

**POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA**

O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA OSTENSIVA

**TC QOPM ENIVAL PEREIRA SILVA
TC QOPM RICARDO ROCHA BATISTA**

Goiânia

2013

TC QOPM ENIVAL PEREIRA SILVA
TC QOPM RICARDO ROCHA BATISTA

O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA OSTENSIVA

Artigo Científico apresentado à Disciplina Metodologia Científica, como requisito imprescindível à conclusão do Curso Superior de Polícia 2012/2013, ministrado pelo Comando da Academia da Polícia Militar do Estado de Goiás.

Orientador: Cel QOPM Ozanir Gonçalves Itacarambi

Orientador Metodológico: Cel QOPM André Luiz Gomes Schroder

Goiânia
2013

O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA OSTENSIVA

TC QOPM Enival Pereira Silva*

TC QOPM Ricardo Rocha Batista**

RESUMO

O presente artigo possui como tema central a análise do poder de polícia administrativa da polícia ostensiva, conforme legislação vigente. O poder de polícia é exercido pela Administração Pública sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade, exerce um papel importante que deve se tornar conhecido, já que ele se defronta na complexidade dos papéis da polícia administrativa e da polícia ostensiva. No decorrer da pesquisa entende-se que existem limites estabelecidos pela Polícia Administrativa para a atuação da Polícia Ostensiva. Por isso, a presente pesquisa visa contribuir com um material atualizado para futuras pesquisas acadêmicas, além de consultas diversas por parte dos integrantes da segurança pública estadual e da população em geral, e, é claro, estabelecer princípios de orientação para formação profissional dos policiais militares, bem como contribuir para a padronização dos procedimentos operacionais da Corporação PM baseados no poder de polícia. Para compor este estudo, a metodologia utilizada é a pesquisa exploratória, sendo que na coleta de dados é primada a pesquisa documental e a bibliográfica.

Palavras-chaves: Poder de Polícia. Polícia Administrativa. Polícia Ostensiva.

ABSTRACT

This article has as its central theme the analysis of administrative police power police overt, according to current law. The police power is exercised by the Public Administration of all activities and assets that affect or may affect the community, plays an important role that should become known, as he confronts the complexity of the roles of the police and administrative police ostentatious. During the research it is understood that there are limits set by the Administrative Police to acting Police Ostensive. Therefore, this research aims to contribute with an updated material for

* Tenente Coronel QOPM Enival Pereira Silva, graduado no Curso de Formação de Oficiais da PMGO, especialista em Segurança Pública pela PMGO. E-mail: yazoo.ssf@gmail.com.

** Tenente Coronel QOPM Ricardo Rocha Batista, graduado no Curso de Formação de Oficiais da PMGO, especialista em Segurança Pública pela PMPB. E-mail: ricardorota@hotmail.com.

future academic research, plus various queries by the members of public security and state of the general population, and, of course, establish guiding principles for professional training of military police as well as contribute to the standardization of operating procedures of the Corporation based on PM police power. For this study, the methodology is exploratory research, and data collection is prioritized documentary research and literature.

Keywords: Police Power. Administrative Police. Police Overt.

1 Introdução

O poder de polícia administrativa é a faculdade que dispõe a Administração Pública para intervir condicionando e restringindo o uso e gozo de atividades, bens e direitos individuais, em benefício da coletividade e do interesse público. Em termos práticos, sempre que o bem, o direito ou as atividades dos particulares afetam a coletividade, o poder de polícia administrativa permite ao Estado intervir em proteção ao interesse público. Este limite conceitual, embora não haja delimitação legal, encontra-se pacificado pela doutrina e jurisprudência.

Entretanto, ao se esmiuçar o gênero poder de polícia administrativa, verifica-se que este se divide em poder de polícia administrativa especial e o poder de polícia administrativa geral. A este ponto, justamente, é que reside o ledô engano, ao não distinguir as espécies de poder de polícia administrativa. Em vista desta realidade, a presente pesquisa possui como tema central a análise do poder de polícia administrativa da polícia ostensiva, conforme legislação vigente.

O poder de polícia administrativa especial é aquele que se dilui por toda a administração pública e por isso exerce um papel importante que deve se tornar conhecido, já que ele se defronta na complexidade dos papéis da polícia administrativa e da ostensiva. Neste sentido, a presente pesquisa científica visa esclarecer a problemática da definição dos limites e atributos do poder de polícia, enfatizando o papel da polícia administrativa e da polícia ostensiva, com o fim de ressaltar a atuação da polícia dentro dos patamares legais. Ou seja, questiona-se: Quais os limites estabelecidos pela Polícia Administrativa para a atuação da Polícia Ostensiva?

