

DIREITOS HUMANOS: LIMITE NO CONTEXTO DE SEGURANÇA PÚBLICA

*ALVES MIGUEL, Marco Antonio*¹

RESUMO: O presente trabalho tem por escopo demonstrar a relevância dos Direitos Humanos e Poder de polícia como instrumento do Poder da Administração Pública necessários para a convivência pacífica entre os cidadãos de uma comunidade na busca da liberdade, da segurança e da paz. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, aliada à experiência do autor, inclusive nos meios acadêmicos, utilizando a metodologia dedutiva e indutiva, demonstrará que, apesar de uma linha tênue nos atos de polícia, mormente de segurança pública, os agentes encarregados da aplicação da lei devem observar limites jurídicos que, se não respeitados, podem causar responsabilização nas esferas administrativas, penal e civil, bem como censura de suas ações perante o Direito Internacional. Por outro viés, os limites são categóricos quando se trata de preservar os direitos dos cidadãos na esfera da segurança pública.

Palavras Chaves: polícia, poder, limites, Direitos Humanos.

ABSTRACT: This work has the scope to demonstrate the relevance of human rights and police power as Public Administration Branch of the instrument necessary for peaceful coexistence among the citizens of a community in search of freedom, security and peace. Through a literature review, alidade to the author's experience, even in academic circles, using deductive and inductive methodology, demonstrate that despite a fine line in acts of police, particularly public safety, the agents in charge of law enforcement must observe legal limits which, if not respected, can cause accountability in the administrative, criminal and civil, as well as censorship of their actions under international law. For another perspective, the limits are categorical when it comes to preserving the rights of citizens in the public safety sphere.

¹ O autor é doutor e mestre em Ciências Policiais de Segurança e de Ordem Pública pelo CAES da PMESP, mestre em direito, professor universitário pelo UNIVEM, Coronel da Reserva da PMESP, Secretário Municipal da Administração de Marília, onde acumula o cargo de Controlador Geral do Município.

Key Words: Police, power limits, Human Rights.

Direitos humanos e poder de polícia

Ao se abordar os Direitos Humanos Fundamentais, no contexto da segurança pública, há uma polêmica em torno da questão do favorecimento a malfeitores, associando-se a proteção de marginais em detrimento à proteção das suas vítimas e dos encarregados da aplicação da lei.

Essa população tem a ideia geral de que os direitos humanos devessem favorecer apenas as pessoas de bem, os cidadãos idôneos e, dentro desse raciocínio, seriam excluídos dessa proteção os criminosos sabidos, que, para efeito dessas garantias, não poderiam ser considerados cidadãos.

Silva (2003, p. 67), comenta acerca desse problema:

[...] é uma divisão maniqueísta que não resolve o problema. Os infratores da lei são passíveis de terem podados alguns direitos, mas não todos, sem falar da necessidade de que lhes reconheça a condição humana, de nada adiantando o argumento de que eles não respeitam a condição humana de suas vítimas [...]. O indivíduo preso é despojado do *status libertatis* e tem o *status civitatis* e o *status familiae* limitados [...].

O mencionado autor acrescenta:

Todo indivíduo em liberdade é, em princípio, um cidadão idôneo e deve ser respeitado pelas autoridades e pela polícia de segurança pública, não podendo esta supor que se trata de um criminoso foragido ou autor de crime ainda não conhecido (SILVA, 2003, p.67).

Nesse contexto, há um dilema para os encarregados da aplicação da lei: exige-se da polícia de segurança pública a repressão com todo rigor contra os infratores da lei, que deveriam estar presos, e a proteção dos cidadãos plenos ², que fazem parte da quase totalidade da população.

² Esse termo foi usado por Jorge da Silva para ressaltar aqueles cidadãos que estão em total gozo de cidadania, que devem estar protegidos pelas autoridades e pela polícia em relação àqueles cidadãos soltos, mas que deveriam estar presos porque lhes pesam ordem judicial de prisão.

