados de atendimento ao cidadão.

A vida em sociedade é marcada pela existência de conflitos humanos, não havendo uma sociedade perfeitamente igualitária. Nesse contexto, outro traço da filosofia em questão é a primazia pelo respeito às diferenças individuais e coletivas. Os conflitos, por vezes, podem se dar em decorrência das diferentes opiniões e orientações de determinados grupos sociais que coexistem, o que pode fazer com que pensamentos divergentes gere discriminação e intolerância. Nos ditames da Polícia Comunitária, o agente público não pode fazer quaisquer distinções ou deixar que posicionamentos pessoais dialéticos comprometam um tratamento igualitário a todos os cidadãos. Deve, ao contrário, fazer valer sua legitimidade para fomentar o respeito aos direitos de todos, mediando eventuais conflitos de interesse das pessoas, objetivando uma convivência mais harmoniosa.

Outra característica da Polícia Comunitária consiste no respeito à livre manifestação, com o estímulo à participação popular nas questões pertinentes à melhoria da qualidade de vida na localidade, sobretudo, quanto à Segurança Pública.

Por fim, uma última importante premissa de tal modelo diz respeito à garantia da plenitude dos direitos à cidadania. Segurança Pública e cidadania caminham sempre juntas e o cidadão somente pode ser plenamente qualificado como tal a partir da efetiva participação na construção e aprimoramento das condições do ambiente em que coexiste ao lado das demais pessoas.

Nesse particular, no entanto, cumpre destacar que a cidadania não representa somente direitos. Portanto, a noção de Segurança Pública, constitucionalmente positivada em nosso ordenamento jurídico e fomentada pela Polícia Comunitária, estimula o indivíduo a participar da identificação de problemas e da busca por soluções nas comunidades, mas também a assumir suas responsabilidades individuais para a construção de uma sociedade mais segura.

Como exposto nesta seção, a Polícia Comunitária representa a quebra do paradigma de atuação policial na forma tradicional, aproximando polícia, Poder Público e comunidade, mantendo uma relação mais estreita, possibilitando a segurança necessária para a obtenção de informações úteis aos agentes públicos sobre os problemas enfrentados em uma localidade, bem como os anseios e as prioridades, não só quanto aos problemas de Segurança Pública, mas também referentes a outros aspectos da vida em sociedade, capazes de afligir a paz e a tranquilidade dos cidadãos.

Destarte, deve-se entender a sociedade como um ambiente permeado por diversos sistemas que requerem uma atuação integrada e o envolvimento das diferentes instituições públicas e privadas, das Pessoas Políticas e dos Poderes da República, sobretudo com a participação da sociedade, como preconiza a Polícia Comunitária. Tal enfoque representa

valorosa alternativa para a melhoria na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, mormente, no que diz respeito às ações na área da Segurança Pública, temática que será abordada na próxima unidade deste trabalho.

5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

Como precedentemente apresentado, através de uma interpretação em sentido amplo, a Administração Pública reúne diversos organismos administrativos, desempenhando o planejamento, organização, direção e o controle de bens e serviços públicos disponibilizados ao cidadão, em prol da fruição de interesses gerais e sociais, sob um regime jurídico derogatório do direito privado. Através das atividades que o Estado exerce direta ou indiretamente, almeja-se a satisfação das necessidades públicas, mediante procedimentos típicos do direito público, abrangendo o papel desempenhado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ademais, observou-se que, dentre os serviços públicos considerados essenciais, indubitavelmente, encontra-se os de segurança, visto que opera influências diretas sobre importantes direitos e garantias constitucionais do ser humano, a exemplo dos direitos à vida, liberdade, incolumidade física etc. Nesse contexto, em meio ao aumento da criminalidade e consequente sensação de insegurança, vive-se um momento de mudança de paradigma, onde o modelo tradicional com medidas de polícia essencialmente reativas vem sendo gradualmente substituído por uma atuação administrativa marcada pelo fomento à ações de integração entre os diversos órgãos do sistema de segurança, ombreados a outras instituições e, principalmente, à sociedade civil.

Destarte, a presente unidade tem por escopo a discussão sobre a atuação integrada na Segurança Pública, como alternativa eficaz para a garantia de mais tranquilidade e ordem para a convivência em sociedade. Para tanto, apresentar-se-á como exemplo a experiência vivenciada em caráter experimental na Região Metropolitana de São Luís e os resultados obtidos depois de decorrido um ano de atuação.

5.1 Abordagem Sistêmica na Segurança Pública

A realização de estudos com base nos sistemas tem sua origem no final da década de 1950, momento em que o biólogo alemão Ludwing von Bertalanffy elaborou, acompanhando os avanços na Biologia, uma teoria de caráter interdisciplinar cujo objetivo era transpor os entraves advindos de cada ciência e, ao mesmo tempo, promover princípios que pudessem ser aplicados às demais áreas do conhecimento. Essa teoria foi denominada Teoria Geral dos

Sistemas (TGS)¹² e conferia a característica de permeabilidade às ciências, ou seja, defendia a eliminação de suas fronteiras e o preenchimento das lacunas entre elas.

