

Aspectos do poder de polícia e a atuação da polícia militar



<https://doi.org/10.56238/futuroeducpesqutrans-020>

Alan Silva Trindade

Graduado em Ciências Militares e Segurança Pública pela Universidade do Estado do Amazonas. Graduado em Direito pela Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes. Discente do Curso de Especialização em Gestão Pública Aplicada à Segurança da Universidade do Estado do Amazonas.

E-mail: alan.s.trindade@gmail.com

Keyla Cirqueira Cardoso Nunes

Docente do Curso de Especialização em Gestão Pública Aplicada à Segurança da Universidade do Estado do Amazonas. Mestra em Estudos Literários-PPGL/UFAM.

E-mail: knunes@uea.edu.br

Orlem Pinheiro de Lima

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

E-mail: olima@uea.edu.br

Márcia Ribeiro Maduro

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

E-mail: rmaduro@uea.edu.br

Paulo César Diniz de Araújo

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: pcdiniz@uea.edu.br

Vanessa Coelho da Silva

Docente do Curso de Administração da Universidade do Estado do Amazonas. Mestranda em Propriedade Intelectual, Transferência de Tecnologia e Inovação-PROFINIT/UEA.

E-mail: vcsilva@uea.edu.br

Elton Pereira Teixeira

Doutor em Ciências Ambientais.

E-mail: epteixeira@uea.edu.br

Edileuza Lobato da Cunha

Doutora em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

E-mail: elobato@uea.edu.br

Gabriele Roberto Simonetti

Graduada em Administração pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA/AM)

E-mail: grs.adm19@uea.edu.br

Maryângela Aguiar Bittencourt

Doutora em Administração pela Universidade Nacional de Rosário (UNR/Argentina -2016).

E-mail: mbittencourt@uea.edu.br

RESUMO

Quando o homem procurou viver em sociedade foi estabelecido um conjunto de regras e normas de condutas para serem obedecidas por todos, visando a garantia da ordem e da boa convivência. Para regular os direitos dos cidadãos o Estado, com seu poder regulador de polícia, intervém na sociedade limitando os direitos individuais e garantindo os direitos da coletividade. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é discutir acerca da atuação da polícia militar dentro do que é estabelecido pelo poder de polícia e dentro da competência prevista na Constituição Federal de 1988. Para tal, apresenta-se definições sobre o poder de polícia e seus atributos. Ademais, busca-se diferenciar a atividade de polícia judiciária e de polícia administrativa, entendendo que o poder de polícia, é que legitima o poder da polícia militar. Tem também o intuito de identificar quando o ato de polícia é discricionário ou arbitrário. Quanto à metodologia, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa. Portanto, este artigo é de suma importância para o policial militar, pois este deverá ter capacidade de processar todos esses conhecimentos e colocá-los em prática dentro dos ditames da lei, com discernimento e bom senso, garantindo a ordem pública e resguardando a sociedade e a si mesmo.

Palavras-chave: Atuação policial militar, Poder de polícia, Limites de atuação, Legitimidade.



1 INTRODUÇÃO

Para que uma sociedade funcione plenamente, é necessário a existência de normas disciplinadoras da conduta humana, visando à pacífica convivência social. Nesse caso, cabe ao Estado garantir a obediência a estas normas, utilizando para isso o poder de polícia, limitando o exercício dos direitos individuais, em benefício do interesse público, ou seja, em benefício da sociedade.

A conceituação jurídica da ordem pública concerne ao direito administrativo. Nesse mesmo ramo, está definido o poder de polícia e estabelecido diversas modalidades para sua atuação, dentre as quais, podemos encontrar a atividade da polícia militar. Instituídas para a manutenção da ordem pública, nos termos do parágrafo 5º do artigo 144 da Constituição Federal, as polícias militares têm no conceito de ordem pública sua destinação institucional.

Partindo desse pressuposto, este artigo tem o objetivo de discutir acerca da atuação da polícia militar conforme previsão constitucional e no exercício do poder de polícia. Para desenvolver essa questão, apresenta-se, inicialmente, definições sobre o poder de polícia, assim como informações sobre atribuições de órgãos que também tem esse poder. Ademais, busca-se diferenciar a atividade de polícia judiciária e de polícia administrativa. Tem também o intuito de identificar quando o ato de polícia é discricionário ou arbitrário, bem como demonstrar que a atividade da polícia militar é legitimada pelo poder de polícia, limitando-se ao poder de polícia de manutenção de ordem pública, não atuando em atividade que competem a outros órgãos detentores do poder polícia.

