

PODERES ADMINISTRATIVOS COMO FUNDAMENTOS DA ATUAÇÃO POLICIAL MILITAR: ÊNFASE NO PODER DE POLÍCIA

ADMINISTRATIVE POWERS AS FOUNDATIONS OF MILITARY POLICE ACTION: EMPHASIS ON POLICE POWER

DUARTE, Breno Henrique Barbosa¹
CANEDO, Paula Fernandes Teixeira²

RESUMO

O presente artigo foi elaborado com a finalidade de estudar e contextualizar os poderes administrativos com a atuação policial militar, dando destaque especial ao denominado o poder de polícia. O método de pesquisa utilizado foi bibliográfico, sendo o artigo desenvolvido de maneira sequencial e descritiva, acerca dos elementos teóricos de Direito Administrativo aplicados ao cotidiano policial e suas atividades de rotina nas ruas bem como fora delas. Foi destacado no decorrer do trabalho os principais poderes administrativos admitidos pela melhor doutrina e livros que tratam do tema. Além de serem tratados os poderes Vinculado, Discricionário, Hierárquico, Disciplinar e Regulamentar, um tópico especial foi destinado ao Poder de Polícia, tendo em vista que por meio deste é que a Polícia Militar exerce suas atividades típicas de polícia ostensiva e preventiva. No decorrer da pesquisa são apresentados os aspectos mais importantes da atividade policial discutida, contextualizado com os devidos poderes legais que a sustenta. Desse modo, o trabalho visa contribuir tanto para o público acadêmico, favorecendo eventuais pesquisas sobre a legalidade das tarefas desempenhas pelas polícias militares, mas principalmente o leitor, ainda que leigo e desconhecedor do trabalho exercido pela Polícia Militar, dando-lhe conhecimento suficiente para entender que a atividade policial militar não é arbitrária, mas possui fundamentado na lei e princípios que a orientam.

Palavras-chave: Poderes Administrativos. Polícia Militar. Legalidade.

ABSTRACT

The present article was elaborated with the purpose of studying and contextualizing the administrative powers with the police, military action, giving special prominence to the so-called police power. The research method used was a bibliographical one, being the article developed in a sequential and descriptive way, about the theoretical elements of Administrative Law applied to the routine of the police and its routine activities in the streets as well as outside. During the course of the work the main administrative powers supported by the best doctrine and books dealing with the theme were highlighted. In addition to being tied to the Bound, Discretionary, Hierarchical, Disciplinary and Regulatory powers, a special topic was assigned to Police Power, given that it is through this that the Military Police carries out its typical activities of ostensive and preventive police. In the course of the research the most important aspects of the police activity discussed are presented, contextualized with the due legal powers that support it. Thus, the work aims to contribute to the academic public, favoring any research on the legality of the tasks performed by the military police, but mainly the reader, although a

¹ Aluno do Curso de Formação de Praças, Turma Golf, do Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás - CAPM, brenohbd@pm.go.gov.br; Goiânia - GO, Maio de 2018.

² Professora Orientadora: Professora do Programa de Pós-Graduação e Extensão do Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás – CAPM, paulapft@hotmail.com, Goiânia - GO, Maio de 2018

layman and unaware of the work carried out by the Military Police, giving him sufficient knowledge to understand that the military police activity is not arbitrary, but has based on the law and principles that guide it.

Keywords: Administrative Powers. Military police. Legality.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa abordar os poderes administrativos como fundamentos para o exercício da atividade policial militar. Primeiramente, devemos entender poderes administrativos como sendo prerrogativas dadas aos órgãos da Administração Pública para que estes possam desempenhar suas funções de maneira satisfatória e efetiva, visto que, sem esses poderes que lhe são conferidos pela lei, ficariam tais órgãos impossibilitados de atingir o fim para a qual foi destinada, ou seja, o interesse público.

Como será visto, o Direito Administrativo é o ramo do Direito que estuda minuciosamente a matéria e nos apresenta os institutos devidos, no que concerne a quaisquer assuntos relacionados à Administração Pública. Ao discorrer acerca desses mecanismos, a doutrina nos apresenta várias espécies de poderes, sendo que, cada um dá base para determinado tipo de atividade. O entendimento doutrinário majoritário é que existem sete espécies distintas, quais sejam os poderes: vinculado, discricionário, disciplinar, hierárquico, regulamentar, de polícia e poder normativo.

Saindo de uma abordagem mais ampla para uma análise específica, mais prática do que teórica, o trabalho passa a estabelecer relações entre os poderes administrativos e a atividade policial, principalmente em relação às ações desempenhadas pelas polícias militares, dada sua natureza preventiva e ostensiva, onde o cidadão comum consegue visualizar com mais facilidade quais são suas atribuições.

Sendo a Polícia Militar um órgão público que também se destina à garantia do Interesse Público, necessita também de poderes que lhe possibilitem isso. Em se tratando de Polícia Militar, o interesse público objeto de proteção neste caso está relacionado à manutenção da ordem e à proteção de direitos individuais e coletivos, tais como a vida, a segurança, a propriedade, a intimidade e por vezes a integridade física e/ou psicológica do cidadão, como também em alguns casos a saúde pública.

