



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

VINICIUS MENDES TEIXEIRA

**PODER DE POLÍCIA: a importância na administração  
pública municipal.**

Brasília – DF

Maio / 2019

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

## **PODER DE POLÍCIA: a importância na administração pública municipal.**

Projeto apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção de certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Especialista, Prof.  
Henrique Neuto Tavares

Brasília – DF

Maio / 2019

Teixeira, Vinícius Mendes.

Poder de Polícia: a importância na administração pública municipal / Vinícius Mendes Teixeira. – Brasília, 2019.  
36 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) –  
Especialização em Gestão Pública Municipal – Polo Buritis:  
Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Esp. Henrique Neuto Tavares.

1. Gestão Pública Municipal. 2. Poder de Polícia. 3. Direito Administrativo.

**Universidade de Brasília – UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e  
Gestão Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fátima de Souza Freire

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

**PODER DE POLÍCIA: a importância na administração pública municipal.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do

(a) aluno (a)

**Vinícius Mendes Teixeira**

Especialista, Henrique Tavares Neuto  
Professor-Orientador

Profa. Dr<sup>a</sup>. Fátima de Souza Freire  
Professor-Examinador

Titulação, nome completo  
Professor-Examinador

Brasília, 28 de maio de 2019.

*A minha família e, em especial minha esposa, que tanto deram apoio e contribuíram para minha formação.*

## AGRADECIMENTOS

*Ao professor e orientador Henrique Neuto Tavares, o qual nos últimos dias não mediu esforços para realização deste trabalho.*

*Aos professores e tutores que durante todo o curso estiveram presentes e deram todo o apoio acadêmico para nossa formação.*

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a importância do Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal, bem como as consequências no caso de abuso no uso indevido por parte dos seus gestores. Esses mecanismos são necessários para o controle administrativo, visando sempre o interesse público sobre o particular, em prol do denominado bem comum, demonstrando também algumas situações de seu uso indevido por parte de seus agentes. Houve, igualmente, análise do envolvimento do tema com o Código Tributário Nacional, o qual é indispensável, muitas vezes, para a consecução dos mecanismos colocados à disposição do administrador. Entretanto, essa análise só foi possível após a abordagem de temas e conceitos cujo estudo é indispensável para demonstrar que, se o Gestor Público não se utilizar dos poderes que estão ao seu alcance, o interesse público não se sobressairá sobre o interesse do particular. A pesquisa científica sobre a importância do Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal e a abordagem dos princípios, conceitos, história e características foi realizada de forma genérica. Ou seja, foi levada em consideração a importância do Poder de Polícia como mecanismo passível de uso para todas as Administrações Públicas Municipais. Para que o estudo fosse possível, houve um levantamento bibliográfico sobre os principais conceitos da fundamentação teórica. Os principais autores que contribuíram com o trabalho foram Fernanda Marinela, Hely Lopes Meireles, José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sylvia Zanella de Pietro. Por outro lado, para responder à questão-problema, foram realizadas buscas em plataformas digitais para aprofundar no tema e, possibilitar a apresentação de maiores informações no presente trabalho. Assim, como pode ser observado, o poder de polícia se reveste de grande importância na atuação para buscar a paz social e o bem-estar da coletividade, impondo medidas coercitivas nas atividades do particular. Porém, existindo sempre limites que são impostos ao administrador, de forma a evitar abusos exercidos por parte da Administração Pública.