O termo sistema é costumeiramente utilizado para definir a inter-relação de partes de um todo em um processo produtivo, com a intenção de obter determinado resultado. Sendo assim, uma estrutura sistêmica é formada por partes integradas que possuem características definidas, desempenhando ações que, interdependentes, geram como o produto energia, matéria, bens ou serviços.

A compreensão sistêmica requer, desse modo, a identificação de elementos dentro de um contexto (ambiente), percebendo o papel que cada um desempenha e as relações que se estabelecem, por fim, verificando-se o produto de seu funcionamento, como também aspectos que servem como ponto de avaliação, retroalimentando o sistema a que pertencem.

Figurando como um dos aspectos principais da vida em sociedade, nos dias atuais, todos os olhares se voltam para a Segurança Pública e, nesse particular, geralmente, incorre-se no erro de considerar as instituições policiais como as únicas responsáveis pela insegurança e crescimento da criminalidade que aflora pelo país. No entanto, é a partir da interpretação ampliada do artigo 144 da Constituição Federal, superando-se o reducionismo em se conceber a segurança como papel somente da polícia, que este segmento público deve ser analisado, conclamando-se as diversas instituições e a sociedade para a assunção de seu papel como protagonistas das questões de segurança e ordem pública. Nesse sentido, Sales (2015, p. 4):

Cumpre trazer para o contexto social as diversas organizações públicas encarregadas de fazer a preservação da ordem pública e, assim, compreender como funciona o sistema de segurança pública. O sistema somente terá essas características se realmente tiver seus entes e suas instituições interligadas num objetivo único, assim como ele próprio deve estar em sintonia com os demais sistemas do estado [...].

A premissa maior de uma atividade sistêmica é, destarte, a atuação interdependente de suas partes. São suas relações de organização e coordenação que catalisam a produção de bons resultados, produtos que certamente não teriam os mesmos caracteres se decorrentes de processos isolados. Nessa esteira, segundo Marcineiro (2009, p. 56):

As propriedades sistêmicas são destruídas quando um sistema é dissecado em elementos isolados, ou seja, não encontraremos as propriedades do Sistema de Segurança Pública nos diversos órgãos que o compõem, isoladamente. Por outro

¹² A Teoria Geral dos Sistemas baseia-se na análise das relações de dependência entre as disciplinas, bem como no estudo das necessidades de interação existentes entre as mesmas. Assim, o isolamento e a parcialidade, agentes que contribuem para um desconhecimento ou estranhamento mútuo por parte dos ramos do conhecimento, dão lugar a um estudo onde os objetos (sejam sociais, físicos, biológicos, etc.) são tratados como elementos de um mesmo conjunto: o sistema.

lado, não haverá sistema de segurança pública se os órgãos que deveriam compô-lo estiverem agindo isoladamente, sem a necessária inter-relação. Há, portanto, a perda da propriedade do sistema, cujos benéficos efeitos são pretendidos na preservação da ordem pública.

À medida que os entes da Administração Pública realizam diversas atividades e serviços direcionados à fruição dos interesses e necessidades da coletividade, visando à garantia do bem comum, a abordagem sistêmica na Segurança Pública figura como alternativa que possibilita o alcance de resultados satisfatórios no que se refere à redução dos índices de criminalidade, contribuindo para a harmonização das relações sociais. No complexo ambiente que é a sociedade vários atores devem integrar o sistema da Segurança Pública, tais como o Ministério Público, o Poder Judiciário, órgãos de trânsito, instituições de proteção ao meio ambiente e ao cidadão e, até mesmo, as instituições do Sistema Penal.

Por outro lado, sabe-se que a omissão ou mesmo a carência do Estado na propositura de políticas de inclusão em suas diversas áreas de administração, tais como educação, cultura, saúde, infância e juventude, urbanismo, meio ambiente, dentre outras, pode gerar como consequência o aumento nos índices de criminalidade e violência, desencadeando a insegurança pública. Por isso, deve o Poder Público elaborar políticas dotadas de um caráter sistêmico, exercidas de forma proativa e com maior envolvimento das instituições encarregadas de tais setores.

A luz dos ensinamentos de Marques (2015), para a consecução de tal objetivo, podem ser vislumbradas algumas diretrizes-chave, dentre as quais:

- a) A orientação das políticas na área de Segurança Pública deve partir de uma boa base de dados, produzindo-se um diagnóstico correto a respeito da natureza e da dimensão dos problemas a serem enfrentados quanto à segurança em uma localidade;
- b) A opção por uma estratégia de prevenção da criminalidade e da violência deve constituir a essência dos programas de Segurança Pública, sobretudo municipais;
- c) As iniciativas em Segurança Pública devem desenvolver-se a partir de uma rede de atores sociais, englobando os diferentes serviços oferecidos pelo Estado, entre eles, as agências públicas de policiamento, até as agências privadas e os próprios cidadãos;
- d) Deve-se buscar a modificação do modelo reativo por uma forma de atuação mais ampliativa, concebendo-se o próprio papel dos órgãos de Segurança Pública na afirmação de estratégias preventivas junto à comunidade.