Atualmente o trabalho policial têm sido alvo de diversos questionamentos, seja por parte da mídia, por outros órgãos públicos e muitas vezes pela própria população. Muito se questiona a legalidade da atuação e da forma que o policial na rua utiliza para desempenhar

suas funções. O argumento utilizado é de que a polícia age de forma arbitrária e em todos os casos acaba por configurar excesso. Tal pensamento muitas vezes toma uma repercussão maior que o esperado e passa a ser utilizado como argumento até mesmo por infratores da lei.

Muito embora parem dúvidas quanto à legalidade de tais atividades, ou em que de fato se baseia as ações desempenhadas pela polícia, tais como as abordagens, o ato do algemamento, as ordens coercivas dadas por esses agentes públicos, o uso da força física, a restrição da liberdade, entre outras práticas, devemos salientar que cada uma delas possui amparo legal.

Veremos, portanto, que toda a atuação policial se baseia em uma espécie de poder a ela conferido, assim como a qualquer outro órgão público que, executando uma atividade em nome do Estado, necessita de uma base, um alicerce que fundamente suas atividades diárias. Não sendo assim, o particular se oporia a toda e qualquer ordem emanada por tais órgãos, por falta de base legal que justificasse suas práticas diárias. Aqui reside a importância de trabalharmos esse tema, visando esclarecer que, ao contrário do que muitos pensam, a atividade policial militar não é arbitrária, mas fundamentada na lei.

Partindo da apresentação das espécies de poderes administrativos, será feita uma breve correlação entre sua conceituação teórica com as formas em que podem ser visualizadas de maneira prática. No mesmo sentido, discorre-se com ênfase maior sobre o Poder de Polícia, analisando sua fundamentação, fases e características em específico.

Com o intuito de desenvolver um trabalho de valor relevante em termos científicos, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, abordando aspectos gerais do Direito Administrativo e aplicando-os a fenômenos específicos, qual seja a prática policial militar.

Foi utilizado como procedimento para desenvolvimento deste, o meio de investigação bibliográfico, visto que toda a pesquisa se valeu de materiais escritos acerca do tema, predominantemente livros de autores conceituados, além de artigos, revistas e jornais. No que concerne à classificação deste trabalho, é necessário ressaltar sua característica descritiva, por meio de análise, interpretação e contextualização feita entre material teórico e situações do cotidiano policial.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 PODERES ADMINISTRATIVOS EM GERAL

A Administração Pública é responsável por exercer algumas atividades em nome do Estado - ela seria a própria representação física da atuação estatal. Entre essas atividades se incluem os serviços essenciais como saúde, moradia, educação, segurança, emprego etc. Dessa forma, para que O Estado atinja os fins que lhe são próprios a Administração lhe fornece mecanismos, ferramentas, meios de se atingir o objetivo de se organizar e conseguir atender as necessidades dessas diferentes frentes, abrangendo tudo o que é indispensável para a convivência harmoniosa e pacífica de seus cidadãos (GOMES, 2012).

A Polícia Militar é um dos órgãos estatais e exerce uma vasta gama de atividades no seu dia-a-dia a fim de concretizar o verdadeiro sacerdócio para o qual foi designada por lei. O policial, na sua individualidade, não poderia simplesmente agir de acordo com a sua própria vontade, arbitrariamente ou motivado por desejos pessoais. Ao contrário, por ser um agente público, representa o Estado e deve buscar a satisfação do interesse público, mas necessita de fundamentos para validar sua atuação. Assim como qualquer órgão estatal, a Polícia Militar precisa que a lei diga qual é o seu campo de atuação, assim como, quais são seus limites. É disso que vamos tratar neste trabalho: os poderes administrativos como base da atividade policial militar.

É possível encontrar diversas previsões legais da atividade policial militar em nosso país. A Constituição Cidadã de 1988 deu atenção especial a vários órgãos componentes da Segurança Pública do país, incluindo-se também nesse rol a instituição Polícia Militar. Neste diapasão, estabelece o artigo 144 da Constituição Federal de 1988:

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:

[...]

V - **polícias militares** e corpos de bombeiros militares

[...]

§ 5º **Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;** aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Seguindo esse raciocínio, precisamos entender que para fundamentar suas ações, o Estado em toda sua gama de atuação necessita de poderes para agir. Poderes estes previstos em lei, caso contrário, toda e qualquer atuação estatal poderia ser contestada, propiciando que o cidadão descumprisse irremediavelmente qualquer obrigação que a ele fosse imposta,

imputando-lhe obrigações que, em contrapartida, não lhe trouxesse também benefícios. A própria Constituição, sendo a lei magna e soberana desta nação prevê que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei" (BRASIL, 1988).

Para discorrer sobre o tema, será imprescindível uma abordagem doutrinária acerca das espécies e os correspondentes conceitos de cada poder atribuído ao Estado para que ele possa desempenhar suas obrigações com firmeza e para que suas escolhas estejam fundamentadas em lei, não restando dúvidas acerca de sua atuação.

