



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LUIZ CLEANDSON ARAUJO OLIVEIRA**

**LIMITES NECESSÁRIOS AO PLENO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA NO  
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**FORTALEZA**

**2022**

LUIZ CLEANDSON ARAUJO OLIVEIRA

LIMITES NECESSÁRIOS AO PLENO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA NO  
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Professora Orientadora: Msc. Fernanda Claudia Araújo da Silva.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- O48l Oliveira, Luiz Cleandson Araujo.  
Limites necessários ao pleno exercício do poder de polícia no estado democrático de direito / Luiz Cleandson Araujo Oliveira. – 2022.  
50 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Prof. Me. Fernanda Claudia Araújo da Silva.
1. Poder de Polícia. 2. Limitações. 3. Estado Democrático de Direito. I. Título.

CDD 340

---

LUIZ CLEANDSON ARAUJO OLIVEIRA

LIMITES NECESSÁRIOS AO PLENO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA NO  
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 05/12/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Fernanda Claudia Araújo da Silva  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Antonio Alex Dayson Tomaz  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Thiago do Amaral Ferreira  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aos meus pais, por serem a minha maior  
inspiração.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, Antônia de Souza, pela coragem, determinação e dedicação em nos educar de forma honesta e digna.

Ao meu pai, Luiz Gonzaga, por sua garra, seus ensinamentos de vida e por nunca desistir de lutar para prover todas as necessidades de nossa família.

À Professora Fernanda Claudia Araújo da Silva, pela generosa orientação, trazendo observações valiosas durante a produção dessa monografia, e aos demais membros avaliadores.

Aos demais professores do curso de graduação em direito da Universidade Federal do Ceará, por todos os ensinamentos repassados durante todo o curso.

À minha namorada, Letícia Soares, pelo incentivo e apoio durante todas as dificuldades enfrentadas ao longo do curso.

Aos amigos que a faculdade me proporcionou, que fizeram com que essa etapa ocorresse de forma mais leve e agradável.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação e me incentivaram a nunca desistir.

## RESUMO

Realiza-se um estudo referente ao poder de polícia, um dos poderes da Administração Pública, que tem como objetivo primordial a preservação do interesse público e da coletividade por meio da limitação de direitos, interesses e liberdades dos particulares. Dessa forma, o poder de polícia é tema importante no que se refere à relação entre a Administração Pública e o administrado. Nesse diapasão, durante o exercício dessa prerrogativa estatal, podem ocorrer irregularidades por meio de excessos de poder ou desvios de finalidades praticados por agentes públicos, os quais podem vir a ferir direitos individuais e princípios constitucionalmente garantidos. Portanto, é de relevante interesse público, e o objetivo desse trabalho, identificar situações em que esse poder pode ser utilizado de forma irregular ou abusiva. E dessa forma, analisam-se e estabelecem-se os limites existentes e restrições necessárias ao seu pleno exercício no estado democrático de direito. Para isso, abordam-se ensinamentos jurídico-doutrinários e normas legais, além do entendimento jurisprudencial dos tribunais superiores. Dos resultados, conclui-se que o poder de polícia se mostra como uma ferramenta estatal indispensável para o controle e a fiscalização nas mais diversas áreas de interesse da coletividade, devendo, no entanto, seguir princípios e regras a fim de que seu uso não ocorra de modo arbitrário ou com finalidades distintas das estabelecidas em lei, a fim de que as intervenções possam cumprir sua missão de proteger o interesse da coletividade.

**Palavras-chave:** poder de polícia; administração pública; irregular; limites.

## ABSTRACT

The purpose of this monograph is to carry out a study regarding the power of the police, one of the powers of the Public Administration, which has as its primary objective the preservation of the public and collective interest by limiting the rights, interests and freedoms of individuals. Thus, the power of the police is an important issue with regard to the relationship between the public administration and the citizen. In this vein, during the exercise of this state prerogative, irregularities may occur through excesses of power or deviations of blessings by public agents, which may harm individual rights and constitutionally guaranteed principles. Therefore, it is of relevant public interest, and also the objective of this work, to identify situations in which this power can be used irregularly or abusively, as well as to analyze and establish existing limits and restrictions necessary for its full exercise in the democratic state of law. For this, the legal and doctrinal teachings and legal norms were analyzed, in addition to the jurisprudential understanding of our main superior courts. From the results, it is concluded that the police power is shown as an indispensable state tool for the control and inspection in the most diverse areas of interest of the community, however, it must follow principles and rules so that its use does not have allowed arbitrarily or with influences other than those protected by law, so that interventions can fulfill their mission of protecting the interest of the community.

.

**Keywords:** police power; public administration; irregular; limits.



## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
2	<b>PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO ESTATAL</b> .....	10
2.1	A complexidade do conceito de Poder de Polícia .....	10
2.2	Digressão sobre o surgimento do poder de polícia .....	12
2.3	Características.....	14
2.3.1	<i>Discricionariedade</i> .....	14
2.3.2	<i>Autoexecutoriedade</i> .....	16
2.3.3	<i>Coercibilidade</i> .....	17
2.4	Polícia administrativa e polícia judiciária.....	18
2.5	Alcance do poder de polícia.....	19
2.6	A distorção do poder por meio do abuso de poder .....	20
2.7	O poder de polícia durante a pandemia de Covid-19 .....	21
3	<b>LIMITES AO PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: PERSPECTIVAS DA LIMITAÇÃO</b> .....	25
3.1	Aplicabilidade legal .....	25
3.2	Observância dos elementos identificadores dos atos administrativos.....	26
3.3	Princípio da autotutela.....	28
3.4	A proporcionalidade nos atos administrativos.....	29
4	<b>DECISÕES DOS TRIBUNAIS NO PODER DE POLÍCIA</b> .....	32
4.1	Delegação do poder de polícia.....	32
4.2	Poder de polícia de trânsito e a guarda municipal .....	36
4.3	Busca pessoal e o poder de polícia da guarda municipal .....	37
4.4	Limitação do uso de bens públicos e do comércio.....	39
4.5	Inviolabilidade de domicílio no poder de polícia .....	40
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	42
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	45

## 1 INTRODUÇÃO

No Direito Administrativo, o poder de polícia tem se mostrado um tema dinâmico e contemporâneo, mesmo estando presente no ordenamento jurídico brasileiro há um longo período. Isso deve-se à importância representada pela prerrogativa estatal a qual desempenha um papel indispensável na defesa dos interesses da coletividade.

O poder de polícia preserva os direitos da coletividade, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público. No entanto, em contrapartida, os direitos, interesses e liberdades individuais dos particulares acabam sendo limitados com o objetivo de preservar, por exemplo, direitos relativos à segurança, à ordem, à economia e à propriedade. Diante desse confronto de interesses, surge a necessidade de respeitar a ideia de Estado Democrático de direito, que defende a supremacia dos direitos do cidadão, ao mesmo tempo em que limita o poder do Estado.

Nessa perspectiva, diante da importância da atividade estatal, mostra-se necessário um controle sobre a forma que o Poder Público utiliza sua supremacia sobre o particular. Isso deve ocorrer com o propósito de evitar ilegalidades ou irregularidades, manifestadas por meio do abuso de poder ou desvios de finalidade.

Por essa razão, o Estado não pode exercer o poder de polícia tendo como parâmetro somente o que está estabelecido na lei. É preciso utilizar esse poder de forma ética e proporcional, se baseando em princípios constitucionais (como a proporcionalidade e a razoabilidade), na medida em que busque trazer o máximo de benefícios aos interesses da coletividade ao mesmo tempo em que tente limitar o direito individual de forma mínima, para que tudo ocorra de forma equilibrada.

Diante desse desafio, a presente monografia utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica, utilizando-se de livros, revistas e artigos científicos, em conjunto com a interpretação legislativa. Por meio de uma abordagem qualitativa, busca explorar o objeto de pesquisa de forma ampla e direta, relacionando os conhecimentos adquiridos com jurisprudências relacionadas ao tema proposto.

O trabalho tem sua estrutura organizada em três capítulos, além da introdução e considerações finais. No capítulo inicial, busca apresentar um panorama geral, trazendo conhecimentos relacionados ao conceito de poder de polícia, como seu surgimento e evolução, além de trazer características essenciais,

consideradas necessárias ao seu exercício. Define-se ainda quais formas de atuação do Poder Público, e o alcance do poder de polícia através de exemplos de atos normativos e atos concretos. Ademais, serão trazidas hipóteses de distorções do poder durante o exercício do poder de polícia, por meio do abuso de poder.

O segundo capítulo tem a atribuição de explorar as restrições necessárias ao pleno exercício do poder de polícia no país, e o respeito às normas estabelecidas na legislação, além dos princípios constitucionais e administrativos pertinentes, com o propósito de preservar o Estado democrático de direito.

O terceiro e último capítulo propõe uma análise jurisprudencial dos assuntos mais recentes que, direta ou indiretamente, estão relacionados ao exercício do poder de polícia, trazendo também as consequências de tais decisões para os envolvidos no debate.

## 2 PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO ESTATAL

Os direitos e liberdades individuais, apesar de estarem previstos em nossa Constituição Federal como cláusulas pétreas, não podem ser considerados absolutos em qualquer circunstância. O ordenamento jurídico prevê, em certas situações, a possibilidade de o poder público intervir em um direito ou em uma liberdade com o intuito de defender os interesses da coletividade. Um dos instrumentos que, nessas situações, autoriza o Estado a limitar ações individuais é o poder de polícia.