Com a implementação de tais vetores de ação, aliados à construção de uma sólida base de dados socioeconômicos e, especialmente, criminais e de violência de uma determinada localidade, a Administração Pública poderá atuar de forma planejada no fenômeno da

prestação do serviço público ao cidadão, sobretudo na área da Segurança Pública. Assim, além de se obter uma padronização de linguagens e procedimentos nas ações de orientação, disciplinamento e fiscalização de atividades nos mais diversos setores, melhorando a qualidade de suas atividades precípuas, as instituições poderiam realizar ações integradas, envolvendo a sociedade civil, a iniciativa privada e as instituições de ensino e pesquisa, sendo possível o alcance de mudanças e aprimoramentos nas políticas públicas destinadas à Segurança Pública, potencializando-se a eficiência desta enquanto sistema social direcionado ao cidadão.

A partir do enfoque sistêmico da segurança, bem como com o uso das noções preconizadas pela filosofia de Polícia Comunitária, algumas experiências têm sido proveitosas no Brasil e é nesse contexto que, a seguir, apresentar-se-á a iniciativa idealizada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão em curso desde o início do ano de 2015, na região metropolitana de São Luís.

5.2 Atuação integrada na Segurança Pública: experiência na Região Metropolitana de São Luís

A tutela difusa da Segurança Pública como objeto de atuação das instituições do Poder Público exige a análise interdisciplinar das causas da criminalidade e violência. Somente desse modo será possível a esses atores institucionais identificar e promover políticas públicas adequadas a cada realidade, capazes de ocasionar melhorias efetivas na sensação de segurança dos cidadãos ali existentes, especialmente em localidades marcadas pela vulnerabilidade.

Nessa esteira, de acordo com Cavalcante Neto (2013, p. 59):

É preciso saber que, quando as polícias, o Ministério Público, o Judiciário e o sistema carcerário precisam agir, é porque os mecanismos informais de controle da sociedade falharam. É bem verdade que inexistente sociedade sem crime, mas é preciso controlá-lo em patamares aceitáveis de convivência.

Portanto, uma vez contrariados os padrões de normalidade na convivência social e, com isso, comprometida a paz e a tranquilidade pública, o Estado, por meio de todos os seus órgãos, especialmente aqueles que exercem as medidas de polícia, tem o dever de agir preventiva e reativamente com o intuito de garantir a segurança da coletividade e a tutela das liberdades individuais.

Partindo de tais pressupostos, sob a coordenação do Ministério Público do Estado do Maranhão, através da 1ª e 2ª Promotorias de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial (PJCEAP), diversas instituições da Administração Direta e Indireta, aliadas a instituições de

ensino, pesquisa, bem como a setores da sociedade civil organizada, vem desenvolvendo ações integradas desde o início do ano de 2015. Através da realização de um trabalho interinstitucional junto à sociedade, partindo da padronização de diretrizes e condutas, bem como da atuação conjunta no disciplinamento de áreas delimitadas, tais instituições têm buscado a redução dos indicadores criminais em tais localidades.

5.2.1 Metodologia

Em meio à constatação de um cenário permeado por aspectos de desordem urbana, com o objetivo de realizar a apuração de irregularidades na concessão de licenças pelos órgãos públicos, além de possíveis omissões na fiscalização dessas autorizações para o funcionamento das atividades comerciais e de serviços na área compreendida entre a Avenida Litorânea e as áreas da Ponta D'areia e Laguna da Jansen, as referidas promotorias, instauraram no dia 03 de fevereiro de 2015 o Inquérito Civil nº 01/2015-1ª e 2ª PJCEAP, formalizado através de portaria de mesma numeração.

Inicialmente, figuraram como representadas no referido procedimento as seguintes instituições: Blitz Urbana, Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão (CBMMA), Polícia Militar do Maranhão (PMMA), Prefeitura de São Luís, Polícia Civil do Maranhão (PCMA) e Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSPMA), bem como foram notificados para prestar esclarecimentos enquanto investigados o Secretário titular da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH), a Delegada Titular da Delegacia de Costumes e o Comandante da Companhia de Polícia Militar de Turismo Independente (CPTur Ind).

Durante a primeira audiência, presentes os agentes públicos mencionados, foram identificadas, dentre outras, as seguintes situações de irregularidade:

- a) Dificuldade na fiscalização técnica dos eventos e estabelecimentos;
- b) Barracas e outras edificações em situação de desgaste estrutural e desprovidas de sistemas de prevenção e combate a incêndio;
- c) Entraves procedimentais e conflitos de competência entre os órgãos quanto à expedição de licenças para eventos de diversão pública, bares, casas de *show* e congêneres, bem como deficiências na fiscalização de seus termos, tais como o horário de funcionamento;
- d) Poluição sonora e perturbação do sossego público;
- e) Ocupação desautorizada de passeios públicos por bares, restaurantes e vendedores ambulantes, como canteiros e calçadas;
- f) Poluição ambiental decorrente do mau acondicionamento de resíduos;

g) Comercialização ilegal de bebidas alcóolicas, tráfico de drogas e denúncias de prostituição no entorno de postos de combustível, dentre outros entraves.