Primeiramente, ao falarmos de poderes administrativos precisamos entender o termo “*poder*” de maneira correta, tendo em vista que a primeira impressão é que se trata de uma faculdade da administração, ou simplesmente prerrogativas dadas a ela para determinado fim. De fato, essas prerrogativas existem, entretanto, devem ser compreendidas em sentido amplo, se tratando na verdade de *poder-dever* inerente à Administração Pública, ao mesmo tempo em que são instrumentos criados para que os agentes públicos consigam alcançar os fins almejados pelo Estado, subordinam-se necessariamente aos limites da lei, além de serem irrenunciáveis, já que devem ser exercidos em benefício da coletividade (DI PIETRO, 2015).

Meirelles conceitua poderes administrativos como sendo verdadeiros instrumentos de trabalho, mecanismos adequados à realização de diversas tarefas administrativas e sem os quais o Estado ficaria impossibilitado de atingir seus interesses, na medida em que, não raras vezes, se contrapõem aos interesses do particular (MEIRELLES, 2007).

Seriam, pois, os poderes administrativos, “um conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins” (FILHO, 2009, p. 46).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, de maneira semelhante, ressalta a necessidade destas prerrogativas dadas aos agentes públicos. Em sua visão, os poderes administrativos seriam instrumentos sem os quais a Administração seria incapaz de fazer sobrepor-se a lei à vontade do particular. Esse é seu fundamento: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado (DI PIETRO, 2015).

A doutrina clássica e especializada no assunto, ressalvada as pequenas diferenças peculiares de cada autor, costuma incluir entre os poderes administrativos sete espécies distintas. São elas os poderes: vinculado, discricionário, disciplinar, hierárquico, regulamentar, de polícia e poder normativo, sendo este último, porém, considerado por muitos autores como sinônimo de poder regulamentar (MAZZA, 2017).

Poder Vinculado é o poder dado à Administração Pública para a realização de determinados atos, desde que atenda a requisitos legais. Nesse caso, a lei determina *a priori* a

maneira segundo a qual a Administração deverá agir para atingir seus objetivos. Deve, portanto, seguir as diretrizes impostas pela lei sem uma margem de liberdade que a possibilite escolher a melhor forma de atuar a depender do caso concreto (FILHO, 2009).

Neste diapasão, Hely Lopes Meirelles ensina de maneira brilhante:

O princípio da legalidade impõe que o agente público observe, fielmente, todos os requisitos expressos na lei como da essência do ato vinculado. O seu poder administrativo restringe-se, em tais casos, ao de praticar o ato, mas de o praticar com todas as minúcias especificadas na lei. Omitindo-as ou diversificando-as na sua substância, nos motivos, na finalidade, no tempo, na forma ou no modo indicados, o ato é inválido, e assim pode ser reconhecido pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, se o requerer o interessado. (MEIRELLES, 2007, p. 117)

Meirelles fala também em Poder Regrado, visto que o agente público fica restrito ao texto de lei, que limita suas possibilidades de ação, sendo indiferente os casos concretos com que o agente da administração se deparar, pelo contrário, o administrador está vinculado à lei (MEIRELLES, 2007).

O Poder Discricionário, por sua vez, se diferencia do poder vinculado já que neste caso a própria lei dá ao administrador da coisa pública uma certa margem de liberdade para agir, segundo a oportunidade e conveniência que cada situação demonstrar. Assim sendo, os agentes administrativos possuem essa prerrogativa de eleger entre as diversas possibilidades de conduta, qual seria a mais conveniente e oportuna para se atingir fim último da Administração Pública, que é a plena satisfação do interesse público (FILHO, 2009).

Sobre a discricionariedade, Alexandre Mazza explica de maneira semelhante:

Na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma margem de liberdade para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público. Ao invés de o legislador definir no plano da norma um único padrão de comportamento, delega ao destinatário da atribuição a incumbência de avaliar a melhor solução para agir diante das peculiaridades da situação concreta. (MAZZA, 2017, p. 415)

Na visão clássica de Meirelles, essa discricionariedade permitida pela lei não seria absoluta, mas sempre relativa e parcial, visto que no que concerne à forma, competência e à finalidade do ato, estaria a administração vinculada à determinação legal, podendo seu poder discricionário recair sobre os demais requisitos do ato administrativo, ou seja, sobre o motivo e o objeto (MEIRELLES, 2007).

Finalizando a discussão sobre essa espécie de poder administrativo, vale ressaltar também o entendimento da doutrina moderna que, apesar de conceituar poder discricionário de

maneira semelhante, traz, porém, uma pequena distinção. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (apud MAZZA, 2017) a discricionariedade não tem vinculação apenas com o mérito do ato administrativo, podendo a margem de liberdade residir também na hipótese da norma, no comando da norma e na finalidade da norma.