Ademais, destaca-se que a relevância dessa pesquisa se assenta no intuito de esclarecer o verdadeiro papel da Polícia Militar, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, que se limita a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, sem adentrar na competência de outros órgãos da administração pública.

Em se tratando da metodologia, o trabalho utiliza a pesquisa bibliográfica, com objetivo explicativo e abordagem qualitativa. Para sustentar teoricamente o estudo, foram mobilizados os seguintes juristas: Lazzarini (1987), De Melo (2019), Di Pietro (2020), Cretella Júnior (2006), dentre outros.

Portanto, o leitor desse artigo o encontrará dividido em quatro seções. A primeira, intitulada O poder de polícia, trata sobre uma explanação do poder exercido pela administração pública que tem o intuito de limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. A segunda discute sobre a atividade e atuação da polícia administrativa, polícia judiciária e polícia de manutenção da ordem pública. Já a terceira, trata de assunto primordial deste artigo que é a atuação da Polícia Militar e o poder de polícia. Por último, é abordado os limites de atuação do poder de polícia e da atuação estatal.



2 O PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia, em geral, sempre esteve presente no seio da sociedade, imposto pelo Estado, qualquer que tenha sido sua natureza jurídica e funções, quer tenha tido um caráter amplo de política interna; quer tenha sido concebido como instituição essencialmente administrativa; como administração jurídica ou administração do Estado.

Praticamente todo o direito administrativo é servido de termos, os quais, colocam-se em tensão aspectos opostos: a autoridade da administração pública e a liberdade individual. O tema relativo ao poder de polícia coloca em confronto esses dois aspectos, de um lado figura o cidadão querendo exercer, plenamente, os seus direitos, do outro a Administração com incumbência de condicionar o exercício desses direitos ao bem-estar coletivo, feito através do poder de polícia.

Di Pietro (2020) define o poder de polícia em dois conceitos: o clássico e o moderno. No conceito clássico, o poder de polícia compreende a atividade estatal que limita o exercício dos direitos individuais em favor da segurança; pelo conceito moderno, o poder de polícia é a atividade do Estado que consiste em impor limites ao exercício dos direitos individuais em prol do interesse público.

Segundo De Mello (2019, p. 822):

O poder de polícia em 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 propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

No direito brasileiro, encontra-se no artigo 78 do Código Tributário Nacional a definição legal de poder de polícia:

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

E completa o parágrafo único do referido dispositivo:

Considera -se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando -se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Após a análise dos conceitos apresentados acima, é interessante destacar os componentes mais relevantes apresentados pela doutrina brasileira em relação a atividade policial, evidenciando que a atividade de polícia é baseada na lei.



O exercício do poder de polícia manifesta-se por meio da expedição de atos administrativos que liberam atuações particulares, em princípio, vedadas pela legislação. Isso porque a lei condiciona o exercício de determinadas atividades à obtenção de autorização ou concessão pelo Poder Público.

Somente após o preenchimento de requisitos fixados na legislação é que o ato administrativo de poder de polícia permite o desempenho da atividade até então vedada. Esse é o efeito liberatório característico dos atos de polícia administrativa. Assim, a atividade do poder de polícia é, então, executada em benefício do interesse público, tendo como finalidade precípua conciliar os direitos individuais e a defesa do interesse público. É com esse intuito que o Estado impõe limitações à liberdade e à propriedade privada, fortalecendo o primado da supremacia do interesse público sobre o privado.

Pelo poder de polícia, o Estado adota uma série de medidas que recaem sobre os administrados, garantindo aos mesmos o bem-estar, mediante o policiamento de toda conduta extravagante e danosa de cada um dos membros da sociedade. Assim, o poder de polícia do Estado estabelece uma limitação à liberdade individual, mas tem o objetivo de assegurar a própria liberdade e os direitos essenciais do cidadão. Podemos citar, como exemplo, o caso de um cidadão que deseja abrir um estabelecimento comercial, onde é necessário uma série de inspeções para que o mesmo obtenha o alvará de funcionamento e não funcione na clandestinidade, assim houve uma limitação da liberdade de abrir um estabelecimento comercial de forma clandestina, para assegurar a liberdade e os direitos da coletividade.

Portanto, o poder de polícia é o poder que uma autoridade administrativa, determinada, tem de impor um conjunto de regras necessárias para o bom convívio em sociedade e de como impor estas regras, visando o bem comum. É um exercício de poder sobre as pessoas e as coisas para atender ao interesse público, ou seja, são impostas restrições pelo Poder Público aos indivíduos em benefício do interesse coletivo, da saúde, da ordem pública, da segurança e, ainda, mais dos interesses econômicos e sociais.