Além disso, com o intuito de caracterizar estatisticamente o ambiente quanto à Segurança Pública, o Centro Integrado de Operações de Segurança (CIOPS) apresentou relatório contendo o resumo das principais ocorrências no período de agosto a dezembro de 2014 nas localidades da Ponta D'Areia, Laguna da Jansen e na Avenida Litorânea.

Em razão dos indicadores apresentados pelo referido Centro de Operações e em meio a todas as problemáticas identificadas, foram traçadas estratégias de trabalho pautadas na atuação conjunta das instituições, desde a fase de planejamento até a avaliação. A iniciativa materializou diversas ações de campo, tais como: a Instauração de Processos Administrativos individualizados; reuniões setoriais com promotores de eventos e donos de estabelecimentos; desocupação de espaços públicos e demolições de edificações irregulares (Foto 01); fiscalização do comércio informal (Foto 02); expedição de notificações, assim como a realização de operações de policiamento de trânsito direcionadas ao combate ao tráfico de drogas, porte ilegal de arma de fogo e embriaguez ao volante (Foto 03). Ademais, na região da Laguna da Jansen e da Ponta D'Areia, alguns proprietários de bares e restaurantes tiveram seus estabelecimentos fechados temporariamente, até a regularização das suas atividades.

Foto 01 – Ação de demolição de edificação irregular



Fonte: arquivo do autor

Foto 02 – Fiscalização do Comercio informal



Fonte: Arquivo do autor

Foto 03 – Operação de Trânsito



Fonte: Polícia Militar do Maranhão

Além das ações apontadas, a Secretaria de Estado da Segurança Pública, através do CIOPS realizou o acompanhamento das áreas por meio do sistema de videomonitoramento da região metropolitana, bem como procedeu a quantificação periódica dos registros de ocorrência, ao passo que se constituiu uma agenda permanente de reuniões de avaliação

posteriores a cada ação desempenhada (Foto 04), consubstanciadas pelos dados estatísticos fornecidos pelo Centro de Operações.

Foto 04 – Reunião de avaliação



Fonte: arquivo do autor

A delimitação dessas estratégias culminou com a formação de uma verdadeira Força-Tarefa, com vistas ao desenvolvimento de uma série de intervenções voltadas ao disciplinamento de tais áreas-piloto, inicialmente denominadas “Operação Asfixia”. Acerca da delimitação das localidades, optando-se pelas áreas compreendidas entre a Litorânea, Ponta D'areia e Laguna da Jansen, o critério adotado consistiu no fato de serem lugares com extensão territorial reduzida e em virtude de se qualificarem como produtos turísticos locais, juntamente com Centro Histórico de São Luís onde também transcorreram ações complementares às já desenvolvidas por órgãos de proteção, a exemplo do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A escolha de tais espaços impossibilitaria ainda o direcionamento de críticas por parte de setores da sociedade e da imprensa ao Poder Público, refutando-se a argumentação de que este somente realiza medidas de polícia e ações de fiscalização em áreas periféricas da Cidade, atingindo somente as faixas populacionais menos favorecidas.

Ao longo de um ano de atuação, foram empreendidas diversas ações articuladas, estratégias que contaram como a inserção de um número crescente de novas instituições participantes a cada semana, tais como: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM), Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT), Instituto Maranhense de Estudos Sociocartográficos (IMESC), Blitz Urbana, Universidade Ceuma (UNICEUMA),

Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Instituto de Criminalística (ICRIM), Guarda Municipal de São Luís, dentre outras (Foto 05).

Foto 05 – Representantes das Instituições do Poder Público



Fonte: arquivo do autor

5.2.2 Resultados Obtidos

Após análise pormenorizada dos fatos que se apresentaram no curso do inquérito, a Instituição ministerial constatou que a conduta dos investigados não ofendeu a probidade administrativa, considerando-se como fatores entrópicos que levaram ao cenário inicial os entraves encontrados na seara procedimental dos órgãos públicos na fiscalização de estabelecimentos, visto que atuavam isoladamente.

A partir da definição de estratégias integradas e da padronização de condutas, as operações realizadas durante todo o ano de 2015 e continuadas no ano de 2016 apresentaram resultados bastante significativos, notadamente quanto ao combate à ocupação irregular do espaço público, poluição sonora, desordem pública, além da redução dos registros referentes ao tráfico de drogas, alcoolemia, embriaguez ao volante, dentre outros aspectos diretamente relacionados com a necessidade de efetiva fiscalização pelo Poder Público.

Consubstanciando a efetividade das ações, a seguir, apresentar-se-á um quadro comparativo contendo as vinte e seis modalidades infracionais consideradas mais importantes para efeito de acompanhamento estatístico pelo Centro Integrado de Operações de Segurança dentro do inquérito civil ora em análise (Quadro 01). Tais variáveis representam as principais

ocorrências registradas em localidades onde há concentrações de público, característica essencial das localidades-piloto para a atuação do grupo de trabalho interinstitucional. Os registros apresentados referem-se ao período correspondente ao ano anterior às ações comparado ao período de um ano de trabalho conjunto.