Poder Hierárquico “é um poder interno e permanente exercidos pelos chefes de repartição sobre seus agentes e subordinados e pela Administração em relação aos órgãos públicos consistente nas atribuições de comando, chefia e direção.” (MAZZA, 2017, p. 420)

Para Filho (2009, p. 65) a “Hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa.”

Segundo Meirelles, esse poder seria exclusivamente do Executivo, consistindo na relação de subordinação e autoridade entre os agentes públicos, como também de seus órgãos. O Legislativo e o Judiciário não seriam detentores desse tipo de poder porque suas funções típicas de legislar e julgar, respectivamente, não abarcariam esse poder. O Poder Hierárquico, portanto, é “privativo da função executiva, como elemento típico da organização e ordenação dos serviços administrativos”, com capacidade para “distribuir e escalonar funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes [...]” (MEIRELLES, 2007, p. 121).

De maneira distinta, entende a maioria dos autores que este poder não seria atribuição específica do Executivo, ainda que sua organização hierárquica e entre órgãos seja mais latente do que nos demais. Isso porque o Legislativo e Judiciário não apresentam uma relação de coordenação e subordinação entre seus órgãos, mas uma relação hierárquica interna. Nesse sentido, Di Pietro (2015, p. 131) coadunando com esse pensamento entende que o mais correto seria substituir “a expressão ‘Poder Executivo’ por ‘Administração Pública’, já que nos outros poderes existem órgãos administrativos com a mesma organização hierárquica e a mesma relação hierárquica.”

O poder disciplinar, de maneira mais objetiva, pode ser conceituado como sendo a capacidade dada à Administração “para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa [...]” (DI PIETRO, 2015, p. 128).

Fábio Bellote Gomes traz uma definição que se enquadra perfeitamente no âmbito militar - cujas bases são a Hierarquia e a Disciplina - por descrevê-lo como o poder imprescindível à manutenção da organização, ou seja, da hierarquia, e da disciplina internas da Administração Pública (GOMES, 2012).

O poder disciplinar estaria ligado direta e intimamente ao poder hierárquico, sendo aquele decorrente deste último, pois no exercício das funções administrativas, eles se exercitam

conjuntamente. Além disso, estaria o poder disciplinar baseado no princípio da moralidade administrativa, visto que as infrações disciplinares seriam condutas indesejadas no exercício da função pública (GOMES, 2012).

No que diz respeito ao poder regulamentar, cabe destacar que a própria Polícia Militar o utiliza, não diretamente, mas por meio do chefe do Poder Executivo Estadual, ou seja, o Governador do Estado, fará uso desse poder sempre que desejar desenvolver a lei, facilitar sua execução colocando-a em prática. Isso porque o legislador não poderia prever tudo e assim legislar acerca de todos os detalhes e situações possíveis na atuação administrativa (GASPARINI, 2010).

De maneira conceitual, o poder regulamentar é "o poder de que dispõem os chefes do Poder Executivo para editarem decretos visando à correta execução da lei." (SCATOLINO, 2014, p. 111) "É o poder atribuído ao chefe do Poder Executivo para regulamentarem as leis por meio de decretos." (GOMES, 2012, p. 77). Seria a "competência para editar atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la." (GASPARINI, 2010, p. 171)

O fundamento legal para o exercício de tal poder está no artigo 84, inciso IV da Constituição Federal, que estabelece: "Compete privativamente ao Presidente da República: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução." (BRASIL, 1988). Essa competência, como já citado, seria também reconhecida - com base no princípio da simetria - a todas as esferas de governo (União, Estado-Membro, Distrito Federal e Município). Dessa forma, caberia também aos Governadores e Prefeitos expedir regulamentos necessários à execução da lei (GASPARINI, 2010).

Como exemplo, temos o *Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983*, onde o Presidente da República à época, aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200) (BRASIL, 1983, grifo nosso). Também, como exemplo de aplicação do poder regulamentar, agora na esfera estadual, citamos o *Decreto nº 4.717, de 07 de outubro de 1996*, onde o Governador do Estado de Goiás, no uso de suas atribuições constitucionais, aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Goiás (BRASIL, 1996, grifo nosso)

O último poder a ser discutido é o mais importante quando tratamos de poderes administrativos como fundamento da atividade policial militar. Merece ser discutido com ênfase especial, em subtópico único. Pelo fato de o papel constitucional da polícia ser o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, o Poder de Polícia é a ferramenta que lhe possibilita exercer tal mandato.

Nesse sentido, vejamos:

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, grifo nosso)

É necessário esclarecer que “poder de polícia” e “poder da polícia” são termos que não se confundem, não são sinônimos, como muitos podem acreditar. Um erro é assimilar a terminologia associando-a diretamente com a atividade dos órgãos de segurança pública conhecidos como “polícias”, visto que ele não se restringe a esse tipo de atuação (MAZZA, 2017).