2.1 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

De acordo com Meirelles (2016, p.152) “o poder de polícia administrativa tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, e tais são a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade”.

Segundo o mesmo autor, a discricionariedade consiste na liberdade de escolha, pela Administração, baseado na oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, aplicando as limitações impostas ao exercício dos direitos individuais, bem como de prescrever as sanções e estabelecer os meios necessários para atingir o fim pretendido, que é a proteção do interesse público.



Portanto, desde que o ato de polícia administrativa se enquadre nos limites legais e a autoridade atue na área que lhe compete, o poder discricionário é legítimo.

Conforme aponta Meirelles (2016, p.152), “a discricionariedade do poder de polícia tem morada no uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores”, mas mesmo assim a sanção deve observar a correspondência e proporcionalidade com a infração.

O ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas se tornará vinculado se a norma legal que o rege, determinar o modo e a forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo com validade se atender a todas as exigências da lei.

A autoexecutoriedade é a faculdade que a Administração possui para decidir e executar diretamente sua decisão, ou seja, a Administração pode utilizar seu poder de polícia, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Assim, no uso desse poder, a Administração decreta diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa que sejam essenciais para inibir uma atividade que esteja em desacordo com o interesse público.

Sobre este assunto Meirelles (2016, p.158) discorre que:

Nem seria possível condicionar os atos de polícia a aprovação prévia de qualquer outro órgão ou Poder estranho à Administração. Se o particular se sentir agravado em seus direitos, sim, poderá reclamar, pela via adequada, ao Judiciário, que intervirá oportunamente para a correção de eventual ilegalidade administrativa ou fixação da indenização que for cabível. O que o princípio da auto-executoriedade autoriza é a prática do ato de polícia administrativa pela própria Administração, independentemente de mandado judicial. Assim, p. ex., quando a Prefeitura encontra uma edificação irregular ou oferecendo perigo à coletividade, ela embarga diretamente a obra e promove sua demolição, se for o caso, por determinação própria, sem necessidade de ordem judicial para esta interdição e demolição.

De acordo com a jurisprudência, a Administração pode executar diretamente os atos originados de seu poder de polícia sem utilizar-se de via cominatória, que possui a sua disposição em caráter facultativo, quando em exercício regular da auto tutela administrativa. Nesse sentido, a exigência prévia de autorização do Poder Judiciário equivale a abdicar o próprio poder de polícia administrativa, que segundo Meirelles (2001, p.158) “o ato de polícia deve de ser simples, direto e imediato, sem burocracia, complicações e sem a necessidade de um processo judiciário prévio”. Caso o particular se sinta prejudicado pelo ato de polícia, este deve recorrer ao Judiciário.

A autoexecutoriedade das sanções de polícia não deve ser confundido com punição sem direito a contraditório e ampla defesa. Meirelles (2016) argumenta que a administração só pode aplicar sanção de forma sumária e sem defesa, em casos urgentes onde a segurança ou a saúde pública estejam em risco, ou quando se tratar de uma infração imediata, surpreendida em flagrante, comprovada pelo auto de infração. Nos demais casos será exigido um processo administrativo correspondente, com direito a ampla defesa e contraditório do acusado.



A coercibilidade constitui também um atributo do poder de polícia, e possibilita que as manifestações da Administração Pública não dependam da concordância do cidadão, havendo até mesmo a possibilidade desta, utilizar a força física para realizar manifestações do poder de polícia caso seja necessário.

Meirelles (2016, p.1661) expõe seu entendimento acerca da coercibilidade do poder de polícia:

Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. E 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.

Portanto, de acordo com entendimento do autor, a peculiaridade da coercibilidade do ato de polícia, fundamenta o emprego da força física quando houver necessidade para conter resistência por parte do infrator, mas não autoriza que a Administração Pública se utilize da violência desnecessária ou desproporcional à resistência, pois em tal caso, pode caracterizar o uso excessivo da força e abuso de autoridade, tornando nulo o ato praticado pela Administração ensejando ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.

2.2 ARBITRARIEDADE E DISCRICIONARIEDADE DA AÇÃO POLICIAL

A legislação que pretendesse regular de antemão todos os atos da polícia seria impraticável e desastrosa. Esse arbítrio, sem dúvida, não é absoluto move-se no quadro das leis e a polícia não deve lesar ou violar direitos adquiridos, sem que haja verdadeira necessidade.

