

Regulação da Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública: uma análise inovadora

Regulation of the Ostensible Police for the Preservation of Public Order: an innovative analysis

Maurício Paraboni Detoni – PMRS/UFSC – alodetoni@gmail.com

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade de regulação da Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública, função atribuída pela Constituição Federal de 1988 e reforçada pela Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (Lei nº 14.751/2023), mas que permaneceu por mais de três décadas sem detalhamento normativo. A lacuna histórica de regulamentação é identificada como oportunidade de inovação institucional, permitindo que a Polícia Militar transcenda o policiamento ostensivo e atue de forma plena nas quatro fases do poder de polícia administrativa: ordem, consentimento, fiscalização e sanção. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa documental e normativa, com abordagem qualitativa e revisão sistemática da literatura aplicada aos textos legais e normas de inovação, buscando correlacionar fundamentos jurídicos com uma proposta regulatória inovadora. Os resultados indicam que a ausência de marco regulatório limitou a efetividade da missão constitucional da Polícia Militar, e a proposta de criação de instrumentos como o Alvará de Prevenção da Ordem Pública (APOP) e o Certificado de Licenciamento da Polícia Militar (CLPM) representam um modelo normativo inovador. Conclui-se que a regulamentação não se restringe a uma atualização legal, mas gera valor público ao fortalecer a atuação da Polícia Militar, ampliando a confiança social, racionalizando recursos e assegurando maior proteção ao cidadão, consolidando um modelo preventivo e adaptável às demandas contemporâneas da segurança pública.

Palavras-chave: Polícia Militar. Inovação. Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública. Regulação. Segurança Pública.

Abstract: This paper aims to analyze the possibility of regulating the Public Order Preservation Police, a function assigned by the 1988 Federal Constitution and reinforced by the National Organic Law of the Military Police (Law No. 14,751/2023), but which remained for more than three decades without regulatory detail. The historical regulatory gap is identified as an opportunity for institutional innovation, allowing the Military Police to transcend overt policing and fully operate in the four phases of administrative police power: order, consent, oversight, and sanction. The study was developed through documentary and normative research, with a qualitative approach

and a systematic literature review applied to legal texts and innovation standards, seeking to correlate legal foundations with an innovative regulatory proposal. The results indicate that the lack of a regulatory framework has limited the effectiveness of the Military Police's constitutional mission, and the proposed creation of instruments such as the Public Order Prevention Permit (APOP) and the Military Police Licensing Certificate (CLPM) represent an innovative regulatory model. It is concluded that the regulation is not limited to a legal update, but generates public value by strengthening the actions of the Military Police, increasing social trust, rationalizing resources and ensuring greater protection for citizens, consolidating a preventive model that is adaptable to the contemporary demands of public security.

Keywords: Military Police. Innovation. Ostensive Police for the Preservation of Public Order. Regulation. Public Safety.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seu artigo 144, §5º, atribui às Polícias Militares a responsabilidade pela polícia ostensiva e pela preservação da ordem pública, estabelecendo sua centralidade no sistema de segurança pública brasileiro. Complementarmente, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (Lei n.º 14.751/23) consolidou essa função, reconhecendo a Polícia Militar como indispensável à proteção dos direitos fundamentais, à incolumidade das pessoas e do patrimônio, à ordem pública e ao regime democrático. Nesse sentido, a legislação vigente não apenas delimita competências, mas impõe a necessidade de regulamentação mais específica, de modo a potencializar a efetividade das atribuições constitucionais das corporações militares estaduais.

Apesar desse reconhecimento jurídico-formal, por mais de três décadas não houve normatização complementar capaz de dar concretude plena à atividade de Polícia Ostensiva voltada à preservação da ordem pública. A ausência de um marco regulatório deixou em aberto questões relevantes para a aplicação prática desse poder-dever estatal. A proposta de regulação surge, portanto, como resposta ao anseio do constituinte originário e ao clamor social por maior efetividade na proteção da ordem pública, consolidando uma atuação que ultrapassa o simples policiamento ostensivo

para abarcar todas as fases do poder de polícia: ordem, consentimento, fiscalização e sanção.

