

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS**

**LIMITES E CARACTERÍSTICAS DO PODER DE POLÍCIA
ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA MILITAR**

GUILHERME GONÇALVES DOS SANTOS - ASP OF PM

**BRASÍLIA DF
2015**



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS**



GUILHERME GONÇALVES DOS SANTOS

**LIMITES E CARACTERÍSTICAS DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA
POLÍCIA MILITAR**

**BRASÍLIA
2015**



GUILHERME GONÇALVES DOS SANTOS

**LIMITES E CARACTERÍSTICAS DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA
POLÍCIA MILITAR**

Trabalho de Conclusão do Curso
apresentado ao Instituto Superior de
Ciências Policiais como requisito parcial
para obtenção do Título de Bacharel em
Ciências Policiais.

Orientador: Prof. Andrew Fernandes
Farias

**BRASÍLIA
2015**

GUILHERME GONÇALVES DOS SANTOS

**LIMITES E CARACTERÍSTICAS DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DA
POLÍCIA MILITAR**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Policiais.

Aprovado em: _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Andrew Fernandes Farias
Presidente/Orientador

Charles Morel da Silva Marques – MAJ QOPM
Membro

Silvana de Oliveira Alves – 1º TEM QOPM
Membro

Dedico este trabalho a todos os agentes da Lei que buscam exercer o seu trabalho com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de todos, trazendo a harmonia social entre os seus irmãos

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos familiares pelo apoio e confiança depositadas a mim.

Agradeço à minha namorada, Gleice Paixão, pela paciência e compreensão no decorrer do curso.

Agradeço ao professor Andrew Fernandes Farias pelo aceite e apoio na orientação e à professora Msc. Alda Lino dos Santos pelo suporte no desenvolvimento da metodologia científica utilizada no trabalho.

A força do direito deve superar o direito
da força. (Rui Barbosa)

RESUMO

O presente trabalho se propôs a fazer uma pesquisa utilizando-se de referencial bibliográfico sobre os limites e características do poder de polícia. Para isso buscou-se apresentar a história da Polícia Militar do Distrito Federal; fazer um breve estudo sobre o Estado; descrever o poder de polícia e suas características, além de delinear a sua área de atuação em texto legal; e abordar sobre o correto uso do poder de polícia do Estado assim como o uso inadequado a fim de delimitar a correta atuação estatal. Para isso, estudou-se, por meio de estudo bibliográfico, o poder de polícia no âmbito de sua finalidade, importância, classificações e limites, além das suas origens. Conforme referencial teórico adotado, houve mudança significativa na atuação dos órgãos de segurança, a começar pelo campo de atuação que até o século XIX não era bem delimitado. A polícia tinha a sua missão de preservação e manutenção da ordem pública, porém adentrava em outras esferas do poder estatal, como por exemplo, do judiciário. A própria evolução da sociedade propicia aos órgãos condições de se evoluírem e a polícia militar não poderia ficar de fora dessas transformações, no fiel cumprimento das normas com base no positivismo. Os indícios apontam que o estudo aprofundado sobre o poder de polícia auxilia o agente do estado a utilizar os meios que tem disponível a fim de não transpor para a ilegalidade e fazer o correto uso de suas funções usando a força mínima necessária para o fiel e legal cumprimento de sua atividade policial. A negação do Estado opressor é bem nítida nos dias atuais porque a própria sociedade entende e utiliza o poder de polícia ao seu favor, funcionando como meio que o estado tem de permitir o tranquilo convívio social e conseqüentemente buscar solucionar conflitos e atividades de indivíduos que venham a interferir nos interesses da sociedade. Como sugestão está demonstrada a necessidade de se conhecer sobre o assunto e não apenas entender a finalidade do conceito "poder de polícia", mas também os meios e formas de atuação que estão disponíveis para a efetivação deste poder.

Palavras-chave: Polícia Militar. Poder de Polícia. Abuso de Poder.

ABSTRACT

This present work have as a goal do an analisy about the police power limit atuation. To do it is necessary to show the Militare Police history and to do a short study about the State and describe the police power, included characteristics and actuations field. To broad about State's police power and shared the importance atuation on legal bases is necessary to extract knowledge from bibliography to understand your purpose, importance, classifications and limits since State's beginer. There is evidence, as studied on bibliographic material that there was changes on security organs since XIX century when was not well delimited. The police has as mission the preservation and maintenance from public order, However entered through anothers fields on state power , for Example on Judiciary. The own evolution of society provides the organs condicions to evolution and the military police could not stay out of these changes , in full compliance with the laws based on positivism. The indications are that the in-depth study of the police power assist the agent from the State to use the tools it has available in order to not transpose into illegality and make proper use of its functions using the minimum necessary force to accomplish your legal mission. The denial of the oppressive state is very clear on these days because society itself understands and uses the police power in their favor , functioning as a tool that the State have to allow the peaceful social life and consequently try to solve conflict and illegal activities of individuals who come to interfere in society 's interests. As a solution it is necessary to know about it and not only understand the concept of "police power" but also the means and ways of working that are available for the execution of this power. .

Keywords : *Military Police. Police Power. Abuse of Power.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –Sinais Sonoros.....	42
-------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

HC – Habeas Corpus

NEPES – Núcleo de Ensino e Pesquisa em Segurança Pública

PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal

STF – Superior Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	POLÍCIA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO	15
2.1.1	A Polícia Militar do Distrito Federal.....	17
2.2	A ESTRUTURA DO ESTADO.....	18
2.2.1	Poder Legislativo	21
2.2.2	Poder Executivo.....	23
2.2.3	Poder Judiciário	24
2.3	TERMO "PODER DE POLÍCIA"	24
2.3.1	O termo Poder de Polícia	27
2.3.2	Atributos	30
2.4	POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA	35
2.5	A FUNÇÃO DA POLÍCIA MILITAR.....	37
2.5.1	Características da Atividade Policial.....	38
2.5.2	Condições de Validade do Ato Policial	39
2.6	PRINCÍPIOS QUE REGEM A POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	43
2.6.1	Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.....	44
2.6.2	Princípio da Legalidade.....	45
2.6.3	Princípio da Impessoalidade	46
2.6.4	Princípio da Razoabilidade.....	47
2.6.5	Princípio da Continuidade Pública.....	49
2.6.6	Princípio da Moralidade.....	49
2.7	USO INAPROPRIADO DO PODER DE POLÍCIA	50
2.7.1	Abuso do Poder.....	52
2.7.2	Excesso de Poder	54
2.7.3	Desvio de Finalidade.....	55
2.8	METODOLOGIA.....	57
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propôs a fazer uma pesquisa, utilizando-se de meios bibliográficos, sobre os limites e as características do poder de polícia administrativa da Polícia Militar. Esta pesquisa segue as diretrizes do Núcleo de Ensino e Pesquisa em Segurança Pública (NEPES) que entende o poder como sendo intimamente ligada à Atividade Policial Reflexiva. O trabalho filia-se à linha de pesquisa Sistema de Apoio à Atividade Policial, concentrando os seus esforços na prática policial, porque também entende que o estudo da atividade policial enriquece o procedimento de atuação do policial militar.

Como justificativa é necessário entender que para se viver em sociedade de forma harmônica é fundamental a existência de normas a fim de regular a conduta de cada cidadão e assim, assegurar a convivência pacífica entre os indivíduos. O Estado não apenas regula atos por meio de leis, mas também concede ao indivíduo meios legais que garantam os seus direitos e torna-se importante para exercer esses direitos que se entenda, além da estrutura, as ferramentas que o Estado possui para o exercício da legalidade.

Mesmo tendo normatizado para a conquista de garantias e direitos individuais, por si só não bastam para que o cidadão usufrua de suas prerrogativas, é necessário que o Estado crie meios de viabilizar a aplicação da legislação e cada caso concreto e para o cidadão.

O Estado tem o ideal de proteger o cidadão, evitando abusos e arbitrariedades aos direitos fundamentais do homem (MORAES, 2013a), para tanto instituiu os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além do Ministério Público, para: atuarem de forma independente e harmônica entre si; para dividir as funções do Estado; para que o Estado democrático de direito atinja a sua plenitude.

A polícia militar, ao agir dentro dos limites estabelecidos pela lei, funciona como meio para que o cidadão atinja os seus objetivos, sendo, de grande valia que o profissional de segurança saiba agir, conforme cada caso sem extrapolar os limites da legalidade e de forma a funcionar como meio para que o cidadão tenha condições de exercer os seus direitos. O termo polícia está intimamente ligado à ideia de

segurança e José Afonso da Silva expõe com propriedade as definições de segurança:

Na teoria jurídica a palavra "segurança" assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. "segurança jurídica" consiste na garantia de estabilidade e certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta mantém-se estável, mesmo se se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu. "segurança social" significa a previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas; tais meios se revelam basicamente como conjunto de direitos sociais. A Constituição, nesse sentido, preferiu o espanholismo *seguridad social*, como vimos antes. "Segurança nacional" é a manutenção da *ordem pública* interna (2006, p.777).

Salienta ainda que apesar de a polícia ter a função de manter a ordem pública, limitando situações vantajosas ao olhar da Constituição a fim de estabelecer convivência pacífica com o objetivo de que todos exerçam suas atividades sem a perturbação de outrem e diante disso não há como admitir o desrespeito a direitos fundamentais da pessoa humana em situações em que se autoriza o exercício regular do poder de polícia.

Ao indivíduo inserido no Estado Democrático de Direito, é importante que saiba exercer os seus direitos sem interferir na esfera dos direitos e das garantias alheias e conseqüentemente sem ser importunado pela ação estatal limitadora.

Haverá situações em que o indivíduo sentir-se-á ameaçado de exercer os seus direitos ou mesmo impedido porque outro particular está extrapolando no exercício de um direito e vindo a interferir na esfera de outrem e neste viés sobrevêm a importância da polícia militar no reestabelecimento da ordem pública.

É importante para a polícia militar e, em especial, para o policial militar exercer a sua atividade dentro dos parâmetros legais de forma a prestar um serviço de qualidade e eficiente para que a sociedade tenha uma percepção positiva referente a atuação policial de forma a ter mais confiança nos resultados, podendo atuar de forma a facilitar as atuações policiais, principalmente no fornecimento de dados que auxiliam na elucidação de atos criminosos.

A polícia militar recebe o poder estatal que autoriza o uso da força, que deve ser usada a fim de manter o equilíbrio das relações sociais, devendo ter em mente que a manutenção da ordem pública é um dos principais bens da sociedade

moderna (SAPORI, 2007), devendo, pois, realizar a prestação de serviço de forma adequada.

A problemática se estabelece quando se pensa no Estado Democrático de Direito, que significa viver sob ponderações no sentido que a partir do momento em que o Estado concede ao cidadão direitos e garantias individuais que, em contrapartida, haverá um limite ao seu exercício porque é interesse do Estado manter a ordem pública e para isso dispõe à Administração ferramentas de atuação, como o poder de polícia, que, por sua vez, não poderá agir de forma indiscriminada, apesar de agir tendo como finalidade o interesse comum. A dificuldade do trabalho está justamente em responder a seguinte questão: Qual é o limiar entre o correto exercício de um direito individual e a efetiva ação repressiva do Estado em prol da coletividade?

Há indícios de que o estudo aprofundado sobre o poder de polícia tem como finalidade possibilitar ao policial militar o correto uso de suas funções a fim de que sua ação não extrapole os limites da legalidade, exercendo a sua atividade legal e cumprindo sua missão utilizando-se do mínimo de força coercitiva necessária para o cumprimento do seu objetivo final e para isso é necessário expor por meio bibliográfico o que vem a ser efetivamente o poder de polícia, como uso, característica e finalidade

O objetivo geral do trabalho concentrou-se em elaborar um levantamento bibliográfico sobre o correto uso do poder de polícia, assim como o uso inadequado pelo agente da lei, além da importância do uso do poder de polícia na atuação de policiais militares.

Com a finalidade de cumprir os objetivos específicos do presente trabalho, observou-se a necessidade de subdividi-lo em sete partes dispostas a seguir:

1. Levantar um breve histórico sobre o surgimento e atuação das polícias no Brasil e, em especial, a PMDF.
2. Apresentar a estrutura do Estado, com breves definições a respeito da estrutura e na funcionalidade dos poderes estatais.

3. Definir dados bibliográficos referentes à origem e conceito do termo Poder de Polícia a fim de se compreender o poder de polícia propriamente dito assim como os seus atributos.
4. Distinguir a polícia administrativa da polícia judiciária e suas respectivas funções estabelecidas pela Constituição Federal.
5. Citar a polícia militar a partir de sua formação, desde a necessidade que o Estado percebeu em ter um órgão de apoio, conforme o Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889, assim como expor a característica da atividade policial juntamente com a parte legal que a justifica e valida a sua atividade.
6. Identificar os principais princípios que servem como alicerce para a atuação da polícia administrativa, consequentes da própria Administração Pública.
7. Relatar as ações em que há o uso inapropriado do poder de polícia quando o policial, no uso das atribuições que lhe são conferidas, age com excesso ou mesmo de forma abusiva.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍCIA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO.

Com a descoberta do Brasil Colônia pelos portugueses, as Ordenações Afonsianas, Manuelinas e Filipinas iniciaram o trabalho de regularização da atividade policial em sincronia com as determinações de Portugal, período em que não havia divisão clara entre as atribuições judiciais e policiais (STRAUBE, 1997).

A instituição da polícia no Brasil foi consolidada após a chegada da corte portuguesa, quando a Colônia eleva-se à condição de Reino Unido, conforme aponta Silva (2009, p.36): "No Brasil, a primeira estruturação da polícia se deu quando chegou a Família Real Portuguesa, permitindo ao Brasil a mudança política de Colônia para a condição de Reino unido".

Com a vinda da Família Real ao Brasil, preservar a corte e assegurar um ambiente de segurança tornar-se imperioso. Assim, emerge a necessidade de se criar uma forma de policiamento e de manutenção da ordem.