**Palavras chaves:** Administração Pública. Poder de Polícia. Interesse Público. Interesse Particular. Agente Público. Código Tributário Nacional.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
1.1	Contextualização do Assunto.....	9
1.2	Formulação do problema.....	10
1.3	Objetivo Geral.....	10
1.4	Objetivos Específicos.....	10
1.5	Justificativa.....	10
1.6	Métodos e Técnicas de Pesquisa:.....	11
1.7	Estrutura e Organização da Monografia.....	11
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1.</b>	<b>A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS</b> .....	<b>12</b>
2.1.1.	Princípio da legalidade.....	15
2.1.2.	Princípio da impessoalidade.....	15
2.1.3.	Princípio da moralidade administrativa.....	15
2.1.4.	Princípio da publicidade.....	16
2.1.5.	Princípio da eficiência.....	17
2.1.6.	Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Particular.....	18
<b>2.2.</b>	<b>DOS PODERES DA ADMINISTRAÇÃO E DOS ADMINISTRADORES</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3.</b>	<b>HISTÓRIA E CONCEITO DO PODER DE POLÍCIA</b> .....	<b>20</b>
<b>2.4</b>	<b>PODER DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>23</b>
2.4.1	Diferença entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.....	24
<b>2.5</b>	<b>MEIOS DE ATUAÇÃO, RAZÕES, FINALIDADE, FUNDAMENTO, OBJETO, CARACTERÍSTICAS E LIMITES</b> .....	<b>26</b>
<b>2.6</b>	<b>USO E ABUSO DO PODER DE POLÍCIA</b> .....	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	<b>31</b>
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	31
3.2	Caracterização da organização, setor ou área.....	31
3.3	Amostra.....	31
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa.....	31
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	32
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>33</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>34</b>
	<b>REFERÊNCIA</b> .....	<b>35</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

A sociedade, com o passar dos tempos, debruçou na estrita necessidade de elaboração de normas para garantir o bem-estar entre a coletividade. Com isso, foram elaboradas Constituições e Leis que garantem ao indivíduo uma série de direitos, os quais devem ser manejados de forma a buscar o bem-estar de uma sociedade, sendo que a inobservância gera uma série de sanções àqueles que violarem tais direitos.

O presente trabalho tratará acerca da relevância que há no Poder de Polícia, o que coloca em confronto dois aspectos: por um lado o cidadão que quer exercer plenamente seus direitos; de outro lado a Administração Pública que tem o dever de limitar o exercício, de modo a alcançar o objetivo da norma já existente, de modo a trazer o bem-estar da coletividade, fazendo tudo isso com o denominado Poder de Polícia.

Será apresentado aqui neste trabalho o conceito de Poder de Polícia, conforme estabelecido no Código Tributário Nacional (CTN). Contudo, anteriormente serão abordados temas e conceitos que possuem ligação direta com o trabalho e irão trazer um maior enfoque sobre o ponto de vista de outros tipos de poderes que a Administração Pública possui e com isso pode e consegue controlar e trazer bem-estar a coletividade.

Será também apresentada uma breve síntese sobre a história e a evolução do Poder de Polícia, como o seu exercício na esfera administrativa e judiciária, além de suas diferenças, características, dentre outras peculiaridades.

Trataremos dos meios de atuação do Poder de Polícia, seus fundamentos, finalidades, características e seus limites.

Não será esgotado de forma muita ampla o tema, até porque seriam necessárias centenas de páginas, o que foge do objetivo do presente trabalho. Porém, será completo o suficiente para trazer discussões sadias sobre o tema.

### **1.1 Contextualização do Assunto**

A pesquisa em estudo tem como objetivo principal demonstrar a importância do Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal, se caracterizando como uma prerrogativa que pode ser utilizada pela

Administração Pública visando o interesse público sobre o particular, em prol do bem comum.

## **1.2 Formulação do problema**

É cediço que a formulação do problema é o momento mais importante do trabalho e, deve ser feito, observando o estudo realizado, as pesquisas, deve ser conciso, objetivo, claro e acima de tudo deve conter um problema a ser examinado e analisado com o objetivo de obter novas informações.

Desta forma, restam as seguintes perguntas quanto à formulação do problema:

1. Até que ponto o Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal regula a vida em sociedade?
2. O que acontece à Administração Pública Municipal e ao seu Gestor caso não observe os limites do Poder de Polícia como mecanismo passível de uso?
3. Quais os direitos e deveres dos cidadãos quando se tem o Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal buscando limitar esses direitos e deveres?