Nos grandes centros, os infratores que deveriam estar presos confundem-se na multidão com os cidadãos plenos e não é possível aos olhos da polícia de segurança pública identificar uns dos outros. E, por fim, o sistema de repressão criminal, incluindo o sistema penitenciário, não é uma questão policial, mas as informações derivadas desse sistema são importantes ao trabalho de inteligência da polícia de segurança pública, notadamente à polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

Diante dessa visão, os encarregados da aplicação da lei passam a adotar o caráter subjetivo de seleção de cidadãos nos espaços públicos e, desta forma, são merecedores de críticas em face de posturas que possam ofender os direitos dos cidadãos plenos e que querem, ao mesmo tempo, a proteção contra a ação de criminosos.

A fiscalização de polícia, notadamente quando da abordagem de pessoas em atitudes suspeitas, quer em trânsito a pé, quer em veículos, por si só já caracteriza certo constrangimento, embora legal, no qual revela o caráter subjetivista da ação.

Não se pode conceber, sob a óptica do princípio do monopólio da violência legítima, aliás, uso da força legítima por parte do Estado, que este, por meio de seus órgãos de segurança pública, vá às últimas consequências para resolver, por essa única via, o problema da violência.

Retomando a questão da violência policial, espera-se esforços mais objetivos por parte dos analistas de plantão para fugir do preconceito contra a polícia e os encarregados da aplicação da lei.

Sobre essa crítica, Silva (2003, p. 522), observa:

Cumprir saber objetivamente se os valores e crenças de que os policiais se nutrem são algo inerente à sua (dos policiais) essência, ou se eles são induzidos e legitimados por segmentos importantes, com poder e voz, da própria sociedade. Cumprir identificar os representantes desses segmentos, muitos dos quais escondidos nos biombos da retórica formal, para que a luta contra a violência policial não se circunscreva e se esgote na polícia, sem que os seus legitimadores externos sejam questionados.

O problema vem merecendo soluções mais racionais. É razoável os encarregados da aplicação da lei terem de cumprir o dever que a lei lhes impõe e quanto a isso parece não haver qualquer dúvida. Por derradeiro, não se pode admitir a covardia e a omissão no desempenho de atividade policial àquele que tem o poder-dever de cumprir a lei. A lei é o limite que traça o cumprimento do dever.

Mais do que isso, para o encarregado da aplicação da lei passa a existir uma atitude moral, passível de críticas e elogios.

As críticas vêm diante de abusos ou desvios de poder quando se ofende a Administração Pública ou mesmo os Direitos Fundamentais, que merecem uma atenção melhor nas mudanças de políticas públicas de governos relacionadas com a área de segurança pública, a estratégia de melhor gestão e mudanças na legislação.

Elogios ocorrem quando a polícia não se preocupa apenas com o contratualismo e o positivismo em seu poder-dever, vai mais além e aproveita valores tais, passando a se interagir com a sociedade na busca de melhores condições de vida e dignidade. Observa-se a polícia de segurança pública colaborando com inúmeros projetos sociais ³ e, assim, vai além de seu dever legal ou profissional, procurando valores que transcendem a vontade para uma finalidade, a razão humana, ou um imperativo categórico, mesmo que explicitamente não se reconheça as lições de Kant (2002, p. 58-59):

[...] o homem - e, de sua maneira geral, todo o ser racional - existe como fim em si mesmo, e não apenas como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade.[...] O imperativo prático será, pois, o seguinte: *age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio* (grifo do autor).

Acerca do poder-dever, que também nutre o princípio da Administração Pública, as ações dos encarregados da aplicação da lei, e por isso destaca-se o dever, é no poder de polícia de preservação da ordem pública que se encontra também essa legitimidade.

Para assegurar a supremacia do interesse público sobre o particular, um dos princípios da Administração Pública, os encarregados da aplicação da lei, agentes da Administração Pública, são investidos do poder de polícia que lhes permite, em nome desse interesse, restringir, limitar e até mesmo sacrificar, em determinadas condições, interesses e mesmo direitos privados. É por essa razão que os atos dos encarregados da aplicação da lei são dotados de fatores especiais de eficácia, como a interatividade, a presunção de legitimidade ou a auto-executoriedade, ausentes dos atos dos particulares.