Quadro 01 – Comparativo do total de ocorrências entre o ano anterior e o primeiro ano de trabalho integrado (por tipo de ocorrência)

TIPO DE OCORRÊNCIA	03.02.2014 a 03.02.2015	%	03.02.2015 a 03.02.2016
AMEAÇA	28	-7%	26
ARROMBAMENTO	36	-19%	29
ATROPELAMENTO	8	-75%	2
AVERIGUAÇÃO	297	-18%	243
CHOQUE	11	-64%	4
COLISÃO	35	-37%	22
COND. DE VEÍCULO EM EST. DE EMBRIAGUEZ	14	0%	14
CONDUTA INCONVENIENTE	58	-2%	57
DANO/DEPREDAÇÃO	13	-62%	5
DESACATO	11	-9%	10
DESOBEDIÊNCIA	1	100%	2
DIREÇÃO PERIGOSA	14	7%	15
DISPARO DE ARMA DE FOGO	15	-53%	7
ESTUPRO	1	-100%	0
FURTO	53	-19%	43
HOMICÍDIO COM ARMA DE FOGO	7	-86%	1
LESÃO CORPORAL	57	-35%	37
PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO ALHEIO	57	-39%	35
PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO	2	50%	3
PROVOC. DE TUMULTO	22	-50%	11
ROUBO	140	-22%	109
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	2	-100%	0
TENTATIVA DE ROUBO	9	-100%	0
TRÁFICO DE ENTORPECENTES	17	-53%	8
USUÁRIO DE ENTORPECENTE	20	-40%	12
VIAS DE FATO	21	-48%	11
Total Geral	949	-26%	706

Fonte: CIOPS (2016, p. 1)

A partir da ilustração, constata-se que houve redução significativa em quase todas as variáveis consideradas como amostra, a não ser nas ocorrências de porte ilegal de arma de fogo, desobediência e direção perigosa, as quais sofreram aumento em uma unidade em seus registros. Considerando-se a totalidade de ocorrências captadas, nota-se que das 949 situações

registradas pelo CIOPS no ano anterior aos trabalhos, obteve-se a redução no ano seguinte para 706 registros, refletindo, assim, uma queda percentual de 26% no total de ocorrências.

Observando-se os percentuais de variação, nota-se que modalidades como as ocorrências de atropelamento, choque, dano, desobediência, bem como homicídio e estupro obtiveram reduções em percentuais acima de 60%, denotando resultados bastante satisfatórios nas ações.

Ao seu turno, agrupando-se tais variáveis a partir do critério da localidade em que se deram as ações, o Quadro 02 aponta os seguintes quantitativos:

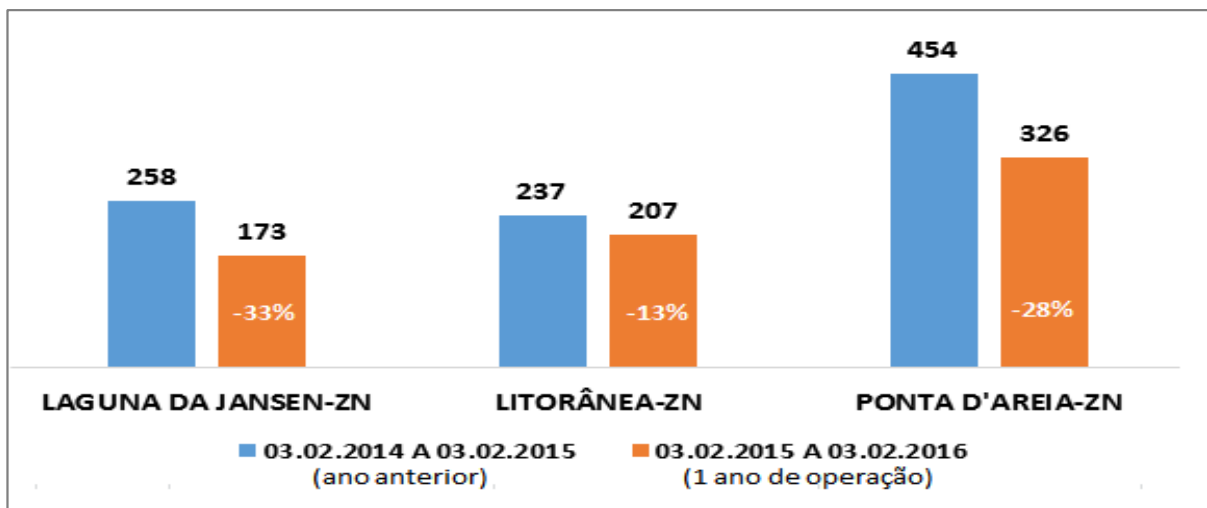
Quadro 02 – Comparativo do total de ocorrências entre o ano anterior e o primeiro ano de trabalho integrado (por localidade)