## **1.3 Objetivo Geral**

Analisar o Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal.

## **1.4 Objetivos Específicos**

- Analisar os conceitos de Poder de Polícia;
- Analisar as consequências do abuso no uso indevido do Poder de Polícia por gestores.

## **1.5 Justificativa**

Essa pesquisa será indispensável tanto para outros estudantes que buscam um maior aprendizado na área de Direito Administrativo aplicado na Gestão Pública

Municipal, quanto para os próprios Gestores que podem se utilizar do resultado e dos conceitos dessa pesquisa para se aperfeiçoarem em um tema de grande relevância para o desenvolvimento do seu trabalho.

Foi pensando em contribuir com o estudo desse tema, o qual pode ser levado por vários profissionais do direito para a aplicação na prática, quanto pode ser muito bem aproveitado por atuantes da Administração Pública Municipal, que podem estar através dos conceitos trazidos no estudo aplicando-os na prática e no seu dia-a-dia.

## **1.6 Métodos e Técnicas de Pesquisa:**

Com a finalidade de atingir os objetivos da pesquisa científica foram utilizadas pesquisas bibliográficas, sendo utilizado fontes de pesquisa secundárias, as quais consistem em análises e avaliações das fontes primárias, como, por exemplo, livros, manuais, etc.

## **1.7 Estrutura e Organização da Monografia**

A presente monografia foi desenvolvida após a realização de diversas buscas de materiais científicos, utilizando-se, principalmente, de conteúdos e conceitos de renomados autores do Direito Administrativo.

Assim, toda essa pesquisa foi dividida em tópicos que compõem a estrutura da Monografia e dão uma maior organização para a facilidade no entendimento do estudo.

O Capítulo denominado “A Administração Pública e seus Princípios” traz o conceito de Administração Pública e os conceitos dos principais Princípios Constitucionais aplicados à Administração Pública.

O Capítulo denominado “Dos Poderes da Administração e dos Administradores” traz as características oriundas desse poder, que está longe de representar uma faculdade para o administrador, mas sim um dever legal de agir respaldado no interesse público.

Já no Capítulo denominado “História e Conceito do Poder de Polícia” é trazido os principais conceitos de Poder de Polícia associada a história de sua evolução.

O Capítulo de número 5 denominado “Poder de Polícia Judiciária e Poder de Polícia Administrativa” traz os conceitos desses tipos de poderes, facilitando o entendimento do leitor acerca de cada uma.

Por último, o Capítulo denominado “Meios de Atuação, Razões, Finalidades, Fundamentos, Objetivos, Características e Limites” trazem todo o necessário para que o leitor desse trabalho de pesquisa entenda as peculiaridades do Poder de Polícia.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS**

Inicialmente vale ressaltar que o termo “Administração Pública” pode ser utilizado em diversos sentidos e, de acordo com a doutrina, o seu conceito fica um tanto divergente em cada situação que puder ser utilizado.

Na obra de Fernanda Marinela (2015) são apontados dois critérios para conceituar o termo “Administração Pública”, um formal e o outro material. Com isso, o termo formal, chamado também de orgânico ou subjetivo tem a Administração Pública como um conjunto de órgãos, estrutura estatal, sendo que alguns autores admitem até como sinônimo de Estado, quando pensado no aspecto físico. Ainda, é importante frisar que nesse caso a expressão deve ser utilizada com as primeiras letras maiúsculas, como entendimento da maior parte da doutrina. Já o termo material ou objetivo define “administração pública” como sendo uma atividade administrativa exercida pelo Estado ou uma função administrativa. Porém, a escrita deverá ser utilizada com as letras iniciais minúsculas, seguindo assim a convenção doutrinária.