No poder de polícia, segundo Di Pietro (2022, p. 163): “Se colocam em tensão dois aspectos opostos: a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual”. Assim, a Administração Pública tem a missão de regular o exercício dessas liberdades em conformidade com o bem-estar coletivo, tendo em vista sempre a preservação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Portanto, há de se interpretar que o interesse particular deve sempre abrir espaço para o interesse coletivo. À vista disso, para Carvalho Filho (2022, p.109), “Quando o Poder Público interfere na órbita do interesse privado para salvaguardar o interesse público, restringindo direitos individuais, atua no exercício do poder de polícia.”.

### 2.1 A complexidade do conceito de Poder de Polícia

O poder de polícia é tema complexo, e deve ser analisado com bastante profundidade, uma vez que interfere diretamente nos direitos individuais do cidadão. Por esse motivo, para que se entenda de forma eficaz suas características, áreas de atuação, limitações e demais aspectos, é necessário, inicialmente, que se compreenda o seu conceito.

No ordenamento jurídico brasileiro, encontramos o conceito legal de poder de polícia no Art. 78 do Código Tributário Nacional:

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 abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas

dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Pode-se compreender, com a análise do dispositivo, que o poder público tem liberdade para exercer o poder de polícia em certas situações, o que traz limitações relacionadas a direitos, bens, interesses, liberdades, atividades, dentre outros. Além disso, o Estado pode agir de modo preventivo, repressivo ou fiscalizatório, evitando ações antissociais, punindo infratores através de coação ou inspecionando atividades relevantes para a coletividade.

Também deixou claro o legislador que o poder de polícia deve sempre ter como elemento norteador o interesse público, fundamentando-se, dessa forma, no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Já na doutrina, existem numerosas definições sobre o poder de polícia, que nos trazem os mais variados aspectos sobre essa prerrogativa estatal. Dentre tais definições, podemos destacar, inicialmente, a de Hely Lopes Meirelles (2015, p. 152-153):

Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é 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 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.

Em sua análise sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 165) conceitua o poder de polícia sobre o aspecto clássico e sobre o aspecto moderno:

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Segundo Caio Tácito (1975, p. 8), poder de polícia seria um “conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”.

José dos Santos Carvalho Filho (2022 p. 109), por sua vez, afirma que o termo poder de polícia pode ser interpretado em dois sentidos:

A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do *ius novum*, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elasticendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF). Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade.

Constata-se, dessa forma, que o poder de polícia no sentido estrito, também denominado de poder de polícia administrativa, é o que mais se adequa à atividade administrativa e, portanto, é o sentido que será tratado fundamentalmente, por se referir a tema inerente ao direito administrativo.

## 2.2 Digressão sobre o surgimento do poder de polícia

Sobre a origem do vocábulo “polícia”, Odete Medauar (2018, p. 333) destaca que a palavra: “vem do latim *politia* e do grego *politea*, ligada, como o termo ‘política’, ao vocábulo *polis*”. Sobre o tema, a autora aduz que o termo trazia em seu significado o sentido de “ordenamento político do Estado ou cidade” sendo também usado na idade média em sentido amplo.

Di Pietro (2022) esclarece que nessa época o vocábulo não tinha o mesmo sentido do atual, e era utilizado para designar todas as atividades das “*polis*”, as denominadas Cidades-Estados. Portanto, não tinha nenhuma relação com o sentido atual da expressão, que é relacionado ao exercício de atividade policial por agentes públicos.

Durante o período da Idade Média, foi também utilizado o termo “*jus politiae*” para designar o poder emanado do príncipe, que era a autoridade responsável por decidir tudo que era necessário para o bom funcionamento da ordem e da sociedade civil (CRETELLA JÚNIOR, 1986).

Portanto, ocorre na idade média, inicialmente, uma ideia unificada do que hoje podemos conceituar como “polícia” e “Estado”. Tinha-se, dessa forma, uma visão de uma única entidade que traria a combinação de todas essas atribuições desempenhadas pelo príncipe.

Odete Medauar (2018, p. 333) também salienta que:

Ainda na Idade Média já se detecta o exercício do poder de polícia, tal como é hoje considerado, no âmbito das comunas (municípios) europeias, por seus administradores, contribuindo para fixar a raiz nascente da cidade moderna; em várias comunas havia licenças de construir, alinhamento nas construções, fiscalização das profissões como proteção dos consumidores e polícia sanitária. Aos poucos saem do âmbito da polícia as matérias relativas à justiça e às finanças. Nos primórdios do século XVIII polícia designa o total da atividade pública interna, salvo a justiça e as finanças.

Assim, pode-se considerar que a origem do poder de polícia como se conhece hoje, ocorreu também durante a era medieval, período em que se iniciaram as primeiras intervenções por parte do poder público, que percebeu a importância de beneficiar a coletividade, limitando, fiscalizando e restringindo atividades e direitos individuais.

Até então, o termo “polícia” ainda era utilizado no sentido amplo, para designar toda a atividade da administração pública, com exceção das finanças e da justiça. Foi somente após o século XVIII, sob influência das ideias da revolução francesa de valorização dos direitos individuais e fortalecimento do Estado de direito e Estado liberal, que o termo “polícia” passou a ser visto apenas como uma porção das atividades da Administração (MEDAUAR, 2018).

Sobre esse período, destaca Di Pietro (2022, p. 164):

Num primeiro momento, o Estado de Direito desenvolveu-se baseado nos princípios do liberalismo, em que a preocupação era a de assegurar ao indivíduo uma série de direitos subjetivos, dentre os quais a liberdade. Em consequência, tudo o que significasse uma interferência nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional.

Sendo assim, com a influência da ideia liberal de Estado mínimo, a interferência estatal passou a ser considerada exceção, deixando de ser um poder exclusivo do príncipe, e se restringindo a limitar direitos individuais somente quando essencial para a garantia da ordem pública.

O modelo liberal, apesar de trazer importantes avanços no âmbito das liberdades, foi se enfraquecendo com as diversas inconsistências econômicas geradas pela dissociação entre o Estado e a economia. Essa situação trouxe à tona a necessidade de intervenções do Estado no contexto econômico (STRECK; MORAIS, 2010, p. 70-71).

Di Pietro (2022) também salienta que, nesse momento, o Estado liberal se converteu em um Estado intervencionista, expandindo sua atuação além da segurança pública, interferindo também na ordem econômica e social. Na medida em que o conceito de ordem social é ampliado pelo Estado, os setores onde as

intervenções ocorrem são multiplicados com o intuito de manter o bem estar social. Esse aumento trouxe também novas imposições aos cidadãos, uma vez que as obrigações, que inicialmente eram somente limitativas, passaram a ter obrigações positivas, trazendo assim, deveres, obrigações de fazer.

No decorrer desse período, a palavra “polícia” sofreu uma mudança em seu significado, se afastando do conceito que a entendia como todas as atividades desempenhadas em uma cidade-estado e passando a ser um conjunto de atividades administrativas, limitativas ou não, desempenhadas pelo Estado, que visavam o bem comum. Dessa forma, se convencionou a chamar essas atividades praticadas pelo Estado de “poder de polícia”.

Segundo Caio Tácito *apud* Medauar (2000, p. 392):

Esta expressão ingressou pela primeira vez na terminologia legal no julgamento da Suprema Corte norte-americana, no caso Brown x Maryland, de 1827; a expressão aí se referia ao poder dos Estados-membros de editar leis limitadores de direitos, em benefício do interesse público.

Já no Brasil, o art. 169 da Constituição de 1824 conferiu à Lei de 1º, de 10.1828 as funções municipais das câmaras e o desenvolvimento das chamadas “posturas policiais”. No século seguinte, em 1915, Ruy Barbosa utiliza a expressão “poder de polícia” em um parecer. Aurelino Leal, em 1918, publica o livro “Polícia e poder de polícia”, o que acabou por consolidar a utilização da expressão no direito brasileiro (MEDAUAR, 2018, p. 334).

## **2.3 Características**

No Brasil, a doutrina predominante atribui três características essenciais ao exercício do poder de polícia, quais sejam, a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Tais características, também chamadas de atributos, são comuns a boa parte dos atos administrativos, no entanto, ficam ainda mais evidentes durante o exercício do poder de polícia.

### **2.3.1 Discricionariedade**

Os poderes administrativos são instrumentos reais de trabalho da administração pública, por isso também são denominados de poderes instrumentais.



Dentre as diversas classificações atribuídas aos poderes administrativos, temos a que os diferencia pelo grau de liberdade concedida à Administração para a realização de seus atos, sendo discricionário, quando existir alguma margem de liberdade, e vinculado, quando o agente público tem seus atos condicionados inteiramente ao que está previsto na lei (MEIRELLES, 2015).

Sobre o tema, Odete Medauar e Vitor Rhein Schrato (2014, p. 29) definem discricionariedade como: “a margem de liberdade que a lei confere ao administrador público para, dentro dos quadrantes nela contidos, determinar, diante do caso concreto, qual a melhor solução a ser adotada, entre diversas que podem ser cogitadas em tese”.

Já para Hely Lopes Meirelles (2015, p. 139), poder discricionário “é a prerrogativa legal conferida à administração pública, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”.

Assim, o poder de polícia pode ser considerado discricionário, visto que, na maioria das vezes, a lei concede certa autonomia à Administração Pública para realizar a avaliação da melhor conduta a ser adotada na atuação de polícia, de acordo com a situação concreta.

Importante ressaltar que, mesmo quando a administração possui essa liberdade de atuação, deve observar os princípios do direito administrativo, os princípios gerais do direito, bem como os fundamentos e princípios presentes na Constituição Federal de 1988.