Para Meirelles (2016), ao conceituar o poder de polícia como faculdade discricionária não está sendo ratificado à Administração Pública um poder arbitrário. Não se pode confundir Discricionariedade com arbitrariedade pois aquela é uma liberdade para o Estado agir dentro dos limites legais, já arbitrariedade é ação fora ou excedente da lei, onde é caracterizado abuso ou desvio de poder. Afirma o mesmo autor que “o ato discricionário, quando se atém aos critérios legais, é legítimo e válido; o ato arbitrário é sempre ilegítimo e inválido, portanto, é nulo.

Note-se, entretanto, que a atividade da polícia não é arbitrária, mas discricionária, isto é, sujeita a limites jurídicos intransponíveis. Por exemplo, quando a Polícia Militar, faz o acompanhamento e a detenção de criminosos, está praticando atos discricionários, de execução imediata, determinados pela autoridade competente. Portanto não se trata, de arbítrio, mas de discricção. Esta é a colocação da doutrina, reforçada pela jurisprudência, onde destaca que o poder de polícia não é discricionário, arbitrário ou caprichoso, ele está sujeito às regras legais ou regulamentares, dentro de cujos limites se exercita.



Tratando sobre a discricionariedade do ato de polícia, Meirelles (2016, p.159) externaliza o seguinte pensamento: "Observe-se que o ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas passará a vinculado, se a norma legal que o rege estabelecer o modo e a forma de sua realização".

Lazzarini (1987) acentua que os atos de polícia administrativa ou preventiva, por serem revestido de caráter discricionário, não precisam estar predeterminadas pela lei. Ou seja, os atos de polícia se compreendem perfeitamente dentro de uma certa maneira de agir, limitada apenas pelos direitos e garantias assegurados expressamente pela legislação.

3 ATIVIDADE DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA, ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E ATIVIDADE DE POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

O Estado exerce o poder de polícia atuando em duas frentes de ação. Ora controlando e fiscalizando bens, direitos e atividades, através do poder de polícia administrativa; ora atuando sobre pessoas, através da polícia judiciária e da polícia de manutenção da ordem pública.

Os órgãos policiais, fundados para assegurar a ordem social, através do poder de polícia exercido pelo Estado, possui atribuições próprias e exclusivas, constitucionalmente estipuladas.

Primeiramente há uma divisão jurídica dos órgãos policiais que é dividido em polícia administrativa e polícia judiciária, cada qual com atribuições e características específicas.

Sobre as diferenças entre Polícia Judiciária e Administrativa, discorre Mello (2019, p.826):

Costuma-se, mesmo, afirmar que se distingue a polícia administrativa da polícia judiciária com base no caráter preventivo da primeira e repressivo da segunda. Esta última seria a atividade desenvolvida por organismo – o da polícia de segurança – que cumularia funções próprias da polícia administrativa com a função de reprimir a atividade dos delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal, atividades que qualificariam a polícia judiciária. Seu traço característico seria o cunho repressivo, em oposição ao preventivo, tipificador da polícia administrativa.

Normalmente, a atividade policial é classificada de acordo com o momento de atuação. Quando a atuação é realizada para evitar um evento danoso, chamamos de polícia preventiva, se atua após o evento danoso, chamamos de polícia repressiva. Desta forma, podemos entender que a polícia que atua de forma preventiva, ou seja, para evitar que o crime ocorra, é classificada como polícia administrativa e a polícia que atua de forma repressiva, após o crime ter ocorrido, é classificada como polícia judiciária.

Seguindo o mesmo entendimento quanto as diferenças entre polícia administrativa e judiciária, explana Moreira Neto (2011, p.328):

O Estado atua na prevenção (precedendo o rompimento da ordem pública) e na repressão (sucendendo o rompimento da ordem pública) desempenhando funções de polícia de ordem pública. Também atua no desempenho da função de polícia judiciária, quando da preparação da repressão penal.



Daí decorrem as duas modalidades de polícia que atuam na segurança pública: a polícia administrativa de ordem pública e a polícia judiciária, cada uma delas desempenhando funções distintas e definidas, embora possam estar cumuladas na mesma instituição, tudo dependendo dos critérios do legislador.

Podemos destacar ainda que polícia preventiva e repressiva se diferenciam pelo fato de que o ato fundado na polícia administrativa se exaure nele mesmo. Dada uma ordem, ou expedida uma autorização, os respectivos atos se encontram justificados, não precisando de fundamento futuro. A polícia judiciária tem como base de atuação a perquirição de um dado acontecimento onde a intenção é de futuramente submetê-lo ao Poder Judiciário, ocasião em que, desaparecida esta circunstância, cessa a competência para a prática do ato.