Para esclarecer tal problemática, a presente pesquisa visa contribuir com um material atualizado para futuras pesquisas acadêmicas, além de consultas diversas por parte dos integrantes da segurança pública estadual e da população em geral, além, é claro, estabelecer princípios de orientação para formação profissional dos policiais militares, bem como contribuir para a padronização dos procedimentos operacionais da Corporação PM baseados no poder de polícia.

Sabe-se que o estabelecimento das leis tem a função de limitar o poder do Estado para que ele não venha agir com tirania, respeitando a liberdade individual, não agindo com autoritarismo, sendo norteado por um igualitarismo em todos os processos, evitando tratamento desigual aos iguais. Neste mesmo sentido, o policial militar deve agir dentro desta legalidade e se assim não agir incorre em crimes, como abuso de poder e de autoridade. Todavia, os atributos inerentes ao agente público garantem uma possível autonomia prevista no princípio da discricionariedade, que permite que o mesmo possa, de acordo com a situação, tomar a decisão mais adequada ao caso.

Diante do exposto, a atuação da polícia ostensiva possui limites legais estabelecidos pelos princípios da polícia administrativa, os quais devem ser identificados e conjugados com os princípios da polícia ostensiva.

Nestes parâmetros, estabelece-se como objetivo geral a análise dos princípios do poder de polícia administrativa que são aplicáveis à polícia ostensiva, de modo a conferir legalidade à sua atuação. E, de forma específica, é necessário realizar um estudo da doutrina relativa à polícia ostensiva; avaliar os atributos do poder de polícia; e analisar a legislação vigente no que diz respeito à atuação da polícia.

Para compor este estudo, a metodologia utilizada é a pesquisa exploratória, sendo que na coleta de dados é primada a pesquisa documental e a bibliográfica. Sabe-se que em qualquer estudo científico supõe e requer uma prévia pesquisa bibliográfica, seja para sua necessária fundamentação teórica, ou mesmo para justificar seus limites e para os próprios resultados. A utilização dos dois métodos de coleta de dados, a pesquisa documental e bibliográfica, possibilita conclusões inovadoras sobre o assunto, já que são analisados conteúdos obtidos em livros, revistas científicas, teses, relatórios científicos e documentos disponibilizados pela polícia e as leis pertinentes ao tema.

Neste contexto, o presente artigo estrutura-se nas seguintes seções: o poder de polícia administrativa da polícia ostensiva, sendo este dividido em subseções, tais como a ênfase na polícia administrativa, atributos do poder de polícia, competência legal da Polícia Militar. A seguir, tem-se a conclusão e, por fim, as referências utilizadas no decorrer da obra.

2 O poder de polícia administrativa da polícia ostensiva

A Administração Pública possui poderes, derivados dos princípios do Direito Administrativo, que viabilizam a sobreposição do interesse público sobre o interesse individual. Tais poderes são irrenunciáveis, não sendo uma faculdade da Administração, pois visam proteger o interesse coletivo. Mello (2013, p. 62) explanou sobre a indisponibilidade de tais poderes, por exemplo: quem exerce “função administrativa” está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se dirigido na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido. Esses poderes funcionam como instrumentos utilizados para efetivar, realizar as funções da Administração Pública. Podem-se englobar tais poderes em um, denominando-os “Poder instrumental”. Todos os poderes se concentram nele e dele derivam. É a espécie que dá origem a subespécies de poder. Ele se subdivide em poder normativo, poder disciplinar, os decorrentes da hierarquia, e o poder de polícia. Cabe ressaltar que a denominação “poderes” deve ser entendida como “deveres-poderes”, uma vez que não cabe à Administração Pública escolher se irá ou não exercê-los, estando subordinados ao interesse de todos.

Para Mello (2013, p. 62):

Quem exerce ‘função administrativa’ está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido.

Mello (2013) enfatizou que o poder expressável por meio da atividade de polícia administrativa é o que resulta de sua qualidade executora das leis administrativas. Em outras palavras, é a contra face de seu dever de dar execução a estas leis, sendo que, para cumpri-lo não pode se passar de exercer autoridade indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império destas leis.

2.1 Polícia administrativa

Polícia administrativa é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação fiscalizadora, preventiva ou repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo (MELLO, 2013, p. 733).

Gasparini (2009) ressaltou que a polícia administrativa é essencialmente preventiva, embora algumas vezes seus agentes ajam repressivamente. Dedicar-se ao controle e intervenção nos bens, direitos e atividades de particulares, com a atuação preventiva ou repressiva por meio de vários órgãos do Estado. Para Cretella Júnior (2003, p. 416), a “polícia administrativa é também denominada polícia preventiva. Exerce atividades, *a priori*, antes dos acontecimentos, procurando evitar que os crimes se verifiquem”.