³ Campanhas anti-drogas como o PROERD (Programa Educacional de Resistência a Droga e à Violência); Escolas de Futebol em certos quartéis; Equoterapia; Cinoterapia; Campanhas de Doações de Brinquedos Usados; Campanhas Contra a Fome; Campanha da Solidariedade; Campanha de Inverno; e tantas outras.

Assim, aos encarregados da aplicação da lei, o uso de tais atributos ou poderes se apresenta como um dever funcional irrenunciável, expresso na atribuição legal de competência, cuja omissão possa levá-los, nos atos em que devam praticar de ofício, à responsabilidade criminal, por prevaricação ⁴.

O sentido do “poder-dever” para os encarregados da aplicação da lei é o da obrigatoriedade de tomada de providências requeridas no caso para curar do interesse público em comento, assim como a todo agente da Administração Pública. Esse o sentido do Direito Público Interno.

Mas as próprias normas, diante de princípios constitucionais consagrados, já trazem os limites da ação da polícia de preservação da ordem pública. E, bem por isso, os encarregados de aplicação da lei não devem se exceder em seu cumprimento, abusando da autoridade.

Além das normas já positivadas no Direito Pátrio, os Direitos Humanos Fundamentais inserem-se como barreiras ou limites ao poder de polícia de segurança pública e ao poder da polícia.

O poder de polícia é um poder instrumental no Direito Administrativo em se tratando da Administração Pública, e autoriza os encarregados de aplicação da lei a exercerem atos coercitivos necessários a fazer, quando colidentes, este interesse geral prevalecer sobre o interesse individual.

Portanto, nessa óptica, em face de princípios da própria Administração Pública, o sentido de poder-dever que os encarregados da aplicação da lei possuem, em seu legítimo uso do poder de polícia, no cumprimento de suas missões constitucionais.

Nem mesmo a Organização das Nações Unidas aceita que os encarregados da aplicação da lei deixem de cumprir com o seu dever ⁵.

O Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL) (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA), destaca que a natureza das funções e a maneira pela qual essas funções são exercidas pelos encarregados da aplicação

⁴ Por mera coincidência, tanto o Código Penal Comum como o Código Penal Militar dispõem essa conduta delituosa em seus respectivos artigos 319.

⁵ Assembléia Geral das Nações Unidas adotou, como um dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos e Justiça Criminal, o Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL), formulado por Cees de Rover do Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

da lei na defesa da ordem pública possuem um impacto direto na qualidade de vida dos indivíduos, assim como da sociedade como um todo. E, nesse sentido, pode haver um potencial excesso ou abuso no cumprimento do dever.

Nesse ponto, relacionado com o cumprimento do dever aos encarregados da aplicação da lei, o CCEAL prevê artigos que não desmerecem em nenhum momento valores éticos relacionados com direitos humanos e justiça criminal.

E, o CCEAL (s.d.) vai mais além, ao afirmar:

O desempenho correto e eficaz das organizações de aplicação da lei depende da qualidade e da capacidade de desempenho de cada um de seus agentes. A aplicação da lei não é uma profissão em que se possam utilizar soluções-padrão para problemas-padrão que ocorrem a intervalos regulares. Trata-se mais da arte de compreender tanto o espírito como a forma da lei, assim como as circunstâncias únicas de um problema particular a ser resolvido. Espera-se que os encarregados da aplicação da lei tenham a capacidade de distinguir entre inúmeras tonalidades de cinza, ao invés de somente fazer a distinção entre preto e branco, certo ou errado. Esta tarefa deve ser realizada cumprindo-se plenamente a lei e utilizando-se de maneira correta e razoável os poderes e autoridade que lhes foram concedidos por lei. A aplicação da lei não pode estar baseada em práticas ilegais, discriminatórias ou arbitrárias por parte dos encarregados da aplicação da lei. Tais práticas destruirão a fé, confiança e apoio públicos e servirão para solapar a própria autoridade das corporações.