Logo, esse poder de escolha não ocorre de forma arbitrária, estando a discricionariedade da Administração pública limitada aos ditames previstos em lei durante a escolha da melhor solução para o caso concreto através de “[...] critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador.” (DI PIETRO, 2022, p. 248).

Nessa linha de pensamento, Hely Lopes Meirelles (2015) leciona que, em regra, o poder de polícia é discricionário, no entanto, poderá ser vinculado se a norma legal que rege o ato estabelecer o modo e a forma que o agente público deve atuar. Assim, a autoridade só praticará o ato de forma válida, se atender todas as exigências da lei ou regulamento pertinente.

Por esse motivo, ocorre uma divergência doutrinária, uma vez que diversos autores também consideram o poder de polícia como um ato vinculado em certas

situações, como é o caso do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 836):

No caso específico da polícia administrativa é fácil demonstrá-lo. Basta considerar que, enquanto as autorizações, atos típicos da polícia administrativa, são expedidas no uso de competência exercitável discricionariamente, as licenças, igualmente expressões típicas dela, são atos vinculados, consoante pacífico entendimento da doutrina. Basta a consideração de tal fato para se perceber que é inexato o afirmar-se que o poder de polícia é discricionário. Pode-se, com propriedade, asseverar, isto sim, que a polícia administrativa se expressa ora através de atos no exercício de competência discricionária, ora através de atos vinculados.

Dirley da Cunha Júnior (2015) vai mais além, e afirma que se o poder de polícia for praticado pelo legislador é considerado discricionário, no entanto, se for incumbência do poder executivo, poderá ser discricionário ou vinculado, a depender da forma como é manifestado.

Portanto, podemos afirmar que, majoritariamente, o poder de polícia pode ser considerado um poder discricionário, pois certas situações permitem alguma margem de escolha para que o administrador decida entre as opções disponíveis, levando em consideração critérios de conveniência e oportunidade, dando prioridade sempre àquela solução que cause o menor prejuízo possível para os indivíduos, visto que o poder de polícia tem como um de seus fundamentos a supremacia do interesse público sobre o particular.

Essa discricionariedade não anula a possibilidade de o poder de polícia acontecer de forma vinculada, já que não é raro testemunhar circunstâncias em que esse poder é totalmente delimitado por alguma lei ou regulamento, que acaba por não deixar nenhum poder de decisão ao administrador, o qual deve unicamente cumprir o que está previsto nesses dispositivos.

### **2.3.2 Autoexecutoriedade**

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 841):

As medidas de polícia administrativa freqüentemente são autoexecutórias: isto é, pode a Administração Pública promover, por si mesma, independentemente de remeter-se ao Poder Judiciário, a conformação do comportamento do particular às injunções dela emanadas, sem necessidade de um prévio juízo de cognição e ulterior juízo de execução processado perante as autoridades judiciárias. Assim, uma ordem para dissolução de comício e passeata, quando estes sejam perturbadores da tranqüilidade pública, será coativamente assegurada pelos órgãos administrativos. Estes se dispensam de obter uma declaração preliminar do

Judiciário, seja para declaração do caráter turbulento do comício ou da passeata, seja para determinar sua dissolução.

No mesmo sentido, Carvalho Filho (2022, p. 120) estabelece que: “A prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência à manifestação judicial, é que representa a autoexecutoriedade.”.

No entanto, o privilégio de não depender do poder judiciário para pôr em prática suas decisões não podem ocorrer de forma ilimitada, uma vez que o poder de polícia:

[...] está sujeito aos limites da ordem jurídica, ao respeito dos direitos fundamentais e, em especial, à observância do princípio da proporcionalidade, podendo ser invalidado ou anulado pela própria Administração Pública (autotutela ou controle interno) ou pelo poder judiciário (controle externo de legitimidade), quando exercido com excesso ou desvio de poder. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 88).

A autoexecutoriedade ainda pode ser dividida em outras duas características: a exigibilidade e a executoriedade. A exigibilidade dispõe sobre a capacidade da Administração de tomar decisões executórias, que se impõem ao particular de forma compulsória e que dispensam uma prévia consulta ao juiz. A executoriedade, por seu lado, traz a possibilidade de a própria administração realizar diretamente a execução forçada, obrigando o administrado a obedecer a decisão, utilizando-se, para isso, da força pública (DI PIETRO, 2022).

Entendemos, portanto, que a autoexecutoriedade no poder de polícia é a característica que permite à Administração pública decidir e colocar em prática suas decisões, por vias administrativas, sem a necessidade de aguardar um posicionamento do poder judiciário. Essa característica é fundamentada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, já que em certas situações é primordial que a tomada de decisões ocorra com um certo grau de dinamismo a fim de que se consiga manter a ordem pública.

### **2.3.3 Coercibilidade**

A terceira característica presente no poder de polícia é a coercibilidade, que nada mais é do que a capacidade que a Administração Pública possui de impor coercitivamente às particulares medidas que determina serem necessárias e indispensáveis ao bem da coletividade

Segundo Carvalho Filho (2022), essa característica representa a imperatividade presente nos atos de polícia. Segundo o jurista, a polícia administrativa não deve ceder à vontade dos administrados de obedecer ou não as imposições. Assim, esse poder deve ser aplicado de modo a obrigar todos a observarem seu comando.

A coercibilidade acaba criando nos indivíduos uma visão de obediência, de dever de cumprimento obrigatório. Dessa forma, quando a administração resolve usar seu poder de mando temos um ato coercitivo, tendo como um exemplo comum, as multas (KNOBLOCK, 2018).

## **2.4 Polícia administrativa e polícia judiciária**

O poder de polícia do Estado pode ser classificado conforme seu propósito de atuação em duas áreas: a polícia administrativa e a polícia judiciária. De modo sucinto, para saber a diferença entre as duas, é necessário observar se a natureza da polícia é preventiva ou repressiva. Se seu objetivo for impedir ações antissociais de acontecer, teremos o caráter preventivo, representado pela polícia administrativa. Já se o propósito for punir aqueles que já infringiram a lei, teremos a polícia judiciária, com viés repressivo (DI PIETRO, 2022).

Do mesmo modo, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 835):

O que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.

O autor supracitado ainda destaca a importância de distinguir essas duas áreas de atuação, explicando que a polícia administrativa é regida pelas normas administrativas e a polícia judiciária deve obediência à legislação processual penal.

No entanto, se considerarmos um pouco mais a fundo o desempenho prático da administração, essa distinção não acontece sempre de forma absoluta, se considerarmos que, ocasionalmente, a polícia administrativa precisa atuar de forma repressiva. Da mesma forma, em certas situações, a polícia judiciária acaba operando de forma preventiva.

Outra diferença está no fato de que o âmbito de incidência da polícia administrativa é inerente à atividade dos indivíduos, no tempo em que a polícia

judiciária incide sobre o próprio indivíduo que praticou o ilícito penal a ser combatido (CARVALHO FILHO, 2022).

## 2.5 Alcance do poder de polícia

Durante a aplicação do poder de polícia, visando sempre criar condições necessárias ao bem-estar geral, a administração pública tem a capacidade de atuar através de duas formas principais no exercício dessa prerrogativa. Desse modo, o Estado tem o poder de atuar abrangendo atividades do poder legislativo e do executivo.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2015), o poder público pode agir por meio de ordens e proibições, atuando de forma preventiva, mas também através de normas limitadoras e sancionadoras contra a conduta daqueles que usam bens ou exercem atividades que sejam capazes de afetar a sociedade.

No mesmo sentido, esclarece Carvalho Filho (2022, p. 117) as hipóteses em que a Administração pública pode atuar:

Em primeiro lugar, pode editar atos normativos, que têm como característica o seu conteúdo genérico, abstrato e impessoal, qualificando-se, por conseguinte, como atos dotados de amplo círculo de abrangência. Nesse caso, as restrições são perpetradas por meio de decretos, regulamentos, portarias, resoluções, instruções e outros de idêntico conteúdo. Além desses, pode criar também atos concretos, estes preordenados a determinados indivíduos plenamente identificados, como são, por exemplo, os veiculados por atos sancionatórios, como a multa, e por atos de consentimentos, como as licenças e autorizações.

Identificam-se, dessa forma, duas possibilidades principais de atuação da administração pública: através de atos normativos e atos concretos. Os primeiros se estabelecem tendo como base o princípio administrativo da impessoalidade, através de decretos, portarias, regulamentos e outros do mesmo gênero, que devem abranger todo e qualquer indivíduo, tendo em vista seu conteúdo genérico e abstrato. Os atos concretos, por sua vez, são criados especificamente para indivíduos determinados. As sanções são exemplos desse ato, que podem ocorrer em razão da prática de irregularidades ou descumprimento de obrigações. Outro exemplo é a licença, que autoriza o funcionamento de determinado estabelecimento.

Pode-se afirmar, analisando as formas de atuação, que o poder de polícia deve ser aplicado preferencialmente de forma preventiva, mesmo com a existência de medidas repressivas, que devem ser utilizadas somente quando os direitos

individuais forem utilizados de forma antissocial, ocasionando lesões ao interesse público. Nesse último caso, o poder público tem a obrigação de utilizar sua supremacia e buscar reparar o dano sofrido pelo interesse público, através da utilização do poder de polícia.

## **2.6 A distorção do poder por meio do abuso de poder**

Antes de conceituar abuso de poder, é imprescindível trazer também uma breve explicação sobre o poder e seu uso, como forma de advir uma melhor compreensão sobre o tema. Assim, é importante trazer o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 83):

O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um desses terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer-se que usaram normalmente os seus poderes. Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere.