Torna-se difícil definir a origem da polícia no Brasil como unicamente portuguesa, tendo-se várias variáveis (DORNELLES, 2003) e diferentes formas de polícia. Conforme definição de Bretas (1997) podemos entender que:

A polícia nas linhas gerais que se associam com a ideia moderna se origina das instituições ligadas ao estado francês do século XVII, que se espalham pelas monarquias absolutistas similares, como Portugal e daí para o Brasil, ou mais tarde, a partir da expansão napoleônica, pelo próprio emprego de forças policiais pelo invasor francês, em seguida conservadas pelos governos de restauração. Numa linha pouco diversa aparecem as polícias dos países anglo-saxônicos, onde a instituição policial aparece marcada por um forte desejo de diferenciar-se do referencial francês (p79).

Holloway (1997) remonta a 1809 a origem da polícia militar com a guarda real de polícia que, agia de forma militarizada e tinha como função a manutenção da ordem pública e a perseguição de criminosos.

De acordo com Bretas (1998), já no império, o príncipe regente cria no Rio de Janeiro a Intendência Geral da Polícia aos moldes das instituições que existiam em Lisboa. À Intendência cabiam também diversas atribuições na administração da

cidade. Cabe ressaltar que a Intendência detinha poderes judiciais, mas seu efetivo era pequeno. Por isso, foi criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia para fazer valer as determinações da Intendência. Dessa guarda, originaram-se as polícias uniformizadas de caráter militar que se multiplicaram pelo Brasil e que hoje são percebidas como polícias militares estaduais e do atual Distrito Federal.

Em 1831, criou-se a Guarda Nacional, sendo inspirada em legislação francesa, tendo como objetivo principal objetivo "defender a Constituição, a liberdade e a independência da nação, conservando ou reestabelecendo a ordem" (MOTA; BRAICK, 1997, p.390). Acontece que a Guarda Nacional acabou funcionando como meio para reprimir qualquer manifestação popular contrária aos interesses dos governantes.

A ideia de poder judiciário até o século XIX era bem diferente do que temos hoje. A ação policial que nos dias de hoje trabalha a fim de resguardar o direito do cidadão, naquela época a força policial agia de forma coatora e repressora, tendo a autoridade policial a liberdade para adentrar na esfera jurisdicional, julgando e até mesmo punindo pessoas que cometiam delitos de menor potencial ofensivo (HOLLOWAY, 1997)

Rodrigues Rosa (2011) comenta sobre a fusão nos primórdios da polícia com o sistema judiciário que conhecemos hoje, mencionando que os juizes eram inclusive investidos de poderes de capitão e o mesmo acontecia com os que já eram capitães, que recebiam a titulação de juizes, tendo poderes para prender e ainda julgar, algo inconcebível em um Estado de Direito. Expõe, ainda, que além de a polícia ter a função de manutenção da ordem pública, conforme preceitua a Constituição Federal e, atuando de forma a permitir o cumprimento das decisões administrativas e judiciais, possui relevante papel assim definido:

O administrado encontra nas forças policiais o apoio necessário para a realização de suas atividades. A polícia desempenha relevante papel, chegando até a caracterizar o estado em todas as relações que assume para com o súdito; o exercício e a justiça permanecem de lado; tudo aquilo que fora deles pode fazer-se para fortalecer a ordem interna e consolidar a coisa comum pertence à polícia, a qual se mostra sempre infatigável na tarefa de preparar novos recursos e deixa-se guiar pela luz da economia política, ciência que acaba de desenvolver-se. Ademais, tudo o que a autoridade julga saudável pode agora a polícia realizar e, em caso de necessidade, mediante o emprego da força. (RODRIGUES ROSA, 2011, p.180)

2.1.1 A Polícia Militar do Distrito Federal

A história da polícia militar do Distrito Federal se coaduna à história da polícia brasileira de forma geral. A ligação existe devido ao termo Distrito Federal significar o local onde se administra a nação. Assim, mudando a sede da administração do Rio de Janeiro para Brasília, subentende-se que apenas se mudou o local da administração e, portanto, não houve ruptura cronológica da história da polícia militar.

A mudança do local sem quebra da sequência histórica fica nítida na comemoração de 206 anos da PMDF conforme afirmação constante do site da PMDF, mesmo com a ressalva de que no novo local só se percebe a instalação da polícia em 1966:

A história da Polícia Militar do Distrito Federal começa em 1809, com a vinda da corte portuguesa para o Brasil. Em agosto de 1965, a PMDF foi transferida do Rio de Janeiro para a nova capital da República, Brasília. **Somente em 1966, a PMDF foi instalada** com profissionais vindos da PM do Rio de Janeiro, oficiais do Exército Brasileiro e mais alguns remanejados de outras instituições de segurança pública, em virtude da reorganização do DF em Brasília (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, 2015, grifo nosso).

Se a atenção se voltar apenas ao Distrito Federal em sua localização atual, infere-se que a polícia militar se estabeleceu em 1966, com a vinda de efetivos de outros locais do Brasil e também de militares das forças armadas.

A lei nº 12.086/2009 que derroga o artigo 1º da lei nº 6.450/1977 afirma que:-

A Polícia Militar do Distrito Federal, instituição permanente, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, essencial à segurança pública do Distrito Federal e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, subordinada ao Governador do Distrito Federal, destina-se à polícia ostensiva e à preservação da ordem pública no Distrito Federal. (BRASIL, 2009, art.63º, grifo nosso).

2.2 A ESTRUTURA DO ESTADO

Com a finalidade de proteger o indivíduo, evitando abusos e arbitrariedades aos direitos fundamentais do homem (MORAES, 2013) e instituindo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo do Estado, além do Ministério Público que atuariam de forma independente e harmônica entre si de forma a dividir as funções do Estado, também conhecido como "separação dos Poderes", sendo meio para que o Estado democrático de Direito atinja a sua plenitude.

Sugere Lenza (2012) que registros apontam o surgimento de separação dos Poderes à Aristóteles, fruto de sua obra, *Política*, pelo qual o autor já imaginava a possibilidade de o soberano exercer o seu poder de forma a dividi-lo em três funções distintas, editando normas legais a serem seguidas por todos, a própria aplicação da norma sob a função administrativa e por fim a função de julgamento, dirimindo os conflitos resultantes da impossibilidade de seguimento das normas por parte dos indivíduos.

Além da denominação clássica de "separação dos poderes, a concepção divisão funcional do poder", trazida por Ferreira Filho (2012), tem o mesmo significado, pois a função é diferenciar as três funções estatais de legislar, administrar e da jurisdição e atribuir a determinados órgãos autônomos entre si para que exerçam com exclusividade as suas funções, funcionando como base em governos democratas, resultante da evolução do sistema constitucional inglês vindo a consagrar o *Bill of Rights de 1689*, que se traduz na limitação de direitos individuais, já com a intenção de proteger toda a coletividade, além de declaração de direitos ao povo inglês, concedendo inclusive direitos aos acusados de algum delito a possuírem um julgamento, o que não existia à época (SOUSA, 2015).

Ferreira Filho, avançando nos estudos e com os ensinamentos de John Locke, elucida as funções do estado de forma resumida, tendo como a função legislativa como sendo responsável por decidir como a força pública disponível será empregada, enquanto a executiva fica incumbida de aplicar a força no campo interno a fim de assegurar a ordem e o direito, além da forma federativa como responsável em manter as relações com outros Estados por meio de alianças.

Como características do Estado, Moraes (2013b), afirma que com a divisão funcional do poder político há a necessidade de existir a independência orgânica, já que todas as funções do estado são realizadas por órgãos independentes e coordenados sem que haja a necessidade de reconhecimento de subordinação hierárquica entre eles e especialização funcional das funções do Estado, ficando cada Poder do Estado uma função determinada, resguardando que para a cada poder realize a função a qual lhe é atribuída.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) sintetiza da seguinte forma: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Como fundamento para a separação dos poderes, Rodrigo César e Rebello Pinho (2011) trazem a necessidade de se evitar a concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa, o que facilitaria a ocorrência de abuso de poder. A diferenciação marcante entre o Estado absolutista e o Estado democrático de direito é justamente a não concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa, na figura do monarca. Com o Estado liberal, além da divisão de função dos poderes há uma valorização e reconhecimento dos direitos individuais.

César e Pinho (2011) alertam que a divisão dos Poderes não se dá de forma absoluta, pois há um sistema em que interfere de forma recíproca entre os poderes, funcionando como uma forma de controle, derivado do sistema americano de *checks and balances*, como por exemplo os juízes e tribunais, por sua vez, podem declarar leis elaboradas pelo Poder Legislativo como ilegais, conforme disposto na Constituição Federal (BRASIL, 88), artigo 97, *in verbis*:

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Ou seja, a vontade de apenas um líder não é suficiente, quando se fala em Estado Democrático de Direito, para fazer alterações nas normas vigentes, é necessária a concordância da maioria dos membros eleitos e representantes do povo.

Com a divisão de funções, cada poder exerce a sua função típica atinente à sua natureza, de forma independente e autônoma (LENZA, 2012). Assim, cada

órgão exercia somente a função designada, não mais cabendo a um único órgão as funções referentes à legislação, aplicação da lei e julgamento conforme acontecia na época do absolutismo. Surge uma certa independência para cada órgão, criando o que se ficou conhecido como sistema de freios e contrapesos, conforme já expresso pelo Superior Tribunal Federal em dois julgados distintos:

Separação e independência dos Poderes: freios e contrapesos: parâmetros federais impostos ao Estado-Membro. Os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os “freios e contrapesos” admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República: precedentes (...)” (ADI 1.905-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.11.98, DJde 05.11.2004).

Os dispositivos impugnados contemplam a possibilidade de a Assembleia Legislativa capixaba convocar o Presidente do Tribunal de Justiça para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência injustificada desse Chefe de Poder. Ao fazê-lo, porém, o art. 57 da Constituição capixaba não seguiu o paradigma da Constituição Federal, extrapolando as fronteiras do esquema de freios e contrapesos — cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica — e maculando o Princípio da Separação de Poderes (...)” (ADI 2.911, Rel. Min. Carlos Britto, j. 10.08.2006, DJ de 02.02.2007).

Apesar de poderem atuar de forma independente no seu campo de atuação, o STF entende que existe a possibilidade de interferência de um poder sobre o outro, no tocante à legalidade dos atos proferidos por determinado poder.

Matias e Fernando Peixoto (2009) trazem o ensinamento da doutrina quanto aos dois tipos de balanceamento existentes, o balanceamento de sentido amplo, aplicado em casos abstratos e o estrito, que faz referência aos acontecimentos concretos. A finalidade do balanceamento é justamente “estabelecer um contrapeso de normas e princípios potencialmente contraditórios, a fim de lhes harmonizar e dar coerência” (p.161). Os autores estabelecem a importância em se diferenciar o sistema de balanceamento do próprio princípio da proporcionalidade porque no caso do balanceamento é aplicado de forma anterior ao próprio princípio da proporcionalidade, quando se determina, na situação prática, dentre os interesses relevantes o principal, para somente então aplicar o princípio da proporcionalidade nos meios de atuação para se atingir o interesse mais relevante.

Bacila (2002) bem transmite as atrocidades que ocorriam à época do Brasil Império, citando os casos de violência sem limites na fase inicial da persecução

criminal ou mesmo no decorrer do processo precedido dos mandamentos das Ordenações do Reino, iniciando a tentativa de mudança do viés apenas à época de Dom Pedro I, com a proibição dos castigos corporais e a prisão se culpa formada.

Quando ainda no Brasil Colônia, os órgãos responsáveis por prestar o serviço policial costumeiramente atuavam na esfera do poder judiciário em situações nas quais havia a captura do infrator e, a depender da pena, já estipulavam a sua punição e a executavam.

Como bem salienta Moraes (2013), evocando *Rousseau*, ao dizer ~~que~~ enquanto o poder soberano é unitário e não pode sofrer divisões, no sistema democrático de direito há uma divisão das tarefas do Estado, tendo como finalidade a proteção da liberdade individual contra arbitrariedades provenientes do sistema de governo absolutista em que exista arbitrariedade de modo a sobrepor vontades de um líder sobre os interesses da coletividade.

2.2.1 Poder Legislativo

Antes de iniciar a abordagem referente a cada poder estatal, é importante observar que existem funções típicas e atípicas referentes a cada poder. Como função típica, Moraes (2013, a) estabelece que cada poder tem uma função predominante, "que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas" (2013, p.423), ou ainda, "o Legislativo, por exemplo, além de exercer uma função típica, inerente à sua natureza, exerce, também, uma função atípica de natureza executiva e outra função atípica de natureza jurisdicional." (LENZA, 2012, p.482).

Inscrito no art. 2º da CRFB (BRASIL, 1988), o poder legislativo, de forma independente e harmônica com os demais poderes, tem como função típica e já prevista na CRFB legislar, art. 59, e fiscalizar, art. 70, *in verbis*:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
I - emendas à Constituição;
II - leis complementares;

- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

[...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Como função atípica, tem-se a função de administrar e julgar no âmbito interno a fim de manter a organização e funcionamento do próprio órgão na forma de provimento de cargos, promoção de servidores, concessão de férias, etc. (MORAES, 2013, a). A responsabilidade de julgar surge quando nos processos onde Presidente da República é réu em crimes de responsabilidade.

Sendo o poder exercitado pelo Congresso Nacional, tem-se a função dividida entre dois órgãos, compondo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Na Câmara dos Deputados se situa o órgão legislativo popular, sendo formada por representantes eleitos pelo povo, representando-os em seus interesses. O Senado Federal é composto por agentes políticos também eleitos pelo povo, porém com a missão de representar as entidades da federação (MORAES, 2013, a).

Importante observar que essa separação entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal adotado no Brasil, também chamada de bicameralismo, não há relação hierárquica entre as casas e nem predominância substancial uma sobre a outra, apesar de a Câmara dos Deputados ter certa vantagem no que se refere à iniciativa legislativa. Acontece que cada casa já possui as suas atribuições definidas por lei (SILVA, 1989).

2.2.2 Poder Executivo

De forma interligada ao poder legislativo, o poder executivo surge para dar continuidade ao trabalho do legislativo, pois este ao criar os parâmetros a serem seguidos pela sociedade necessita de um órgão para que dê efetividade ao fiscalizar o cumprimento das normas, dispondo de meios legais coativos para o correto acatamento das normas, Ferreira Filho complementa dizendo que “cabe ao Executivo uma dupla missão: a defesa externa e a manutenção da ordem interna” (2012, p.247), sendo o responsável por conduzir a administração e resguardar o funcionamento dos serviços públicos indispensáveis.