Em se tratando de princípios de Direito Público, perceptíveis nesse ponto os da razoabilidade e da proporcionalidade, além da discricionariedade dos atos de polícia do poder de polícia para decidir o que é conveniente, oportuno e justo à realidade das atividades policiada, nos limites da lei, sob a pena de cometimento de abusos ou mesmo de prevaricação, em caso de omissão.

Portanto, em que pese toda essa carga acauteladora nas ações de polícia de segurança pública tendo a lei como o seu limite, evidentemente, num Estado Democrático de Direito, espera-se que essas ações sejam sempre legítimas, só assim os encarregados da aplicação da lei passarão a receber mais confiança da sociedade civil.

A lei e os Direitos Humanos são os limites para a ação legítima e, com isso, evitar-se-ia todo e qualquer tipo de abuso.

Evidente também que os Direitos Humanos, além de limites aos encarregados da aplicação da lei, são valores a serem preservados e almejados, mesmo diante daqueles que detêm o poder-dever de agir.

A grande meta e o grande desafio são protegê-los e, indo mais além, promovê-los. A esse respeito, comentou com muita propriedade Bobbio (1992, p. 25):

Há três anos, no simpósio promovido pelo *Institut International de Philosophie* sobre o “Fundamento dos Direitos do Homem”, tive oportunidade de dizer, num tom um pouco peremptório, no final de minha comunicação, que o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. Desde então, não tive razões para mudar de idéia. Mais que isso: essa frase que, dirigida a um público de filósofos, podia ter uma intenção polêmica - pode servir, quando me ocorreu repeti-la no simpósio predominantemente jurídico promovido pelo Comitê Consultivo Italiano para os direitos do homem, como introdução, por assim dizer, quase obrigatória. [...] o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados [...].

Essa é a grande mudança de paradigma sedimentada nos órgãos encarregados da aplicação da lei. A busca pelo bem estar social deverá ser a consequência de um objetivo maior em estatura física e metafísica, garantir o respeito aos direitos e promover a dignidade da pessoa humana.

Instrumentalização do dever de fazer

Desse conteúdo, o conceito de poder de polícia contemporâneo deve seguir a instrumentalização à proteção dos direitos fundamentais e a imposição de deveres de fazer.

Além da instrumentalização do poder de polícia à proteção dos direitos fundamentais, a evolução social conduziu à insuficiência da mera abstenção privada. Surge, então, a imposição de deveres de fazer. A promoção da ordem pública envolve também deveres de colaboração ativa. A funcionalização dos direitos e garantias individuais e sociais exige que os sujeitos adotem cautelas omissivas, *non facere*, e também comissivas *facere*, sem as

quais se coloca em risco a integridade alheia, um valor de dignidade humana a ser perseguido.

Modernamente, observam-se vários exemplos da imposição de deveres de fazer. Passou ser comum o poder de polícia materializar-se preventivamente em eventos desportivos ou em grandes espetáculos. Exigem-se, em face de objetividades jurídicas, como preservação da integridade alheia, ou da preservação da incolumidade física das pessoas, vistorias por agentes públicos competentes que expedem laudos, atestando condições técnicas para a realização de espetáculos públicos, ante o registro de graves episódios dos quais resultaram mortes, lesões corporais e danos aos bens públicos e particulares, comprovadamente por negligência.

A própria segurança das edificações em geral, onde espera-se que existam saídas de emergência, edificadas segundo normas apropriadas, é outro exemplo, assim como a própria manifestação de polícia à segurança alimentar, exigindo a adoção de providências, pelo comerciante, que impeçam a deterioração de alimentos perecíveis.

Evidentemente, não se busca meramente evitar que um particular produza lesões a terceiros, mas promova condutas que satisfaçam, de modo mais adequado, os direitos fundamentais alheios e os interesses coletivos.