Neste contexto, torna-se importante distinguir os tipos de polícia: polícia administrativa, judiciária e de manutenção da ordem pública. “A polícia administrativa é inerente à administração pública, enquanto que a polícia judiciária e a de manutenção da ordem pública referem-se a outros órgãos, como a Polícia Civil, ou Corporações, como a Polícia Militar” (MEIRELLES, 2005, p. 131). Costuma-se afirmar que se distingue a polícia administrativa da polícia judiciária com base no caráter preventivo da primeira e repressivo da segunda (MELLO, 2013). O objeto da polícia administrativa é a propriedade e a liberdade, enquanto o da polícia judiciária é a pessoa, na medida em que lhe caber apurar as infrações penais, exceto as militares (art. 144, § 4º, da CF). Em outras palavras, Alexandrino e Paulo (2010, p. 239) afirmaram que a polícia administrativa tem por objeto a prevenção do ilícito penal e não penal, e é poder exercido pelas polícias Federal, Rodoviária Federal,

Ferroviária Federal e Policiais Militares dos Estados. No Brasil a atividade de polícia judiciária nos Estados é exercida pelas Polícias Cíveis, que neste aspecto encarregam-se de apurar as infrações penais e cumprir as determinações das autoridades judiciárias, atuando assim no chamado pós-delito.

A polícia administrativa predispõe-se a impedir ou paralisar as atividades antissociais; a polícia judiciária preordena-se a descobrir e conduzir ao judiciário os infratores da ordem jurídica penal (art. 144, § 4º, da CF). Gasparini (2009) ressaltou que a polícia administrativa rege-se por normas administrativas e a judiciária por normas penais. Vertente desta polícia administrativa, Carneiro, Pontes e Ramires (2009) destacaram a polícia de Segurança Pública, que tem como atribuição prevenir a criminalidade relacionada à vida, à incolumidade das pessoas, à propriedade e à tranquilidade pública e social. Esta atividade é exclusiva das polícias militares.

Esquemáticamente, entendem-se os limites da atribuição da polícia administrativa e da polícia judiciária na figura 1:



Figura 1: Ciclo de polícia.

FONTE: Carneiro, Pontes e Ramires (2009).

Meirelles (2005), ainda, observou uma distinção para a polícia administrativa: geral e especial. A primeira direciona cuidados de forma genérica da segurança, da salubridade e da moralidade pública, a segunda, de setores específicos, afetam os interesses coletivos, tais como água, construção, alimentos, comércio de medicamentos, etc.

Desta maneira pode-se verificar a vital importância da Polícia Administrativa, pois se não atuasse de forma preventiva a sociedade viraria um caos, onde ninguém estaria preocupado em obedecer às normas impostas para o

benefício da coletividade. Entretanto, apesar desse caráter eminentemente preventivo, a polícia administrativa pode também agir repressivamente.

Di Pietro (2003) observou que a polícia administrativa, agindo preventivamente, como por exemplo, poderá proibir o porte de arma ou a direção de veículos automotores, e agindo repressivamente, poderá apreender a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator. Destarte, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade, nesse sentido é correto dizer que a polícia administrativa é preventiva.

Desta forma, sempre que o policial militar, no exercício de qualquer atividade de polícia ostensiva, executar uma atividade, aplicando uma sanção ou apenas uma orientação dentro dos limites legais, estará praticando um ato administrativo, de polícia administrativa.

O poder de polícia administrativa geral se concretiza por ações do poder de polícia ostensiva, motivo pelo qual a Constituição delimitou, como competência das Polícias Militares, a polícia ostensiva. De pronto, é importante ressaltar que polícia ostensiva é diferente do policiamento ostensivo (previsto nas Constituições anteriores), uma vez que o simples policiamento ostensivo se consubstancia tão somente na atividade de fiscalização da ordem pública e, assim, da ordem jurídica para que sejam preservadas. A Constituição Cidadã de 1988 delegou às Polícias Militares uma missão mais ampla, visto que a competência de polícia ostensiva tem sua abrangência para além da mera fiscalização, permitindo à instituição de polícia ostensiva ordenar, consentir, fiscalizar e sancionar os bens, atividades e direitos individuais que conflitam com o interesse coletivo (VIEIRA, 2012).

Destarte, por finalizar, a polícia ostensiva compreende a faculdade da Polícia Militar, que reconhecida de relance pela farda e por equipamentos, pratica atos administrativos de ordenação, de consentimento, de fiscalização e de sanção para que a ordem pública seja preservada (VIEIRA, 2012).