LOCALIDADE	03.02.2014 A 03.02.2015	%	03.02.2015 A 03.02.2016
LAGUNA DA JANSEN-ZN	258	-33%	173
LITORÂNEA-ZN	237	-13%	207
PONTA D'AREIA-ZN	454	-28%	326
Total Geral	949	-26%	706

Fonte: CIOPS (2016, p. 2)

A partir dos quantitativos acima, pode-se verificar que houve considerável redução das ocorrências em todas as três localidades onde foram realizadas as operações pelos agentes públicos. A ilustração seguinte (Gráfico 01) expõe tais quantitativos, projetando em termos percentuais as reduções obtidas nas respectivas áreas:

Gráfico 01 – Comparativo do total de ocorrências entre o ano anterior e o primeiro ano de trabalho integrado (percentual por localidade)

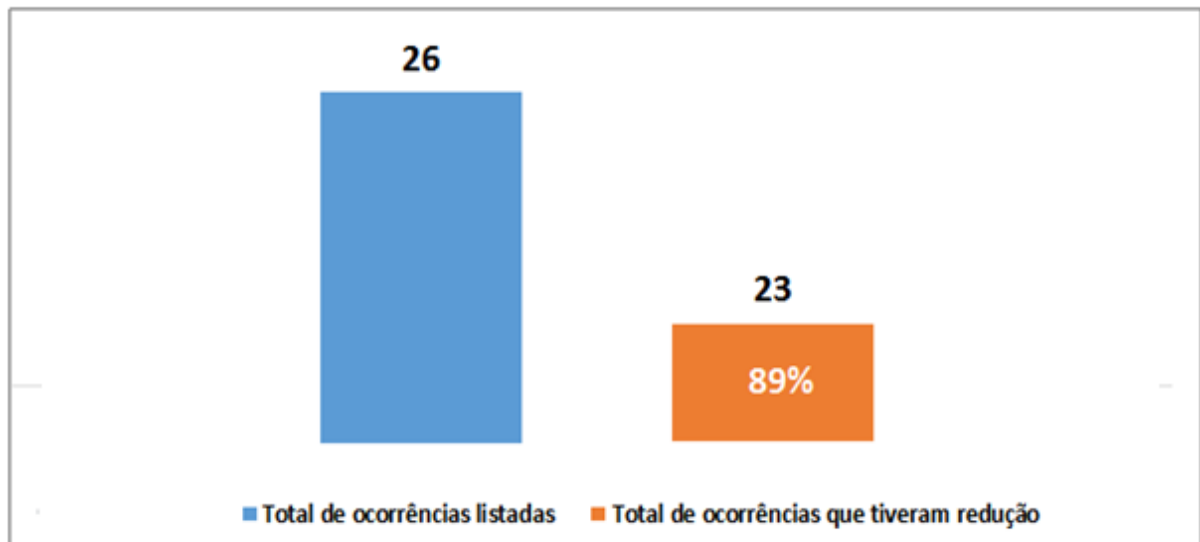


Fonte: CIOPS (2016, p. 2)

Comparando-se os totais de registros do ano anterior ao inquérito em relação ao primeiro ano de operação, observa-se que houve reduções de 33%, 13% e 28% respectivamente para as áreas da Laguna da Jansen, Av. Litorânea e Ponta D'Areia. Neste aspecto, cumpre destacar que a última localidade apresentou-se como a área detentora dos maiores índices no ano anterior (454 registros), vivenciando uma redução de quase 30%.

Por fim, através do Gráfico 02, apresenta-se o total de variáveis listadas, comparadas ao quantitativo que apresentou redução após um ano de trabalho integrado das instituições:

Gráfico 02 – Comparativo do total de variáveis listadas e total que apresentou redução no primeiro ano de trabalho integrado



Fonte: CIOPS (2016, p. 2)

O gráfico expressa que, das 26 modalidades analisadas pelo CIOPS ao longo do período, 23 delas sofreram redução após o primeiro ano de trabalho, representando, assim, 89% das variáveis estudadas. Depreende-se, portanto, que a atuação sistêmica dos agentes públicos ocasionou, de fato, a melhoria dos índices referentes à Segurança Pública nas áreas de estudo. Ademais, resta evidente que, a partir da integração das instituições, as ações por elas realizadas no combate às irregularidades mostraram-se mais eficientes, se comparadas às ações anteriores, desempenhadas de modo isolado.

Quanto ao aspecto jurídico, em se tratando do objeto do procedimento instaurado, ao final dos trabalhos, o Ministério Público constatou que não houve ofensa à probidade administrativa por parte das autoridades, haja vista que a caracterização das condutas tipificadas como Atos de Improbidade Administrativa, previstas nos artigos 9º a 11 da Lei nº

8.429/92¹³, e a consequente a aplicação das sanções previstas, exige como elemento fundamental o dolo, o que não se constatou no caso em tela, não sendo proposta ação por ato de improbidade contra os mesmos.

A partir da iniciativa de integração, novas alternativas já estão sendo estudadas pelo grupo, a exemplo da implementação do mapeamento de ocorrências de crimes contra a vida por meio do geo-referenciamento, utilizando-se de bancos de dados de instituições públicas e mesmo de agências com personalidade jurídica de direito privado. Além disso, as instituições têm buscado a integração com os Poderes Judiciário e Legislativo, realizando audiências públicas (Foto 05) e reuniões visando o maior fortalecimento das ações.