Nesse sentido Mazza descreve:

A expressão ‘Administração Pública’ pode ser empregada em diferentes sentidos: Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal é o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa. Administração Pública em sentido objetivo, material ou funcional, mais adequadamente denominada ‘administração pública’ (com iniciais minúsculas), é a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público. No que diz respeito ao aspecto material da administração pública, isto é, utilizada a expressão para designar uma atividade estatal, pode-se distinguir a administração pública *lato sensu*, compreendendo tanto a função administrativa quanto a função política (ou

de governo). Já administração pública *stricto sensu* abrange exclusivamente o desempenho da função administrativa. (MAZZA, 2016, p. 70).

Para Rosa (2007, p. 27), “a Administração Pública pode ser conceituada, em sentido amplo, como o conjunto de entidades e de órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa visando à satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado”.

Sobre a administração pública, pode-se transcrever as palavras de Chiavenato, segundo o qual:

administração tornou-se uma das mais importantes áreas da atividade humana. Na civilização atual, predominam as organizações, e o esforço cooperativo do homem é a base fundamental da sociedade. E a tarefa básica da administração é fazer as coisas por meio das pessoas, de maneira eficiente e eficaz. Nas organizações – indústrias, comércio, serviços públicos, hospitais, universidades, instituições militares ou em qualquer outra forma de empreendimento humano – a eficiência e a eficácia com que as pessoas trabalham em conjunto para conseguir objetivos comuns dependem diretamente da capacidade daqueles que exercem a função administrativa. O avanço tecnológico e o desenvolvimento do conhecimento humano, por si só, não produzem efeitos se a qualidade da administração efetuada sobre os grupos organizados de pessoas não permitir uma aplicação efetiva dos recursos humanos e materiais. A administração, como será visto adiante, vem sendo considerada a principal chave para a solução dos mais graves problemas que atualmente afligem o mundo moderno. (CHIAVENATO, 2014, p.15).

Configuram-se como objeto do direito administrativo todas as relações jurídicas existentes entre a Administração Pública propriamente dita e o particular, com predominância de normas de direito público. Neste sentido faz parte como objeto todo o funcionamento organizacional do Estado, a prestação de serviços públicos, a realização das obras públicas e de toda e qualquer atividade que vise atender o interesse público como um fim em si mesmo:

Há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão ‘administração pública’ é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para o fato é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que, para melhor precisar o sentido da expressão, devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro. (FILHO, 2010, p.12).

O direito administrativo irá regular as atividades exercidas pelos entes da Administração Pública, de forma direta ou indireta, bem como por particularidades em colaboração com o Estado. Veja-se as palavras de Chiavenato:

A administração é um fenômeno universal no mundo moderno. Cada organização requer alcance de objetivos em um cenário de concorrência acirrada, tomada de decisões, coordenação de múltiplas atividades, condução de pessoas, avaliação do desempenho dirigido a metas previamente determinadas, obtenção e alocação de recursos, etc. Numerosas atividades administrativas que são desempenhadas por vários administradores e orientadas para áreas e problemas específicos precisam ser realizadas e coordenadas de maneira integrada e coesa em cada organização ou empresa. (CHIAVENATO, 2014, p.23).

Os Princípios da Administração Pública estão previstos na Constituição Federal (artigo 37), mas a eles somam-se outros contidos em artigos diferentes ou, ainda, implícitos na Carta Magna ou até mesmo legais, mas todos de indispensável aplicação, tanto na elaboração, como também na aplicação das normas legais.

Frisa-se que Princípios são os alicerces e surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas e por isso são indispensáveis para a análise e conclusão do presente trabalho.

Os Princípios contidos no texto do artigo 37 da CF/88 são o da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência.