Para Teza (2006, p. 3), a Polícia Militar deve exercer sua missão constitucional, a “polícia ostensiva” e a “preservação da ordem pública” através de “ações que comportem todas as fases do poder de polícia, dando, por conseguinte, poderes para que participe do ‘antes’ e do ‘depois’ do policiamento ostensivo”. A Polícia Militar, como foi demonstrado, é a polícia ostensiva, responsável pela preservação da ordem pública. E caso esta seja quebrada, a Polícia Militar tem o

dever de restaurá-la, podendo agir de forma coercitiva, discricionária e com autoexecutoriedade. A atuação da polícia ostensiva se dá também por meio da polícia administrativa, com poder de polícia, podendo então agir com o instrumento conhecido como ato administrativo, inerente à Administração Pública da qual faz parte.

2.2 Atributos do poder de polícia

Para a finalidade prática do trabalho, podem ser convencionados alguns conceitos jurídicos, nos termos seguintes: poder de polícia compreende leis, elaboradas pelo Legislativo, na função legislativa, bem como atos e comportamentos referentes à função administrativa. Assim, no conceito de poder de polícia enquadram-se duas categorias jurídicas: legislativa e administrativa. Reserva-se, porém, a expressão polícia administrativa, principal objeto de estudo, para designar, especificamente, a função administrativa (VITTA, 2010). Estes conceitos doutrinários encontram-se na legislação, valendo citar o Código Tributário Nacional, de 1966, em seu art. 78, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a 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 (BRASIL, 1966).

Complementando o conceito de Vitta (2010), Miguel (2006, p. 20) classificou “o poder de polícia como um poder administrativo”. Sendo assim, o poder de polícia não constitui poder político, mas sim um dos poderes administrativos. É exercido pela Administração Pública sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade. Em outras palavras, o ato de polícia é um ato administrativo e subordina-se ao ordenamento jurídico que rege as demais atividades da Administração Pública, sujeitando-se ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Desta forma, o poder de polícia, se constitui fundamentalmente nas limitações impostas à liberdade e propriedade dos cidadãos, regulando-se sempre o

exercício deste poder, nos parâmetros da lei que, por sua vez, estabelece a moldura jurídica dos direitos e garantias dos cidadãos, assegurados na Constituição.

O poder de polícia tem por objetivo a proteção dos bens, dos direitos, da liberdade, da saúde, do bem-estar econômico. Constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais ao homem (CAVALCANTI, 1967).

Ao se esmiuçar o gênero poder de polícia administrativa, verifica-se que o mencionado poder divide-se em poder de polícia administrativa especial e o poder de polícia administrativa geral, conforme expôs Vieira (2012, p. 1):

O poder de polícia administrativa especial é aquele que se dilui por toda a administração pública, exercido por um agente fiscalizador, que incide somente sobre bens, serviços e patrimônio. Noutras palavras, não permite agir sobre pessoas, ou seja, o agente público realizar busca pessoal, busca veicular e barreira. Ademais, o exercício do poder de polícia especial se dá por órgãos ou departamentos, não tendo estrutura de instituição. Cabe destacar que a ação fiscalizadora não tem por objeto a ordem pública, tendo competência muito mais estreita, que lhe permite atuar de forma específica no ramo de atividade que lhe cumpre fiscalizar. Em sentido material, por exemplo, os fiscais das secretarias do meio ambiente atuam no aspecto tranquilidade (poluição sonora); os fiscais da vigilância sanitária, sobre a salubridade; dentre outros.

Fundamentalmente, o poder de polícia administrativa possui características específicas, peculiares ao seu exercício, como: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade (MEIRELLES, 2005).

Discricionariedade: a Administração Pública tem a liberdade de estabelecer, de acordo com sua conveniência e oportunidade, quais serão as limitações impostas ao exercício dos direitos individuais e as sanções aplicáveis nesses casos. Também tem a liberdade de fixar as condições para o exercício de determinado direito. Porém, a partir do momento em que foram fixadas essas condições, limites e sanções, a Administração obriga-se a cumpri-las, sendo seus atos vinculados. Por exemplo: é discricionária a fixação do limite de velocidade nas vias públicas, mas é vinculada a imposição de sanções àqueles que descumprirem os limites fixados (MOREIRA, 2011).

Autoexecutoriedade: a Administração Pública pode exercer o poder de polícia sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. A única exceção é a cobrança de multas, quando contestadas pelo particular. Ressalte-se que não é necessária a autorização do Poder Judiciário para a prática do ato, mas é sempre

possível seu controle posterior desse ato. A autoexecutoriedade só é possível quando prevista expressamente em lei e em situações de emergências, nas quais é necessária a atuação imediata da Administração Pública (MOREIRA, 2011).