O Poder Executivo Federal é exercido na figura do Presidente da República, Moraes (2013), tendo à disposição órgãos para o auxílio na administração que engloba duas formas representativas que são a Chefia de Estado e a Chefia do Governo.

No âmbito da Chefia de Estado existe a preocupação na manutenção das relações internas e externas, na forma de celebração de tratados ou mesmo participação de convenções internacionais, além de participar inclusive da composição de outros órgãos, como nomeação de ministros dos Tribunais Superiores.

Moraes (2013a) simplifica ao dizer que o poder executivo é um órgão constitucional que tem como função precípua a prática dos atos de chefia de estado, governo e ainda da administração, expõe ainda que a Chefia do Poder Executivo, conforme estabelecida pela CRFB, artigo 84, onde cabe ao Presidente da República, eleito pelo povo e possuindo várias prerrogativas e imunidades para o exercício das funções que, auxiliado pelos Ministros de Estados, exerce tanto a figura de Chefe de Estado quanto a de Chefe de Governo.

2.2.3 Poder Judiciário

Atuando de forma independente e autônoma, Moraes assevera que o Poder judiciário não apenas administra a justiça, mas vai além, pois "seu mister é ser o verdadeiro guardião da Constituição, com a finalidade de preservar, basicamente, os princípios da legalidade, igualdade, sem os quais os demais tomariam-se vazios" (2013b, p.512).

No entender de Ferreira Filho (2012), o judiciário tem como missão a função de fazer justiça que no estado em que vivemos significa a correta aplicação da lei. O exercício do poder judiciário dá-se por meio de tribunais e juízos, sendo caracterizado por sua unidade funcional que, conforme Moraes (2013b), há uma divisão em dois planos de análise. Num primeiro momento há o Superior Tribunal Federal que age em defesa dos direitos e garantias constitucionais e em outro plano o Superior Tribunal de Justiça que trabalha em defesa da legislação federal.

Moraes (2013b) enfatiza a importância de existir um órgão independente e imparcial para assegurar o fiel cumprimento da Constituição, além de garantir a ordem na estrutura governamental sendo, pois, impossível de se determinar um verdadeiro Estado Democrático de Direito sem a existência do poder judiciário agindo de forma autônoma e independente agindo na forma de guardião das leis.

Para Silva (2007), a função primordial do judiciário é compor conflitos de interesses diversos que serão solucionados por órgãos do poder judiciário, tendo como norte orientador a legislação e os costumes, que são os valores desenvolvidos por uma sociedade que vai da moral de cada indivíduo assim como o sentimento do ideal de justiça, conceitos empíricos e que podem mudar de região para região.

2.3 TERMO PODER DE POLÍCIA

Para o entendimento do termo poder de polícia é necessário analisar o surgimento do Estado absolutista e posteriormente os primeiros passos para o nascimento da democracia.

O vocábulo polícia surgiu do grego *politeia* (DI PIETRO, 2005) sendo usado na antiga Grécia, o termo *Polis* como referência às cidades-estados, o início do que reconhecemos hoje como cidades na forma de agrupamento de pessoas, tribos sob primitiva organização política.

Do latim *politia* (LAZZARINI, 1999), trazendo consigo ideia de organização política, como sistema de governo ou governo. Enquanto o termo polícia exprime a ideia de ordem pública, devemos entender por governo como sendo a instituição que tem o dever de subsidiar a integridade da polícia.

Os seres humanos não vivem isolados, sentem a necessidade de se interagirem a fim de que haja compartilhamento de experiências, meios, interesses e para que isso ocorra em harmonia é necessário que o indivíduo siga determinados preceitos, normas, emanadas da coletividade (SUNDFELD, 1992).

Lazzarini (1999) expõe os ensinamentos de José Bushatsky, o qual retrata a necessidade que o homem de segurança para realizar com normalidade as suas atividades habituais, pois seria muito penoso e improdutivo que, além de realizar as suas atividades preocupar-se com a sua própria segurança e diante disso o Estado, preocupado, buscou uma forma de criar um corpo estatal a fim de prover a segurança de todos assim como a ordem pública.

No século XV, a Alemanha passa a nomear a atividade Estatal reguladora dos interesses individuais e coletivos sob a forma de *jus politiae*, onde eram impostas normas ditadas pelo príncipe a fim de regular as atividades do povo em busca do bem estar social, lembrando o esse tipo de li nessa época o príncipe estava acima de qualquer regulamento, não podendo a ele alcançar.

Bobbio (2008) define o significado de poder como sendo a relação entre os indivíduos, quando um possui a liberdade de exigir determinado comportamento do outro sem que o inverso ocorra e essa relação está diretamente ligada com o conceito de liberdade, tornando esse tipo de ligação uma base na organização política do grupo.

Segundo Sundfeld (1992), para que haja a sobreposição de um indivíduo sobre o outro, é necessário, se possível, o uso de força física de forma a coagir o membro a seguir os preceitos estabelecidos por quem impõe.

Na época medieval, o detentor desses poderes agia de forma absoluta, por achar ser necessária a concentração de poderes nas mãos de um monarca, sobrepondo-se aos outros indivíduos de acordo com suas vontades de forma arbitrária e de acordo com a sua conveniência e no Brasil, mesmo após a implementação do governo democrático, a característica do autoritarismo permanecia (MOTA; BRAICK, 1997).

Com o surgimento do Estado Moderno surge então o Estado de Polícia, *Polizeistaat*, no momento em que há uma transição entre o absolutismo total dos monarcas e o Estado de Direito. Nesse período, tornou-se difícil sustentar a ideia de que o soberano não cumpriria determinadas imposições.

É nesse período iluminista que coincide com o apogeu do sistema absolutista, onde a palavra polícia significa o total poder e controle do Estado sobre o indivíduo na forma de controle e imposições sem contrapartida, intrometendo-se na esfera individual de cada sujeito.

A limitação do poder do Estado apenas vai surgir com a implementação do liberalismo, período em que irá consagrar à coletividade direitos públicos subjetivos (TÁCITO, 1999), iniciando a possibilidade de reconhecimento, estabilização de direitos e garantias individuais, passando o Estado a se posicionar de forma em que haja um equilíbrio entre o Estado e o indivíduo.

De maneira geral, o interesse na manutenção da ordem, como consequência do poder de polícia, abrange duas grandes classes, tendo de um lado os interesses relativos à segurança e à ordem que apesar de simples constituem o alicerce de uma sociedade.

Já no século XX, foi possível identificar nos Estados Unidos da América o início da utilização do termo "poder de polícia" (ARAÚJO, 2010), na forma do *police power* decorrente de julgamentos como *Brown x Maryland* de 1827, o qual é colocado em pauta o interesse do Estado na limitação na fruição dos direitos

individuais de alguns em prol de prevalecer o interesse da coletividade, e desta forma, os Estados-Membros Americanos começaram a se preocupar em limitar interesses privados em prol do interesse coletivo, tendo o Estado a competência legislativa para regular os direitos. Esse entendimento não ficou restrito apenas aos Estados Unidos, “a expressão disseminou-se do direito norte-americano para todo o mundo, sendo utilizada como: *pouvoir de police* na França, onde foram diferenciadas as noções de polícia administrativa e de polícia judiciária. (NOHARA, 2013, p.139)

Neste período, na Grécia, o indivíduo concentrava todos os seus esforços para a realização do Estado, sem possuir qualquer garantia individual (FIORINI, 1962), diferentemente do que iria ser conhecido com precursora do conceito de democracia. É importante observar que à época a noção de liberdade era bem diferente da que temos hoje (BEZNOS, 1979).

Apesar de parecer óbvio, a definição do conceito de liberdade torna-se de difícil definição. Alexy (2011) prefere abordar o tema fora do âmbito filosófico, denominando-o de liberdade jurídica. A liberdade seria então uma qualidade que pode ser atribuída a pessoas, ações e sociedade, pressupondo que a uma pessoa livre não existem embaraços e restrições de qualquer espécie.

2.3.1 O termo Poder de Polícia

A ideia clássica que temos sobre poder de polícia remonta ao século XVIII quando era compreendido como sendo a limitação do exercício dos direitos individuais em benefício da segurança, diferenciando do conceito mais atual, adotado inclusive no direito pátrio que estabelece ser a limitação do exercício de direito individual, por intermédio do Estado em benefício do interesse público (DI PIETRO, 2005).

Para Fagundes (2010), o poder de polícia é a junção de atribuições que a administração possui para poder disciplinar e restringir os direitos individuais em favor do interesse público, sendo submetido a todos, podendo o Estado agir de forma discricionária a fim de manter a ordem pública e o bem-estar social.

Meirelles (2006) entende o poder de polícia como sendo 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” (2006, p.115), complementando o entendimento da seguinte forma:

o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a administração. O Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (2006, p.115).

Seguindo o mesmo entendimento, porém usando nomenclaturas diferentes, Alexandrino e Paulo (2015, p.187) confirmam que existe um poder de polícia originário “exercido pela administração direta, ou seja, pelos órgãos integrantes da estrutura das diversas pessoas políticas da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios)” e como poder de polícia delegado como sendo “aquele executado pelas pessoas administrativas do Estado, isto é, pelas entidades integrantes da administração indireta”(2015, p.187).

Importante ressaltar que Alexandrino e Paulo (2015) frisam que a delegação do poder no caso não se refere à transferência por meio de descentralização ou outro meio ao particular, mas sim a descentralização para o próprio ente público de na forma da lei.

Andrade (2015) aponta sua preocupação, assim como a de outros autores, referente ao termo poder de polícia, a fim de eliminar qualquer comparação com as arbitrariedades cometidas à época do “Estado de Polícia”, finalizando por esclarecer que poder de polícia é uma atividade estatal e que é submetida ao Direito.

Por fim, Andrade (2015) esclarece sobre o uso da palavra “polícia”, que no nosso ordenamento jurídico conduz a uma falsa percepção que as atividades relativas ao poder de polícia são sempre estabelecidas pela “corporação policial”, o que vem a ser uma inverdade, visto que existem inúmeros agentes administrativos que exercem o poder de polícia, sugerindo inclusive a substituição do uso da expressão poder de polícia por limitação administrativa à propriedade e à liberdade.

Complementando a ideia de poder de polícia, Cretella Júnior (1991) entende que o ordenamento jurídico deve satisfazer a três objetivos “de assegurar a

Meirelles (2006) entende o poder de polícia como sendo 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” (2006, p.115), complementando o entendimento da seguinte forma:

o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a administração. O Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (2006, p.115).

Seguindo o mesmo entendimento, porém usando nomenclaturas diferentes, Alexandrino e Paulo (2015, p.187) confirmam que existe um poder de polícia originário “exercido pela administração direta, ou seja, pelos órgãos integrantes da estrutura das diversas pessoas políticas da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios)” e como poder de polícia delegado como sendo “aquele executado pelas pessoas administrativas do Estado, isto é, pelas entidades integrantes da administração indireta”(2015, p.187).

Importante ressaltar que Alexandrino e Paulo (2015) frisam que a delegação do poder no caso não se refere à transferência por meio de descentralização ou outro meio ao particular, mas sim a descentralização para o próprio ente público de na forma da lei.

Andrade (2015) aponta sua preocupação, assim como a de outros autores, referente ao termo poder de polícia, a fim de eliminar qualquer comparação com as arbitrariedades cometidas à época do “Estado de Polícia”, finalizando por esclarecer que poder de polícia é uma atividade estatal e que é submetida ao Direito.

Por fim, Andrade (2015) esclarece sobre o uso da palavra “polícia”, que no nosso ordenamento jurídico conduz a uma falsa percepção que as atividades relativas ao poder de polícia são sempre estabelecidas pela “corporação policial”, o que vem a ser uma inverdade, visto que existem inúmeros agentes administrativos que exercem o poder de polícia, sugerindo inclusive a substituição do uso da expressão poder de polícia por limitação administrativa à propriedade e à liberdade.

Complementando a ideia de poder de polícia, Cretella Júnior (1991) entende que o ordenamento jurídico deve satisfazer a três objetivos “de assegurar a

tranquilidade, a segurança, a salubridade públicas”, pelas quais a ação discricionária do Estado busca o interesse comunitário.

Resta analisar o conceito dado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2000), em que o poder de polícia é dividido em sentido amplo e no sentido estrito. Como sentido amplo entende ser como a limitação imposta pelo Estado de forma legislativa, abrange tanto atos do legislativo quanto do executivo. Refere-se, pois, ao complexo “a de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”, restando para o entendimento de sentido estrito como sendo o exercício do interesse individual em prol do interesse público, ou seja, num primeiro momento trabalha-se na produção de normas pelo legislativo, estabelecendo os limites para a conduta social devido necessidade de apenas poder cobrar do cidadão apenas o que está prescrito em lei, conforme dispõe o princípio da legalidade, enquanto a forma estrita estaria por definir a atividade do Estado de forma direta ao cidadão, fazendo jus da polícia administrativa, efetivando os interesses da coletividade, como intervenções gerais ou na forma de autorizações ou licenças.

Sobre a definição legal do poder de polícia e à luz do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), em seu artigo 78, que preceitua:

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 obtenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, no exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

É possível, ainda, que o poder público, em seu exercício do poder de polícia, gere taxa ao interessado (GRANJEIRO, 2011), conforme dispõe o artigo 145, II da CF, que permite à União, Estados, DF e Municípios, na forma de exercício do poder de polícia, restando essa possibilidade já prescrita no artigo 77 do Código Tributário Nacional:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

2.3.2 Atributos

Antes de começar a falar sobre os atributos do poder de polícia é importante trazer os ensinamentos de Bastos (2000), nos quais é frisada a importância de o Estado garantir ao cidadão direito que a Constituição consagra como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, direitos individuais que devido a sua importância, almejam buscar a harmonia no convívio da sociedade.

Acrescenta, ainda que o exercício do poder de polícia se desenvolve internamente no Legislativo, conforme competência estabelecida pela Constituição de forma a limitar os direitos individuais, corroborando para o bem-estar da coletividade. Esse poder se manifesta de forma mais ampla que a polícia, que funciona como espécie de meio para a realização dos interesses estatais. A Administração vai exercer a atividade de poder de polícia, como por exemplo, exigir o fiel cumprimento das leis. No momento em que a Administração impõe ao particular a proibição de realizar uma atividade, essa proibição do particular vai permitir fazer surgir um benefício à coletividade ou ao menos evitar um prejuízo maior decorrente de sua atividade, resultando na atividade da Administração em favor da coletividade.