Percebe-se, com esse entendimento, que o uso do poder pode ser definido como o exercício de funções concedidas ao estado de forma regular, buscando o benefício da coletividade e de forma a respeitar os limites previstos em lei. O uso do poder, portanto, nada mais é do que o uso que o legislador estabeleceu como legal e “esperado” pelo agente público, de acordo com a sua competência.

O abuso de poder, por conseguinte, ocorre quando as normas estabelecidas pelo legislador não são respeitadas pelo agente público. Nas palavras de Caio Tácito (1959, p.12):

O abuso de poder surge com a violação da legalidade, pela qual se rompe o equilíbrio da ordem jurídica. Tanto da legalidade externa do ato administrativo (competência, forma prevista ou não proibida em lei, objeto lícito) como da legalidade interna (existência dos motivos, finalidade).

A prática do abuso de poder, portanto, pode ser constatada através do ato praticado com violação da legalidade, ou seja, quando não se respeita o que está previsto na lei. Esse desrespeito às normas acaba causando um desequilíbrio na ordem jurídica, através do abuso de poder (CARVALHO FILHO, 2022).

O jurista também afirma que o abuso de poder pode ocorrer de duas formas: a primeira acontece quando o agente atua sem possuir a devida competência,

configurando-se o “excesso de poder”. Nessas situações, o ato deve ser considerado nulo, já que o elemento competência não foi obedecido pelo agente público. Essa situação está expressa no art. 2º, parágrafo único, inciso A, da Lei nº 4.717/1965, que também estabelece outras circunstâncias em que atos administrativos devem ser considerados nulos.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; (BRASIL, 1965).

Na segunda forma de abuso de poder, o agente possui a competência para a prática do ato, no entanto, age com finalidade diversa da que está estabelecida em norma específica, afastando-se do interesse público, que deveria ser a finalidade de todo ato administrativo. Nesse caso, o agente atua com “desvio de finalidade” (CARVALHO FILHO, 2022).

## **2.7 O poder de polícia durante a pandemia de Covid-19**

Dentre as diversas situações que permitem ao Estado adotar medidas restritivas de direitos individuais, está a proteção da saúde pública. Assim, caso a saúde de toda a coletividade esteja em risco, cabe ao Estado minimizar os danos causados através da utilização do poder de polícia.

Esse foi justamente o cenário enfrentado durante o advento da pandemia do coronavírus (COVID-19), uma vez que a situação de pandemia global desencadeou uma das maiores crises sanitárias já enfrentadas no Brasil e no mundo, tendo como causa a transmissão do vírus SARS-CoV-2 entre os indivíduos, ocasionando milhões de hospitalizações e mortes, o que levou, em determinados momentos, ao colapso do sistema de saúde. Somente no Brasil, até novembro de 2022, já se ultrapassou a marca de trinta e quatro milhões de casos confirmados e mais de seiscentos e oitenta mil óbitos, segundo dados do painel oficial do Governo Federal de comunicação sobre a situação epidemiológica da COVID-19 no Brasil (BRASIL, 2022).

Nesse panorama, o Estado brasileiro precisou atuar para preservar o direito fundamental à vida, que, notadamente, pode ser considerado um dos direitos mais

relevantes ao indivíduo e à coletividade. Nas palavras de Moraes (2021, p. 65): “o direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais”.

O direito à saúde, por sua vez, é um direito social constitucionalmente garantido, uma prerrogativa jurídica indisponível assegurada a todas as pessoas. Esse direito está previsto de forma expressa no art. 196, da Constituição Federal de 1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

Defende Canotilho (2003, p. 475) que as normas de direitos fundamentais à prestação são: “em rigor, normas programáticas, isto é: regras juridicamente vinculativas que podem obrigar a uma 'política' ativa, sem, contudo, fundamentarem pretensões de prestação subjetivas”.

Dessa forma, infere-se do comando legal a saúde como um direito indispensável do indivíduo, tendo o Estado o dever de oferecer condições suficientes para sua manutenção, já que sem saúde, a vida e a dignidade humana seriam ofertadas de forma mitigada. Dessa maneira, a proteção à saúde é um tema de relevante interesse público e uma obrigação do Estado, logo, era esperado que a Administração recorresse à prerrogativa do poder de polícia durante esse período de surto viral.

Portanto, durante o período de crise sanitária, o governo brasileiro precisou impor algumas medidas restritivas, como isolamento de pessoas suspeitas de contaminação, quarentena, imposição do uso de máscaras, determinação compulsória de exames médicos, obrigação de vacinação, entre outras.

Todas essas medidas foram possíveis através da edição da Lei nº 13.979/2020, que trouxe medidas emergenciais de enfrentamento ao enfrentamento da pandemia, permitindo a adoção de diversas medidas, como a quarentena, a realização compulsória de exames e testes laboratoriais e o isolamento social (BRASIL, 2020a). Inicialmente, as medidas tinham vigência somente até o dia 31 de dezembro de 2020, no entanto, diante da continuidade da pandemia, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu manter aplicáveis as medidas da lei enquanto existissem as condições emergenciais que motivaram sua edição.



Nesse sentido, Carvalho Filho (2022, p.127) relata a importância da legislação editada, a qual autorizou que, durante a situação de pandemia no país, o Poder Público utilizasse sua prerrogativa e fizesse a imposição de ordens de polícia aos particulares, emitindo obrigações positivas e restritivas que puderam contribuir para a diminuição de contaminações.

Diante de todas essas limitações, surgiram várias opiniões divergentes sobre a implementação dessas medidas. A discordância estava relacionada principalmente à legitimidade de estados e municípios na imposição de medidas de enfrentamento ao coronavírus. Tais medidas estariam indo de encontro a direitos fundamentais, tendo como justificativa a preservação da saúde pública através de uma prerrogativa administrativa exercida através do poder de polícia.

Inicialmente, cabe destacar o ensinamento de Alexandre de Moraes (2021, p. 61) sobre o qual se destaca a relatividade dos direitos fundamentais:

Os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal, portanto, não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (Princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas). Desta forma, quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.

Assim, pode-se afirmar que os direitos fundamentais não devem ser tratados de forma absoluta, visto que, por abrangerem direitos de elevada relevância e possuírem a mesma hierarquia, podem ser tema de constantes conflitos entre si. Nesses casos, deve ser feita uma análise ao caso concreto, utilizando o princípio da proporcionalidade para que se escolha a solução menos prejudicial ao direito que foi restringido.

Tomemos como exemplo a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, que tratava sobre a medida de quarentena durante um dos piores momentos da pandemia no Brasil. Em seu art. 4º, a portaria versava sobre o objetivo dessa medida:

Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado. § 1º A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou

superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação. (BRASIL, 2020b).

No caso concreto, diante da emergência sanitária enfrentada pelo país, e do colapso do sistema de saúde, podemos entender como razoável que direitos e garantias fundamentais como a liberdade de locomoção sejam tratadas de forma secundária com o intuito de combater uma situação excepcional que colocou em risco a vida da sociedade e as atividades do poder público através de suas instituições.

Isso não significa que todas as imposições tomadas durante esse período podem ser consideradas legítimas. É preciso que se apurem todas as ações realizadas pelo poder público durante esse lapso temporal a fim de que os atos possam ser analisados de forma transparente, com o objetivo de reconhecer a legalidade, a proporcionalidade e a razoabilidade das imposições praticadas pelo poder público, punindo eventuais abusos ou excessos que possam ter sido praticados.

---

<sup>1</sup> Apesar de se discutir a legalidade das restrições impostas através da aplicação do poder de polícia durante a pandemia, o autor italiano Giorgio Agamben, em seu livro: *Reflexões sobre a peste: ensaios em tempos de pandemia* (2020), defende a ideia de um estado de exceção durante momentos de graves crises. De acordo com essa concepção, seria possível suspender o Estado de Direito, bem como direitos e garantias fundamentais com a justificativa de se superar o momento de instabilidade.

### **3 LIMITES AO PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: PERSPECTIVAS DA LIMITAÇÃO**

Torna-se incontroversa a importância da aplicação do poder de polícia na defesa da ordem pública e tutela dos direitos coletivos. Essa modalidade de controle estatal tem forte influência na vida em sociedade e deve sempre buscar um equilíbrio entre a liberdade individual e o interesse público, dando sempre prioridade para o segundo.

No entanto, por limitar direitos constitucionalmente previstos, é necessário que o Estado utilize esse poder com prudência e de forma proporcional, somente em casos em que essa restrição seja realmente indispensável para preservar direitos da coletividade que estejam sendo desrespeitados ou ameaçados.

Com esse pensamento, a discricionariedade, atributo do poder de polícia, tem como um de seus objetivos ajudar a definir quando essa prerrogativa precisa ou não ser posta em prática, por meio da utilização de critérios de conveniência, oportunidade e eficácia.

Tal característica, contudo, também acaba criando brechas que facilitariam a ocorrência de abusos de poder ou desvios de finalidade por parte do agente público, aquele que atua como representante do Estado. Nessas situações, o poder de polícia pode ser utilizado tanto de forma equivocada como com má-fé, de forma a gerar resultado diverso do previsto em lei.

#### **3.1 Aplicabilidade legal**

Sabe-se que é possível a prática de atos ilegais ou com abuso durante o exercício das atribuições estatais, surge a necessidade de se estabelecer limites ao poder de polícia, com o objetivo de se evitar a sua aplicação de forma arbitrária, por pessoa incompetente ou com finalidades distintas das estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro.