Quanto à última característica, Meirelles (2005, p. 138) prelecionou que:

O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária e desproporcional a resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores de ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.

Desta forma, o poder de polícia administrativa é a competência administrativa de disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo princípios da legalidade e da proporcionalidade (JUSTEN FILHO, 2006).

A expressão poder de polícia abrange tantos os atos do executivo, quanto do legislativo, refletindo-se em medidas do Estado que delineiam a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. Em sentido restrito relaciona-se unicamente com as intervenções, quer gerais ou abstratas (como os regulamentos), quer concretas e específicas (tais como as autorizações, licenças e injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (MELLO, 2013).

O poder de polícia administrativa fundamenta-se basicamente no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, colocando a administração pública numa posição de supremacia sobre os interesses particulares, sejam esses interesses sobre pessoas, bens ou atividades, visando sempre a ordem pública e a paz social. Ou seja, cabe à polícia administrativa manter a ordem, vigilância e proteção da sociedade, assegurando os direitos individuais da população e auxiliando a execução dos atos e decisões judiciais.

Vale ressaltar que a polícia administrativa, ou poder de polícia, restringe o exercício de atividades ilícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo (MEDAUAR, 2000).

Para que sejam desenvolvidas as atividades referentes ao poder de polícia, exige-se uma organização de recursos, tanto materiais quanto humanos. Essa atividade possui essencialmente função preventiva e repressiva, conformando

o exercício individual ou coletivo das liberdades à satisfação de necessidades alheias, produzindo, assim, a realização de direitos fundamentais, através da intervenção estatal da administração na órbita individual e no âmbito subjetivo dos cidadãos.

A partir da evolução social, a promoção à ordem pública passou a adotar deveres de colaboração ativa, na qual impõe ao cidadão adotar tanto cautelas omissivas, quanto não omissivas, sem as quais se coloca em risco a integridade alheia. Contudo, essa atividade estatal é regida pelo princípio da legalidade na qual é assegurado a todos que somente a lei criará ou extinguirá deveres de agir ou deixar de agir perante a sociedade. Ou seja, é absolutamente ilegal introduzir ou criar por meio da atividade de poder de polícia, limitação ou constrangimento não autorizado em lei. Outro princípio que vigora ante o poder de polícia é o princípio da proporcionalidade, na qual qualquer limitação ao direito só será válida se for adequada (vínculo de causalidade lógico entre a providência tomada e o resultado pretendido), necessária (menor potencial de restritividade possível) e compatível com os valores consagrados em nossa Carta Magna e nas leis advindas desta (não ofensa a direitos fundamentais).

Desta forma, há a possibilidade da administração pública impor-se coativamente aos administrados, utilizando, inclusive, a aplicação da força, quando o particular resiste, independentemente de autorização judicial (ALEXANDRINO; PAULO, 2010). O policial pode utilizar-se da força quando houver atitude de oposição do cidadão a uma ordem dada pelo agente público. No entanto, ensina que a força empregada deve ser proporcional, podendo caracterizar, em caso de uso indevido, excesso de poder e abuso de autoridade, tornando nulo o ato administrativo do agente (MEIRELLES, 2005).

Um ato de polícia, como uma ordem para que o cidadão fique onde está, reveste-se destes atributos. O policial, ao determinar tal atitude ao cidadão, o faz sem consultar o Judiciário. Impõe sua determinação, explicitando o caráter coercitivo do ato administrativo. Escolhe, ainda, o momento correto e a circunstância ideal para que possa executar sua decisão, demonstrando o caráter discricionário do ato.

Todo ato de polícia é imperativo, ou seja, obrigatório para o seu destinatário, admitindo inclusive o emprego da força pública para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-lo efetivo, e

essa coerção também independe da autorização judicial. É a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia (RODRIGUES, 2007).

Faz-se mister depreender que, para um ato administrativo ser completo, ele deve apresentar os seguintes atributos: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e executoriedade.

Conforme Mello (2013) a legitimidade é o ato realizado dentro do que diz a norma legal, ou seja, é a qualidade que reveste o ato de se presumir verdadeiro e conforme o direito até prova em contrário; a imperatividade se traduz na qualidade pela qual o ato se impõe a terceiros, independentemente de sua concordância; a exigibilidade é o atributo do ato pelo qual se impele à obediência, ao atendimento da obrigação já imposta, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para induzir o administrado a observá-la; e a executoriedade é traduzida como a qualidade pela qual o Poder Público pode compelir materialmente o administrado sem precisão de antecipada autorização do Poder Judiciário para sua execução.