Foto 06 – Audiência pública na Câmara Municipal de São Luís



Fonte: arquivo do autor

Ademais, destaca-se também como resultados operacionais: a padronização de procedimentos para retirada de licenças e autorizações por parte dos promotores de evento e proprietários de estabelecimentos comerciais, a partir do alinhamento de condutas das instituições administrativas; fixação dos horários-limite para o funcionamento de tais eventos,

¹³ A referida lei versa sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional e dá outras providências. O artigo 9º aponta os atos que importam enriquecimento ilícito a partir da auferição de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade. O artigo 10 traz os atos que geram lesão ao erário, ensejando perda patrimonial, mediante desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades. Por sua vez, o artigo 11 define os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

em meio a uma maior conscientização de tais profissionais; definição de procedimentos de controle quanto à emissão de ruído, comercialização de bebidas alcoólicas, tráfego no entorno, dentre outros elementos relacionados aos eventos de diversão pública, dentre outros.

Outrossim, através dos bons resultados obtidos com a experiência em comento, novas alternativas estão em fase de planejamento em prol da melhoria da Segurança Pública e do trabalho das instituições do Poder Público. Nesse contexto, ressalta-se a existência de projetos no sentido que as Promotorias de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério público do Maranhão passem a receber a denominação de Promotorias de Segurança Pública, com atuação inicial na Capital e, posteriormente, no interior do Estado. Tal proposta visa fortalecer ainda mais ações em meio à importância que a proteção difusa da Segurança Pública assume na atualidade. Além disso, encontra-se em fase de elaboração a carta acústica de São Luís, documento que apresentará um diagnóstico acerca da emissão de ruídos nos bairros da cidade, cujo mapeamento sonoro está concluído nas áreas que foram objeto de atuação no presente inquérito civil público.

Mais importante que o alcance dos resultados apresentados, observou-se quão significativa é a contribuição da atuação integrada dos órgãos da Administração e a potencialidade que tal integração pode conferir aos serviços públicos, especialmente, os relacionados à Segurança Pública. O resultado maior do inquérito instaurado pela Instituição Ministerial consistiu no fortalecimento da cooperação institucional, tendo como premissas mestras as garantias fundamentais da vida e liberdade, com vistas à melhoria da Segurança Pública e a convivência harmoniosa em sociedade.

6 CONCLUSÃO

Ao longo das páginas deste estudo, observa-se que a Administração Pública pode ser entendida sob vários sentidos, contemplando desde os entes públicos e pessoas jurídicas que planejam e executam a função administrativa, como também designando a própria essência das atividades exercidas pelos referidos entes, direcionadas ao atendimento de interesses de natureza pública, econômica, bem como voltadas à fruição das necessidades mais urgentes da coletividade. Consiste ainda no conjunto de funções necessárias para organizar a administração do Estado em todas as suas instâncias, funções essas regidas a partir da obediência às disposições de um sistema normativo, mormente, respeitando-se os primados da legalidade e do interesse social como força matriz e motriz do regime-jurídico administrativo.

Para o atendimento de tais necessidades, a Administração Pública estrutura-se através dos órgãos da Administração Direta e Indireta e suas rotinas e procedimentos manifestam-se por conta da atuação de agentes públicos. Tais profissionais representam instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, realizando o serviço público em nome daquela, ainda que em caráter apenas ocasional, sob as espécies de agentes políticos, servidores estatais ou mesmo particulares em colaboração com o poder público. No cumprimento de suas responsabilidades, essas pessoas físicas, além da obediência às funções de seus cargos, conforme o regime jurídico vigente, devem prezar pelo fiel seguimento aos princípios constitucionalmente estabelecidos.

Representando objeto resultante da atuação da Administração Pública ao cidadão, através de seus agentes, figuram os serviços públicos, os quais podem ser analisados sob dois sentidos, significando todas as atividades do Estado, independentemente da natureza, seja ela administrativa, judicial ou legislativa, de fomento, intervenção ou de polícia; como também, referindo-se à prestação direta de serviços e utilidades ao cidadão individualmente. Em meio à grande divergência doutrinária, resta adequado considerar todas as interpretações como aceitáveis, apenas graduando-se de forma decrescente os conceitos, desde a concepção mais ampla, até a noção mais restrita.

Especificamente em relação à Segurança Pública, nota-se que o legislador constituinte estabeleceu taxativamente no artigo 144 as instituições a quem coube o dever de garantir tal direito à sociedade. No entanto, em meio aos processos de crescimento desestruturado das cidades, aumento nos índices de violência e criminalidade, assim como em meio a dificuldades no sistema penal formal brasileiro, faz-se imprescindível a conjugação de esforços emanados dos mais diversos atores sociais, adotando-se uma interpretação mais

ampliativa do texto constitucional no que se refere à Segurança Pública, notadamente, interpretando-a como responsabilidade efetiva de todos os cidadãos, entidades e organizações.