O primeiro limite encontrado pelo poder de polícia pode ser encontrado na própria legislação, pois, apesar do poder de polícia ser predominantemente discricionário, isso não significa que pode ser praticado de forma indiscriminada e irrestrita, indo de encontro ao que está estabelecido na lei.

Sobre a importância de respeitar os ditames da lei na aplicação do poder de polícia, Caio Tácito (1959, p. 9) aduz que:

O exercício do poder de polícia pressupõe, inicialmente, uma autorização legal explícita ou implícita atribuindo a um determinado órgão ou agente administrativo a faculdade de agir. A competência é sempre condição vinculada dos atos administrativos.

Nessa senda, afirma Cretella Júnior *apud* José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 119) “a faculdade repressiva não é, entretanto, ilimitada, estando sujeita a limites jurídicos: direitos do cidadão, prerrogativas individuais e liberdades públicas asseguradas na Constituição e nas leis.” Percebe-se, inicialmente, que no que se refere a legislação, o poder de polícia já encontra abundantes restrições que buscam dificultar a ocorrência de desvios ou abusos por parte do agente público.

### **3.2 Observância dos elementos identificadores dos atos administrativos**

Para Carvalho Filho (2022), o ato administrativo pode ser caracterizado em três pontos fundamentais: O primeiro seria a manifestação de vontade emanada de agente da Administração ou com as prerrogativas desta, o segundo estaria presente no conteúdo, capaz de produzir efeitos jurídicos com a finalidade pública, e o último ponto seria essa categoria de atos ser regida pelo direito público.

Em consonância com a doutrina majoritária, Berwig (2019, p. 205) define os atos administrativos como sendo:

[...] aqueles que a administração pública ou quem a represente edita no exercício de sua atividade estatal e desempenhando uma posição de autoridade. Ao editar o ato administrativo, por sua vez, a administração pública está investida de prerrogativas e sujeições e, conseqüentemente, está submissa ao regime jurídico de Direito Público.

Apesar de não haver consenso na doutrina sobre o seu conceito, pode-se definir ato administrativo, de modo geral e com base na visão majoritária dos autores, como sendo uma prerrogativa estatal, exercida pela Administração Pública com base no poder que lhe foi conferido pela legislação, tendo como finalidade originária a satisfação do interesse público.

Sobre a nomenclatura, alguns autores defendem que há uma diferença entre as terminologias “elementos” e “requisitos”, relacionando os primeiros à própria

existência do ato, enquanto os segundos seriam esses mesmos elementos somados de características que os permitiriam produzir efeitos jurídicos (DI PIETRO, 2022).

Sobre essas denominações, Di Pietro (2022) também explica que apesar de existirem divergências sobre os vocábulos, a maioria da doutrina identifica os dois termos como sinônimos, sendo utilizados para passar a ideia de elementos indispensáveis para a existência do ato, bem como características que permitem que o ato produza o efeito jurídico esperado.

Como já mencionado, a doutrina tem sido divergente quando se refere aos elementos necessários para a validade do ato administrativo, denominando-os de requisitos, pressupostos, requisitos de validade, entre outras denominações. Dessa forma, considerando novamente a maioria dos juristas, podemos determinar a existência de cinco elementos essenciais no ato administrativo: o agente público competente, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto (BERWIG, 2019).

O poder de polícia, sendo um ato administrativo, também encontra essa limitação, posto que tem de respeitar a existência desses elementos como meio de garantir a legitimidade jurídica da atividade desempenhada tendo em vista a preservação do interesse público.

O primeiro elemento está relacionado com a competência, através do sujeito que pratica a atividade. Di Pietro (2022) destaca que no direito civil, o sujeito necessita deter a titularidade dos direitos e obrigações, possuindo assim a capacidade. No Direito Administrativo, no entanto, além da capacidade, o agente precisa possuir a competência para a prática do ato.

Sobre a competência no poder de polícia, Caio Tácito (1959, p.12) assevera:

O respeito ao fim expresso ou implícito na regra de competência constitui condição essencial à validade dos atos administrativos. A faculdade de agir outorgada ao administrador não é construída no vácuo, mas em função de determinados objetivos sociais, que não podem ser ignorados ou subvertidos pelo agente. Não é lícito à autoridade pública atuar senão para o fim previsto na lei. A substituição do interesse público especificamente considerado na regra de competência por um interesse privado ou por outro interesse público estranho à finalidade legal vicia, irremediavelmente, o ato administrativo pela figura do desvio de poder (*détournement de pouvoir*).

Explica Di Pietro (2022) que, quanto aos fins, o poder de polícia só deve agir em prol do interesse coletivo, e, como deve predominar o interesse público sobre o particular, ele não deve ser exercido de forma contrária, para prejudicar ou beneficiar

certos cidadãos, sob pena de a autoridade afastar-se de sua função e cometer desvios, perdendo sua essência e sendo responsabilizada.

Podemos destacar, nesse caso, a relação existente entre a finalidade como elemento do ato administrativo e o princípio da impessoalidade no direito administrativo, o qual estabelece a obrigação de se buscar a impessoalidade na busca do interesse público, evitando assim privilégios ou prejuízos ao particular.

Nesse mesmo entendimento, Schramm (2019) afirma que a finalidade do poder de polícia administrativa não é dirimir direitos individuais. Portanto, deve existir um padrão a ser seguido pelo Estado, que tem a obrigação de atuar tendo em vista critérios de necessidade, eficácia e proporcionalidade.

Essa ideia relaciona de forma muito próxima os elementos finalidade e forma, visto que deve existir um padrão previsto em lei que deve ser seguido pelo representante do Estado como sendo a forma correta de proceder em determinada situação, apesar do poder de polícia possuir como atributos a autoexecutoriedade, e coercibilidade e a discricionariedade, o que acaba por permitir que o ato se apresente de formas variadas.

O motivo do poder de polícia, por sua vez, pode ser extraído da própria definição legal, presente no Art. 78 do Código Tributário Nacional, que afirma que o poder de polícia será exercido: “[...] em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado [...]” (BRASIL, 1966). Assim, determinamos como o motivo principal do poder de polícia a busca do interesse público.

Portanto, o poder de polícia incide sobre atividades, bens e direitos individuais que interferem na coletividade de forma geral. Desse modo, pode-se afirmar que o objeto do poder de polícia deve se restringir a esses elementos, sempre que estiverem infringindo ou na iminência de infringir direitos da coletividade.

### **3.3 Princípio da autotutela**

Durante a prática de suas atividades, a Administração pública pode cometer falhas ou desvios que prejudicam a eficácia de seus atos. Quando isso ocorre, é possível à própria Administração rever seus atos, independentemente de uma provocação externa, e assim restaurar as características legais do ato, acabando com qualquer vício existente, podendo torná-lo regular.

Para Carvalho Filho (2022), a autotutela não se trata apenas de uma faculdade, mas de um dever. Portanto, ao tomar conhecimento de alguma irregularidade em seus próprios atos, a Administração Pública tem a obrigação de intervir com a finalidade de sanar tais imperfeições. O autor também salienta que além de consertar as irregularidades “é necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados ou ao próprio Estado.” (CARVALHO FILHO, 2022, p. 74).

Nesse diapasão, cabe mencionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, presente na Súmula 473, onde foi efetivado o direito da autotutela à Administração Pública:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.<sup>1</sup>

Com tudo que foi exposto, é válido considerarmos o princípio da autotutela como mais um instrumento de controle do poder de polícia, já que durante o exercício desse poder a Administração Pública não só pode como deve identificar ilegalidades ou irregularidades em seus atos, tornando-os nulos caso estejam indo de encontro ao que a legislação estabelece ou revogando-os tendo como fundamento motivos de oportunidade ou conveniência.

### **3.4 A proporcionalidade nos atos administrativos**

O princípio da proporcionalidade pode ser encontrado nos mais variados ramos do direito. Sua aplicação pode ser considerada indispensável na área criminal, durante a aplicação das penas. Já na área civil é utilizado também para se delimitar a noção de abuso. Na área administrativa pode ser empregado para combater a discricionariedade do poder estatal (TAVARES, 2015, p. 629).

Assim, por também estar presente no direito administrativo, o princípio da proporcionalidade, pode ser considerada uma das formas de controle no poder de polícia, tendo em vista que sua utilização se mostra fundamental, principalmente

---

<sup>2</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 473**. 03 dez. 1969. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 05 nov. 2022.

após a promulgação da Constituição cidadã, que trouxe importantes avanços com relação ao estado democrático de direito, como as garantias e liberdades individuais.

Sobre a proporcionalidade, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, p. 24) demonstram que se pode entendê-la como:

[...] a necessidade de adequação entre a restrição imposta pela administração e o benefício coletivo que se tem em vista com a medida, também consubstancia um limite inarredável sem vantagem correspondente para a coletividade invalida o fundamento do interesse público do ato de polícia, por ofensa ao princípio da proporcionalidade. Da mesma forma, não pode a administração – sob o pretexto de condicionar o uso de um bem – aniquilar a propriedade individual, em razão da desproporcionalidade da medida.

Sobre sua natureza, Glauco Barreira Magalhães Filho (2004) destaca que o princípio da proporcionalidade representa uma relação híbrida entre princípio e regra, já que possui estrutura de uma regra, estabelecendo uma relação entre hipótese e consequência, ao mesmo tempo em que não busca se relacionar com fatos, mas estabelecer um equilíbrio de valores.