Neste contexto, vale ressaltar que os atos administrativos são divididos em atos normativos, ordinários, negociais, enunciativos e punitivos. Os atos normativos são do Executivo, visando à correta aplicação da lei; o objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma a ser observada pela Administração e pelos Administrados. São exemplos de atos administrativos: decretos, regulamentos, portarias e resoluções. Os atos ordinários são os que visam disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. São exemplos de atos ordinários: instruções, circulares, avisos e ordens de serviço, portarias, ofícios. Os atos negociais são praticados contendo uma declaração de vontade do Poder Público, coincidente com a pretensão do particular, visando à concretização de negócios jurídicos públicos, ou à atribuição de certos direitos ou vantagens ao interessado. São exemplos de atos negociais: licença, autorização, permissão, admissão e dispensa (MEIRELLES, 2005).

Os atos enunciativos são aqueles que, embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e o particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração. São exemplos de atos enunciativos: certidões, atestados, pareceres

e apostilas. Atos punitivos são os que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinárias dos bens ou serviços públicos. Visam punir e reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular dos servidores ou dos particulares perante a administração. São exemplos de atos punitivos: a multa, interdição de atividade, destruição de coisas (MEIRELLES, 2005).

2.2.1 Atuação do Poder de Polícia

A atuação do Estado no exercício do seu poder de polícia ocorre em quatro fases: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia (BRASIL, 2001).

A ordem de polícia é necessariamente advinda de um preceito legal, pois se trata de uma reserva legal, podendo ser enriquecida através da discricionariedade da administração, como no ato exemplificado anteriormente. Ocorre quando o poder de polícia estabelece limitações de conduta, ou seja, preceitos para que não se faça aquilo que possa vir a causar prejuízo ou, ainda, que não se deixe de fazer alguma coisa que possa evitar futuros prejuízos. É uma característica evidentemente preventiva.

Consentimento de polícia, segundo o Parecer GM-25 (BRASIL, 2001, p. 9), "quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos". Se o ato de consentimento é formal, materializa-se na forma de um alvará, que poderá ser de licença ou de autorização. Se o consentimento independe de apreciação administrativa e se baseia estritamente na norma ou regulamento específico, que estabelecem condições de direito, o poder de polícia se obriga à outorga de uma licença. Ou seja, não pode ser negada licença a quem a solicite de acordo com as exigências regulamentares (SOUZA, 2011).

Fiscalização de polícia é a verificação do real cumprimento da ordem ou a "regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização". Leva o nome de policiamento quando exercida pela polícia de preservação da ordem pública. É a atuação do poder de polícia tanto para a verificação (fiscalização) das ordens de polícia, quanto para observar abusos na utilização dos bens e nas

atividades privadas. É tanto preventiva quanto repressiva, conforme a circunstância que exija a sua atuação (SOUZA, 2011).

A sanção de polícia é a forma auto executória da atividade administrativa do poder de polícia, visando a repressão do ato infracional. O constrangimento pessoal, direto, e imediato nas devidas medidas é o esgotamento desta atividade, para restabelecer a ordem pública. É quando o Poder de Polícia intervém diretamente, através da intervenção sancionatória, caracterizando-se a intervenção punitiva do Estado na propriedade privada e sobre as atividades particulares (SOUZA, 2011).

2.3 Competência legal da Polícia Militar

Na Constituição da República Federativa do Brasil observa-se a competência das Polícias Militares do Brasil, bem como o âmbito de suas atuações como Polícia Ostensiva e como Polícia Administrativa. O Art. 144 define a competência dos órgãos da segurança pública, dentre os quais está a Polícia Militar. No parágrafo 5º do mesmo artigo a competência das Polícias Militares é definida como Polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública.

Moreira Neto (2009) afirmou que a polícia ostensiva é uma expressão nova, não só no texto constitucional, como na nomenclatura da especialidade. Sua adoção visa esclarecer a exclusividade constitucional e, também, marcar a expansão da competência policial dos policiais militares além do 'policciamento' ostensivo. Neste sentido, Polícia Ostensiva instituiu a exclusividade constitucional às Policiais Militares para atuar como Polícia Ostensiva.

A expressão Polícia Ostensiva inclui as atividades de policiamento ostensivo, bem como também engloba o ciclo completo da polícia administrativa – ordem, consentimento, fiscalização e sanção –, sendo que as Polícias Militares atuam como força de dissuasão exercendo ações preventivas, mas diante de ruptura da ordem pública, atuam como força de choque exercendo ações repressivas (MOREIRA NETO, 2009). Por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande, em muito, a atuação das Polícias Militares que passam a atuar em todas as fases do exercício do poder de polícia, e não somente no policiamento preventivo.