Nessa esteira, fomentá-la requer não somente investimentos na aquisição de recursos materiais, humanos e qualificação das Forças de Segurança constitucionalmente previstas, mas também demanda a abertura de canais de diálogo entre os diversos entes que possuem atribuições de fiscalização e disciplinamento, ou seja, que constituam células dotadas de poder de polícia, integrando neste ambiente outras diversas instituições igualmente importantes, como os institutos de pesquisa científica, as universidades, órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Ministério Público, além da própria sociedade civil. Uma atuação sistêmica e coordenada de tais atores apresenta-se capaz de resultar um trabalho mais eficiente, configurando um cenário propício para a redução dos índices de violência e criminalidade, especialmente em grandes regiões. A filosofia de Polícia Comunitária consiste em estratégia organizacional relevante nesse contexto, mormente, em meio à busca por uma maior democratização das instituições e do serviço público.

A partir da experiência vivenciada em áreas da região metropolitana de São Luís, constata-se que diversas instituições da Administração e setores da sociedade civil organizada vêm desenvolvendo ações integradas desde o início do ano de 2015. Em meio à constatação de um diagnóstico negativo na Segurança Pública – decorrente de dificuldades de comunicação institucional, ausência de banco de dados e atuações isoladas –, através da realização de um trabalho integrativo, partindo da padronização de diretrizes e condutas, bem como da atuação conjunta no disciplinamento de áreas previamente delimitadas, uma nova proposta de atuação institucional vem sendo desenvolvida por um grande grupo de trabalho composto por vários órgãos do Poder Público e de natureza privada, visando à redução dos indicadores criminais.

Verifica-se, pois que, depois de decorrido um ano desde a implantação dessa sistemática de trabalho, a proposta de atuação integrada de tais instituições do Poder Público, de fato, mostra-se alternativa viável para a redução da violência e criminalidade na região metropolitana de São Luís. Resultou, ainda, em uma prestação mais eficiente do serviço público se comparada à que cada um desses órgãos isoladamente desempenharia ao cidadão, especialmente no ambiente da Segurança Pública.

Por fim, a partir da premissa de que a Segurança Pública é um dever do Estado, mas também, uma responsabilidade de todos, deve esta ser efetivamente concebida como matéria cuja tutela é constitucionalmente difusa. Tal concepção, levada a efeito com o trabalho institucional integrado do Poder Público, poderá anunciar novas alternativas e metodologias

de ação aos agentes públicos encarregados da gestão desse serviço fundamental para a coletividade. A abordagem sistêmica possibilita, nesse contexto, um melhor diagnóstico acerca dos principais entraves que as instituições do Poder Público enfrentam atualmente no ambiente da Segurança Pública, revelando novas perspectivas para o fomento da prestação eficiente desse serviço ao cidadão.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- BENTHAM, Jeremy et al. **O Panóptico**. TOMAZ, Tadeu (Org.). Traduções: Guacira Lopes Louro, M. D. Magno, Tomaz Tadeu. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. **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, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 29 jun. 2016.
- _____. **Lei nº 4.898 de 09 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, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- _____. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 29 jul. 2016.
- _____. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- _____. **Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 28 abr. 2016.
- _____. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 30 abr. 2016.
- _____. **Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 02 mai. 2016.
- _____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº

11.111, 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 08 mai. 2016.

CAVALCANTE NETO, Miguel Libório. **O Relacionamento Social durante a Atividade de Policiamento**. In: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Curso nacional de Multiplicador de polícia comunitária**. 5.ed. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013.

CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA (CIOPS). **Relatório Comparativo nas Áreas da Laguna da Jansen, Litorânea e Ponta D'Areia**: atuação conjunta das forças de segurança. São Luís, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para Concursos**. 4.ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013.

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

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**: a defesa do estado democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2016**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/atlas_da_violencia_2016_ipea_e_fbsp.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Geovane Cardoso. **Polícia Comunitária**: Evoluindo a Polícia do XXI. Florianópolis: Insular, 2005.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARQUES, José Cláudio Cabral. **Promotorias de Justiça e Segurança Pública**. Projeto apresentado ao colégio de procuradores do MPEMA. São Luís: CAOP Criminal, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. **Poder de Polícia na Atualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

NUNES, Maria Emília Naves. **Interesse Público e Interesse Social**. Revista Virtual Faculdade de Direito Milton Campos, 2010. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/mariaemilianavesnunesinteressepublicointeressesocial.pdf>> Acesso em: 04 ago. 2016.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SALES, Josinei Ramos. **A Polícia Comunitária como Instrumento de Proximidade e o Papel do Cidadão no Contexto da Segurança Pública**. 2015.27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Gestão de Segurança Pública) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. Caracas, Venezuela, the most violent city in the world. Disponível em: <<http://www.seguridadJusticiaypaz.orgmx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/231-caracas-venezuela-the-most-violent-city-in-the-world>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H. **Policimento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo**. São Paulo: Edusp, 2002.

TROJANOVICZ, Robert; BUCQUEROX, Bonnie. **Policimento Comunitário: Como Começar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Policialerj, 1999.