Devemos nos ater para o fato de que a natureza preventiva da polícia administrativa, goza de maior discricionariedade, comparada à polícia judiciária, sendo esta outra diferença entre as organizações policiais.

Outro ponto de distinto e de suma importância entre as polícias Administrativas e Judiciárias fica cristalino nos ensinamentos de Meirelles (2016, p.115):

A polícia administrativa ou poder de polícia é inerente e se difunde por toda a administração; a polícia judiciária concentra-se em determinados órgãos, por exemplo, secretaria Estadual de Segurança Pública, em cuja estrutura se insere, de regra, a polícia civil e a polícia militar.

A polícia administrativa é regida pelos princípios jurídicos do Direito Administrativo com atuação sobre bens, direitos ou atividades, enquanto que as atividades da polícia judiciária e da polícia de manutenção da ordem pública são tuteladas por normas do direito penal e processual penal, incidindo sobre as pessoas.

De acordo com o entendimento de Di Pietro (2020) essa principal diferença de caráter preventivo da polícia administrativa e de caráter repressivo da polícia judiciária não é absoluta:

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 (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração. (DI PIETRO, 2020, p. 325)

Diante do que foi explanado é fácil visualizar que, primeiramente, a polícia administrativa difere da polícia judiciária pelo momento de atuação, sendo a primeira de cunho preventivo, atuando para evitar que o evento danoso ocorra e a segunda passa a agir quando o dano já foi consumado, mostrando com clareza sua natureza repressiva.



Outra diferença importante é que as atividades de polícia judiciária e de polícia de manutenção da ordem pública são privativas de corporações especializadas, ou seja, polícia civil e polícia militar, enquanto que, a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse poder, como por exemplo, os que atuam nas áreas sanitária, trânsito, trabalho, previdência e assistência social, comércio e etc.

Portanto, a linha de diferenciação encontra-se na ocorrência do ilícito penal ou não, pois quando a atuação é na área do ilícito puramente administrativo, seja preventiva ou repressivamente, a polícia é administrativa. Quando é praticado o ilícito penal, quem age é a polícia de manutenção da ordem pública (Polícias Militares) e a polícia judiciária (Polícia Civil).

3.1 A POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E A POLÍCIA JUDICIÁRIA

As instituições policiais são normalmente identificadas como responsáveis pela manutenção da ordem pública, mais especificamente por lidar com situações de conflito e desobediência à lei. Junto a essa noção, existe a determinação legal de que, em sociedades democráticas, a polícia precisa zelar pelos direitos individuais dos cidadãos.

Diante dessa constatação, se a polícia pudesse exercer sua função de manter a ordem pública, sem se preocupar com os limites legais para isso, sua tarefa seria muito mais fácil. Tendo em vista o estabelecimento do Estado de Direito Democrático, as instituições policiais estão inevitavelmente preocupadas com a legalidade porque elas devem utilizar a lei como um instrumento da ordem.

Cretella Júnior (2006) concluiu que polícia de manutenção da ordem pública “tem por objetivo prevenir a criminalidade em relação à incolumidade pessoal, à prosperidade, à tranquilidade pública e social.

A polícia de manutenção da ordem pública, com atividade de caráter administrativo, atua de maneira preventiva, isto é, procurando evitar a ocorrência do ilícito. Lanzarrini (1987) diz que “a polícia de preservação da ordem pública, prevista no Art. 144, parágrafo 5º, da Constituição Federal de 1988, como exteriorização da polícia administrativa, previne a desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas procurando evitar a prática delituosa e sentido amplo, ou seja, crimes e contravenções penais. Compete ao Estado preservar a ordem pública, através da Administração Pública, cuja atribuição fica a cargo do Poder Executivo no qual se encaixa a Polícia Militar”.

A polícia judiciária é repressiva porque atua após a prática do ilícito penal por um infrator, funcionando como auxiliar do Poder Judiciário. Entretanto, o mesmo órgão policial pode ser eclético, podendo agir preventiva e repressivamente.

A polícia judiciária, como auxiliar do poder judiciário, atua repressivamente pois funciona como instrumento da persecução penal. Entretanto, quando controla o funcionamento de bares,



restaurantes e casas de show, atua preventivamente. Quando à polícia de manutenção da ordem pública, age para restabelecer a ordem, depois de se terem verificado as desordens que deveria evitar, está atuando repressivamente. Quando atua ordinariamente com rondas antecipando a eclosão do crime, está atuando preventivamente.