Partindo desse entendimento é que a Polícia Militar pode ampliar a sua área de atuação realizando tanto medidas repressivas como preventivas para preservação da ordem pública, exercendo assim, em toda sua plenitude, a atribuição constitucional. De acordo com Teza (2006, p. 03):

A Polícia Militar deve exercer sua missão constitucional, a 'polícia ostensiva' e a 'preservação da ordem pública' através de 'ações que comportem todas as fases do poder de polícia dando, por conseguinte, poderes para que participe do 'antes' e do 'depois' do policiamento ostensivo'.

O Decreto Federal 88.777/83, regulamento para as Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, conhecido como R-200, esclarece que ordem pública é o conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 1983).

Entretanto, segundo a doutrina, é difícil de conceituar precisamente o que vem a ser ordem pública, pois tal definição está em constante mudança, devido à sociedade estar em pleno desenvolvimento, o que acarreta várias modificações no comportamento humano e, por consequência, na legislação e normas morais. Porém, pode-se dizer que Ordem Pública é uma situação normal de legalidade e moralidade, ou seja, a ordem pública estará presente na ausência de desordem, de atos de violência de qualquer espécie (SOUZA, 2011).

Lazzarini (2003) afirmou que a ordem pública compreende três aspectos: segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. E, neste sentido, Moreira Neto (2009) defendeu o ponto de vista de que segurança pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, que visam garantir a ordem pública, sendo essa o objeto daquela. Lazzarini (2003) ponderou que ordem pública deve ser mais sentida do que definida, pois ela varia de entendimento no tempo e no espaço. Sentir-se-á a ordem pública segundo um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e, até mesmo, religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida.

A ordem pública não deixa de ser uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar.

A ordem pública, em outras palavras, existirá onde estiver ausente a desordem, os atos de violência, de que espécie for, contra pessoas, bens ou o próprio Estado (SOUZA, 2011). Desta forma, Mirabette (1995) conceituou que a ordem pública não se limita a prevenir a reprodução de fatos criminosos, mas sim acautelar o meio social e a própria credibilidade da justiça em face da gravidade do crime e sua repercussão.

A ordem pública é concebida ao mesmo tempo como uma circunstância de fato, como um fim do ordenamento político e estatal e, nesse sentido, o encontramos na legislação administrativa, policial e penal como sinônimo de convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento (BOBBIO, 1998). Destarte, a Carta Magna ampliou a atuação das Polícias Militares, permitindo que elas atuem além da prevenção, podendo também restaurar a ordem pública, caso ocorra sua quebra.

Nesse sentido, se a ordem pública for violada em razão do ilícito penal, deve ser restabelecida de imediato e automaticamente pelo órgão de polícia administrativa que tenha a competência constitucional de – “preservação da ordem pública” –, por meio da repressão imediata, que tem o seu fundamento no artigo 144, § 5º, da vigente Constituição da República. Se não conseguiu preservar a ordem pública, a Polícia Militar, que detém a exclusividade dessa competência constitucional, deve restabelecê-la imediata e automaticamente (LAZZARINI, 2003).

3 Conclusão

A partir da Carta Republicana de 1988, a competência legal da Polícia Militar foi ampliada. Responsável pela preservação da ordem pública e, exclusivamente, pela polícia ostensiva, a Polícia Militar atua diretamente no cotidiano das pessoas e de seus bens. Esta atuação é pautada por diversos instrumentos legais, dentre eles a própria Constituição da República Federativa do Brasil, através de seus princípios. A atividade policial é pautada legalmente pelo chamado poder de polícia. No caso dos policiais militares, polícia de preservação da ordem pública, o poder de polícia administrativa geral, segue a faceta do poder de

polícia de segurança pública, exclusivo das Polícias Militares, segundo a doutrina majoritária.

No que diz respeito aos atributos do poder de polícia, vale ressaltar a coercibilidade que é concebida pelo Estado ao policial militar para execução de sua missão constitucional. A coercibilidade justifica o emprego da força quando em situações de oposição do cidadão a uma ordem legal do policial militar. Aliada à autoexecutoriedade, que permite o cumprimento de ações sem a necessidade de consulta ao Poder Judiciário, e à discricionariedade, que admite a tomada de decisão por parte do agente público, sobre qual o melhor momento para execução da atividade, o poder de polícia permite que o policial militar garanta o convívio harmonioso das pessoas em sociedade, prevenindo e reprimindo de imediato atos delituosos.