É possível, ainda, estabelecer condicionamentos positivos limitando ou mesmo ampliando as sujeições impostas pelo poder público (BANDEIRA DE MELLO, 2010) no seu exercício de poder de polícia, em que se destaca a importância de se encontrar no ato a justificativa explícita no ordenamento jurídico. Devido à superioridade que o poder público tem sobre o particular é importante que as suas ações sejam dosadas a fim de que suas ações restrinjam apenas o necessário do particular, observando os princípios básicos de proporcionalidade e razoabilidade, condicionando a todo o excesso como sendo ato inválido.

Corroborando nesta linha de entendimento, ensina Justen Filho (2010) que o exercício do poder de polícia não se configura como sendo interferência do Estado a fim de satisfazer necessidades individuais, mas apenas evitar que o exercício de um direito individual ou coletivo possa vir a causar uma redução na liberdade alheia.

○ autor procura ainda evitar o uso de "cláusulas abstratas", destituídas de conteúdo preciso, tal como ordem pública, bem comum, interesse público, que proporcionam a utilização do aparato estatal para fins que satisfazem antes o interesse do governante do que os direitos fundamentais e falar em Estado Democrático de Direito é observar os princípios gerais do Direito em especial ao da legalidade, Justen Filho (2010) entende como sendo ilegais atos coercitivos por meio do poder de polícia quando não autorizado por lei e de forma atrelada se encontra o princípio da proporcionalidade porque, segundo o autor, de nada adiantaria a atuação do Estado de modo que não fosse adequada, necessária ou mesmo compatível com os valores consagrados no ordenamento jurídico.

Sobre os atributos do poder de polícia, a doutrina é pacífica em apontar como características a discricionariedade, a auto-executariedade e a coercibilidade.

Apesar de o nome levar à ideia de liberdade concedida ao administrador, a discricionariedade, além de obrigatoriamente ser prevista em lei, sofre limitações na atuação da Administração. A sua finalidade é conceder certa liberdade ao administrador para que seja possível atuar no caso concreto de forma que possa adotar a solução mais adequada na satisfação do interesse público visto a dificuldade do legislador em prever todas as possibilidades possíveis de conflito. Sobre o assunto, Diogenes Gasparini (2009) traz o seguinte ensinamento:

Há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse público. Há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público. São juízos subjetivos do agente competente sobre certos fatos e que levam essa autoridade a decidir de um ou outro modo. O ato administrativo discricionário, portanto, além de conveniente, deve ser oportuno. A oportunidade diz respeito com o momento da prática do ato. O ato é oportuno ao interesse público agora ou mais tarde? Já ou depois? A conveniência refere-se à utilidade do ato. O ato é bom ou ruim, interessa ou não, satisfaz ou não o interesse público? (p. 97)

Apesar de estar presente em quase todos os atos resultantes do poder de polícia, auxiliando a Administração na escolha da forma e do momento adequado de atuação, existem situações em que a Administração não terá a faculdade em, por exemplo, conceder ou não licença a particular, desde que preenchidos os requisitos legais em cada caso, como por exemplo, licença para dirigir veículo automotor, exercer determinadas profissões ou mesmo alvarás (DI PIETRO, 2005).

A partir do momento em que existe, é estabelecida a limitação da limitação. A administração estará condicionada a essa dimensão, não podendo, em benefício do particular, alterar as exigências, tampouco sem a alteração de elemento normatizador.

Entende-se como pacífico o entendimento de que sob análise ampla que a discricionariedade é reconhecida como característica do poder de polícia, não sendo uma regra, como demonstrado em situações em que existe a vinculação do Estado em seguir o conjunto normativo (MARINELA, 2013).

Justen Filho (2010) alerta sobre o perigo em falar que o poder de polícia consiste em um ato totalmente discricionário porque a própria legislação vincula determinadas atribuições e devido à complexidade das ações humanas 'e tendo em vista que o poder de polícia encontra-se limitado pela lei, surge a impossibilidade de determinar em cada caso concreto a atribuição de ato vinculado ou discricionário não significa deixar o ato sem solução legal, o autor sugere o uso dos princípios gerais do direito para regular com harmonia mesmo em situações não previstas pelo legislador.

Conforme menciona Lazzarini (1999), a discricionariedade pode ser tratada como sendo uma liberdade na qual a polícia tem em priorizar suas atividades, fazendo ainda referência à possibilidade de gradar sanções administrativas impostas aos infratores não devendo, pois, ser entendida como sendo aplicada por livre arbítrio da autoridade, devendo ser usadas de forma a ficar dentro dos limites impostos pela legislação vigente, diferenciando de arbitrariedade, que seria a aplicação das sanções sem a observância dos limites previstos no ordenamento jurídico, indo ao encontro do abuso de autoridade.

Fazer o bom uso dos princípios gerais do direito significa agir de forma a impedir a fruição total de um direito ou retirar benefícios econômicos exceto se for a única medida possível para assegurar os valores protegidos.

A segunda característica é a auto-executoriedade, caracterizada como sendo a possibilidade que a administração tem em executar as suas próprias decisões sem a necessidade de consultar ou mesmo de autorização de um órgão externo, como o Poder Judiciário (DI PIETRO, 2005).

Parte da doutrina aponta uma subdivisão (MARINELA, 2013), de um lado estaria a exigibilidade, que consiste na faculdade que a Administração Pública tem em realizar decisões no âmbito executório sem a necessidade de autorização por parte do poder judiciário, que seriam imperativas para o particular mesmo que contrário ao seu interesse, impondo ao particular, caso esse não obedeça aos preceitos a imposição de sanções como ficar sujeito a aplicação de multas, e por outro lado estaria a executoriedade dos atos, que assim como no caso de exigibilidade, não se necessita da autorização do Judiciário para impor ao particular de forma coercitiva, sendo também conhecido como meio direto de coerção. Um exemplo prático para o exercício da executoriedade seria a intervenção do poder público interferir na dissolução de uma turba a fim de manter a ordem pública.

Marinela (2013) alerta que, apesar de a exigibilidade ser regra na atuação do poder de polícia, o administrador deverá atentar-se para verificar a existência de algumas exigências, tais como a necessidade de a autorização estar expressa em lei ou, na sua ausência, como sendo a última e necessária medida a ser tomada para proteção do interesse público a fim de sacrificar o mínimo possível a sociedade e que em nenhum dos casos seja admitida qualquer arbitrariedade.

Granjeiro (2011) complementa dizendo que se o particular sentir-se lesionado em seus direitos, nada obstará para que ele busque, perante o poder judiciário, expor os seus direitos para que haja a correção dos atos administrativos ilegais e até mesmo para que haja a fixação, se for o caso, de indenização se esta for cabível. O autor observa também que não se deve confundir auto-executoriedade como sendo algum tipo de punição arbitrária, pois a Administração apenas poderá aplicar sanção sumariamente e sem defesa em situações extremas em que demandam urgência nos atos estatais em que imponham riscos à segurança ou a saúde pública, ou mesmo em situações em que haja flagrância.

Por derradeiro, temos o terceiro e último atributo denominado como coercibilidade, caracterizado como sendo obrigatório de cumprimento por parte do administrado mesmo não se perfazendo dos mesmos interesses do particular.

Tendo o Estado a necessidade de exercer o poder de polícia, Medauar (2005) esclarece sobre determinados limites que o Estado encontraria, estando em primeiro ponto os que já estão assegurados pela Constituição Federal.

Apesar de previstos e assegurados pela Constituição Federal, os direitos fundamentais não são absolutos (QUEIROZ, 2010), sendo necessário estudo aprofundado a fim de distinguir de outros conceitos básicos, tais como os pressupostos de fato, cláusulas restritivas de direito e âmbito de proteção dos direitos e liberdades em tela, que sofrem restrições provenientes de normas infraconstitucionais ou até mesmo constitucionais.

☉ reconhecimento de direitos fundamentais estabeleceria o limite ao poder de polícia, apesar de reconhecer ser difícil determinar esse ponto e diante deste ponto, a autora estabeleceu duas situações. A primeira faz referência a casos em que é possível identificar o direito fundamental tutelado que, neste ponto, a limitação do Estado já estaria na própria interpretação restritiva da norma e no sentido mais favorável ao exercício do direito.

A segunda situação ocorre quando não existe lei que disciplina o direito fundamental e neste caso deverão ser observadas as regras que disciplinarão sobre a legalidade, a competência, a medida a ser tomada de forma que prevaleça o interesse público e para isso, deverá a medida ser necessária, eficaz e proporcional.

Em qualquer sociedade, é fundamental que exista um sentimento de segurança, o homem é livre até o momento em que a sua conduta “não perturbe o sossego dos semelhantes” (CRETELLA JUNIOR, 1991, p.545). Sugere, ainda, que essa restrição ocorra de modo a formar um círculo limitando as liberdades pessoais de cada indivíduo, evitando que o exercício de um homem ou mesmo de um grupo não prejudique a harmonia da coletividade.

Existe um entendimento posto por Bandeira de Mello (2007) que, pela característica do poder de polícia, acrescenta a possibilidade indicá-lo como sendo um poder negativo, pelo fato da intenção geral ser a de tomar uma atitude para que se evite um dano derivado da ação de particulares, diferentemente dos casos em o poder público coloca imposições, chamadas de poder positivo, as quais se colocam

ao particular a exigência de uma prestação, um dever de agir, como por exemplo colocar equipamento contra incêndio em prédios.

2.4 POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

Por polícia administrativa podemos entender como a que é responsável basicamente por impedir que o crime aconteça, atuando de forma ostensiva e para que isso ocorra é necessária atuação de forma preventiva e repressiva (MOREIRA NETO, 2014) não apenas em atividades privadas, mas também atuando em propriedade privadas, tendo como modo coercitivo a aplicação de sanções, além de agir de forma a antecipar-se às ameaças de perturbação da ordem e do interesse público.

Atuando de forma a prestar vigilância, efetuando prisões por cumprimento de mandados judiciais ou mesmo em casos de prisões em flagrantes, garantindo a execução de determinações judiciárias, quando requisitadas, é quando se destaca a polícia judiciária, residindo a força pública do Estado (LAZZARINI, 1999). A cargo da polícia administrativa, cabe a missão de garantir o bem-estar da sociedade, coibindo o exercício antissocial dos direitos individuais que colocam em risco a harmonia da coletividade e trazem consigo o dever de fiscalizar e deter práticas repudiadas pela coletividade no que se refere desde à segurança e à saúde até à estética urbana.

Bandeira de Mello (2007) simplifica ao atribuir à função da polícia administrativa a ação essencialmente preventiva, ressaltando a possibilidade de seus agentes poderem agir de forma repressiva como, por exemplo, a cessação de uma reunião de pessoas que tende a ameaçar a ordem pública.

Outra observação posta pelo autor define o objetivo da polícia administrativa como sendo a propriedade e a liberdade, indo de encontro com o que já fora estudado acima referente ao poder de polícia. Sem muita dificuldade, Celso Antônio Bandeira de Mello finaliza conceituando polícia judiciária como sendo responsável pela atuação na apuração de infrações penais, incidindo assim diretamente na pessoa do criminoso, investigando até o reconhecimento do possível infrator,

identificando-o e conduzindo-o ao Poder Judiciário, agindo conforme normas processuais enquanto a polícia administrativa reserva-se na atuação conforme normas administrativas.

De forma sintetizada, Bacila (2002) expõe dizendo que o objetivo principal da polícia militar como sendo a sua atuação antecedente à prática do delito a fim de evitá-lo, enquanto a polícia civil atuaria logo após o seu cometimento e com a intenção de investigar o fato criminoso, identificar o autor e angariar provas importantes.

Di Pietro (2005) inicia os comentários apontando como sendo a possibilidade que o Estado tem em incidir em duas áreas, tanto na forma administrativa quanto na judiciária, também reforçando sobre a característica preventiva da polícia administrativa e a repressiva da polícia judiciária, sem considerar, portanto como sendo uma diferença absoluta, pois considera casos em que a polícia administrativa poderá atuar tanto preventivamente quanto repressivamente quanto, por exemplo, recolhe carteira de habilitação de motorista infrator.

A esse tipo de imposição, Andrade (2015) leciona que a restrição da liberdade ao fato concreto é imposta a fim de adequá-las à vida social e importante observar que quando corretamente aplicadas, conforme o ordenamento jurídico, não são suscetíveis de indenização, exceto casos previstos em lei pelo fato de serem limitações inerentes ao próprio contorno social da liberdade e propriedade individual, ou seja, inserem-se na extensão dos correspondentes direitos. Exemplifica como atividade repressiva como a aplicação de multas, embargos e interdições e na forma preventiva como sujeições ao desempenho de atividades, obtenções de autorizações, alvarás e licenças.

Art. 1º A Polícia Administrativa e Judiciária é incumbida, na conformidade das Leis e Regulamentos:

[...]

Art. 2º São da competência da Polícia Administrativa geral, além das que se achão encarregadas às Camaras Municipaes pelo Tit. 3º da Lei de 1º de Outubro de 1828:

1º As atribuições comprehendidas nos arts. 12 §§ 1º, 2º e 3º do Código do Processo.

2º As atribuições de julgar as contravenções ás Posturas das Camaras Municipaes. (Código do Processo Criminal art. 12 § 7º).

[...]

Art. 3º São da competência da Polícia Judiciária:

1º A atribuição de proceder a corpo de delito compreendida no § 4º do art. 12 do Código do Processo Criminal.

3º Ade conceder mandados de busca.