Contudo, autores como Celso Antônio Bandeira de Mello sustentam que existem dois Princípios que são as **pedras de toque** ou **supraprincípios**: que é o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Particular e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

Segundo Rosa (2007), a atividade administrativa pode ser compreendida como a gestão dos interesses qualificados da comunidade pela necessidade, utilidade ou conveniência de sua realização e marcados pela conjugação de um par de princípios: a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

Outros autores designam outros princípios. Porém os principais foram acima citados, que serão abordados em separado para facilitar o seu entendimento e a sua importância. Será trazido um breve conceito seguido de citação literária de algum autor.

### **2.1.1. Princípio da legalidade**

Segundo este princípio, o administrador não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a lei, só podendo fazer aquilo que ela expressamente autoriza e em seu silêncio está vedado de agir. Por outro lado, o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

Na concepção de Hely Lopes Meireles, a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

### **2.1.2. Princípio da impessoalidade**

Segundo este princípio, o administrador deve agir de forma impessoal, genérica e ligada a uma finalidade que ajuste ao interesse público. O administrador, *v.g.*, não deve utilizar-se do cargo para promoção pessoal.

Vejam-se as palavras de Marinela (2015, p. 68):

O princípio da impessoalidade estabelece que a atuação do agente público deve basear-se na ausência de subjetividade, ficando esse impedido de considerar quaisquer inclinações e interesses pessoais, próprios ou de terceiros. A impessoalidade objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve aplicar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, representando, nesse aspecto, uma faceta do princípio da isonomia.

Percebe-se que o administrador não deve se utilizar de subjetividade pessoal, mas sim curvar-se para o interesse puramente público.

### **2.1.3. Princípio da moralidade administrativa**

Para este princípio, o administrador deve atuar em conformidade com a moral, com os princípios éticos, a boa fé. Da mesma forma que a atuação do administrador não pode contrariar a lei, também não pode contrariar a moralidade.

Sobre o assunto, Marinela (2015, p. 73) afirma:



O princípio da moralidade exige que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente. Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Não basta o ato administrativo praticado estar de acordo com a legalidade, ele precisa estar revestido de moralidade.

#### **2.1.4. Princípio da publicidade**

O Princípio da Publicidade nada mais é que o dever de dar conhecimento de dos atos ou da atividade administrativa a terceiros, com o fito de facilitar a atividade de controle e conferir possibilidade de execução.

Essa publicidade pode ser exercida de duas formas: interna que será sempre obrigatória e externa que será obrigatória para todos os atos concluídos, a título de exemplo, podem ser citadas as fases de procedimentos, os atos em formação, as atas de julgamento, os contratos, dentre outros.

Vale destacar ainda que é com base nesse princípio que se propicia a obtenção de informações, certidões, atestados da Administração, por qualquer interessado. Porém, desde que observada à forma legal.

Existem exceções a esse princípio, que ocorrem quando se tratar de assuntos relacionados a segurança da sociedade e/ou do Estado ou quando o conteúdo de determinada informação for resguardado por sigilo.

A aplicação desse princípio não se dá apenas na esfera Administrativa, sendo que no Judiciário o mesmo é aplicado, dando publicidade aos processos e decisões judiciais, com as ressalvas contidas na lei vigente.

Segundo Marinela (2015, p. 85):

O princípio da publicidade nada mais é que a divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público. Esse princípio tem como base o fato de que o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse do povo, por isso nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos. Além desse objetivo principal, o princípio da publicidade também produz outros efeitos, outras consequências, como se verifica em seguida.

A publicidade também representa condição de eficácia 59 para os atos administrativos, marcando o início de produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir um ato administrativo se desconhece a sua existência 60. Este só goza da imperatividade e torna-se operante a partir da divulgação oficial. Nesse caso, pode-se citar, como exemplo, o art.

61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, que estabelece, expressamente, como condição indispensável de eficácia dos contratos administrativos, a publicação de seu extrato. Logo, o contrato poderá até ser válido, mas não tem que ser cumprido, não produzindo os seus efeitos, enquanto não for publicado.