À luz da ISO 56007 (ABNT, 2025), que orienta a gestão de oportunidades e ideias, a regulação da Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública pode ser compreendida como uma inovação institucional. Trata-se de identificar uma oportunidade (a lacuna normativa), transformá-la em conceito (a regulação da atividade policial ostensiva) e validá-la por meio de mecanismos legislativos que garantam aplicabilidade e efetividade. Essa abordagem confere ao processo regulatório não apenas respaldo jurídico, mas também caráter estratégico, permitindo que o Estado, por intermédio da Polícia Militar, produza maior valor público ao reduzir incertezas, fortalecer a confiança social e proteger os grupos mais vulneráveis.

A materialização dessa regulação se daria, no caso em estudo, com a proposição de lei complementar estadual que estabelecesse medidas de segurança e preservação da ordem pública em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público nos respectivos Estados da Federação. Entre seus instrumentos, destacam-se o Alvará de Prevenção da Ordem Pública (APOP) e o Certificado de Licenciamento da Polícia Militar (CLPM), ambos expedidos pelas corporações militares estaduais, que passariam a constituir requisitos para o funcionamento regular de determinadas atividades econômicas. Dessa forma, criar-se-ia um sistema normativo capaz de ordenar, fiscalizar e sancionar condutas, garantindo maior previsibilidade, legitimidade e efetividade na preservação da ordem pública.

2 METODOLOGIA

O presente estudo foi elaborado com base em pesquisa documental e normativa. Adotando uma abordagem qualitativa e caráter descritivo-analítico, com o objetivo de relacionar os fundamentos jurídicos existentes à proposta inovadora de regulação da Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública. Inicialmente, procedeu-se ao levantamento e à seleção de documentos pertinentes, incluindo

legislação federal (Constituição Federal e Lei Orgânica das Polícias Militares) e parecer da Advocacia-Geral da União — GM-25/2001, bem como a ISO 56007 (2025), que orienta a gestão de oportunidades e ideias.

Em seguida, realizou revisão sistemática da literatura relacionada à inovação institucional, à regulação e ao poder de polícia administrativa, possibilitando examinar a coerência interna dos textos normativos e interpretar seus significados à luz do referencial teórico. Por fim, os dados e informações obtidos foram organizados e interpretados de maneira analítica, estabelecendo-se conexões entre os achados documentais, os conceitos jurídicos e as proposições normativas de inovação.

3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA REGULAÇÃO

A atribuição da Polícia Ostensiva encontra sólido fundamento constitucional e legal. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Nesse contexto, às Polícias Militares foi incumbida a missão da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, papel que as coloca no centro do sistema de segurança pública. A Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares reforçou essa atribuição, incumbindo às corporações estaduais responsabilidades como planejar, coordenar, dirigir e executar a polícia ostensiva e a polícia de preservação da ordem pública.

A regulamentação proposta busca superar uma lacuna de mais de três décadas no ordenamento jurídico, pois, desde 1988, embora constitucionalmente reconhecida, a atividade de Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública não foi detalhada em seus contornos normativos. Essa ausência tem dificultado a concretização plena das competências das Polícias Militares, limitando a atuação estatal a fases parciais do poder de polícia.

O modelo de regulação ora discutido pretende completar esse vácuo, ao estruturar de modo explícito as quatro fases da função de polícia: a ordem -

determinações de fazer ou não fazer, o consentimento - licenças e autorizações, a fiscalização - verificação da regularidade da atividade consentida e a sanção - repressão a infrações (Moreira Neto, 1991). Inclusive as citadas fases, encontram amparo no Parecer da Advocacia-Geral da União GM-25 (Brasil, 2001), esclarecendo a atuação da polícia militar no viés administrativo:

A polícia ostensiva, afirmei, é uma expressão nova, não só no texto constitucional como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo, para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do policiamento ostensivo. Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia (Brasil, 2001, p. 17-18).