A linha de diferenciação, portanto, estará sempre na ocorrência ou não do ilícito penal. Se um órgão estiver no exercício da atividade policial preventiva (polícia de manutenção da ordem pública) e ocorrer a infração penal, nada justifica que ele não passe, imediatamente, a desenvolver a atividade policial repressiva fazendo, então, atuar as normas de direito processual penal, com vistas ao sucesso da persecução criminal.

Em outras palavras, como a qualificação do órgão policial em civil ou militar não implica, necessariamente, no exercício de atividade de polícia judiciária ou de atividade de polícia administrativa. Ainda, não será o título universitário do agente público que pode qualificar a atividade policial desenvolvida. O que a qualificará em administrativa ou judiciária, isto é, preventiva ou repressiva será, e isto sempre, a atividade de polícia desenvolvida em si mesma.

A ação preventiva ostensiva, que estão exercendo, prossegue, agora, repressivamente, quando não foi possível evitar a eclosão do ilícito penal que tentaram evitar. Para isso eles são acionados por quem esteja a necessitar de proteção para sua pessoa, outras pessoas ou seus bens.

4 POLÍCIA MILITAR E PODER DE POLÍCIA

A manutenção da ordem pública é tema dos mais relevantes e atuais, na presente conjuntura, nacional e internacional. Sem ordem, reinaria o caos, ameaçando a segurança do homem colocando em risco toda a sociedade. Por isso, em todos os países do mundo, há uma instituição responsável por manter a ordem. Esse organismo é a polícia, que age com sustentação no poder de polícia, que entre as várias modalidades de polícias, ressalta, por sua incontestável importância, a Polícia Militar, órgão cuja finalidade é, observados os critérios traçados, em lei federal e em lei estadual, garantir a ordem, nos vários Estados da Federação.

A ordem pública implica que os cidadãos de uma mesma sociedade possam conviver em harmonia, onde cada um respeita os direitos individuais do outro. A segurança das pessoas e das coisas é elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da vida em sociedade. A segurança pode se referir à vida e à incolumidade das pessoas, valores básicos na sociedade, ao exercício de seus direitos e liberdades, valores fundamentais da sociedade civilizada, e ao funcionamento das instituições, principalmente do Estado, valores imprescindíveis à existência da civilização.

De acordo com Cretella Junior (2006) a definição de polícia tem como pressuposto necessário a Noção de segurança do homem, na sociedade em que vive. "Segurança", "polícia" e "poder de



polícia" são conceitos restritamente relacionados, pelo que estas três noções precisam ser esclarecidas com precisão.

Segundo Cretella Júnior (2006) foi o Estado quem tomou para si a responsabilidade de proporcionar e garantir segurança para a sociedade, sob o imperio da constituição e das leis que estipulam quais os valores a serem protegidos e qual o limite da ação do Estado.

Garante-se a ordem pública através do exercício, pela administração, do poder de polícia, onde o Estado deve, preventiva ou repressivamente, utilizar todos os meios de força necessários, em ações diretas e mais imediatamente possíveis.

Neste contexto argumenta Lazzarini (1987, p. 203) "A polícia é a realidade do poder de polícia, é a concretização material deste, isto é, representa em ato a este. O poder de polícia legitima a ação e a própria existência da polícia". Isto posto, o poder de polícia é um conjunto de atribuições da Administração Pública, destinados ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, visando o bem comum. É ele que fundamenta o poder da polícia.

De acordo com o entendimento de Cretella Júnior (2006, p. 22):

Polícia é termo genérico com que se designa a força organizada que protege a sociedade, livrando-a de toda vis inquietativa, mas a livre atividade dos particulares, na sociedade organizada, tem necessariamente limites, cujo traçado cabe à autoridade pública. Na realidade, os fenômenos sociais estão constantemente em ebulição, mas as atividades exigem sempre um mínimo de estabilidade institucional.

Portanto o objeto da atuação da Polícia Militar é, em geral, todo tipo de relações sobre as quais se funda a convivência harmoniosa dos homens no Estado e toda espécie de atos que ameaçam e perturbam a ordem. Tem sua atividade completamente legitimada no poder de polícia que lhe é atribuído pela administração Pública.

5 LIMITES DO PODER DE POLÍCIA

Nos Estados absolutistas, o poder de polícia é ilimitado, conferindo, por isso, à polícia, a faculdade de investir contra as liberdades públicas. No regime de legalidade, o poder de polícia é limitado pela barreira legal, exercendo-se em esfera que o direito assinala.