Legitimidade

Assim como a legalidade, a legitimidade é um atributo essencial do poder num Estado Democrático de Direito. A diferença fundamental entre esses dois princípios, ou atributos, ou qualidades do poder, encontra-se no fato de que legalidade representa a qualidade do título, enquanto a legitimidade fundamenta-se na qualidade do exercício do poder, ou seja, a legalidade representa o título do poder e a legitimidade o seu exercício.

Não se descarta da legitimidade dos atos de polícia. Para sua validade, deverão ser praticados por agentes no exercício regular de sua competência, sendo, ainda, indispensável que tais atos sejam produzidos com a forma imposta pela lei, além dos requisitos de validade, motivo e objeto.

Os requisitos ou elementos de validade dos atos de polícia os tornam legítimos. Aliás, legitimidade é uma das características do ato administrativo, logo, também do ato de polícia.

Parte-se do pressuposto de que o ato de polícia nasce em conformidade com as devidas normas legais, sob o fundamento de que os atos de agentes detentores de parcela do Poder Público têm por objetivo alcançar os interesses públicos, os quais lhes competem proteger. E, para se tornarem legítimos, indispensável verificarem os requisitos da competência regular dos agentes, da forma imposta pela lei, bem como o da finalidade, do motivo e do objeto. Assim, será estabelecida a legalidade ou não do ato de polícia.

A **competência** deriva de lei, ou seja, na Administração Pública não é competente quem quer, mas quem a norma assim expressa. A lei, portanto, é a fonte primária da competência administrativa e, por conseguinte, do ato de polícia. Por isso, a legitimidade está intimamente ligada à legalidade.

São características da competência a inderrogabilidade e a improrrogabilidade, ou seja, a competência não se transfere por acordo entre as partes, nem pode um ato de polícia derivado de agente incompetente transformar-se em ato superveniente de agente competente, a menos que a norma definidora seja alterada.

A **forma** é o meio pelo qual se exterioriza a vontade do agente administrativo competente para o ato de polícia.

Numa concepção mais ampla, Di Pietro (2005, p. 200) explica que a forma é também “[...] todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da Administração, e até os requisitos concernentes a publicidade do ato”. E só será válida se compatível expressamente com a lei ou ato equivalente com força jurídica, sob pena de ficar o ato inquinado de vícios de legalidade e suscetível de invalidação.

Em regra, a forma será escrita, já que a obediência à forma e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrado e para a própria Administração Pública com o fim de controle, mormente quando se refere aos direitos dos administrados. Por outro lado, principalmente no ato de polícia, há formas de conteúdo variado e são comuns formas verbais, por gestos, por apitos, sinais luminosos, permitidos, a exemplo, nas normas de trânsito.

A **finalidade** é outro elemento importante para a validade do ato de polícia. Genericamente, como visto, trata-se até de um princípio norteador dos interesses públicos, do bem comum. Deste modo, o ato de polícia não pode ser direcionado a qualquer finalidade. Deve-se obedecer ao que está estabelecido em lei e que seja dos interesses públicos e não diversa destes, porque, senão, ocorreria o desvio de finalidade, tornando o ato de polícia inválido. Há aqui, diante da finalidade, um modo de fixar limites à discricionariedade do poder de polícia.

O **motivo** é outro elemento relevante do ato de polícia. Importa verificar a existência do motivo suscitador do ato de polícia, bem como sua congruência com o teor da decisão de polícia tomada. Assim, a inexistência dos motivos do ato de polícia, sua insuficiência ou incongruência com a decisão de polícia tomada (razoabilidade e proporcionalidade), importa em nulidade do ato por vício de legalidade.

A pertinência do motivo direciona-se aos atos de polícia vinculados, mas se forem atos discricionários, uma vez motivados pelo agente de polícia, os motivos invocados vinculam-se ao teor da decisão tomada.

Por fim, o **objeto** também é um requisito ou elemento do ato de polícia. Alguns autores mencionam “conteúdo” do ato em vez de objeto, como Justen Filho (2005, p. 194). Meirelles (1987, p. 114), menciona: “[...] o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes”.