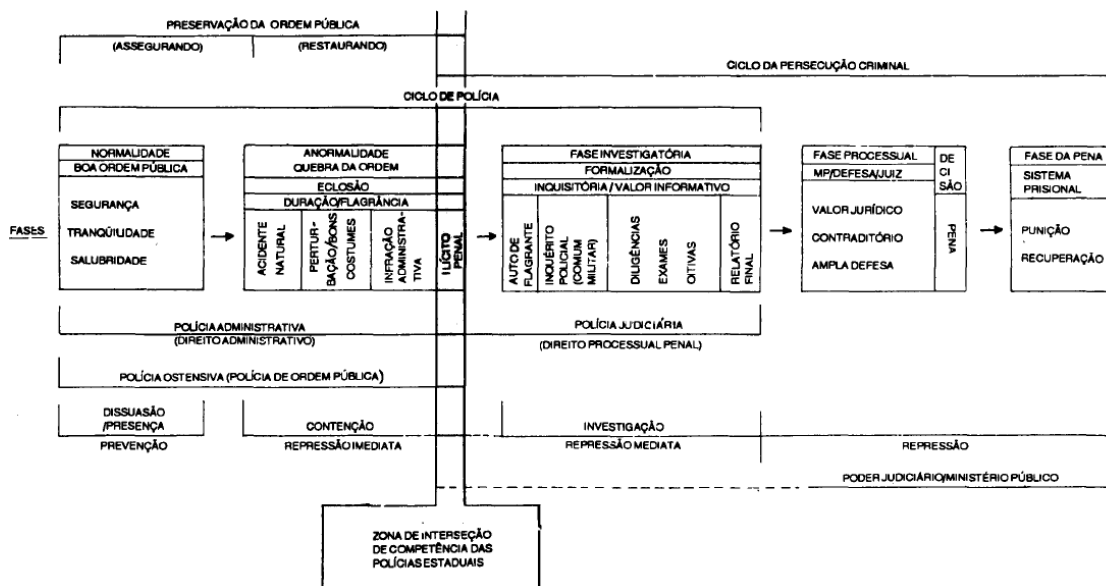
Com isso, a atuação da Polícia Militar passa a abranger não apenas o policiamento ostensivo¹, mas também o conjunto mais amplo de atribuições administrativas que integram a preservação da ordem pública. Nesse mesmo sentido, a doutrina clássica ressalta que a atividade de polícia administrativa da segurança pública não se limita ao exercício do poder coercitivo, mas compreende também a função regulatória voltada à prevenção e ao ordenamento da vida em sociedade. Conforme registrado:

“Polícia Administrativa da Segurança Pública é o ramo da Polícia Administrativa, inserida no sistema de segurança pública, que tem por atribuição a prática de atos de prevenção e de repressão, destinados a evitar, reduzir ou eliminar, direta, imediata e discricionariamente, as perturbações à ordem pública” (Moreira Neto, 1988, p. 97).

Para melhor compreensão, cabe apresentar figura trazida por Lazarini (1991, p. 46) onde demonstrado o ciclo de polícia e o ciclo de persecução criminal.

¹ As polícias militares encontram assento constitucional desde 1934, sempre com um viés de manutenção de defesa interna e territorial, realizando apenas o policiamento ostensivo. Porém, em 1988, ao inaugurar uma nova ordem jurídico-constitucional, o constituinte originário criou, pela primeira vez na história do país, um sistema concatenado voltado a atender os anseios da população no tocante à segurança pública. E essa tutela das pessoas, seus bens, a salubridade e a tranquilidade pública, trouxe à tona a atribuição da polícia militar de polícia ostensiva de preservação da ordem pública.