O Estado de Direito, consolidado nos princípios da defesa do cidadão – tendo como base a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte –, buscou redimensionar a atividade policial. Esta passa a ter limites em sua atuação: deixa de corresponder a um mero desejo do governante, passando a existir em decorrência da lei. A missão da polícia de proteger a ordem jurídica e manter a segurança passou a considerar, mesmo que de forma incipiente, a dignidade da pessoa humana.

Tratados internacionais foram elaborados com o intuito de orientar a utilização da força por parte dos responsáveis pela aplicação de lei. Entende-se por força, nesse caso, a utilização de técnicas pautadas na legislação vigente e nos direitos humanos. Diferentemente de violência, termo mais adequado ao uso da força, desnecessária, ilegal e desproporcional.

A legislação brasileira, apesar de possuir lacunas quanto aos limites legais e quanto à aplicação da força por parte dos agentes públicos, busca proteger os direitos e garantias individuais do cidadão. O policial militar que age sem observar o caráter técnico pode incorrer em tipos penais, como lesões corporais e abuso de autoridade, tanto na Justiça comum como na Justiça Especial e na Justiça Militar. O termo "uso gradual da força" foi exemplificado através de modelos de atuação do policial conforme reação do agente infrator contra uma determinação do agente público.

Portanto, no exercício de sua atividade, o policial militar, necessitando empregar a força, respalda-se no chamado poder de polícia, o qual é explicitado no

Código Tributário Nacional e esmiuçado pela doutrina baseando-se nas legislações de Direito Administrativo, Penal e Processual Penal. Dentro desta perspectiva, destaca-se o atributo da coercibilidade, que respalda o agente público detentor do poder de polícia, quanto à necessidade do uso da força, desde que proporcional e moderada.

Como já é sabido, a Constituição Federal protege a vida como bem maior. Nesse aspecto, sendo a *Magna Legis* a representação da vontade do povo, deve ser este o objetivo maior do Estado e de seus agentes. A sociedade, tendo este conhecimento, poderá cobrar com maior propriedade que o Estado fiscalize e puna nos moldes da lei o mau emprego da coercibilidade por parte dos agentes de preservação da ordem pública.

Esta pesquisa demonstrou a relevância da análise do poder de polícia administrativa da polícia ostensiva, trazendo a atenção por parte dos agentes públicos para a proeminência do conhecimento dos limites de atuação do policial militar, os quais foram discutidos, através dos princípios e normas tratados neste trabalho. Nesse aspecto, vale salientar a importância de cada vez melhor formar e qualificar o agente público ligado à segurança pública, oferecendo na grade curricular dos cursos de formação e de especialização, disciplinas que tratem sobre o tema, além da padronização necessária dos procedimentos operacionais da Corporação PM baseados no poder de polícia.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18ª ed., São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Código de Tributário Nacional**. Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 6ª ed. atual. até 31.01.2005. São Paulo: RT, 2005.

_____. **Decreto no. 88777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

_____. **Parecer GM-25**: Publicado no Diário Oficial de 13.8.2001.

CARNEIRO, Juvenildo dos Santos; PONTES, Julian Rocha; RAMIRES, Inaê Pereira. **Aspectos jurídicos da abordagem policial**. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Atual. Brasília: Fabrica de Cursos, 2009.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Curso de direito administrativo**. 8ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito administrativo da ordem pública**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. **Limites do poder de polícia**. São Paulo: Revista Justitia, 1995.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4ª ed., São Paulo: Revista dos tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MIGUEL, Marco Antônio Alves. **Polícia e direitos humanos: aspectos contemporâneos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Código de processo penal interpretado**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1995.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes (2011). **Poder de polícia**. Disponível em: <<http://www.lfg.com>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, 2009.

RODRIGUES, Evilany Barbosa. **O poder de polícia administrativa na Constituição Federal**. Monografia (Bacharelado em Direito) Escola de Ciência Jurídica do Centro Universitário da Cidade, Rio de Janeiro, 2007.

SOUZA, Edson José de. **Polícia militar atuando como polícia administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3087, 14 dez. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto>>. Acesso em: 6 fev. 2013.

TEZA, Marlon Jorge. **A polícia militar, o município e a prevenção**. Direito Net, março. 2006. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos>>. Acesso em: 04 fev. 2013.

VIEIRA, Thiago Augusto. **O poder de polícia administrativa da polícia militar**. Disponível: <<http://vieirapmsc.blogspot.com.br/2012/08/poder-de-policia-administrativa-poder>>. Acesso em: 06 fev. 2013.

VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de polícia**. Vol. 24, São Paulo: Malheiros, 2010.