4º A de julgar os crimes, a que não esteja imposta pena maior que multa até 100\$000, prisão, degredo ou desterro até seis meses com multa correspondente á metade desse tempo, ou sem ella, e três meses de Casa de Correção, ou oficinas publicas, onde as houver (Cod. Proc. Crim. art. 12 § 7º) (BRASIL; 1828)

2.5 A FUNÇÃO DA POLÍCIA MILITAR

No Brasil, por meio do Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889, em seu artigo 6º já é possível observar a preocupação do Estado com a criação de um órgão que pudesse auxiliá-lo na manutenção da ordem e a segurança pública:

Art. 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde falem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas (BRASIL; 1889)

A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) trouxe mais lucidez à atividade de manutenção da ordem pública, inovando inclusive ao definir os limites da atividade policial militar:

As polícias militares, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos estados, nos territórios e no Distrito Federal, são considerados como forças auxiliares, reserva do exército (BRASIL, 1946)

A atual redação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), trouxe maior abrangência sobre o poder de polícia, deixando clara a sua atribuição de polícia administrativa:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 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.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos

Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL: 1988)

Conforme os ensinamentos de Dantas (1997), as funções das polícias militares se concentram no policiamento ostensivo, preventivo, garantindo a ordem pública e a segurança individual, além de possibilitar que os autores de crimes sejam devidamente submetidos ao poder judiciário, limitando as ações da polícia administrativa nos preceitos legais a fim de ajustar o interesse privado com o interesse social.

Rodrigues Rosa (2011) complementa dizendo que a atividade de polícia administrativa é realizada pela polícia militar que além da função primária de manutenção da ordem e garantia dos direitos fundamentais, é responsável pela realização de policiamento ostensivo e preventivo, além de zelar pelo patrimônio e a incolumidade das pessoas, destinatárias dos serviços da atividade policial.

O autor ainda acrescenta a necessidade de os integrantes da polícia administrativa utilizar uniformes a fim de distingui-los de outras forças policiais, possuindo como pilares internos a organização militar pautada na hierarquia e disciplina e que, para realizar as suas funções, estão à disposição a utilização de veículos e armamentos para serem utilizados em caso de necessidade, na forma de intimidação a fim de evitar confrontos ou mesmo, a depender do caso, serem usados como forma de defesa dos seus integrantes, que serão devidamente preparados.

Por fim o autor ressalta que em caso em que haja colapso operacional dos demais órgãos de segurança, como por exemplo, em casos de greves, caberá à polícia militar englobar as competências referentes a esses órgãos, funcionando como uma *verdadeira força pública da sociedade*.

2.5.1 Características da Atividade Policial

Posta a finalidade legal que justifica a atividade policial, resta agora nomear as características e peculiaridades da natureza do trabalho policial, o que Bayley (2002) faz com clareza ao iniciar os seus apontamentos comentando sobre a

necessidade de a polícia ter autorização para se fazer do uso da força na resolução de problemas interpessoais da coletividade.

Egon Bittner (2003) ressalta, além do simbolismo do policial como recurso da sociedade contra o crime ao transmitir sensação de segurança, a variedade de atividades que a polícia é capaz de realizar além do combate ao crime, como o auxílio que a polícia judiciária presta ao poder judiciário nas elucidações de crimes e gerando indícios de convencimento necessários para a aplicação da norma, poder agir instantaneamente ao visualizar estado de flagrância, questões envolvendo o controle de trânsito de veículos além de supervisionar atividades licenciadas, supervisionando eventos como desfiles e manifestações, desastres de toda espécie pois é necessário evitar-se o caos, a violência e o pânico, além de enfrentar indivíduos em conflito, como brigas, por exemplo.

Bittner (2003) acrescenta que a atuação do policial vai além de situações que envolvam aspectos criminais ou iminência de distúrbios como também a sociedade espera que policiais estejam aptos a resolverem questões de interesses particulares como a interferência em conflitos particulares a fim de impedir atos de lesão corporal ou ofensa a integridade física ou moral do indivíduo, pacificando esses atos ajudando na manutenção da ordem pública.

2.5.2 Condições de Validade do Ato Policial

Para que os seus atos sejam considerados legais, deve a polícia administrativa atender-se às mesmas condições de validade de um ato administrativo comum, que são: possuir sujeito, competência, finalidade, forma, objeto e motivo.

É primordial que o representante do poder público (MEDAUAR, 2005) seja competente para realizar o ato, ou seja, o poder público previamente já estabeleceu, na forma da lei, as funções de cada órgão e autoridade competente.

Nohara (2013) inicia descrição de agente capaz remetendo-se à pessoa do agente, buscando no Direito Civil (RODRIGUES, 2003) a capacidade do ser humano para ser titular de direitos e obrigações além do seu pleno exercício, reservado de

forma sucinta a pessoas maiores de idade e que possuam o gozo das suas capacidades mentais.

Sabendo da necessidade de o agente ser capaz, resta agora a necessidade de identificar os requisitos de investidura do policial militar e para isso é importante que se faça a leitura da Lei 7289/84 (BRASIL, 1988) que diz, quanto ao ingresso na polícia militar, em seu capítulo II:

Art. 10. O ingresso na Polícia Militar do Distrito Federal dar-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as condições prescritas neste Estatuto, em leis e em regulamentos da Corporação. (Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005)

Art. 11. Para matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino da Polícia Militar, além das condições relativas à nacionalidade, idade, aptidão intelectual e psicológica, altura, sexo, capacidade física, saúde, idoneidade moral, obrigações eleitorais, aprovação em testes toxicológicos e suas obrigações para com o serviço militar, exige-se ainda a apresentação, conforme o edital do concurso, de diploma de conclusão de ensino superior, reconhecido pelos sistemas de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Lei nº 12.086, de 2009).

§ 1º A idade mínima para a matrícula a que se refere o caput deste artigo é de 18 (dezoito) anos, sendo a máxima de 35 (trinta e cinco) anos, para o ingresso nos Quadros que exijam formação superior com titulação específica, e de 30 (trinta) anos nos demais Quadros, não se aplicando os limites máximos aos policiais militares da ativa da Corporação. (Redação dada pela Lei nº 12.086, de 2009).

§ 2º Os limites mínimos de altura para a matrícula a que se refere o caput são, com os pés nus e a cabeça descoberta, de um metro e sessenta e cinco centímetros para homens e um metro e sessenta centímetros para mulheres. (Incluído pela Lei nº 11.134, de 2005)

§ 3º Ato do Governador do Distrito Federal regulamentará as normas para a matrícula nos estabelecimentos de ensino da Polícia Militar, mediante proposta de seu Comandante-Geral, observando-se as exigências profissionais da atividade e da carreira policial. (Incluído pela Lei nº 11.134, de 2005)

Art 12 - A inclusão nos Quadros da Polícia Militar obedecerá ao voluntariado, de acordo com este Estatuto e regulamentos da Corporação, respeitadas as prescrições da Lei do Serviço Militar e seu regulamento.

Parágrafo único - É vedada a reinclusão, salvo quando para dar cumprimento à decisão judicial e nos casos de deserção, extravio e desaparecimento. (BRASIL, 1984)

Com o ingresso do sujeito capaz ao serviço policial militar, identificamos então a figura do agente competente que, sendo a personificação do Estado, irá representar o poder público (MEDAUAR, 2005) que por meio de texto legal, irá determinar as suas atribuições no âmbito administrativo e a essas atribuições as quais o agente é atribuído recebe o nome de competência.

Importante observar que não se trata de ato discricionário do agente a escolha de suas atribuições, a competência é decorrência meramente de atos descritos no ordenamento legal (NOHARA, 2013).

Nohara aponta ainda que a competência é irrenunciável, devendo ser exercida pelo órgão a qual lhe foi atribuído, de exercício obrigatório, conforme artigo 11 da Lei 9.784/99 (BRASIL, 1999).

Cabe ressaltar a possibilidade descrita no artigo seguinte da mesma lei que existe a possibilidade de delegação de competência a outros órgãos, caso não haja impedimento legal, quando julgar conveniente, sendo em nosso estudo irrenunciável ao particular.

Falar de objeto é analisar o feito jurídico imediato como sendo aquilo que o ato administrativo determina, conforme ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005), que para a identificação deste elemento é necessário apenas verificar o que o ato enuncia, prescreve ou dispõe, como por exemplo, o ato de nomeação de um policial militar. O importante é verificar os efeitos jurídicos produzidos pelo ato.

Assim como ocorre no direito privado, o objeto deverá obedecer a determinados critérios como ser lícito, conforme a lei assim dispuser, deverá ser possível, podendo ser realizado no mundo dos fatos e direito, certo, quando dirigido a destinatários específicos atentando-se ao tempo e ao lugar e por fim o ato deverá ser moral, conforme os padrões de comportamento comuns aceitos pelo grupo.

O entendimento de forma surge como sendo a exteriorização ou da decisão da administração pública a fim de produzir efeitos no âmbito jurídico, a fim de preservar o interesse público visado, devendo ser conhecido não apenas por parte dos cidadãos como também por outros órgãos da administração (MEDAUAR, 2005).

A forma como elemento do ato administrativo se caracteriza como sendo a forma prescrita em lei pela qual a administração pública se compromete a realizar determinado ato de forma a ser considerado válido e eficaz (RODRIGUES ROSA, 2011) que apesar de em regra serem de forma escrita, existem casos em que a ordem não exigirá a forma escrita e neste caso podemos citar, como exemplo, a atividade policial de controle de trânsito onde o agente da lei emana ordens legais

através de silvos de apitos ou mesmo na forma gestual, conforme estabelecido na resolução de nº160 de 22 de abril de 2004 do Código Nacional de Trânsito (BRASIL, 1997).

Quadro: 1. Sinais Sonoros:

Sinais de apito	Significado	Emprego
um silvo breve	Siga	liberar o trânsito em direção / sentido indicado pelo agente.
dois silvos breves	Pare	indicar parada obrigatória
um silvo longo	Diminuir a marcha	quando for necessário fazer diminuir a marchados veiculos.

(Fonte: http://www.denatran.gov.br/download/resolucoes/resolucao_contran_160.pdf Ítem 07)

Complementando, Nohara resume expondo que se trata “de exteriorização do ato administrativo (seja escrito ou verbal, por decreto ou portaria etc.), como a observância das formalidades exigidas por lei para a formulação do ato” (2005, p.196).

Por motivo podemos entender como sendo a própria situação fática que autorizaria a Administração a praticar determinado ato (NOHARA, 2005), ou seja:

(...) caracterizam as circunstâncias de fato e os elementos de direito que provocam e precedem a edição do ato administrativo. Por exemplo: o ato disciplinar punitivo tem como motivo uma conduta do servidor (circunstâncias de fato) que a lei qualificou como infração funcional (elemento de direito) (MEDAUAR, 2005, p.158).

Nohara (2005, p.197) cita um exemplo elucidativo costumeiramente empregado na polícia administrativa: “As infrações ao Código de Trânsito, como ultrapassar certa velocidade ou estacionar em local proibido, são motivos que permitem a aplicação de sanção (objeto do ato administrativo)”.

É necessário, conforme o entendimento de Di Pietro (2005), realizar a diferenciação entre motivo e motivação. Enquanto o motivo se resume no próprio dispositivo legal que justifica o ato, ou mesmo o conjunto de circunstâncias que levam a administração a praticar determinado fato a motivação se reserva a apenas

expor os motivos de que comprovam que o fato realmente existiu, como no exemplo acima, restaria à polícia administrativa comprovar que o fato (velocidade acima da permitida ou estacionamento em local proibido) existiu de fato.

Por fim, e não mesmo importante, está a finalidade a qual o ato deve revestir indo ao encontro do interesse público e do bem comum (RODRIGUES ROSA, 2011), conforme o disposto no artigo 3º da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (BRASIL, 1988)

Resta, pois, à polícia administrativa fazer o gerenciamento de cada situação em busca do interesse de toda a população e respeitando os limites impostos pela lei.

É possível, ainda, a existência de uma subdivisão entre finalidade *lato sensu* e finalidade *stricto sensu* (NOHARA, 2005). Como *Lato sensu* compreendemos que a finalidade enquadra-se numa totalidade, na qual o bem principal a ser tutelado é o interesse geral enquanto *stricto sensu* reservaria como sendo a finalidade específica para a atuação

2.6 PRINCÍPIOS QUE REGEM A POLÍCIA ADMINISTRATIVA

É de fundamental importância conhecer os princípios que regem não só a Administração Pública assim como a polícia administrativa como fonte de entendimento do campo de atuação mesmo porque é crucial a obediência dos princípios por parte da Administração. Meirelles (2007) assim entende ser necessário tomar como base de aplicação legislativa os princípios normativos por todo aquele que exerce o poder concedido pelo Estado, e assim completa:

Constituem por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais (MEIRELLES, 2007, p.87).

2.6.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado

Para Bandeira de Mello (2007), trata-se de uma lógica resultante do convívio social por se tratar de condição de sua própria existência em que o Estado, para que possa representar o interesse coletivo, tem a prerrogativa legal de impor obrigações a terceiros trazendo consigo os atributos de exigibilidade, auto-executoriedade, além do princípio da autotutela. Incumbe ainda aos sujeitos da Administração Pública procurar atender o interesse alheio e não o da sua própria instituição ou agentes estatais.

Elias Rosa (2004) alerta que ao prevalecer o interesse público sobre o privado não significa que haverá um esquecimento na proteção do direito do particular, devendo apenas prevalecer o interesse coletivo. Um exemplo de fácil entendimento é a situação em que o indivíduo tem a fruição dos direitos de proteção de um imóvel particular, porém, devido a determinadas circunstâncias, a Administração reconhece de utilidade pública o referido imóvel. Neste caso, a Administração poderá declarar a expropriação do imóvel e com isso o direito que o particular tinha será cedido em prol do interesse coletivo e finaliza dizendo que "Haverá sempre limites a tal supremacia; o Poder Público não está desobrigado de respeitar os direitos individuais – muito ao contrário, tampouco pode, como visto, deixar de atender ao comando da lei. (princípio da legalidade)." (ELIAS ROSA, 2004, p.17)

Trabalhando como base para as outras disciplinas do Direito, é possível estabelecer uma diferenciação entre o princípio da Supremacia do Interesse Público e o direito privado. A primeira delas é a relação vertical que o Estado tem sobre o indivíduo enquanto que no direito privado a relação é horizontal, pois os indivíduos possuem entre si condições de igualdade no que tange aos direitos e às prerrogativas (NOHARA, 2013).

2.6.2 Princípio da Legalidade

Sendo mencionado no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o princípio da legalidade é uma das maiores garantias conquistadas no que diz respeito aos interesses individuais, iniciando o verdadeiro Estado de Direito (MEDAUAR, 2005) em que a submissão da Administração aos preceitos normativos transmitia ao particular, que, por conseguinte era fiel à Administração e que ao sujeitar-se à normas e ordens emanadas pela Administração tornar-se-ia o mesmo que obedecer ao ordenamento jurídico, "gerando sentimento de garantia e certeza jurídica", pois, conforme o disposto no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal onde "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", diferentemente do que acontece no Estado Autoritarista, o qual os indivíduos submetem-se ao prazer de um líder, que emana diretrizes a partir de sua própria vontade ou interesse sem ao menos consultar a população interessada.