A própria confusão entre os termos mostra a relevância do poder de polícia na atuação policial militar. Neste diapasão, o autor faz questão de ressaltar:

Cabe aqui importante advertência: **o poder de polícia não se reduz à atuação estatal de oferecimento de segurança pública. É que as instituições públicas encarregadas desse mister herdaram o nome da atividade, sendo conhecidas como “polícias”**. Porém, a noção de poder de polícia é bem mais abrangente do que o combate à criminalidade, englobando, na verdade, quaisquer atividades estatais de fiscalização. (MAZZA, 2017, p. 430, grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, o autor Cretella Júnior (apud SILVA, 2015, p. 7) nos ensina:

[...] a expressão poder “de” polícia não se confunde com poder “da” polícia, porque se a polícia tem a possibilidade de agir, em concreto, pondo em atividade todo o aparelhamento de que dispõe, isso se deve a potestas que lhe confere o poder de polícia. **O poder “de” polícia é que fundamenta o poder “da” polícia. Deixa claro que o poder de polícia é a causa, o fundamento, sendo que a polícia é a consequência**. (CRETELLA JÚNIOR, 1999, p. 547- 549, grifo nosso)

Sendo assim, atividades de fiscalização sanitária, ou relacionadas à garantia dos direitos do consumidor, a fiscalização de trânsito, sobre questões ambientais, enfim, todas estas traduzem a efetivação do poder de polícia. Seria então a atuação dos órgãos responsáveis pela segurança pública, entre eles a polícia militar, apenas uma entre as várias frentes possíveis para aplicação desse poder administrativo (FILHO, 2009).

2.2 ÊNFASE NO PODER DE POLÍCIA

2.2.1 CONCEITO, FUNDAMENTO E MATERIALIZAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Ao estudarmos acerca do regime jurídico diferenciado a qual a Administração Pública está submetida verificamos duas frentes caracterizadoras de tal regime, quais sejam as prerrogativas e sujeições. As sujeições são atuações estatais ampliativas, que visam assegurar ao particular, condições para o exercício de suas atividades, portanto, são ações de interesse desse particular, por exemplo, o próprio serviço público e atividades de fomento (MAZZA, 2017).

Em sentido contrário e entre as sujeições, encontra-se o poder de polícia que, nas palavras de Alexandre Mazza “representa uma atividade estatal restritiva dos interesses privados, limitando a liberdade e propriedade individual em favor do interesse público” (2017, p. 429)

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles o “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e *restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio estado.*” (2007, p. 131, grifo nosso)

Outro conceito trazido pela doutrina para tentar abordar de forma ampla o que vem a ser o poder de polícia no Direito Administrativo é o conceito que entende se tratar de uma prerrogativa de direito público que, *com fulcro na lei*, autoriza a Administração Pública a limitar o uso e gozo da liberdade e da propriedade em favor da vontade da coletividade (MELLO apud MAZZA, 2017, grifo nosso).

É de suma importância ressaltar também os conceitos clássico e moderno sobre o que vem a ser o poder de polícia. Neste diapasão, Di Pietro descreve que:

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, **o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança.**

Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. (2015, p. 158, grifo nosso)

Desses conceitos, podemos depreender que, diferente das atividades de fomento e de prestação de serviços públicos, que têm como característica principal uma ação ampliativa - garantidora de direitos, visando a esfera de interesse do particular - o poder de polícia, possui natureza restritiva, tendo em vista que, ao contrário disto e pautada na lei, visa sempre, restringir, limitar ou condicionar a liberdade e propriedade do indivíduo para satisfazer o

interesse público (MAZZA, 2017). “Na realidade, quer se trate de obrigação negativa, quer se trate de obrigação positiva, a pessoa que a cumpre está sofrendo uma limitação em sua liberdade, em benefício do interesse público.” (DI PIETRO, 2015, p. 157)

O tema poder de polícia coloca em confronto dois aspectos: de um lado o particular que deseja exercer seus direitos de forma plena e de outro a Administração que tem a função indisponível de restringir o gozo daqueles direitos visando o bem comum, ou seja, o interesse público frente ao interesse particular, o que a Administração faz utilizando o poder de polícia a ela concedido (DI PIETRO, 2015).

Neste sentido entende o autor Heraldo Garcia Vitta, que citando Celso Antônio Bandeira de Mello traz:

Fixamos entendimento no sentido de que o poder de polícia tem por fundamento a supremacia geral do Estado; é poder supremo de editar leis, concretizadas por meio de atos da Administração: “O poder, pois, que a Administração exerce ao desempenhar seus cargos de polícia administrativa repousa nesta, assim chamada, ‘supremacia geral’, que, no fundo, não é senão a própria supremacia das leis em geral, concretizadas através de atos da Administração. [...]” (2011, p.95, grifo do autor)

Por isso, se fala que “o fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados.” (DI PIETRO, 2015, p. 156)

Como já foi dito anteriormente, *o papel precípua da Polícia Militar previsto no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil é o policiamento preventivo e ostensivo, a fim de garantir a preservação da ordem pública*. Essas são atividades desempenhadas, conforme a doutrina, pela polícia administrativa. Infere-se, portanto, que as polícias militares desenvolvem as atividades de polícia administrativa, ficando as atribuições de polícia judiciária a cargo das polícias Civil e Federal, em âmbito estadual e federal, respectivamente. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Gasparini (2010) nos ensina que a polícia administrativa tem caráter eminentemente preventivo e dedica-se ao controle e intervenção nos bens, direitos e atividades de particulares. Ressalta que em certas ocasiões nada impede que atuem de maneira repressiva por meio de vários órgãos do Estado.