Publicidade representa ainda o termo inicial para contagem de prazos. Imagine, por exemplo, que um administrado ultrapasse a velocidade permitida em uma avenida ou que sua empresa desobedeça às regras sanitárias. Conseqüentemente, ele é multado. Todavia, antes da efetivação da pena, ele tem direito à defesa e, para tanto, deve ser notificado. A partir desse momento, oportunidade em que ele toma conhecimento da infração, é que começa a correr o seu prazo de defesa, já que ele não poderia se defender de algo cuja existência desconhecia.

Esse princípio então se coaduna pela sua importância, resguardando aos cidadãos a efetivação de seus direitos.

### **2.1.5. Princípio da eficiência**

O Princípio da Eficiência possui duas vertentes: em um primeiro momento se refere ao agente público, o qual não pode agir de forma despreparada, sempre tem que buscar e primar para a consecução do melhor resultado possível. Em um segundo momento, refere-se à forma de organização da Administração Pública, que deve observar as regras de e os padrões modernos de gestão ou administração, vencendo assim o peso burocrático, sempre atualizando e se modernizando.

Esse princípio se efetiva através da exigência de eficiência, que possui duas normas contidas expressamente no texto Constitucional, que é a avaliação periódica de desempenho, a que o servidor está submetido, e a possibilidade de formalização de contratos de gestão, as organizações sociais e as agências executivas, bem como de outras formas de modernização instituídas a partir da Emenda Constitucional de n. 19/98.

Ainda, de acordo com Marinela (2015, p. 89/90):

Este princípio, que ganhou roupagem de princípio constitucional expresso por meio da Emenda Constitucional n. 19/98, embora já existisse implicitamente na Lei Maior, trata-se de uma condição indispensável para a efetiva proteção do interesse público.

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.

Portanto, o agente público deve sempre agir com presteza e buscando resultados com produtividade e economia.

#### **2.1.6. Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Particular**

Esse Princípio determina que o interesse público tenha privilégios sobre o interesse particular, possuindo assim um grau de superioridade. Ainda, esse Princípio confere à Administração Pública uma posição tida como privilegiada em face dos administrados, sem contar nas prerrogativas e obrigações existentes, os quais não são extensíveis aos particulares.

Marinela (2008, p. 62) destaca que:

O princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares. (MARINELA, 2008, p. 62).

Ocorre que é indispensável que seja trazido discussões acerca da noção de “interesse público”. Segundo Gabardo (2017) a noção de interesse público surgiu há pouco tempo em meio a discussões juristas e doutrinárias. Ainda, Gabardo (2017) cita o doutrinador Daniel Wunder Hachem como o possuidor da melhor obra para carregar esta discussão. Porém, em seu trabalho, Gabardo (2017) afirma que a escolha pelo interesse público também precisa ser justificada pelo princípio da felicidade, que é típico ao caráter republicano do Estado democrático de Direito constituído na modernidade e, particularmente, no Brasil. Assim, o princípio da supremacia do interesse público possui caráter contestatório de uma atuação do Estado, tratando-se de uma manifestação clara da alocação ao Estado do dever primordial de promoção dos objetivos republicanos do artigo 3º da Constituição de 1988.

O princípio da supremacia do interesse público, em verdade, é inerente ao direito em geral, o qual deve-se aplicar a todo e qualquer ramo do direito.