Ainda sobre a proporcionalidade dos atos administrativos, é necessário que o poder de polícia seja manifestado de modo a se observar a relação da necessidade e da adequação. Sobre esse tema, salienta José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 123):

O princípio da proporcionalidade deriva, de certo modo, do poder de coerção de que dispõe a Administração ao praticar atos de polícia. Realmente, não se pode conceber que a coerção seja utilizada indevidamente pelos agentes administrativos, o que ocorreria, por exemplo, se usada onde não houvesse necessidade. Em virtude disso, tem a doutrina moderna mais autorizada erigido à categoria de princípio necessário à legitimidade do ato de polícia a existência de uma linha proporcional entre os meios e os fins da atividade administrativa.

O autor afirma que se não houver proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade a que se destina, a autoridade administrativa estaria praticando abuso de poder, o que invalidaria a medida adotada na aplicação dessa prerrogativa.

Como bem observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 843), é preciso que a Administração tenha cautela na sua atuação, “nunca se servindo de meios mais enérgicos que os necessários à obtenção do resultado pretendido pela lei”. Percebe-se, nesses termos, uma interligação entre o princípio da legalidade e o da proporcionalidade na aplicação do poder de polícia, como forma de se evitar situações diversas das previstas em lei e alcançar resultados mais coerentes e fundamentados.



De acordo com Virgílio Afonso da Silva (2002), o dever de proporcionalidade foi desenvolvido pela jurisprudência constitucional alemã e deve possuir uma estrutura definida através da existência de três elementos essenciais: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, que devem ser observadas seguindo uma ordem pré-estabelecida, ou seja, deve apresentar um caráter progressivo. Assim, deve ser observado primeiramente a adequação do ato, seguido pela análise da necessidade de fato e por último deve ser respeitada a proporcionalidade em sentido estrito, que leva em conta o conjunto de interesses afetados.

## 4 DECISÕES DOS TRIBUNAIS NO PODER DE POLÍCIA

Como mencionado, o poder de polícia exerce forte influência nas relações entre a coletividade, o poder público e o particular. Nessa relação, o particular tem a possibilidade de ver seus bens, atividades e direitos serem restringidos pelo poder público, em benefício dos direitos da coletividade. Nesse cenário, mostra-se pertinente realizar uma análise sobre a posição que os principais tribunais vêm tomando em casos relacionados à aplicabilidade do poder de polícia em casos concretos.

### 4.1 Delegação do poder de polícia

Sabe-se que, diante da gradual expansão das atribuições do Estado e da crescente complexidade dos atos praticados pela Administração pública, tem se criado uma tendência de atribuir a responsabilidade pela execução de serviços e tarefas de interesse público, que a princípio seriam objeto de prestação direta do Estado, a pessoas jurídicas distintas.

Dessa forma, quando o Poder Público não pretende utilizar seus órgãos para executar determinada atividade, existe a possibilidade de se transferir a execução ou a titularidade de tal ato a outras entidades. Quando a delegação ocorre através de um contrato ou ato administrativo, surge a figura dos permissionários e comissionados de serviços públicos (MAFFINI, 2008).

No que se refere à delegação do poder de polícia a particulares, é apropriado ter o conhecimento de que existem opiniões divergentes sobre o assunto. Tanto na doutrina como na jurisprudência, a delegação de atividades do poder de polícia é tema de debates de longa data, que se estendem até os dias atuais.

Em inicial análise sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal havia decidido em 2002 pela “indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia” (BRASIL, 2002):

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais,

declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da **indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia**, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime.

(BRASIL, STF, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717-6 Distrito Federal, Relator: Sydney Sanches, Data de Julgamento: 07/11/2002, Data de Publicação: 18/11/2002). (grifo nosso).

Esse também foi o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) o qual alega que atos praticados durante o exercício do poder de polícia, pela autoridade pública, não deveriam, pelo menos inicialmente, ser delegados ou praticados por particulares, salvo em circunstâncias excepcionais e específicas. Isso porque, restrições impostas por esse poder deixam claro o exercício da imperatividade através de atividades tipicamente públicas quando utilizados em direitos como a liberdade e a propriedade. Dessa forma, sairia prejudicado o equilíbrio entre os particulares envolvidos, já que um estaria necessariamente exercendo supremacia sobre o outro (MELLO, 2010, p. 839).

Assim, parte da doutrina, que podemos denominar doutrina clássica, defende a indelegabilidade do poder de polícia e de seus atos. Os que têm essa visão defendem que atividades administrativas de polícia devem ser exercidas somente por pessoas jurídicas de direito público, dado que: "somente a autoridade estatal é que tem legitimidade para impor restrições, limitações e condicionamentos à liberdade e à propriedade dos particulares". (GALVÃO; FONSECA, 2019).

No entanto, esse entendimento parecia estar sofrendo mutações quando em 2012 o mesmo STF entendeu pela "possibilidade de delegação, no bojo do poder de polícia, de determinadas fases da atividade"<sup>2</sup>. Essa decisão abriu vários precedentes aos particulares, que passaram a praticar atividades cabíveis ao Poder Público vistas como acessórias e complementares, que não são consideradas atividades-fim do Estado.

Recentemente o STF foi ainda mais além sobre o assunto e, durante o julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.782/MG, foi apreciado o tema de Repercussão Geral nº 532:

---

<sup>3</sup> BRASIL, STF, Tribunal Pleno, ARE 662186 RG/MG, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 22/03/2012, Data de Publicação: 13/09/2012.

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 532. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRELIMINARES DE VIOLAÇÃO DO DIREITO À PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL ADEQUADA E DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AFASTADAS. PODER DE POLÍCIA. TEORIA DO CICLO DE POLÍCIA. DELEGAÇÃO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE ATUAÇÃO PRÓPRIA DO ESTADO. CAPITAL MAJORITARIAMENTE PÚBLICO. REGIME NÃO CONCORRENCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE LEI FORMAL ESPECÍFICA PARA DELEGAÇÃO. CONTROLE DE ABUSOS E DESVIOS POR MEIO DO DEVIDO PROCESSO. CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO IRREGULAR. INDELEGABILIDADE DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. 1. O Plenário deste Supremo Tribunal reconheceu repercussão geral ao tema decidendum, veiculado nos autos destes recursos extraordinários, referente à definição da compatibilidade constitucional da delegação do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta prestadoras de serviço público. [...] 13. Repercussão geral constitucional que assenta a seguinte tese objetiva: **“É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.** (BRASIL, STF, Tribunal Pleno, Recurso Extraordinário nº 633.782, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 26/10/2020, Data de Publicação: 25/11/2020). (grifo nosso).

Na ocasião, foi julgada a constitucionalidade do poder de polícia realizado pela empresa de transporte e trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) uma sociedade de economia mista, que tem personalidade jurídica de direito privado. A discussão debatia se a aplicação de multas pela empresa poderia ocorrer de forma legal, tendo em vista a delegação de função presente na última fase do ciclo de polícia.

O ministro relator, Luiz Fux, destacou que o poder de polícia não deve ser confundido com segurança pública e que seu exercício não é prerrogativa exclusiva de entidades policiais. Portanto, a aplicação de sanções administrativas constituiria mero exercício do poder de polícia.

Além disso, o relator declarou que quando a Constituição Federal autorizou a criação de sociedades de economia mista e empresas públicas que prestem serviços públicos de atuação exclusiva do Estado, autoriza também, como consequência, os meios disponíveis para a realização de seus serviços de forma delegada. Se assim não for, a atuação dessas entidades estaria prejudicada.

Destaca-se que a maioria do plenário decidiu seguir o voto do ministro, dessa forma, firmou-se a tese que julgou como constitucional a delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, respeitadas algumas limitações, como por exemplo, a necessidade de lei que autorize a delegação. Além disso, a pessoa

jurídica de direito privado é obrigada a ter seu capital social majoritariamente público, prestar o serviço público de atuação do Estado de forma exclusiva, e, como último requisito, existe a necessidade de prestar os serviços em regime não concorrencial.

Todos os requisitos expostos se mostram indispensáveis para o correto exercício do poder de polícia. Primeiramente, o princípio da legalidade administrativa deve ser sempre a base de qualquer ato administrativo, através dele a competência é atribuída de forma legal aos administrados, além de representar uma garantia de validade dos seus atos, uma vez que estão respaldados em lei.

Além disso, o fato de a pessoa jurídica de direito privado ter seu capital social majoritariamente público, prestar o serviço de forma exclusiva ao Estado e de forma não concorrencial, acaba impedindo a ocorrência da chamada “indústria da multa”, termo criado para designar a grande quantidade de multas aplicadas e conseqüentemente o abundante capital arrecadado. Sobre o assunto, o ministro relator destacou que: "A atuação típica do Estado não se dirige precipuamente ao lucro. É dizer, se a entidade exerce função pública típica, a obtenção de lucro não é o seu fim principal”.

Sobre a recente decisão do STF, Carvalho Filho (2022, p.114) oferece seu comentário:

**Em nova apreciação sobre o tema, envolvendo polícia de trânsito, a Corte delineou seu entendimento com mais elementos. Nessa questão, o STJ adotara a interpretação de que apenas os atos relativos ao consentimento e à fiscalização seriam delegáveis, o que seria inviável relativamente aos atos de legislação e de sanção. O STF, porém, estendeu o poder de delegação também às sanções, consideradas como corolários da fiscalização. A vedação, desse modo, se limitará aos atos de legislação, privativos que são da função coercitiva do Poder Público. Em consequência, pode haver delegação da função de polícia a pessoas privadas da Administração Indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista), desde que o capital social seja majoritariamente público e que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado fora do regime concorrencial. (grifou-se)**

Nessa conjuntura, a decisão do Supremo traz uma importante mudança no entendimento da doutrina moderna, que declarava que somente atos de fiscalização e de consentimento poderiam ser delegados a particulares, não se aplicando o mesmo entendimento aos atos sancionatórios.