Diferentemente do que ocorre com o particular, situação que lhe é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração apenas poderá fazer o que a Lei autorizar.

Carvalho Filho (2006) aborda o efeito do princípio da legalidade em relação aos direitos dos indivíduos ressaltando que o princípio, para a sua validade, depende da própria existência da norma regularizadora que irá permitir ao indivíduo confrontar a atividade administrativa e a lei, devendo a administração se adequar à disposição legal.

Desta forma a Administração é condicionada a seguir os preceitos legais, devendo ser fiel ao seu cumprimento e isso engloba todos os seus agentes, inclusive o presidente da república, conforme salienta Bandeira de Mello (2007), completando que o significado do princípio da legalidade no Brasil se resume em dizer que a Administração apenas deve fazer o que a lei determina.

No plano da eficácia, toda a atividade da Administração deve atender os preceitos estabelecidos por Lei e mesmo do Direito, não havendo liberdade nem vontade pessoal, diferentemente do que ocorre no âmbito civil, já que ao particular é

livre fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto na Administração só é lícito fazer o que a lei autoriza. (MEIRELLES, 2007, p.87)

Trata-se de princípio basilar para que se configure o regime jurídico-administrativo BANDEIRA DE MELLO (2007), para o autor tudo se resume na ideia de que a Administração Pública deverá pautar as suas atividades de acordo com o que a lei preceitua, colocando a Administração em situação de submissão às leis, devendo cumpri-las, colocando-as em prática, indo de encontro com qualquer ação de interesse pessoal dos seus dirigentes. O autor complementa dizendo que a obediência ao princípio da legalidade funciona como uma espécie de "antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania" (BANDEIRA DE MELLO, 2007, P. 97).

Acrescenta Meirelles (2007) que para a efetivação do princípio da legalidade não basta apenas seguir o fiel cumprimento da lei, é necessário, pois, atentar-se a outros princípios como o da moralidade e finalidade administrativa que a atuação fique dentro do esperado para o ordenamento jurídico para ser revestida de legalidade e probidade.

2.6.3 Princípio da Impessoalidade

Devido ao poder público necessitar de agentes para a prática de atos que envolvam o interesse coletivo, é de fundamental importância que não haja interferência externa de um particular. É baseada nessa possibilidade que o princípio da impessoalidade se estabelece. A intenção da Administração é exigir do agente público conduta imparcial, sem que o indivíduo aja de acordo com interesses pessoais ou mesmo de terceiros.

Para Nohara (2013, p.317), há certa familiaridade com o princípio da igualdade, pois "a Administração deve tratar de forma igual todos aqueles que preencham requisitos legais e não pode realizar discriminações impertinentes, sobretudo nas licitações".

Existem dois momentos de interpretação deste princípio (DI PIETRO, 2005), em que num primeiro momento observa-se a correlação com a finalidade pública, atingindo toda a atividade administrativa, deixando claro que a Administração não deverá atuar com o interesse em beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas porque é o interesse público que vai nortear o comportamento do agente.

Um exemplo da aplicação deste princípio está no artigo 100 da Constituição ao proibir favorecimento de pessoas ou outro caso em particular:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (BRASIL, 1988)

Outro exemplo, conforme ensinamentos de Silva (1992):

Os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal... Por conseguinte, o administrado não se confronta com o funcionário 'x' ou 'y' que expediu o ato, mas com entidade cuja a vontade foi manifestada por ele" (p. 570)

A finalidade da Constituição é justamente dificultar ações tidas como desagradáveis, que operam contra o bem estar social, podendo gerar favorecimentos diversos a até represarias, assim posto, a impessoalidade se evidencia a fim de exigir equilíbrio e ponderação de todos a fim de que não se tome decisões "movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo" (MEDAUAR, 2005, p. 145).

2.6.4 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade representa os atos que são praticados em detrimento do exercício do poder de polícia, tomando por base atitudes realizadas pelo conhecimento do considerado homem médio. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2007), devendo, ainda, que seguir as ações que são aceitáveis do ponto de vista racional, devendo estar em concordância com o que o grupo social entende como sendo certo ou errado.

Antonio José Calhau de Resende (2009) estabelece o princípio da razoabilidade como sendo:

um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

Pode-se ainda definir como sendo o equilíbrio entre o meio e o fim, “especialmente no tocante à adequação dos meios, tendo em vista a aptidão para atingirem determinadas finalidades” (NOHARA, 2013, p. 95).

Philippe (1990), em seu estudo sobre razoabilidade, expõe que é mais fácil compreender o princípio do que definir. Fica de fácil entendimento quando analisamos a proporção inversa do que vem a ser desproporcional.

É possível defender que o conceito de razoabilidade está diretamente atrelado à interpretação que se utiliza da equidade. A aplicação do juízo de razoabilidade é prolongada a variadas dimensões jurídicas e não poderia ser de menor importância no âmbito policial, além das aplicações do Direito.

A doutrina alemã dividiu o princípio da proporcionalidade em três modalidades (NOHARA, 2013): adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Na adequação há uma ponderação no meio a fim de encontrar o resultado pretendido, como, por exemplo, um policial que ao abordar um motorista que avançou o sinal vermelho, adotou como medida punitiva uma quarentena sanitária no veículo. Por conseguinte vem a necessidade, relacionada com o grau restritivo da medida a ponto de interferir em outros direitos fundamentais, também disposto no enunciado de número 70 da súmula do Supremo Tribunal Federal, em que diz ser “inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para a cobrança de um tributo”. Isso significa que não é admissível no nosso direito pátrio usar como forma de coerção a cobrança de um tributo, prejudicar o livre exercício de atividade econômica visto que a Administração dispõe de outros meios a fim de exigir a execução fiscal. Por fim, tem-se a proporcionalidade em sentido estrito, em que a análise é feita levando-se em conta o equilíbrio ou ponderação entre bens e valores, ou seja, entre a limitação do direito e a gravidade da situação fática.

2.6.5 Princípio da Continuidade Pública

Sob a análise desse princípio, há a preocupação em que o serviço prestado ao cidadão, estabelecendo que as atividades prestadas pela Administração sejam prestadas continuamente, sem interrupções. É muito comum que o indivíduo que exerce função pública, juntamente com a sua categoria, que em busca de melhores condições de serviço, estas negadas pelo poder público por motivos diversos, utilizarem por meio de paralisações, greves, pressionar o Estado a fim de que consigam as condições pretendidas.

A Constituição Federal de 88 (BRASIL, 1988) mencionou essa situação, não chegou ao ponto de impedir, mas concedeu o direito à greve, porém regulando, com o auxílio da Lei 7.783/89 (BRASIL, 1989) de tal modo que não prejudique a qualidade do serviço público prestado.

Destacam-se nesta linha de pensamento, os ensinamentos de Bastos (1996), que, por entender ser de tamanha importância o serviço prestado que deve ser prestado de maneira contínua, não havendo a possibilidade de interrupção e completa dizendo que por ser colocado à disposição do usuário deve seguir os demais princípios da Administração Pública como eficiência e oportunidade.

O autor ressalta, ainda, que em alguns casos deve-se aplicar de maneira a não deixar exceções:

Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes, como é o caso de fornecimento de água, gás, eletricidade. Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do seu fornecimento, ou mesmo da cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como o mandado de segurança e a própria ação cominatória (1996, p.165).

2.6.6 Princípio da Moralidade

Este princípio traz a ideia de que o policial militar deve, além de seguir os princípios mencionados, como o da legalidade, por exemplo, atentar-se às questões

peçoais como a moral, a boa-fé e a ética profissional buscando a licitude e a honestidade.

Constituindo como pressuposto de validade do ato administrativo, o princípio da moralidade está ligado ao conceito do "bom administrador" (MEIRELLES, 2007, p. 90) que, além de ser fiel aos preceitos normativos age conforme os preceitos da moral comum da sociedade, evocando a Lei 9.784/99 em seu artigo 2º, parágrafo único, IV, que o princípio da moralidade é a "atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé".

Freitas (2009) acrescenta que o referido princípio constitucional estabelece a necessidade de que se trate a outrem da mesma forma ética a qual se pretenderia ser tratado, de forma honesta e leal, devendo a Administração Pública observar e cumprir com a maior objetividade possível dos valores estipulados pela Constituição.

2.7 USO INAPROPRIADO DO PODER DE POLÍCIA

Apesar de o policial militar, após a Emenda Constitucional nº18, não estar mais enquadrado na lista de servidor público é importante observar que estando na função de agente público, decorrente do fato estar vinculado ao Estado por meio de sua atividade profissional, responde como agente administrativo estando submetido aos ensinamentos da Lei nº 4.898/65 (MARTINS, 1996).

O serviço policial militar é por si bastante complexo e a prerrogativa do uso do poder de polícia essencial para a execução do serviço policial, devendo ser usado sem abuso, em benefício da coletividade e nos limites que o bem-estar social assim exigir (MEIRELLES, 2000) e, em especial quando se trata de abordagens às pessoas em atitudes suspeitas, quando é necessário agir com energia e emitir ordens, utilizando-se dos fundamentos estabelecidos nos princípios do ato administrativo como auto-executoriedade e imperatividade.

Rodrigues Rosa (2011) explica a segurança pública como um dever do Estado além de ser uma responsabilidade de todos, citando, inclusive, o artigo 144 da CRFB, que a considera como fundamental para o desenvolvimento da sociedade.

Por ser um direito assegurado pela CF, em seu artigo 5º, é responsabilidade das polícias a proteção e consequente garantia de fruição deste direito. Esses mesmos direitos poderão, em determinadas situações, sofrer restrições contra atos que ameacem a paz pública e com o objetivo de manter a ordem pública é lícito às polícias cercear direitos do cidadão sem que aja de forma a gerar constrangimento ilegal. Acontece que para que isso ocorra é necessário que os policiais ajam de forma que não haja excessos ou abusos em suas ações.

A consagração dos direitos e garantias individuais aos cidadãos reflete na obediência de todos, inclusive pelos órgãos estatais de segurança e para isso existe uma grande preocupação por parte do Estado a fim de coibir abusos por parte das autoridades públicas que estejam em exercícios de suas funções e possam causar riscos à garantias como a liberdade de ir e vir e incolumidade física, conforme os ensinamentos de (SILVA; GENOFRE; LAVORENTI, 2002).

Existem situações em que o tempo para se tomar uma decisão é bastante restrito e que em alguns casos o policial está sob pressão e até correndo risco de vida. O liame entre o mínimo de força adequada para cessar a ameaça de direito de outrem é pequena, e exceder no uso desses poderes, agindo de forma desproporcional, além de violência contra o particular é ilegal, ficando o policial sujeito às sanções e cabe ao presente trabalho auxiliar o policial para que não exceda nos limites da legalidade e que possa se utilizar dos poderes de forma adequada.

O momento da tomada de decisão, ou mesmo a forma como ela é tomada, o uso da força e a técnica fazem parte da discricionariedade que o policial tem, sendo característica do próprio direito administrativo, permitindo a atuação do policial dentro dos limites da lei e a partir do momento que o agente extrapola os limites legais a autoridade estará agindo fora dos limites legais, caracterizando o abuso de autoridade(SILVA, GENOFRE, LAVORENTI; 2002, p.360)

Considera-se que o policial agiu de forma a cometer abuso de poder quando na prática de um ato, ultrapassa os limites das suas atribuições ou competências ou desvia das atividades definidas pela Lei (MARINELA, 2013). Destaca ainda sobre a possibilidade de se reconhecer a prática abusiva cometida por policial militar na

conduta comissiva, quando o policial age numa situação em que não há previsão legal, e na conduta omissiva, para os casos em que há um dever de agir e o agente se omite. "Em ambos os casos, o ato é arbitrário, ilícito e nulo, retirando-se a legitimidade da conduta do administrador, colocando-o na ilegalidade e, até mesmo, no crime de abuso de autoridade, conforme o caso" (MARINELA, 2013, p.239).

2.7.1 Abuso do Poder

Embora a autoridade seja competente para praticar o ato, acontece o abuso em duas situações distintas, na primeira situação ou ela ultrapassa os limites de suas atribuições enquanto na segunda ela desvia de suas atividades administrativas. Os crimes prescritos na Lei de Abuso de Autoridade possuem a finalidade de proteção dupla (MARTINS, 1996). Primeiramente, de forma imediata, tem a Administração o interesse em manter a normalidade das atividades da Administração Pública, enquanto que da forma mediata visa proteger as garantias individuais concedidas pela Constituição, além da incolumidade do indivíduo.

Devemos entender que o poder de polícia não conferido à autoridade pública não é um privilégio, poderes conferidos a determinado indivíduo para que possa agir de acordo com a sua própria conveniência e interesses pessoais, diferentemente do que ocorre com o agente que recebe para si mesmo prerrogativas como função pública do Estado que confere ao agente atribuições de acordo com a sua investidura legal, conforme preconiza Tácito (1999).

Seguindo essa linha de entendimento, Bandeira de Mello complementa o entendimento de Abuso de Poder fazendo referência ao princípio da proporcionalidade:

Em suma: os "poderes" administrativos – na realidade, deveres-poderes – só existirão – e, portanto, só poderão ser validamente exercidos – na extensão e intensidade *proporcionais* ao que seja irrecusavelmente requerido para o atendimento do escopo legal a que estão vinculados. Todo excesso, em qualquer sentido, é extravasamento de sua configuração jurídica. É, ao final, extralimitação da competência (nome que se dá, na esfera pública, aos "poderes" de quem titulariza função). É abuso, ou seja, uso além do permitido, e, como tal, comportamento inválido que o Judiciário deve fulminar a requerimento do interessado (2007, p. 96).

O abuso de poder, conforme aponta Granjeiro (2006), pode surgir de duas formas diferentes. Na forma comissiva, como o nome sugere, depende da atividade concreta do agente público enquanto na fase omissiva o agente deixa de realizar a ação estabelecida pela lei e estando obrigada a fazer. Maria Sylvia Zanella Di Pietro comenta que no caso de omissão, não cabe à Administração dispor dos interesses coletivos cuja guarda lhe pertence porque a guarda desses direitos tem o caráter de poder-dever, logo recaindo em omissão, pois sempre que o administrador público deixa de atuar nos casos em que tem a obrigação ele acaba violando um direito de interesse público. Nas duas situações, inclusive na forma omissiva, é possível causar lesão ao direito individual do particular.