Para Medauar (2018), tal princípio está ultrapassado. Segundo sua lição:

Em alguns cursos ou manuais de direito administrativo encontra-se a menção ao chamado “princípio” da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Esse “princípio”, se algum dia existiu, está ultrapassado, por várias razões, aqui expostas de modo sucinto: a) Ante a Constituição Federal de 1988, que prioriza os direitos fundamentais, direitos estes essencialmente dos particulares, soa ilógico e incoerente à diretriz constitucional invocá-lo como princípio do direito administrativo. b) Mostra-se pertinente à Constituição de 1988 e à doutrina administrativa contemporânea a ideia de que à Administração cabe realizar a ponderação de interesses presentes em determinada situação, para que não ocorra sacrifício a priori de nenhum interesse; o objetivo desta função está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios. Até os autores que se aferram a este princípio reconhecem a necessidade de sua “reconstrução”, de sua adequação à dinâmica social, de sua adaptação visando à harmonização dos interesses. c) O princípio da proporcionalidade também matiza o sentido absoluto do preceito, pois implica, entre outras decorrências, a busca da providência menos gravosa, na obtenção de um resultado. d) Tal “princípio” não vem indicado na maioria maciça das obras doutrinárias contemporâneas. Por exemplo: no direito estrangeiro, v. Jacqueline Morand-Deville, Cours de droit administratif, 15. ed., 2017, p. 333-338; Sabino Cassese, Il diritto amministrativo e suoi principi, in Sabino Cassese (Org.), Istituzioni di diritto amministrativo, 2004, p. 1-15; Elio Casetta, Compendio di diritto amministrativo, 11. ed., 2011, p. 18-35; João Caupers, Introdução do direito administrativo, 8. ed., 2005, p. 66-86; Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, 10. ed., p. 166-167, v. I; no direito brasileiro, v. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Curso de direito administrativo, 16. ed., 2014, p. 81-118; Alexandre dos Santos Aragão, Curso de direito administrativo, 2012 (que usa o termo superado para tal “princípio”); Marçal Justen Filho, Curso de direito administrativo, 11. ed., 2015, p. 132-140 (que o menciona para refutá-lo como princípio do direito administrativo relacionado ao chamado “regime jurídico de direito administrativo”). (MEDAUAR, 2018, p.128).

Para Medauar (2018), o correto seria princípio do atendimento do interesse público ou princípio da finalidade. Segundo o autor:

Tal princípio é invocado em outros ramos do direito público. A expressão “interesse público” pode ser associada a “bem de toda a coletividade”, à percepção geral das exigências da vida na sociedade. Esse princípio vem apresentado tradicionalmente como o fundamento de vários institutos e normas do direito administrativo e, também, de prerrogativas e decisões. Por vezes, de modo errôneo, se invoca o atendimento do interesse público com o sentido de atendimento de interesse fazendário ou para justificar decisões arbitrárias. Referido princípio direciona a atividade da Administração no sentido da realização do interesse da coletividade e não de interesses fazendários, das autoridades, dos partidos políticos. Assim, a finalidade da atuação da Administração situa-se no atendimento do interesse público e o desvirtuamento dessa finalidade suscita o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade (MEDAUAR, 2018, p.128/129).

## **2.2. DOS PODERES DA ADMINISTRAÇÃO E DOS ADMINISTRADORES**

Antes de adentrar no poder de polícia em si, tem-se por necessário deixar claro que esse poder está dentre os vários poderes da administração.

A doutrina enumera diversos poderes. Dentre eles podemos citar: poder vinculado e poder discricionário; poder regulamentar; poder hierárquico; poder disciplinar; e poder de polícia.

O que mais interessa para o trabalho é o poder de polícia, o qual será mais tratado, pois é o objeto principal que será aqui abordado.

Juntamente com os poderes da administração, temos os poderes dos administradores, o qual, se mal usado, poderá ensejar o abuso de poder. Além de poderes, os administradores possuem deveres a cumprir.

### **2.3. HISTÓRIA E CONCEITO DO PODER DE POLÍCIA**

Um ponto importante no estudo é a definição a palavra polícia no direito administrativo.

Guimarães (2004) define a palavra polícia como sendo:

Órgão do Poder Público incumbido de garantir, manter, restaurar a ordem e a segurança públicas; zelar pela tranqüilidade dos cidadãos; pela proteção dos bens públicos e particulares; prevenir as contravenções e violações da lei Penal e auxiliar a Justiça. A que vem do latim 'politia' e do grego 'politea', ligada como o termo política, ao vocábulo 'polis'. (GUIMARÃES, 2004, p. 431).