Figura 01 – Ciclo de polícia e ciclo de persecução criminal



Fonte: Lazarini (1991, p. 46).

Logo, a compreensão da ordem pública como estado de normalidade social – pautada pela segurança, tranquilidade e salubridade coletivas – amplia ainda mais a relevância dessa regulação. Nesse sentido, a Polícia Militar é chamada a atuar de forma plena: mantendo a ordem quando presente, restabelecendo-a quando rompida por eventos criminais ou não criminais, e promovendo seu aperfeiçoamento por meio de medidas administrativas que evitem sua deterioração. Trata-se, portanto, de função que não se limita à esfera repressiva, mas que se projeta também em caráter preventivo e regulatório, uma vez que o exercício da função policial naquilo que se relaciona à ordem pública, precisa ser regulado em lei estadual específica, pois cabe à polícia militar preservá-la.

4 A INOVAÇÃO DA MEDIDA REGULATÓRIA

Além do respaldo jurídico, a adoção da perspectiva da ISO 56007 permite compreender a regulação como processo de gestão de oportunidades e ideias. A

ausência histórica de normatização pode ser vista como uma área de oportunidade; a proposta legislativa, como uma ideia estruturada em conceito; e o processo de tramitação, como etapa de validação desse conceito inovador. Esse enquadramento metodológico permite ao Estado reduzir incertezas, estabelecer padrões claros de prevenção e fiscalização e, sobretudo, gerar valor público ao oferecer respostas concretas para problemas cotidianos que afetam a segurança e a estabilidade social.

organizações públicas, tendo o cidadão como seu beneficiário principal, devem buscar maximizar o valor criado em seus serviços. Sua eficácia e eficiência, traduzidas em efetividade, propiciam seu reconhecimento pelo cidadão e o consequente suporte político e governamental (VARVAKIS; NORTH, 2025, p.29)

A inovação no setor público não se limita à aplicação de técnicas gerenciais, mas envolve a capacidade de criar soluções que transformem processos e políticas em benefício da coletividade. Como define Cavalcante (2017, p. 25) ao discorrer sobre um dos formatos de inovação em governo, “melhorar algo já está em andamento para ampliar o impacto da organização na vida das pessoas”. Desse modo, a regulação da Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública deve ser interpretada como uma inovação normativa que amplia a capacidade do Estado em oferecer respostas mais eficazes às demandas sociais por segurança.

5 ESTRUTURA DA PROPOSTA LEGISLATIVA

A proposta de lei complementar estadual apresentaria um modelo regulatório inovador à Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública. Sugere-se a criação de um sistema de certificações, diferenciando os empreendimentos conforme o risco que representam à coletividade. Essa estrutura normativa indicaria três instrumentos principais — o Plano de Prevenção da Ordem Pública Completo (PPOPC), o Plano de Prevenção da Ordem Pública Simples (PPOPS) e o Certificado de Licenciamento da

Brigada Militar (CLBM) — buscando racionalidade administrativa e evitando soluções desproporcionais.

O PPOPC seria voltado a empreendimentos de maior complexidade e risco. Aconselha-se que a validade seja anual, condicionada a vistorias regulares e à adoção de medidas de segurança compatíveis com a capacidade de lotação e com o potencial de impacto social. A lógica adotada é preventiva, aproximando-se das práticas modernas de gestão de riscos, que exigem reavaliações periódicas das condições estruturais e operacionais de cada atividade.

Já o PPOPS destinar-se-ia a estabelecimentos de risco intermediário, com requisitos menos rigorosos e validade trienal. A proposta procura equilibrar a necessidade de fiscalização com a redução de burocracia, aplicando a ideia de proporcionalidade regulatória. Desse modo, reconhece que atividades de médio porte ainda podem representar riscos relevantes, mas não exigem controles tão frequentes quanto aquelas classificadas como de maior potencial lesivo.