Diante da repulsa deste ato abusivo, Granjeiro complementa:

Entre nós, o abuso do poder tem merecido sistemático repúdio da doutrina e da jurisprudência, e, para o seu combate, o constituinte armou-nos com o remédio heroico do mandado de segurança, cabível contra ato de qualquer autoridade (CF, art. 5º, LXIX, e Lei nº 1.533/51), e assegurou a toda pessoa o direito de representação contra abusos de autoridades (art. XXXIV, a), complementando esse sistema de proteção contra os excessos de poder com a Lei nº 4.898, de 09/12/65, que pune criminalmente esses mesmos abusos de autoridade (2006, p.18)

O dever do policial em agir é estabelecido no momento em que existe uma violação ou mesmo uma possível ameaça de violação que possa colocar em perigo a segurança e a paz social, mas que em nada desautorizam o policial a agir fora dos limites estabelecidos pela lei, apesar de serem discricionários.

Do gênero abuso do poder, é possível nomear duas espécies, conforme Meirelles (2000, p.102): "O gênero abuso de poder ou abuso de autoridade reparte-se em duas espécies bem caracterizadas: o excesso de poder e o desvio de finalidade".

A normatização dos limites no uso do poder de polícia está definida nos artigos 3º e 4º da Lei nº 4.898/65 (BRASIL, 1965), a saber:

- Art. 3º Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:
- a) à liberdade de locomoção;
 - b) à inviolabilidade do domicílio;
 - c) ao sigillo da correspondência;
 - d) à liberdade de consciência e de crença;
 - e) ao livre exercício do culto religioso;
 - f) à liberdade de associação;

- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional."

Art. 4º Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;
- b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;
- c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;
- d) deixar o Juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;
- e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança, permitida em lei;
- f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie quer quanto ao seu valor;
- g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;
- h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;
- i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade." (Acrescentado pela L-007.960-1990)

2.7.2 Excesso de Poder

Seguindo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2000), há o excesso de poder quando o policial, embora competente para a prática do ato, excede na sua ação, que pode se dar por descumprimento de lei, como por exemplo, o policial militar, que por meio de uma falsa denúncia de prática criminosa, adentra em casa, sem autorização judicial ou consentimento do morador, em busca do infrator, não presenciando qualquer ato ilegal ou quando o policial usurpa de poderes que não são atribuições diretas do policial, como por exemplo, situação na qual o policial militar emite ao particular laudo que verifica as condições de segurança de uma casa noturna ou outro ambiente comercial a fim de concessão do alvará de funcionamento, sendo que a competência para a emissão do laudo é do corpo de bombeiros.

2.7.3 Desvio de Finalidade

Ocorre quando o policial, apesar de atuar dentro da competência que lhe é atribuída, pratica atos por motivos diversos do que é pretendido pelo legislador, ou seja, é a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. O excesso de poder é uma das causas de uso abusivo do poder de polícia e configura-se quando o policial atua fora de suas competências. Essa é a situação em que o policial tem o dever de agir em determinado ato, porém, excede no seu exercício legal.

É causa de nulidade e está previsto no artigo 2º, "e" da Lei 4.717/65. A presente lei também traz a definição de abuso de autoridade em seu parágrafo único, letra "e": o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Di Pietro (2005, p. 70) entende que o desvio de poder, também conhecido como desvio de finalidade, configura-se como ato de improbidade administrativa, citando alguns casos práticos:

Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**, que torna o ato ilegal.

Em um *Habeas Corpus* impetrado contra o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o impetrante havia sido condenado por abuso de autoridade, no momento de uso legal da força em uma situação de revista pessoal, foi acusado de desferir chutes contra os abordados, quando, de uma situação correta do uso da força num primeiro momento passaram a entrar na ilegalidade com o deferimento de chutes sem justificativa para tal, conforme consta no presente HC:

HABEAS CORPUS Nº 56.751 - SP (2006/0066438-6)
RELATOR : MINISTRO NILSON NAVES

IMPETRANTE : ADRIANO ROBERTO COSTA
 IMPETRADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 PACIENTE : ADRIANO ROBERTO COSTA
 DECISÃO

1. São estas, em resumo, as alegações do impetrante, e são estes os pedidos por ele formulado ao Superior Tribunal:

"1. Preliminarmente, cumpre informar que o presente Habeas Corpus deriva da denegação de medida liminar pela autoridade coatora, cujo despacho, vejamos:

'Adriano Roberto Costa impetrou a presente ordem de habeas corpus com pedido de liminar, em seu favor e aduz, em suma, que há ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal, de forma que pretende o trancamento da ação. Indefere-se a liminar. A denúncia foi recebida em 10 de março de 2004. A pena prevista para o crime em tela é de dez dias a seis meses de detenção. Há risco, portanto, de prescrição iminente (art. 109, inc. VI, do Código Penal). Contudo a medida liminar em habeas corpus é cabível quando o constrangimento ilegal é manifesto e detectado de imediato através do exame sumário da inicial, o que não ocorre no presente caso, em que se faz necessária análise cuidadosa de fatos concretos e documentos. Processe-se e oficie-se solicitando informações com urgência fac-simile, que deverão ser complementadas...' São Paulo, 14 de março de 2006. (a) Roberto Midola, Relator.'

1. O paciente está sendo processado, feito nº 529/03, perante a 3ª Vara Criminal de São José do Rio Preto-SP, pelo cometimento do crime de abuso de autoridade (Lei nº 4898, art. 3º, letra 'i'), pois, segundo acusação o mesmo teria atentado contra a incolumidade física de duas pessoas no desempenho da atividade policial militar.

2. Consoante denúncia oferecida e recebida (cópia juntada) o Paciente agindo na companhia do co-réu Francisco Carlos do Amaral Vicentini quando do atendimento de ocorrência policial no dia 25 de fevereiro de 2003, no interior do Bosque Municipal da cidade de São José do Rio Preto, SP, teria detido as vítimas Cayo Rodrigo Yirivan Fernandes e Tiago Rodrigo Lancoski e, ao precederem à revista pessoal, agredido-os com chutes, no entanto sem resultar qualquer lesão.

3. Sendo assim, oferecida denúncia houve realização de audiência preliminar para proposta de transação e suspensão do processo (lei 9099), no entanto, o Paciente e o co-réu Francisco não concordaram com a suspensão, cominando no formal recebimento da denúncia em 10 de março de 2004. (cópia despacho juntado).

4. Diante disso e, em razão do habeas corpus anteriormente impetrado perante a 15ª Câmara deste Egrégio Tribunal, o processo se encontra em trâmite e, atualmente aguarda realização de audiência de instrução e julgamento, cuja data está designada para o dia 11 de abril de 2006, 15h00.

5. Ocorre que, compulsando os autos, nota-se que a pretensão da punição estará prescrita no dia 10 de março de 2006, próximo futuro, todavia, vejamos detalhadamente:

6. Conforme se depreende no arcabouço probatório o crime imputado ao Paciente e ao co-réu, senão, abuso de autoridade, está previsto na Lei nº 4898/65 e, segundo art. 6º, § 3º, letra 'b', cuja pena em abstrato, detenção de 10 (dez) dias, no mínimo e, 6 (seis) meses, no máximo que, levada à apreciação no art. 109 do CP, resultaria no prazo prescricional de 2 (dois) anos.

Conforme estudado, torna-se imperiosa a busca do limite de atuação do poder de polícia e neste contexto, Elias Rosa (2004) expõe sobre a correta atuação deste poder:

Ainda que dotada de discricionariiedade, a atuação administrativa jamais pode divorciar-se da lei e dos fins por ela propostos. Resulta disso que o exercício de direitos individuais em benefício do interesse da coletividade. Do poder de polícia não pode decorrer a concessão de vantagens pessoais ou a imposição de prejuízos dissociados do atendimento do interesse público. Por isso, há mister da observância da *necessidade, proporcionalidade e adequação* (eficácia), que constituem limites do poder de polícia (2004, p.76).

Observa-se o mecanismo de defesa à disposição da sociedade, tendente a possibilitar a atuação do órgão revestido do poder de polícia com o objetivo de atender a todos.

2.8 METODOLOGIA

Como a característica do tema sugere, o ideal é a busca pela informação por meio de consulta bibliográfica, além de legislação e decisões jurisprudenciais referentes ao tema, o que conseqüentemente, conforme Gil (2011) levaria a uma análise qualitativa dos dados, valendo-se de técnica de pesquisa documental secundária (MARCONI, LAKATOS, 2011).

O objetivo da pesquisa é diminuir a incidência de casos em que há abuso, por parte do policial, no uso legal de suas atribuições. Com isso viu-se importante conhecer o campo de atuação e as prerrogativas que o policial tem de impor determinadas ações ao particular para que possa preservar o direito alheio e que geralmente se estabelece como sendo o da coletividade.

Richardson define como o tipo de pesquisa proposto no trabalho como sendo de característica exploratória quando coloca que “usualmente, em uma pesquisa exploratória o objetivo geral começa pelos verbos: conhecer, identificar, levantar e descobrir.” (2012, p.63)

A pesquisa qualitativa amolda-se na complementação de pesquisas que possuem como foco o estudo de ciências sociais, além de ter como característica a influência do entendimento pessoal do pesquisador (YIN, 2001)

Por pesquisa bibliográfica é necessário entender que se realiza através de fontes bibliográficas já publicadas tais como livros e teses, além de registros

audiovisuais, que possuem como finalidade colocar levar ao pesquisador o embasamento de tudo que já foi escrito (MARCONI; LAKATOS, 2011)

Ao seguir em uma pesquisa bibliográfica, é fundamental não se desviar do foco inicial dos conhecimentos a serem buscados além, de atentar-se à metodologia adequada. Ao utilizar a técnica de pesquisa bibliográfica, é fundamental ter em mente que em todo o tipo de pesquisa ela é a base para embasar de forma teórica o objeto a ser estudado, indo além de uma mera revisão bibliográfica, pois não se limita a apenas observar os dados coletados visto que a pesquisa bibliográfica busca empregar a teoria e ainda compreender os dados de forma crítica. Apesar da maleabilidade em se conseguir os dados, isso não a torna mais fácil porque exige do pesquisador que siga fielmente o perfil metodológico, além de requerer mais atenção do pesquisador no cronograma a ser estudado (LIMA; MIOTO, 2007).

Torna-se de fundamental importância a delimitação do assunto, pois como a área de estudo é vasta seria fácil fugir ao tema e conseqüentemente perder qualidade (VELOSO, 2011). Henriques e Medeiros (2010), na mesma linha de entendimento, sugerem que “para qualquer tipo de empreendimento há de haver um plano, isto é, uma organização, uma sistematização das ideias” (p.75). Desta feita, foram concentrados esforços para, a partir da formulação do problema, desenvolver uma pesquisa para que possa responder a questão do limite da atuação legal do policial militar.

O instrumento utilizado na coleta dos dados deu-se por meio de pesquisa documental secundária (MARCONI; LAKATOS, 2011), porque se baseou em dados colhidos de fontes escritas obtidas através de livros ou mesmo publicações avulsas realizadas por outros autores.

É necessário, antes de aprofundar os estudos sobre metodologia, buscar entender o significado de ciência que, conforme dicionário Aurélio, nada mais é do que um “conjunto metódico de conhecimentos obtidos mediante a observação e a experiência, é o saber e habilidade que se adquire para o bom desempenho de certas atividades” (AURÉLIO, 2007, p. 234).

Cervo e Bervian (2003) destacam a importância da ciência sob a forma de transmissão de conhecimentos para as gerações mais modernas da seguinte maneira:

A ciência é uma das poucas realidades que poder ser legadas às gerações seguintes. Os homens de cada período histórico assimilam os resultados científicos das gerações anteriores, desenvolvendo e ampliando alguns aspectos novos. Do duplo elemento de uma época, mutável e fixo, o ainda não comprovado e o estabelecido definitivamente, somente o último é cumulativo e progressivo (CERVO; BERVIAN, 2003, p. 5)

A ciência pode ainda ser caracterizada como um meio de obter conhecimento e nessa linha de entendimento, o professor Antonio Carlos Gil traz a sua definição para o termo ciência:

Pode-se considerar a ciência como uma forma de conhecimento que tem por objetivo formular, mediante linguagem rigorosa e apropriada – se possível, com auxílio da linguagem matemática -, leis que regem os fenômenos. Embora sendo as mais variadas, essas leis apresentam vários pontos em comum: são capazes de descrever séries de fenômenos; são comprováveis por meio da observação e da experimentação; são capazes de prever – pelo menos de forma probabilística – acontecimentos futuros. (GIL, 2011, p. 2)

Descrita a importância da ciência para a sociedade, torna-se necessário expor que cada ciência tem a sua classificação específica. Acontece que dos vários sistemas existentes de classificação, nenhum deles é considerado como totalmente satisfatório (GIL, 2011). Entretanto, é possível inicialmente classificar as Ciências em duas categorias em que a primeira delas é a formal e a segunda empírica. Como ciência formal, o autor descreve as entidades ideais, citando exemplos da Matemática e da Lógica Formal, enquanto as ciências empíricas tratam de fatos e processos, a exemplo da Física, Biologia e Psicologia.

Existem, porém, autores que preferem observar uma divisão por níveis de conhecimento, mais especificamente em quatro diferentes níveis a serem mencionados, o nível de conhecimento empírico, científico, filosófico e teológico (CERVO; BERVIAN, 2003). Nesse viés, entende-se por conhecimento científico a busca da objetividade demonstrada por experimentação, em que se aceita apenas o que for de possível comprovação alertando que hoje em dia não há a ideia retrógrada de imutabilidade porque os conhecimentos não se dão por acabados e definitivos em si mesmo e que há uma constante alteração dos conhecimentos.

O conhecimento filosófico se resume na reflexão, interrogações a fim de obter resposta sobre os problemas que a sociedade além de compreender a realidade em que a sociedade vive objetivando dar maior sentido aos atos por ela praticados.