Vale salientar que a ordem, primeira fase do ciclo de polícia, continua sendo indelegável pela sua própria natureza, uma vez que a função legislativa deve estar

restrita aos entes públicos previstos na CF/88, não sendo permitido transferir sua competência para pessoas jurídicas de direito privado.

Em resumo, ficou estabelecido, através do tema de Repercussão Geral nº 532, que as três últimas fases do ciclo de polícia, quais sejam, consentimento, fiscalização e sanção podem ser delegados às pessoas jurídicas de direito privado. Sobre a sanção, ainda é necessário que as estatais possuam capital social majoritariamente público, prestem serviço público exclusivo ao Estado e tenham regime jurídico não concorrencial, o que inviabilizaria qualquer objetivo de lucro em sua atuação.

#### 4.2 Poder de polícia de trânsito e a guarda municipal

Ainda falando sobre a competência para aplicação de multas, mas dessa vez em relação às guardas municipais, o STF julgou recurso proposto pelo Ministério Público de Minas Gerais, que discutia a constitucionalidade da aplicação de multas de trânsito pela guarda municipal do município de Belo Horizonte, o texto pode ser encontrado no Recurso Extraordinário nº 658.570:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, § 8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovisionamento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: **é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.**

(BRASIL, STF, Tribunal Pleno, Recurso Extraordinário nº 658.570, Relator: Min. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 06/08/2015, Data de Publicação: 30/09/2015). (grifo nosso).

Segundo o relator Marco Aurélio, o fato de a guarda municipal não fazer parte das entidades policiais, previstas no rol Art. 144 da CF/88, não pode representar um impedimento ao exercício do poder de polícia de trânsito, uma vez que a aplicação de sanções administrativas previstas na legislação constitui o simples exercício do poder de polícia.

Assim, com o voto da maioria dos ministros, o tribunal entendeu que os municípios têm competência para atribuir aos guardas municipais o exercício de seu poder de polícia, dentro do seu âmbito de atuação. A interpretação da corte serviu de parâmetro para diversas outras instâncias em que a atuação da guarda municipal era questionada.

Dessa forma, a decisão também evidenciou a constitucionalidade da Lei nº9.319/2007 do município de Belo Horizonte, que inclui no rol de atribuições da guarda municipal a competência de fiscalizar o trânsito, inclusive aplicando multas previstas no Código de Trânsito Brasileiro, deixando clara a legalidade da aplicação do poder de polícia de trânsito por esses profissionais (BELO HORIZONTE, 2007).

### **4.3 Busca pessoal e o poder de polícia da guarda municipal**

Uma outra situação em que o poder de polícia das guardas municipais foi questionado ocorreu durante o julgamento do Recurso Especial nº 1977119/SP:

RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO. 1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.

(STJ, 6ª Turma, Recurso Especial nº 1977119, Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, Data de Julgamento: 16/08/2022, Data de Publicação: 23/08/2022).

O recurso ocorreu durante o julgamento de uma ação penal em que o suspeito foi preso em flagrante delito pelo crime de tráfico de drogas, tendo como elemento de prova principal uma quantidade de material entorpecente encontrado

após revista pessoal realizada por guardas municipais, que desconfiaram da atitude do indivíduo e resolveram abordá-lo. Como resultado, o acusado foi considerado culpado e condenado pelo crime de tráfico de drogas, tendo sua defesa apresentado recurso.

Na decisão, o relator se mostrou preocupado com uma possível militarização das guardas municipais, que vem tendo suas atribuições desviadas em diversos municípios do país, que inclusive equipam seus agentes com fuzis e armas de grosso calibre, além de ter sua denominação alterada para “polícia municipal”, como tentativa de incluir essa instituição entre as principais forças de segurança pública do país, mesmo sem previsão constitucional.

O ministro Rogerio Schietti Cruz (STJ, 2022), durante a votação, destacou sua visão sobre o assunto e descreveu como uma ameaça: “(...) autorizar que cada um dos 5570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao comando do prefeito local e insubmissa a qualquer controle externo”.

Vale salientar que os órgãos de segurança pública estão legalmente previstos no Art. 144 da Constituição Federal de 1988:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
 I - polícia federal;  
 II - polícia rodoviária federal;  
 III - polícia ferroviária federal;  
 IV - polícias civis;  
 V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.  
 VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019). (BRASIL, 1988).

Assim, por não estarem incluídos entre os órgãos de segurança pública previstos no Art. 144 da Constituição Federal, os guardas municipais não teriam competência para atuar com poder de polícia nessas situações, realizando abordagens ou revistas. Assim, a guarda municipal deve ficar restrita à proteção de bens, serviços e logradouros do município, como expressa o Art. 4º da Lei nº 13.022/2014:

**Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.**  
**Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.** (BRASIL, 2014, grifo nosso).



Com esse entendimento, a sexta turma do STJ considerou que as provas apresentadas pela guarda municipal foram colhidas de forma ilícita, já que os agentes não teriam competência para realizar abordagens e revistas pessoais, tendo como base seu julgamento pessoal sobre o comportamento suspeito de um indivíduo. Com a anulação das provas, a condenação do acusado também foi revogada. Por não ter repercussão geral, a decisão não traz consequência aos demais municípios, no entanto, o precedente tem a capacidade de desencorajar qualquer tentativa de militarizar a guarda municipal.

#### **4.4 Limitação do uso de bens públicos e do comércio**

Sabe-se que o poder de polícia tem como principal função a preservação da supremacia do interesse público sobre o particular, visto que a Administração Pública tem o dever de impedir abusos cometidos por particulares que possam prejudicar direitos e interesses da coletividade. Essa atuação deve ocorrer preferencialmente de forma preventiva, evitando que o dano ocorra efetivamente. No entanto, quando isso não é possível, o Estado tem a obrigação de agir de forma repressiva, com a finalidade de reparar o dano causado pela ilegalidade ou irregularidade.

Tendo isso em vista, o STJ considerou legítima a interdição de quiosques instalados em calçadas no Distrito Federal, que funcionam sem autorização do Poder Público (MIGALHAS, 2020). A decisão ocorreu durante o julgamento do REsp. 1846075/DF:

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO URBANÍSTICO. QUIOSQUES E TRAILERS SOBRE CALÇADA. CIDADES SUSTENTÁVEIS. ART. 2º, I, DA LEI 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE). BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. ART. 99, I, DO CÓDIGO CIVIL. ANEXO I DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. SÚMULA 619/STJ. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA. FISCALIZAÇÃO DA AGEFIS. PODER DE POLÍCIA. DIREITO LOCAL. SÚMULA 280/STF.

(BRASIL, STJ, 2ª Turma, Recurso Especial nº 1846075, Relator: Min. Herman Benjamin, Data de Julgamento: 03/03/2020, Data de Publicação: 18/05/2020).

A decisão se refere a uma situação muito comum no país: Trailers e quiosques montados em calçadas ou espaços públicos, que exercem atividade comercial, sem nenhum tipo de autorização do poder público, vendendo os mais variados tipos de produtos. No caso em análise, comerciantes locais haviam

instalado quiosques em uma área pública do Distrito Federal, sem autorização do poder público e com a expectativa de que a situação fosse legalizada com a concessão de uma licença de funcionamento. Os comerciantes, no entanto, foram alvos de uma ação promovida pela Agência de Fiscalização do Distrito Federal, que interditou os quiosques.

Diante da situação, os comerciantes resolveram recorrer para manter seus quiosques e trailers instalados na calçada de forma irregular. Ao negar o recurso aos comerciantes, o relator destacou que considera as calçadas como elemento integrante do mínimo existencial dos pedestres, que são a maioria da população, mencionando o direito de se locomover em segurança como direito de todos, com atenção especial para a acessibilidade de pessoas mais vulneráveis como pessoas com deficiência, idosos e crianças.

Ele ainda classificou como mal exemplo para o resto do país o fato de particulares da capital federal se apropriarem da calçada para uso particular, sem trazer em contrapartida nenhuma função ou benefício social, que deve sempre estar presente em qualquer bem de uso comum da população. Além disso, salientou que havia irregularidade tanto na ocupação como no exercício da atividade comercial, uma vez que ambos não possuíam autorização estatal.

Além disso, tanto a ocupação como a atividade comercial careciam de aprovação estatal, por ausência de licitação e licenciamento.

#### **4.5 Inviolabilidade de domicílio no poder de polícia**

De acordo com o que prevê a Constituição Federal, em seu art. 5º, XI, “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador (...)” (BRASIL, 1988). Assim, esse direito funciona como uma vertente do direito à propriedade, já que assegura ao indivíduo “(...) um local dentro do qual pode exercer livremente sua privacidade, sem que seja importunado ou tenha de expor-se, em seu comportamento, ao conhecimento público” (TAVARES, 2021, p. 230).