O CLPM, por sua vez, seria aplicável às atividades de baixo risco, prevendo validade contínua e exigências simplificadas. Essa medida busca evitar sobrecarga administrativa tanto para o Estado quanto para os agentes privados, permitindo que a Polícia Militar concentre esforços fiscalizatórios em áreas de maior impacto. Trata-se, portanto, de uma proposta de racionalização do uso dos recursos estatais, em consonância com os princípios da eficiência e da proporcionalidade.

Outro aspecto relevante a pontuar diz respeito ao âmbito de aplicação da legislação. As certificações seriam definidas com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), de forma a assegurar objetividade e segurança jurídica. Essa vinculação técnica possibilitaria enquadrar de modo claro quais setores devem atender às exigências de PPOPC, PPOPS ou CLPM, evitando arbitrariedades e oferecendo previsibilidade tanto à Administração quanto aos particulares.

No que tange às certificações, sugere-se um Alvará de Prevenção da Ordem Pública (APOP) como instrumento central. Complementarmente, o CLPM, aplicável a atividades de menor complexidade. Essa arquitetura regulatória permitiria ao Estado

adotar uma abordagem responsiva, ajustando as exigências de acordo com a realidade concreta de cada setor econômico.

No campo da inovação tecnológica, a proposta sugere a adoção de recursos modernos como instrumentos de prevenção. Destaca-se a possibilidade de utilização de câmeras com reconhecimento automático de placas veiculares em estacionamentos de maior porte e postos de combustíveis. Essa exigência ampliaria a capacidade de monitoramento e integração de informações, fortalecendo a resposta estatal diante de condutas que ameaçam a ordem pública. É um exemplo concreto de como a regulação administrativa pode se alinhar a tecnologias emergentes em benefício da segurança coletiva.

A proposta também contemplaria a previsão de sanções administrativas proporcionais ao descumprimento das obrigações legais. Estariam previstas advertências, multas e interdição de atividades, compondo um rol de medidas que permitiriam atuação graduada da Administração. Essa previsão reflete a intenção de estruturar um ciclo completo de atuação de polícia administrativa, contemplando as quatro fases clássicas: ordem, consentimento, fiscalização e sanção. Esses mecanismos proporcionariam à Polícia Militar maior agilidade e efetividade no exercício de seu poder de polícia.

Outro ponto de destaque seria a previsão de tratamento diferenciado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, em consonância com a Lei Complementar Federal nº 123/2006. Essa diretriz evidencia a preocupação em harmonizar a regulação da ordem pública com o incentivo ao desenvolvimento econômico, evitando que pequenos negócios sejam sufocados por exigências desproporcionais. Ainda assim, assegurar-se-ia a manutenção de requisitos mínimos de segurança, preservando a lógica preventiva da proposta.

Por fim, a Polícia Militar seria o órgão central de execução e fiscalização das medidas. Caberia à Corporação regulamentar procedimentos, realizar vistorias, expedir certificações e aplicar sanções administrativas. Mais do que isso, a proposta atribuiria à Polícia Militar a responsabilidade de pesquisar e incorporar inovações tecnológicas e

administrativas no processo de preservação da ordem pública. Dessa forma, o texto legal em discussão não apenas preencheria uma lacuna histórica na regulamentação da atividade de polícia ostensiva de preservação da ordem pública, mas também apontaria para um modelo dinâmico e adaptável, capaz de responder às transformações sociais e tecnológicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 144, §5º, a atribuição das Polícias Militares de exercer a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Contudo, por mais de três décadas, essa competência permaneceu sem detalhamento normativo adequado, restringindo-se a práticas administrativas e interpretações doutrinárias. Apenas com a edição da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (Lei nº 14.751/2023) essa missão constitucional ganhou maior densidade jurídica, reconhecendo a Polícia Militar como instituição indispensável à preservação da ordem pública, à segurança pública e ao regime democrático. Assim, abre-se espaço para propostas de regulamentação estadual que traduzam esse marco legal em instrumentos concretos de prevenção e controle social.