A faculdade, poder de polícia, atribuída pela Constituição ao Poder Legislativo de regulamentar os direitos individuais, promovendo o bem-estar geral, embora tenha contornos indeterminados, estende-se para qualquer setor em que a tranquilidade individual ou pública se encontre ameaçada, afastando o interesse privado diante dos interesses superiores da comunidade, garantidos pelas normas constitucionais vigentes. A polícia, ao contrário, tem conteúdo específico, porque objetiva a proteção da integridade das pessoas, coisas, da moral pública, impedindo que a vis inquietativa perturbe as atividades dos particulares e dos agentes públicos.



Como toda ação da Administração, o exercício do poder de polícia deve obedecer os ditames legais efetivados pelo princípio da legalidade e ao controle jurisdicional, tendo em vista que, se cabe à Administração Pública o papel de regulamentar a atividade do particular, não há dúvida de que a atuação do Poder Público não se dará de forma absoluta sobre o administrado, portanto os limites do poder de polícia se resumem em respeito à legalidade.

Partindo-se da premissa de que toda decisão administrativa, em matéria de polícia, como em qualquer outro setor, é informada pelo princípio da legalidade, é bem de ver-se que a Administração tem a faculdade de intervir apenas no âmbito demarcado pela norma jurídica. Qualquer medida administrativa tem de estar de acordo com a lei, *secundum legem*.

Para Cretella Júnior (2006, p.12) deve ser levado em conta um aspecto da questão que ainda existe:

Em que medida a liberdade do cidadão pode ser reduzida e, até, em certos casos, suprimida pela regulamentação policial? Abre-se aqui extenso campo para o direito público, quer constitucional, quer administrativo, mas o problema se simplifica, quando se analisam os sentidos precisos das expressões "direitos do cidadão", "prerrogativas individuais" e "liberdades públicas.

Não se deve confundir atividades, que constituem meras faculdades, com as verdadeiras liberdades públicas. Cretella Júnior (2006, p.13) se posiciona a respeito:

Há atividades que não constituem verdadeiras liberdades públicas garantidas pela lei, mas faculdades concedidas aos cidadãos. Assim, desfiles e cortejos nas vias públicas. Nenhum texto reconhece, verdadeiramente falando, a liberdade de manifestação, na rua, o que se compreende porque as ruas são feitas para o trânsito normal e não para exprimir opiniões, o que se verifica em matéria como as das procissões.

Asseguradas pela Constituição e pelas leis, as três expressões, liberdades públicas, direitos do cidadão e prerrogativas individuais, resumem as três barreiras intransponíveis que abrigam as atividades humanas, protegendo-as contra o arbítrio das autoridades.

Portanto, assim como os direitos individuais são relativos, da mesma forma acontece com o poder de polícia que, longe de ser onipotente e incontrolável, é circunscrito, jamais podendo pôr em perigo a liberdade e a propriedade. Importando, regra geral, o poder de polícia, restrições a direitos individuais, a sua utilização não deve ser excessiva ou desnecessária, para não se configurar o abuso de poder. Não basta a lei possibilitar a ação coercitiva da autoridade para justificar o ato de polícia, é necessário, ainda, observar as condições materiais solicitando ou recomendando a sua inovação.

Para Tácito (2001, p. 110) “a coexistência da liberdade individual e do poder público repousa na conciliação entre a necessidade de respeitar essa liberdade e a de assegurar a ordem social”. A condição de conveniência ou de interesse público é, justificativa necessária à limitação dos direitos do indivíduo. Assim a polícia preventiva está autorizada a fazer tudo que for necessário para o



cumprimento da sua missão, desde que com isso não viole direito de nenhum cidadão. Os direitos que principalmente confinam a atividade da polícia administrativa são aqueles que, por sua excepcional importância, são declarados na própria Constituição.

Se as barreiras assinaladas para o campo do exercício do poder de polícia são ultrapassadas, temos o desvio, o abuso ou o excesso de poder. Ao julgar casos concretos, o Poder Judiciário tem assinalado, de modo generalizado, os limites de atuação do poder de polícia, sob a forma de regra ou princípio, estabelecendo que as barreiras ao exercício desse poder se encontram na sua própria finalidade, ou seja, a garantia e a manutenção da ordem pública.

O ato de polícia, ainda que seja discricionário, sempre esbarrará em algumas limitações impostas pela lei, devendo observar quanto ao seu meio de ação, a aplicação do princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, uma vez que a autoridade sofre limitações mesmo quando a lei lhe oferece várias alternativas possíveis. O poder de polícia não deve ir além do necessário para satisfazer o interesse público visado a proteger.