No entanto, existem situações em que a violação de domicílio não será considerada uma ação ilegal. Como exemplo disso podemos citar as situações de investigações policiais em que a suspeita de crimes autoriza a entrada forçada das autoridades policiais na residência. Nesses casos, a entrada forçada, sem

autorização judicial é considerada legal, de acordo com o que expressa o art. 150, § 3º, do Código Penal Brasileiro:

§ 3º - Não constitui crime a entrada ou permanência em casa alheia ou em suas dependências: I - durante o dia, com observância das formalidades legais, para efetuar prisão ou outra diligência; II - a qualquer hora do dia ou da noite, quando algum crime está sendo ali praticado ou na iminência de o ser. (BRASIL, 1940).

Percebemos, portanto, que a inviolabilidade de domicílio não é um direito absoluto e pode ser relativizado em situações que afetem a ordem pública através da utilização do poder de polícia. Como já foi dito, nesses casos mostra-se necessária uma análise de adequação, necessidade e proporcionalidade da ação que visa limitar a inviolabilidade de domicílio.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a entrada de policiais em domicílio alheio, sem autorização judicial, só será considerada lícita, ainda que em período noturno, quando amparada por fundadas razões, devidamente justificadas posteriormente, que possam indicar que dentro da residência está ocorrendo uma situação de flagrante delito.

Em trecho do RE 603.616/RO, o relator Gilmar Mendes salienta que:

A entrada forçada em domicílio, sem uma justificativa prévia conforme o direito, é arbitrária. Não será a constatação de situação de flagrância, posterior ao ingresso, que justificará a medida. Os agentes estatais devem demonstrar que havia elementos mínimos a caracterizar fundadas razões (justa causa) para a medida. 6. Fixada a interpretação de que a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados.

(BRASIL, STF, Tribunal Pleno, Recurso Extraordinário nº 603.616, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 05/11/2015, Data de Publicação: 10/05/2016).

Portanto, para adquirir legalidade na violação do domicílio sem mandado judicial, a polícia tem a obrigação de comprovar posteriormente a existência de fundadas razões que justifiquem a invasão e que indique estar ocorrendo situação de flagrante, sob pena da violação ser considerada arbitrária. Os elementos mínimos de atuação, no entanto, devem explícitos aos agentes públicos em momento anterior ao da entrada na residência, o que tornaria ilegal a entrada em residência, sem fundadas razões, ainda que a situação de flagrância seja comprovada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder de polícia continua tendo papel de destaque entre os demais poderes da Administração pública em razão da diversidade de situações em que pode se manifestar na defesa do interesse público, bem como pela complexidade de seus atos, que trazem consequências diretas ao particular e à coletividade. Por esse motivo, é essencial que existam limites e normas que regulem a prática dessa prerrogativa estatal a fim de reduzir a ocorrência de abusos praticados por agentes públicos.

Nesse contexto, a presente monografia inicialmente trouxe de forma concisa o conceito legislativo e doutrinário do poder de polícia, assim como demonstrou como esse conceito foi se desenvolvendo através dos séculos até chegar à forma que conhecemos hoje, através de suas características e atributos essenciais. Com a análise da bibliografia pôde-se perceber que o termo “polícia” tinha sentido bem diferente do atual e que sofreu bastantes alterações em seu significado até atingir a definição atual.

Foi feito um esclarecimento sobre as diferenças entre polícia administrativa e judiciária e suas diferentes áreas de atuação, além de retratar a atuação do poder legislativo e executivo, que podem agir através de ordens e proibições, bem como por meio de normas, trazendo limites e sanções que devem proteger o interesse da coletividade de ações antissociais de particulares.

Durante a produção do trabalho, ficou clara a importância de respeitar os direitos e liberdades individuais previstos na Constituição Federal, principalmente se considerarmos a dificuldade de se alcançar o estado de bem-estar social, previsto na carta magna. No entanto, apesar da evidente relevância, os direitos fundamentais não são absolutos, uma vez que diante em determinadas situações é necessário decidir qual direito deve ser preservado em caso de conflito com um ou mais direitos fundamentais.

Nesse contexto, foi feita uma reflexão sobre o exercício do poder de polícia durante o período de pandemia desencadeada pelo novo coronavírus (COVID-19). Pode-se entender que, diante do cenário caótico trazido pela doença e do colapso do sistema de saúde, a utilização do poder de polícia fez-se necessária para combater a proliferação do vírus, tendo em vista tratar-se de questão de saúde

pública, que afeta diretamente a coletividade. Assim, foi coerente a limitação de direitos fundamentais, como por exemplo a liberdade de locomoção, assim como a imposição de medidas restritivas, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público.

Também foram identificadas distorções no uso do poder de polícia, percebidas através da sua utilização de forma irregular ou abusiva. Esse abuso pode ter a intenção de benefício próprio ou de terceiros, bem como ter a intenção de prejudicar o terceiro. Por esse motivo, foram trazidas limitações necessárias ao controle do poder de polícia com a finalidade de evitar a sua aplicação de forma desnecessária ou com finalidades distintas das estabelecidas em lei.

Através do estudo dessas limitações, percebeu-se que, apesar de não conseguir eliminar totalmente a existência de irregularidades no exercício do poder de polícia, o país vem se desenvolvendo em conseguir aplicar essa prerrogativa de forma eficaz para o cidadão, através de normas legislativas, princípios constitucionais e administrativos, bem como preceitos trazidos pelo estado democrático de direito.

Da análise jurisprudencial, presente no último capítulo, percebe-se que o poder judiciário atua de forma competente na defesa da legalidade dos atos, julgando, por exemplo, divergências relativas à competência na aplicação do poder de polícia, inclusive com mudanças de entendimento com relação a anos anteriores, o que demonstra a flexibilidade do tribunal, que mostra estar evoluindo em suas decisões.

Além disso, os tribunais também trazem decisões relativas à utilização de bens públicos e atuação no comércio. Observa-se que, no contexto do poder de polícia, o poder judiciário tem a atribuição de atuar como força complementar às demais limitações, corrigindo lacunas ou divergências que se revelam no desenrolar dos debates.

Diante do que foi apresentado, pode-se afirmar que o poder de polícia vem evoluindo progressivamente tanto em seu conceito como em sua eficácia, trazendo como consequência uma melhor defesa do interesse público através de normas cada vez mais aperfeiçoadas e otimizadas que trazem diversas formas de fiscalizar e controlar o exercício desse poder.

Apesar das dificuldades enfrentadas, as limitações mostram-se como ferramentas indispensáveis durante a aplicação do poder de polícia, tendo em vista a redução considerável de casos de abusos e ilegalidades evitadas.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. (2020) Reflexões sobre a peste: ensaios em tempos de pandemia. Tradução de Isabella Marcatti. São Paulo, Editorial Boitempo.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007.** Institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura do Município de Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2007/932/9319/lei-ordinaria-n-9319-2007-institui-o-estatuto-da-guarda-municipal-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo.** Ijuí: Editora Unijuí, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em 02 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, 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. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13.3.1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm). Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 356, de 11 de março de 2020.** Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que

estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID- 19). Brasília, DF: Ministério da Saúde. 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm). Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Painel Coronavírus**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717-6 Distrito Federal**. Relator: Ministro Sydney Sanches, Brasília, DF, 07 nov. 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 662.186 Minas Gerais**. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, DF, 22 mar. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2741847>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 658.570 Minas Gerais**. Relator: Ministro Marco Aurélio, Brasília, DF, 06 ago. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9486497>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 603.616 Rondônia**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, DF, 05 nov. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10924027>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 633.782 Minas Gerais**. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, DF, 26 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345066928&ext=.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1846075 Distrito Federal**. Relator: Ministro Herman Benjamin, Brasília, DF, 03 mar. 2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201901159250&dt\\_publicacao=18/05/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901159250&dt_publicacao=18/05/2020). Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1977119 São Paulo**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, Brasília, DF, 16 ago. 2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202103914460&dt\\_publicacao=23/08/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103914460&dt_publicacao=23/08/2022). Acesso em: 07 nov. 2022.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.



CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Atlas, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 18 out. 2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. Polícia e poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 162, p. 10–34, 1985. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44771>. Acesso em: 19 out. 2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Bahia: Editora JusPODIVM, 2015.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 18 out. 2022.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; FONSECA, Gabriel Soares da. É constitucional a delegação do poder de polícia a particulares?. **Consultor Jurídico**, 31 ago. 2019. Observatório Constitucional. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2019-ago-31/constitucional-delegacao-poder-policia-particulares#\\_ftnref9](https://www.conjur.com.br/2019-ago-31/constitucional-delegacao-poder-policia-particulares#_ftnref9). Acesso em: 15 nov. 2022.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2018.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete; SCHRATO, Vitor Rhein. **Poder de Polícia Na Atualidade: Anuário do Centro de Estudos do Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico – CEDAU do ano de 2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MIGALHAS. STJ considera legítima interdição de quiosques em calçadas no DF. **Redação – Migalhas**, 12 jun. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/328688/stj-considera-legitima-interdicao-de-quiocques-em-calçadas-no-df>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MORAES, Alexandre D. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027648/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

SCHRAMM, Julie Katlyn Antunes. O poder de polícia administrativa e comentários à Lei nº 19/449/18. **JUS.com.br**, 02 jan. 2019. Artigos. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71137/o-poder-de-policia-administrativa-e-comentarios-a-lei-n-19-449-18>. Acesso em: 28 out. 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, v. 798, p. 23-50, 2002. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2516685&forceview=1>. Acesso em: 23 nov. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 473**. 03 dez. 1969. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 05 nov. 2022.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TÁCITO, Caio. O Abuso do poder administrativo no Brasil - Conceito e remédios. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 56, p. 1–28, 1959. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19392>. Acesso em: 1 nov. 2022.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 1975.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593082/>. Acesso em: 25 nov. 2022.