Por finalidade e objeto, afirma Carvalho Filho (2003, p. 99):

[...] o objeto representa o **fim imediato**, ou seja, o resultado prático a ser alcançado pela vontade administrativa. A finalidade, ao contrário, reflete o fim mediato, vale dizer, o interesse coletivo que deve o administrador perseguir (grifo do autor).

Havendo a ilicitude do objeto do ato de polícia o torna viciado. A própria declaração de vontade constante do ato de polícia não guarda conformidade com a regra legal ou com valores e princípios por ela albergados. Assim, por exemplo, trata-se de objeto ilícito permitir o ingresso de pessoa portando arma de fogo em recintos onde haja grande concentração de pessoas, ou submeter uma pessoa em trajes de banho a uma busca pessoal,

alegando-se estar em atitudes suspeitas, por trazer consigo nas vestes grande quantidade de entorpecentes e armas. Desta forma, revela-se que o objeto é inválido.

Atributos do poder de polícia

A doutrina não é unânime diante da concepção “atributos”. Alguns autores denominam “princípios”, ou “características” do poder de polícia, ficando ao arbítrio de cada um deles. Mais modernamente, vê-se abandonando o termo “atributos” do Poder de polícia.

Meirelles (1987, p. 97), apresentou como “atributos” do Poder de Polícia o seu discricionarismo, a auto-executoriedade do ato de polícia e, por fim, a coercibilidade deste mesmo ato. Entende-se que o referido doutrinador teve como fonte inspiradora a doutrina francesa, ao denominar atributo às características do poder de polícia, aliás, da Administração Pública. Não se trata de um atributo como discorre parte da doutrina, pois tal concepção só encontra guarida no direito francês, *priviège du préalable*, embora não exista nela, tecnicamente, qualquer privilégio, pois nenhuma norma jurídica é derogada em seu benefício.

Carvalho Filho (2003, p. 69), comenta acerca das “características” do poder de polícia, não lhe atribuindo, nem mesmo motivando o não emprego do termo “atributo”, afirmando haver alguma controvérsia em relação à vinculação ou discricionariedade do poder de polícia, entendendo que a matéria deve obedecer ao enfoque a ser dado à atuação administrativa.

a) Discricionariedade e vinculação

A discricionariedade existe quando a Administração Pública tem a lei diante de si e em face dela leva em consideração a área de atividade na qual vai impor restrição em favor do interesse público e, depois de escolhê-la, o conteúdo e a dimensão das limitações.

A discricionariedade para Meirelles (1987, p. 98):

[...] se traduz na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Nesse particular e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais, e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima.

Na vinculação, por sua vez, já está fixada a dimensão da limitação, de tal sorte que a Administração Pública, utilizando-se do poder de polícia, não pode, sem alteração da norma restritiva, ampliá-la em detrimento dos indivíduos. Assim, a atuação de polícia se caracteriza como vinculada.

Em relação à interpretação doutrinária sobre o assunto, Carvalho Filho (2003, p. 70), confirma a assertiva de Caio Tácito:

A doutrina tem dado ênfase, com cores vivas, à necessidade de controle dos atos de polícia, ainda quando se trate de determinados aspectos, pelo Poder Judiciário. Tal controle inclui os atos decorrentes do poder discricionário para evitar-se excessos ou violência da Administração em face dos direitos individuais.

Tanto a discricionariedade como a vinculação do ato de polícia sofrem o controle externo da Administração Pública, mormente pelo Poder Judiciário sem, contudo, substituir, nesse sentido, as funções do próprio administrador no uso do poder de polícia, porque, assim, estaria invadindo funções não lhes atribuídas constitucionalmente.