No mesmo sentido entende Di Pietro (2015), ensinando que a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente, como por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores, como pode agir repressivamente, quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator. Tanto numa quanto noutra hipótese ela age a fim de impossibilitar o acontecimento de comportamentos individuais que venham a sobrepor-

se ao interesse da coletividade, causando a ela prejuízos. Assim, podemos dizer que a polícia militar desempenha função eminentemente preventiva.

Para Cretella Júnior (apud SILVA, 2015, p. 7) “polícia administrativa é também denominada polícia preventiva. Exerce atividades, *a priori*, antes dos acontecimentos, procurando evitar que os crimes se verifiquem”.

Como tratamos aqui acerca da atividade policial militar, em específico a abordagem prática do poder de polícia a ela designada por lei, além do já mencionado regulamento R-200 é importante mencionar ainda o Parecer GM-25 (BRASIL, 2001), que trata de forma abrangente diversos aspectos do policiamento destinado à preservação da ordem pública e as atividades das Polícias Militares em todo o território nacional (SOUZA, 2011).

O referido parecer traz a conceituações e competências diversas, entre os quais, conceitua o que é ordem pública, perturbação e manutenção da ordem pública, bem como policiamento ostensivo. No entanto, o que nos interessa discutir é acerca do poder de polícia, que vai além do policiamento ostensivo, desenvolvendo-se em quatro fases (BRASIL, 2001). Essas fases do poder de polícia serão abordadas em subtópico específico.

2.2.2 FASES DO PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia é exteriorizado de diferentes formas, nas quais os autores especialistas, com base no já mencionado Parecer GM-25, dividem em quatro fases essenciais desse poder administrativo. Dessa forma, temos a Ordem de Polícia, o Consentimento de Polícia, a Fiscalização de Polícia e a Sanção de Polícia. (SILVA, 2011)

Em decorrência da amplitude de suas atribuições, a Polícia Militar tem relação direta em todas as fases supratranscritas. Vejamos, portanto, a conceituação de cada uma, bem como suas diferenças, a fim de verificarmos que a atuação policial se insere de maneira primordial neste poder administrativo.

A Ordem de Polícia decorre sempre da lei, respeitando o princípio da reserva legal previsto no artigo 5º, inciso III da Constituição, ainda que possa ser enriquecida posteriormente pela Administração, em decorrência do poder regulamentar. A Ordem de Polícia tem natureza preventiva. É verificada quando o poder de polícia estabelece limitações positivas ou negativas, ou seja, obrigando o particular a agir fazendo algo ou que deixando de fazê-lo, com a finalidade de evitar maiores prejuízos em ambos os casos (BATISTA; SILVA, 2013).

Para Manoel, a ordem de *polícia se materializa quando o Estado, através da PM, impõe limitações às pessoas naturais ou jurídicas*, para que façam ou deixem de fazer o que foi previamente estabelecido na lei. Assim *a Polícia Militar é agente garantidor da lei e utiliza o poder de polícia administrativa* para tal. (MANOEL apud SILVA, 2015, grifo nosso),

Conforme o Parecer GM-25, o Consentimento de Polícia, "quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos" (BRASIL, 2001, p. 9) Aqui falamos de controle da propriedade do particular ou da limitação de atividades de interesse coletivo, materializados por meio das conhecidas licenças, autorizações, alvarás etc.

Sobre Consentimento de Polícia, ensina Álvaro Lazzarini (apud SILVA, 2015):

[...] é um ato de anuência para que alguém possa utilizar a propriedade de particular ou exercer atividade privada, naqueles casos em que se entenda que deva ser feito um controle prévio da compatibilização do uso do bem ou do exercício da atividade com interesse coletivo. (LAZZARINI apud SILVA, 2015, p. 11)

Essa característica é geralmente atribuída a órgãos destinados a essa finalidade de consentir que se faça algo. *Em alguns Estados é atribuído à própria Polícia Militar quando tiver o Corpo de Bombeiros Militar incorporado a si ou, de maneira diversa, apenas a este último, quando não constituem o mesmo órgão.* (grifo nosso)

A Fiscalização de Polícia é definida pela GM-25 como “uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa” (BRASIL, 2001, p. 9). Através dessa atuação é que se analisará as duas fases anteriores do poder de polícia. Ou seja, na fiscalização de polícia se verifica o cumprimento da ordem de polícia, bem como a regularidade de determinada atuação já consentida anteriormente por uma autorização, licença ou documento semelhante com tal finalidade (SOUZA, 2011).