O modelo regulatório em análise revela-se alinhado tanto com os fundamentos constitucionais quanto com a nova moldura jurídica estabelecida pela Lei Orgânica. Ao estruturar instrumentos diferenciados — como o Alvará de Prevenção da Ordem Pública (APOP), em suas modalidades, e o Certificado de Licenciamento da Brigada Militar (CLBM) — a proposta incorpora o princípio da proporcionalidade e busca racionalizar a atuação administrativa. Dessa forma, evita a aplicação de regras desproporcionais e direciona o poder de polícia para as atividades que representam maior risco à ordem pública.

Além do respaldo jurídico, a proposta evidenciou seu caráter inovador ao aplicar a lógica da ISO 56007 à gestão da segurança pública. Ao interpretar a ausência de regulamentação como oportunidade e o processo legislativo como validação de uma

ideia transformada em conceito, a iniciativa demonstra que a inovação normativa pode ser um vetor estratégico de modernização do Estado. Esse enquadramento permite reduzir incertezas, ampliar a confiança social e agregar valor público às ações da Polícia Militar.

Os impactos esperados são significativos em diferentes dimensões. Do ponto de vista social, tende a elevar os padrões de convivência e segurança coletiva; no campo jurídico, supre a lacuna normativa existente desde 1988; institucionalmente, reafirma a centralidade da Polícia Militar como protagonista da preservação da ordem pública; e, sob a ótica estratégica, posiciona o Estado como referência no uso de instrumentos regulatórios para enfrentar desafios complexos da contemporaneidade.

Diante disso, conclui-se que o objetivo de analisar a possibilidade de regulação da Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública foi atingido, demonstrando-se que a ausência de normatização representa tanto uma lacuna quanto uma oportunidade de inovação institucional capaz de gerar valor público e fortalecer a atuação preventiva da Polícia Militar. A regulação, não se restringe a uma atualização normativa, mas representa um marco de inovação institucional. Sua implementação poderá redefinir a forma como Estado e sociedade compreendem e vivenciam a segurança pública, consolidando um modelo preventivo, eficiente e adaptável às novas demandas do século XXI. Logo, deve-se implementar a ideia proposta, pois lembrando o professor Yves Doz (Dourado, 2019, p.80), especialista em inovação e estratégia do Instituto Europeu de Administração de Empresas (INSEAD) “a maioria das organizações não morre por fazer as coisas erradas, e sim por insistir em fazer as coisas certas por um período demasiadamente longo”.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT **NBR ISO 56007**: Gestão da Inovação – Ferramentas para gestão de oportunidades e ideias. Rio de Janeiro: ABNT, 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm. Acesso em: 24 ago. 2025

BRASIL. *Advocacia-Geral da União*. **Parecer GM 25**. Brasília: 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/863/1087/2210>. Acesso em 27 ago. 2025.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? CAVALCANTE, Pedro. et al. (Organizadores). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

DOURADO, Gabriela; "Design Thinking: por que Utilizar?", p. 79-94. **Inovação no judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do poder judiciário**. São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/download-pdf/190/2783>. Acesso em: 28 ago. 2025.

LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 184, p. 25–85, 1991. DOI: 10.12660/rda.v184.1991.44310. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>. Acesso em: 26 ago. 2025

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revista de Informação Legislativa**. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem e segurança pública. Brasília. a.25, n.97, 1988. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/385380/discover?filtertype_0=dateIssued&filter_relational_operator_0>equals&filter_0=1988. Acesso em: 25 ago. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A segurança pública na Constituição**. Brasília, Revista de Informação Legislativa, n. 109, Senado Federal, 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175847/000453860.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 out. 2025.

VARVAKIS, Gregório; NORTH, Klaus. **Inovação por Conhecimento: Gestão Eficiente no Setor Público**. Florianópolis: Selo Editorial CTC/UFSC, 2025.