Ressalta-se, por fim, que a discricionariedade e não a vinculação é um dos atributos consagrados pela doutrina.

b) Auto-executoriedade

Outra característica do poder de polícia é auto-executoriedade. Moreira Neto (2005, p. 102), por sua vez, enuncia a executoriedade como um “princípio” geral de Direito Administrativo, explicando:

A executoriedade consiste na aptidão jurídica, reconhecida à Administração, de deflagrar a aplicação executiva, direta, imediata e concreta da vontade contida na lei, empregando seus próprios meios executivos, até mesmo a coerção, quando se faça necessária e com a devida proporcionalidade, daí ser também chamado, este princípio, da auto-executoriedade.

A auto-executoriedade aqui como princípio, e não atributo, deve ser entendida como execução de ofício, característica ordinária no Direito Público, derivada diretamente da interatividade imanente do Estado e que se justifica pela presunção de validade de seus atos, indistintamente em qualquer de seus ramos de atuação, notadamente nos atos de polícia.

Gasparini (2004, p. 129), também não concede à auto-executoriedade atributo algum, ou seja, não qualifica o ato de polícia. Nesse sentido, apenas o menciona como “prerrogativa”, referindo-se a jurisprudência:

A Administração Pública pode promover, por seus próprios meios, humanos e materiais, a submissão do administrado às determinações editadas, para vê-lo conformado à legislação a que deve obediência, sem necessidade de recorrer a qualquer outro poder, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo (*RD4, 93:188*).

A Administração Pública pode tomar as providências que modifiquem imediatamente a ordem jurídica, impondo desde logo obrigações aos particulares, com vistas ao interesse coletivo, dentro do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e também da legalidade. Essa prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência à manifestação judicial, representa a auto-executoriedade. Verificada a presença dos pressupostos legais do ato, a Administração Pública pratica-o imediatamente e o executa de forma integral. Quando a lei autoriza o exercício do poder de polícia com auto-executoriedade, é porque se faz necessária a proteção de determinado interesse coletivo.

Justen Filho (2005, p. 395), trata da auto-executoriedade como medidas de polícia em diferentes graus de eficácia, até expor o seguinte:

A Administração Pública pode promover as medidas concretas e materiais necessárias à satisfação das determinações impostas. Admite-se que o ato administrativo já nasça com esse grau de eficácia máximo, em vista da urgência ou gravidade da situação a ser atendida. Assim, a Administração pode promover a apreensão de medicamentos deteriorados, simplesmente por descobrir que se encontram à venda.

Essa característica, para o referido autor, é a que se trata de auto-executoriedade, ou seja, não há necessidade de a Administração Pública recorrer ao Judiciário para impor a produção dos efeitos jurídicos dos atos produzidos unilateralmente, como se tem demonstrado.

Mello (1993, p. 408), em relação à auto-executoriedade do poder de polícia, ensina:

[...] não há como se desassociar de três hipóteses: expressa autorização legal; a urgência da medida para a defesa do interesse público que não comporta delongas para manifestação judicial sem o sacrifício ou risco para a coletividade; e inexistência de outra via de direito capaz de assegurar a satisfação do interesse público que a Administração está obrigada a defender em cumprimento à medida de polícia.

Daí decorre, no campo do poder de polícia, o exercício da coerção administrativa.

c) Coercibilidade

A coercibilidade é um ato de polícia no sentido imperativo para seu destinatário, de tal forma que não é facultativo ao administrado, uma vez que, para a Administração Pública, tal característica tem o condão de efetivar o ato. Possibilita, pois, ao agente público detentor do poder de polícia adotar todas as medidas cabíveis para a realização do que decidiu, removendo os eventuais obstáculos opostos pela pessoa do administrado, sem se descurar, para isso, dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, diante da realidade do caso concreto.

A salvaguarda do interesse público, quando em confronto com o interesse particular, ao mesmo tempo quando exige esta força especial, supõe a utilização de instrumentos com intensidade e finalidades muito variadas, incidindo sobre a esfera jurídica dos particulares em múltiplas variações.

Essa característica estampa o grau de imperatividade de que se revestem os atos de polícia. A Polícia Administrativa, como é natural, não pode curvar-se ao interesse dos administrados de prestar ou não obediência às imposições. Se a atividade corresponder a um poder, decorrente do *ius imperii* estatal, há de ser desempenhada de forma a obrigar todos a observarem os seus comandos (CARVALHO FILHO, 2003, p. 72).