À atuação da polícia militar como preservadora da ordem pública, especificamente nessa fiscalização, se dá o nome de policiamento. Podendo ser tanto preventiva como repressiva (BRASIL, 2001)

Embora a Polícia Militar atue de forma mais visível na fiscalização de polícia, pode e de fato abrange as demais fases do poder de polícia. No que concerne à Fiscalização de Polícia, destacamos os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2007):

Atuando a polícia administrativa de maneira preferencialmente preventiva, ela age através de ordens e proibições, mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas limitações administrativas [...]. Para tanto, o Poder Público edita leis e os órgãos

executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da prioridade e o exercício das atividades que devem ser policiadas, e após as verificações necessárias é outorgado o respectivo alvará de licença ou autorização, ao qual se segue a fiscalização competente. (MEIRELLES, 2007, p.138, grifo nosso)

Para Lazzarini (apud SILVA, 2015) a Fiscalização de Polícia tem dupla utilidade.

Assim, vejamos:

[...]sua utilidade é dupla: primeiramente, realiza **a prevenção das infrações pela observação do comportamento dos administrados, relativamente às ordens e aos consentimentos de polícia; em segundo lugar, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infringentes.** (LAZZARINI apud SILVA, 2015, p. 11, grifo nosso)

Por fim, a última fase do poder de polícia é a Sanção de Polícia, quando o Estado passaria a intervir na vida da pessoa e suas atividades particulares, caso este indivíduo ou grupo de pessoas se encontrem em situação que provoque perturbação da ordem pública. Nesse sentido, como alternativa última, a Administração Pública coloca em prática um de seus atributos, qual seja a auto executoriedade, utilizando de meios de constrangimento pessoal, direto e imediato, dentro dos limites da razoabilidade, a fim de reestabelecer a ordem pública outrora desestabilizada (BRASIL, 2001).

Meirelles nos ensina que seria totalmente ineficiente o poder de polícia caso não dispusesse de meios coercitivos para garantir a própria aplicação das sanções prometidas para as situações de violação de regras. *Assim, caberia à polícia militar apoiar sempre que fosse necessária a aplicação de tais sanções, tendo em vista seu caráter de polícia responsável pela manutenção da ordem pública* (MEIRELLES apud SOUZA, 2011, p. 3 grifo nosso).

É também nessa fase do poder de polícia em que podemos visualizar de forma clara a atuação estatal, por meio da força policial, sobretudo as polícias militares, como instrumento de intervenção sancionatória e punitiva do Estado, agindo sobre as atividades e bens dos particulares. Quando o particular viola regras anteriormente impostas, seja desrespeitando praticando um crime ou ultrapassando os limites de uma autorização a ele concedida, de forma a violar a lei ou um direito de terceiro, faz-se necessária a intervenção estatal por meio da força policial para que se consiga recuperar a paz social agredida (SOUZA, 2011).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este artigo foi produzido com a finalidade descritiva, a fim de trazer ao leitor, informações quanto à fundamentação do trabalho policial militar em diversos aspectos, abordando tanto as atividades de âmbito interno, quais sejam a organização *hierárquica e disciplinar*, com particularidades típicas das organizações militares, sua *regulamentação* interna relacionada às práticas diárias da tropa (MAZZA, 2017), bem como sua relação com o público externo, dada a devida ênfase nesse aspecto, visto ser a atividade fim da Polícia Militar a atuação externa de *manutenção da ordem pública e preservação da paz social, por meio de trabalho preventivo e ostensivo*, às vistas da sociedade a qual ela se destina. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Para tanto, utilizamos de material escrito, por meio de pesquisa exclusivamente bibliográfica com fim de basear a atividade policial, relacionando-as com os devidos princípios e poderes legais que a ela dão sustentação, tendo em vista que o trabalho policial, sobretudo o desempenhado por instituições militares, tem sido alvo de diversas contestações e críticas quanto sua doutrina no trato com o cidadão ou ainda a sua própria organização interna. Suscitando desejo de que tais instituições fossem até mesmo extintas.

Desta forma, o leitor perceberá a correlação entre os poderes administrativos e a prática diária do policial militar que utiliza de basicamente todos os aqueles poderes na sua atividade típica. Utilizando conceitos e princípios da área do Direito trata diretamente de Direito Público, em especial a atuação de órgãos públicos e seus servidores, o artigo demonstra com clareza e objetividade que o trabalho desempenhado pelas polícias militares possui fundamentação legal e que as ações típicas da função, que por vezes são criticadas, não passam de estrito cumprimento do dever legal destes policiais,, com fulcro em lei e baseados em poderes sem os quais ficariam impossibilitados de exercer seu mister, como entende Meirelles (2007), Filho (2009) e Di Pietro (2015).

Tudo isso é verificado no decorrer do trabalho e se justifica por meio dos poderes administrativos discutidos. Poder Vinculado, Discricionário, Hierárquico, Disciplinar, Regulamentar e Poder de Polícia. Esse último com atenção especial por ser o poder que sustenta principalmente as ações externas dessas corporações policiais, em todas as suas fases, como bem descreveu Souza (2011), tendo por base o Parecer GM-25 (BRASIL, 2001). São sobre estas ações que recaem as vastas críticas, bem como a resistência de certos grupos e que conseqüentemente geram no cidadão de bem as dúvidas quanto a legalidade de tais atuações.