Quanto ao conhecimento teológico, tem-se a ligação com a fé do conhecimento revelado por algo divino, ligado a um Deus onde há aceitação por uma sociedade sendo transmitidos através de registros sagrados.

Por conhecimento empírico, Cervo e Bervian entendem o “conhecimento do povo, obtido ao acaso, após ensaios e tentativas que resultam em erros e em acertos. Este tipo de conhecimento é ametódico e assistemático” (CERVO; BERVIAN, 2003, p. 8) não muito diferente do que o descrito por Gil (2011).

A definição do nível de conhecimento não é suficiente para seguir no aprofundamento do estudo, é necessário estabelecer o método e técnica a fim de se chegar na demonstração da verdade, até porque como asseveram Cervo; Bervian: “a época do empirismo passou. Hoje, não é mais possível improvisar. A atual fase baseia-se na técnica, na precisão, na previsão e no planejamento. Ninguém pode se dar ao luxo de fazer tentativas ao acaso” (CERVO; BERVIAN, 2003, p. 23). Cabe ao método selecionar os meios e processos mais adequados para o desenvolvimento e aprofundamento dos conhecimentos, gerando maior segurança e economia na ciência.

Por fim, fica demonstrada a necessidade de que a construção de um trabalho seja revestida de técnica com o rigor no emprego metodológico, para a eficaz transmissão do conhecimento científico a fim de se produzir uma verdadeira pesquisa (CERVO; BERVIAN, 2003).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção principal desta pesquisa foi elaborar um levantamento teórico sobre poder de polícia e sua vinculação com a atuação da polícia militar. Partiu-se do entendimento de que o poder de polícia é de suma importância para a sociedade ser protegida em seus direitos e para o Estado utilizar-se de menor força possível na resolução de conflitos e para que isso ocorra é fundamental que o policial saiba exercer a sua atividade conforme preceito legal.

Com base no estudo realizado, pode-se concluir que houve mudança significativa na atuação dos órgãos de segurança no decorrer do processo histórico. Evoluiu-se consideravelmente na forma do Estado tratar o cidadão. Ao observar o campo de atuação da polícia no século XIX, percebe-se que ele não era bem delimitado. Anteriormente, por exemplo, com o intuito de manter a ordem pública, a polícia adentrava em outras esferas do poder estatal, como por exemplo, na esfera do Judiciário.

O campo de atuação do poder de polícia é extremamente amplo, não se restringindo apenas à contenção de grupos insatisfeitos com o monarca, como acontecia antigamente, mas se estende do indivíduo em particular, nos casos de perturbação do sossego, por exemplo, à proteção do meio ambiente.

Nos dias atuais, os campos de atuação de cada órgão estatal é bem definido, de forma que um não interfira no campo de atuação do outro, exceto quando se fala no já estudado *check and balance*.

A própria evolução da sociedade propicia aos órgãos condições de se evoluírem. A polícia militar no fiel cumprimento das normas com base no positivismo, não poderia ficar de fora dessas transformações. Sendo assim, a polícia militar possui legislação que regula a sua atividade e limita o seu campo de atuação, estabelece, ainda, diretrizes para a correta atuação policial, e ao mesmo tempo em que coíbe abusos em sua atuação cria meios que exigem a atuação quando necessário.

De órgão repressor e atuando de acordo com a sua conveniência e oportunidade, a polícia que temos hoje passa a ser vista, mesmo que de forma tímida pela sociedade, como instrumento do cidadão para a garantia de exercícios dos seus direitos individuais e coletivos. Importante ressaltar que o fato de os órgãos de segurança serem considerados hoje como arbitrários deve-se também ao fato de imaturidade da própria sociedade em se tratando de organização estatal eficaz. Se os órgãos assim trabalhavam deve-se ao fato de que à época eram os meios disponíveis para a realização da árdua tarefa de manutenção da ordem. O que temos hoje não é uma evolução única na atuação dos órgãos de segurança, mas uma evolução da própria sociedade.

O presente trabalho aponta que o estudo aprofundado sobre o poder de polícia auxilia o agente do estado a utilizar os meios que tem disponível a fim de não transpor para a ilegalidade e fazer o correto uso de suas funções usando a força mínima necessária para o fiel e legal cumprimento de sua atividade. O policial tem o seu campo de atuação estabelecido por leis que nada mais são do que os próprios anseios da sociedade que estão em constante evolução. Essa padronização das normas é de grande importância para a prestação do serviço adequado à sociedade.

De posse do conhecimento normativo exposto, o policial é capaz de, na sua ação, identificar o momento em que determinado ato extrapola os limites legais. A dificuldade maior estará concentrada em saber dosar o correto uso do poder de polícia não apenas com a preocupação em não extrapolar, mas também em não se utilizar de força insuficiente.

Atualmente, o poder de polícia tem-se mostrado ferramenta chave não só para a administração, mas também para o indivíduo que não quer ter o seu direito ameaçado pelo abuso de outrem. A atual consciência da sociedade está voltada para a harmonia social, proteção dos bens coletivos, como por exemplo, o meio-ambiente e para isso vale-se do poder de polícia para atingir os seus anseios.

A negação do Estado opressor é bem nítida nos dias atuais porque a própria sociedade entende e utiliza o poder de polícia ao seu favor, funcionando como meio que o estado tem de permitir o tranquilo convívio social e conseqüentemente buscar

solucionar conflitos e atividades de indivíduos que venham a interferir nos interesses da sociedade.

Como sugestão está demonstrada a necessidade de se conhecer sobre o assunto, pois o conhecimento traz condições para a evolução da sociedade, e não apenas entender a finalidade do conceito "poder de polícia", mas também os meios e formas de atuação que estão disponíveis para a efetivação deste poder de forma harmônica, incluindo legislação vigente e posições doutrinárias que tendem sempre a acompanhar o desejo da sociedade em possuir um Estado ativo na preservação dos interesses coletivos.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de Direito Administrativo**, 8ªed. São Paulo, Método, 2015.
- ALEXY, Robert, **Teoria dos Direitos Fundamentais**, 2ªed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- AMARAL, Diogo Freitas do, **Curso de Direito Administrativo**, 2ªed. Lisboa: Almeira, V2 2012.
- ANDRADE, Leticia Queiroz de. **Teoria das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão**, 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ARAÚJO, Edmir Netto de, **Curso de Direito Administrativo**, 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BACILA, Carlos Roberto, **Polícia x Direitos Humanos, Diligências Policiais de Urgência e Direitos Humanos: O Paradigma da Legalidade**, 1ªed. Rio de Janeiro: JM Editora, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo**, 27ªed. São Paulo, (ver editora) 2010.
- BASTOS, Celso Ribeiro, **Curso de Direito Administrativo**, 2ªed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. **Curso de Direito Administrativo**, 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BAYLAY, David H., **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**, 2ªed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.
- BEZDOS, Clóvis, **Poder de Polícia**, 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- BITTNER, Egon, **Aspectos do Trabalho Policial**, São Paulo: EdUSP, 2003.
- BOBBIO, Noberto, **Direito e Poder**, 1ª ed. São Paulo: Unesp, 2008.
- BRASIL. **Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 26 DE NOV. DE 2015.
- BRASIL. **Enunciado nº 70**. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 56
- BRASIL. **Lei. nº 4898/65 de 9 de dezembro de 1965**. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos

casos de abuso de autoridade. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm. Acesso em: 18 de nov. de 2015.

_____. **Lei nº 5172/66 de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 18 de nov. de 2015.

_____. **Lei nº 7289/84 de 18 de dezembro de 1984**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7289.htm. Acesso em: 18 de nov. 2015.

_____. **Lei nº 7.783/89 de 28 de julho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7783.htm. Acesso em: 18 de nov. de 2015.

_____. **Lei nº 9503/97 de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm >.

_____. **Lei nº 9784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 18 de nov. de 2015.

_____. **Lei nº 12.086 de 6 de novembro de 2009**. Dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; altera as Leis nºs 6.450, de 14 de outubro de 1977, 7.289, de 18 de dezembro de 1984, 7.479, de 2 de junho de 1986, 8.255, de 20 de novembro de 1991, e 10.486, de 4 de julho de 2002; revoga as Leis nºs 6.302, de 15 de dezembro de 1975, 6.645, de 14 de maio de 1979, 7.491, de 13 de junho de 1986, 7.687, de 13 de dezembro de 1988, 7.851, de 23 de outubro de 1989, 8.204, de 8 de julho de 1991, 8.258, de 6 de dezembro de 1991, 9.054, de 29 de maio de 1995, e 9.237, de 22 de dezembro de 1995; revoga dispositivos das Leis nºs 7.457, de 9 de abril de 1986, 9.713, de 25 de novembro de 1998, e 11.134, de 15 de julho de 2005; e dá outras providências.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas-corpus nº 56.751 - SP**, do Tribunal de Justiça de São Paulo, Brasília, 10 de abril de 2006. Disponível em: <

<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?processo=056751.NUM.&&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true> > Acesso em: 29 de nov. de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.905 DJ** de 05 de novembro de 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.011 de 10 de agosto de 2007**.

BRETAS, Marcos Luiz, **Observações Sobre a Falência dos Modelos Policiais**, São Paulo; Revista de Sociologia da USP, vol. 9, nº1, 1997.

_____. **A polícia carioca no império. Estudos históricos**. Rio de Janeiro, v. 12, p. 219-234, n. 22, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão, **Princípios Gerais do Direito Administrativo**, Atlas, 1946.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino, **Metodologia Científica**, 5ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CÉSAR, Rodrigo; PINHO, Rebelo, *Série Sinópses – Da Organização do Estado, dos Poderes e História das Constituições*, 11ªed. São Paulo: Saraiva, 2011)

CRETELLA JÚNIOR, José, **Curso de Direito Administrativo**, 11ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

DANTAS, Adelaide Simone Navarro, **O Papel das Polícias Militares Junto à Sociedade Brasileira**, Brasília: Inconfidência, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 18ªed. São Paulo: Atlas 2005.

DORNELLES, João Ricardo W., **Conflito e Segurança: Entre Pombos e Falcões**, 1ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ELIAS ROSA, Márcio Fernando, **Direito Administrativo**, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FAGUNDES, Miguel Seabra, **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**, 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional**, 38ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORINI, Bartalame, **Poder de Polícia**, 2ª ed. Buenos Aires: Alfa, 1962.

FREITAS, Juarez, **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

GIL, Antonio Carlos, **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GRANJEIRO, José Wilson; CARDOSO, Rodrigo, **Direito Administrativo Simplificado**, 3ªed. Brasília: Gran Cursos, 2011.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco, **Monografia no Curso de Direito: Como elaborar o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)**, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de, Míni Aurélio: **O Dicionário da Língua Portuguesa**, 6ª ed. Curitiba: Positivo, 2007.

HOLLOWAY, Thomas H., **Polícia no Rio de Janeiro: Repressão e Resistência numa Cidade do Século XIX**, 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de Direito Administrativo**, 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAZZARINI, Álvaro, **Estudos de Direito Administrativo**, 2ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LIMA, Telma; MIOTO, Regina. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Rev. Katál, Florianópolis, v. 10, n. esp. 2007, p. 37-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria, **Técnicas de Pesquisa**, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARINELA, Fernanda, **Direito Administrativo**, 7ªed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

MARTINS, Eliezer Pereira, **O Militar Vítima do Abuso de Autoridade**, 2ªed. Leme: De Direito, 1996.

MATIAS, João Luis Nogueira; FERNANDES PEIXOTO, Francisco Davi, **Neoconstitucionalismo e Direitos Fundamentais**, 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**, 9ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 25ªed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de Direito Administrativo**, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MONET, Jean-Claude, **Polícias e Sociedades na Europa**, 3ªed. São Paulo: EdUSP, 2001.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**, 29ªed. São Paulo: Atlas, p., 2013a.

MORAES, Guilherme Peña de, **Curso de Direito Constitucional**, 5ªed. São Paulo: Atlas, 2013b.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Curso de Direito Administrativo**, 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTA, Myriam Becho; BRAICK, Patrícia Ramos, **História das Cavernas ao Terceiro Milênio**, 1ª ed. São Paulo: Moderna, 1997.

NOHARA, Irene Patrícia, **Direito Administrativo**, 3ªed. São Paulo: Atlas, 2013.

PHILIPPE, Xavier, **Lê Contrôle de Proportionnalité Dans Les Jurisprudences Constitutionnelle et Administrative Française**, Marseille: Universitaires, 1990.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. *PMDF comemora 206 anos*. Disponível em: <<http://www.pmdf.df.gov.br/site/index.php/noticias/destaques/6244-pmdf-comemora-206-anos>> Acesso em: 1 nov. 2015

QUEIROZ, Cristina, **Direitos Fundamentais: Teoria Geral**, 2ª ed, Lisboa: Coimbra, 2010.

RESENDE, Antonio José Calhau. **O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público**. Revista do Legislativo. Abril, 2009, Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10456&revista_caderno=4#_ftn2> Acesso em: 30 de novembro de 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry, **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES ROSA, Paulo Tadeu, **Direito Administrativo Militar: Teoria e Prática**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Forças policiais e os direitos individuais**, Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/forcaspoliciais.pdf>> Data de acesso: 03 nov. 2015.

RODRIGUES, Silvio, **Direito Civil: Parte Geral**. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SAPORI, Luis Flávio, **Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas**, Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SILVA, Gilvan. **A lógica da polícia militar do Distrito federal na construção do suspeito**. 2009. 187f. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 5ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 29ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Geraldo da; GENOFRE, Fabiano; LAVORENTI, Wilson, **Leis Penais Anotadas**, 3ªed. Campinas: Millennium, 2002.

SOUSA, Rainer Gonçalves, **Revolução Gloriosa; Brasil Escola**. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/historiag/revolucao-gloriosa.htm>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.

STRAUBE, Emani Costa, **Histórico da Polícia Civil no Paraná**, Revista da Academia Paranaense de Letras, Curitiba, nº37, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari, Fundamentos de Direito Público, 4ªed., São Paulo: Malheiros, 1992.

**TÁCITO, Caio, Moralidade Administrativa, Disponível em <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47451/45261>>. Acesso em 26 de novembro de 2015.**

VELOSO, Waldir de Pinho, Metodologia do Trabalho Científico, 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

YIN, Robert. Estudo de Caso, 2ª ed. Porto Alegre: Booksman, 2001.