“Todo ato de polícia é imperativo”, ou seja, obrigatório para o seu destinatário, como já ensinava Meirelles (1987, p. 100).

Nesse sentido:

É intrínseco a essa característica o poder que tem a Administração de usar a força, caso necessário para vencer eventual recalcitrância. É o que sucede, por exemplo, quando, em regime de greve, operários se apoderam *manu militari* da fábrica e se recusam a desocupá-la na forma da lei (CARVALHO FILHO, 2003, p. 72).

A força material destina-se a constranger fisicamente os sujeitos envolvidos e só é admitida quando expressamente autorizada em lei ou quando configurar, em vista do princípio da proporcionalidade, como a única alternativa apta a evitar o sacrifício dos direitos fundamentais ou da convivência democrática.

Em sua essência contemporânea, podemos afirmar que o poder de polícia:

- a) É exercido pelo Estado;
- b) É atividade administrativa;
- c) Sua atuação é subordinada à ordem jurídica, ou seja, não é eminente, nem superior, mas regida pelo ordenamento vigente, sobretudo pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana;
- d) Produz realização dos direitos fundamentais e da democracia;
- e) Acarreta limitação direta à liberdade e à propriedade dos particulares;
- f) O limite ao direito do particular, de regra, significa um obstáculo ao seu exercício pleno, ou a retirada de uma faculdade pertinente ao conteúdo do direito ou uma obrigação de fazer;
- g) Situa-se na face da autoridade, considerando a configuração da Administração Pública, dividida entre uma face de autoridade e uma de prestadora de serviço;
- h) Abrange o controle da observância das prescrições e a imposição de sanções em caso de desatendimento;

i) Deve ater-se ao princípio da proporcionalidade que está na base dos direitos à limitação.

Conclusão

Os encarregados da aplicação da lei devem cumprir com o seu dever, não se admitindo a covardia e a omissão no desempenho de suas atividades. Suas ações na defesa da ordem pública possuem impacto direto na qualidade de vida das pessoas. Em suas ações, fundamentadas em princípios morais, quando há críticas, evidentemente causam reflexos institucionais e nos próprios agentes, muitas vezes punidos com sanções penais e administrativas. Por sua vez, as os meios de comunicação não divulgam raramente publicam ações positivas da positivas em relação programas desenvolvidos pelas polícias como estratégias para valorizar o ser humano, buscando-se resgatar a sua dignidade por meio de lazer, esporte, cultura, muitas vezes renegado pelo próprio Estado. Essas posturas são compatíveis com uma polícia cada vez mais democrática, interativa e comunitária com pressupostos categóricos dos Direitos Humanos.

Assim prosperando, evidentemente que a violência policial diminuirá, ou seja, menos abuso de poder das autoridades encarregadas de preservar a ordem pública e de reprimir os crimes, e será resgatada a confiança da população na polícia que tem por obrigação prestar-lhe a almejada segurança, preservando-a das ações dos criminosos, possibilitando o sentimento de alguns direitos, infelizmente esquecidos por muitos políticos que se comprometem a assegurar-lhes em época de campanha.

Para que os encarregados da aplicação da lei possam utilizar-se da maneira correta e razoável os poderes e autoridade concedidos pelo Direito, é imprescindível a todos a consciência de um ensino voltado aos Direitos Humanos aplicáveis na prática, para que eles efetivamente sejam garantidos e promovidos.

Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 14. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

COMITÉ Internacional da Cruz Vermelha, Para Servir e Proteger – **Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para as Forças Policiais e de Segurança**, Cap. 10. Disponível em: Acesso em: 06 fev. 2005.

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

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e outros escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ROVER, Cees de. **Direitos humanos e o direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança: manual para instrutores**. Genebra: “Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998 do Século XXI”, 1998.

SILVA, Jorge. **Segurança Pública e Polícia: Criminologia Crítica Aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.