Salvo pequenas divergências conceituais de pequena importância, o pensamento dos autores vai ao encontro da proposta do trabalho, por demonstrar a relação lógica entre a lei e as atividades típicas diárias desempenhadas pelo policial militar, inclusive algumas formas de exteriorização do poder de polícia, como exemplo a atividade onde um indivíduo tem seus direitos parcialmente restringidos, ainda que momentaneamente, em prol da garantia do bem comum. Nesse sentido entendem Mazza (2017), Meirelles (2007), Di Pietro (2015), Filho (2009) e diversos outros autores renomados consultados para a produção deste material.

A elaboração desse trabalho teve extrema importância na aplicação prática de conceitos teóricos amplos e muitas vezes vagos. Nesse sentido, o cidadão comum, ainda que leigo no assunto concernente à segurança pública, perceberá com a leitura que a atuação típica da Polícia Militar se encontra baseadas em poderes conferidos por meio de lei.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos materiais de Direito Administrativo, sobretudo no que concerne ao tema Poderes Administrativos, possibilitou a aplicação prática de tais conceitos, materializando-os através da atividade policial militar, de modo a servir tanto aos estudiosos da matéria, que muitas vezes não conseguem sequer entender o assunto estudado por não visualizarem sua aplicação na prática, mas principalmente fundamentar atuação policial que, muito embora seja frequentemente questionada, principalmente no que diz respeito a abordagem e utilização da força quando necessário, encontra para isso fulcro em lei e nos princípios já estudados de forma minuciosa.

A princípio, desejando correlacionar a Polícia Militar e os Poderes Administrativos, trouxemos de forma objetiva a atribuição constitucional da polícia, bem como diversos conceitos doutrinários desses poderes, conseguindo relacionar os dois temas e verificar que se torna uma tarefa árdua comentar acerca de um deles isoladamente. Ou seja, ao abordar um aspecto da atividade policial militar e tendo em vista a complexidade de suas ações rotineiras, acabamos por verificar que numa significativa maioria das situações a polícia utiliza de dois ou mais poderes a ela assegurados pela legislação competente.

Dessa forma, considerando os principais autores que estudam e discorrem sobre o assunto, classificamo-los em sete espécies, quais sejam os Poderes Vinculado, Discricionário, Hierárquico, Disciplinar, de Polícia, Regulamentar e Normativo. Sendo sinônimos os dois

últimos, foi dispensada a análise do poder normativo a fim de não incorrer em redundância, tendo em vista a similaridade entre os dois conceitos.

Feita a conceituação de cada um deles, paralelamente a exemplos práticos em que podem ser ilustrados na atividade policial militar, pudemos observar que em a Polícia Militar utiliza de todos eles, de uma maneira ou de outra. Assim, para a amplitude de suas tarefas, se faz necessário uma série de meios que as fundamentem e para tanto os poderes administrativos aplicam-se de maneira efetiva.

Ao dar ênfase ao Poder de Polícia que como visto não é restrito às polícias, mas conferidos a diversos outros órgãos, pudemos dar uma atenção especial às atividades típicas da polícia, ou seja, aquelas tarefas desempenhadas de forma mais latente por estas instituições corresponsáveis pela manutenção da ordem pública, onde o cidadão comum consegue constatar como uma atividade típica de uma Polícia Militar. Além disso, vimos que a atuação policial está além da manutenção da ordem, podendo ser encontrada nas atividades de fiscalização de trânsito, no cumprimento de diligências e ordens judiciais e em diversas outras situações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6022: Informações e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio Janeiro. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: Informações e documentação: referências: elaboração. Rio Janeiro. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6024: Informações e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação. Rio Janeiro. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6028: Informações e documentação: resumo: apresentação. Rio Janeiro. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: Informações e documentação: citação em documentos: apresentação. Rio Janeiro. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724: Informações e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio Janeiro. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm> Acesso em: 07 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm> Acesso em: 06 fev. 2018.

BRASIL. **Parecer GM-25 de 10 de agosto de 2001**. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 13 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=8417>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo. Ed. Atlas, 1985.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. **Manual para Apresentação de Artigos Científicos**. Goiânia, 2018.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo: Atlas, 1978.

SILVA, Enival Pereira; BATISTA, Ricardo Rocha. **O Poder de Polícia Administrativa da Polícia Ostensiva**. Goiânia, 2013. Disponível em: <<https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo/handle/123456789/417>> Acesso em: 09 fev. 2018.

SILVA, George Augusto. **A Polícia Militar no Exercício do Poder de Polícia Administrativa**. Goiânia, 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo/handle/123456789/417>> Acesso em: 07 fev. 2018.

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: 1 mai. 2018.

SCATOLINO, Gustavo. **Direito Administrativo Objetivo: Teoria & Questões**. 2. ed. Brasília: Alumnus, 2014.

VITTA, Heraldo Garcia. **Soberania do Estado e Poder de Polícia**. São Paulo: Malheiros, 2011.