Com efeito, o poder de polícia entra no conceito da defesa dos direitos e dos interesses sociais do Estado, cabendo aos Tribunais dizer dos limites em que seu exercício deve conter-se.

Comportando ampla dose de discricionariedade, o poder de polícia é essencialmente preventivo. Como ato administrativo, o ato de polícia é dotado de auto-executoriedade, podendo ser executado, de imediato e diretamente, pela Administração, que, para isso, não precisa recorrer a qualquer outro Poder Omnis executio sine titulo, ao contrário do que ocorre no processo civil nulla executio sine titulo.

De modo genérico, o respeito à legalidade, à Constituição e às leis vigentes são as barreiras intransponíveis, erguidas contra o exercício arbitrário do poder de polícia, concretizado na ação policial. Em uma só palavra, a legalidade é o limite ou barreira da ação policial. De modo específico, os direitos do cidadão, privados ou públicos, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas são os três limites ou barreiras do poder de polícia. Se a força policial, com base no poder de polícia, ultrapassar essas barreiras, configura-se a arbitrariedade, passível de controle pelo Poder Judiciário, nos Estados de direito, nos quais vigora o princípio da legalidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo nos proporcionou uma compreensão profunda dos aspectos do poder de polícia e da atuação da Polícia Militar, elucidando a essência desse delicado equilíbrio entre os direitos individuais e o interesse público. Ficou claro que a convivência social pacífica e ordenada depende da presença reguladora do Estado, que exerce o poder de polícia como instrumento fundamental para estabelecer normas e limites que garantam a harmonia coletiva.



A análise cuidadosa das definições e atributos do poder de polícia nos permitiu discernir entre as distintas modalidades de atuação estatal, tais como a polícia administrativa, a polícia judiciária e a polícia de manutenção da ordem pública. Emerge daí a relevância crucial da Polícia Militar, cujo papel primordial está na salvaguarda da ordem pública e na preservação da paz social, limitando-se às suas competências específicas determinadas pela Constituição Federal.

Ao longo deste estudo, também compreendemos que o exercício do poder de polícia não deve ser nem discricionário nem arbitrário, mas sim pautado pela legalidade e pelo bom senso, de modo a evitar excessos que possam prejudicar os direitos individuais dos cidadãos. A atuação da Polícia Militar, dentro desses parâmetros, se coloca como uma peça fundamental na complexa engrenagem que mantém a sociedade coesa e segura.

É indubitável que a pesquisa bibliográfica realizada respaldou teoricamente os argumentos apresentados, trazendo à tona as visões de renomados juristas que enriqueceram a análise e fundamentaram as conclusões aqui expostas. A Polícia Militar, ao operar dentro das balizas do poder de polícia, desempenha um papel crucial na preservação da ordem pública, na promoção da segurança dos cidadãos e na garantia dos direitos coletivos.

Portanto, resta evidente que a atuação da Polícia Militar é uma manifestação concreta do poder de polícia, representando o esforço do Estado para assegurar a convivência pacífica e harmônica de uma sociedade diversa e complexa. O desafio constante reside na busca pelo equilíbrio entre a intervenção estatal e a proteção dos direitos individuais, de forma a criar um ambiente seguro e justo para todos os cidadãos. Em última instância, a compreensão aprofundada desses aspectos é crucial não apenas para os agentes de segurança pública, mas para todos os membros da sociedade que almejam um convívio baseado na ordem, na justiça e no respeito mútuo.

Em síntese, este estudo proporcionou uma compreensão abrangente sobre o poder de polícia e a atuação da Polícia Militar, ressaltando sua importância na garantia da ordem e da segurança pública. A interseção entre a regulamentação estatal e a proteção dos direitos individuais representa um delicado equilíbrio, cujo entendimento é vital para uma convivência social harmoniosa e justa. Dessa forma, reforça-se a responsabilidade da Polícia Militar em operar dentro desses parâmetros, contribuindo para uma sociedade segura, ordenada e equitativa.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em 20 de abril de 2013, às 19:00 horas.

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional de 1966. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acessado em 20 de abril de 2013, às 19:00 horas.

CRETELLA JÚNIOR, José. Tratado de Direito Administrativo. Vol. V, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LAZZARINI, Álvaro e outros. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

TÁCITO, Caio. Temas de Direito Público, vol. 3. São Paulo: Renovar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.