Poder de polícia é o poder de fiscalização administrativa conferido a determinadas pessoas autorizadas pelo Poder Público a exercerem a limitação de direitos e garantias individuais relativamente à liberdade e à propriedade, em detrimento ao interesse público primário.

Classicamente o poder de polícia é a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Modernamente, posição inclusive adotada 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 (Di Pietro).

Pode-se dizer que o chamado interesse público tem ligação com diversos setores da sociedade, tais como a segurança, moralidade, saúde, propriedade, ordem social, educação, dentre outros. Com isso, nasce às diversas polícias administrativas, a exemplo da polícia florestal, polícia de trânsito, polícia de segurança pública etc.

Vejamos aqui alguns conceitos de renomados doutrinadores sobre o poder de polícia.

Para Cavalcanti (1956 v. 3:6 apud Di Pietro, 2010: p.114): “o poder de polícia constitui um meio de assegurar os direitos individuais porventura ameaçados pelo exercício ilimitado, sem disciplina normativa dos direitos individuais por parte de todos”.

Para Meireles (2014, p.152), “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.”.

Meireles (2014), com o uso de palavras menos técnicas, descreve o poder de polícia como:

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. (MEIRELES, 2014, p.153).

Caetano (1990), em sua obra Manual de Direito Administrativo, ressalta que poder de polícia nada mais é que o modo de atuar da autoridade administrativa, que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, cujo objetivo seria evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir.

Para Marinela (2015):

É um instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar, restringir, frenar o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse da coletividade. (MARINELA, 2015, p.269).

No direito brasileiro o conceito de poder de polícia pode ser extraído do art. 78 do Código Tributário Nacional, senão vejamos:

**Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou 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. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966).

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

Como todo trabalho, não há como fugir da evolução de um determinado tema. Diferente não é o caso do poder de polícia.

Medauar (2018) nos lembra que:

Nos ensinamentos de Caio Tácito a expressão poder de polícia 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. Em 1915, Ruy Barbosa utiliza pela primeira vez a expressão "poder de polícia" em parecer da época. Em 1918, Aurelino Leal publica o livro *Polícia e poder de polícia* consagrando-se o uso da expressão no direito brasileiro. (MEDAUAR, 2018, p. 334).

A palavra tem origem do grego *politeia*, como também do latim *politia*, agregados à expressão política, ao vocábulo polis sendo utilizado para designar todas as gerências da atividade cidade-estado.

Em síntese, no conhecido Estado de Polícia, o *jus politiae* compreendia uma série de normas postas pelo príncipe e que se colocavam fora do alcance dos tribunais.

Com o Estado Direito, inaugura-se nova fase em que já não se aceita a ideia de se existirem leis a que o próprio príncipe não se submetia. Um dos princípios básicos do Estado de Direito é precisamente o da legalidade, em consonância com o qual o próprio Estado se submete às leis por ele mesmo postas.

Para Carvalho Filho (2010, p. 82), 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 primeiro estágio, o Estado de Direito desenvolveu-se com base em princípios do liberalismo, em que a preocupação era de se assegurar aos indivíduos

direitos, dentre os quais a liberdade. Consequentemente, tudo que fosse contrário à liberdade, deveria ter um caráter excepcional.

Como regra havia o exercício dos direitos individuais, amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transpostos para as Constituições; a atuação estatal constituía exceção, a qual apenas poderia limitar um exercício de direito individual quando fosse para assegurar a ordem pública.

A polícia administrativa era essencialmente uma polícia de segurança.

Outro momento surge quando o Estado liberal inicia sua transformação em Estado Intervencionista, sendo que sua atuação não se limita à segurança e passa a observar a ordem econômica e social.

Antes mesmo de iniciar o século XX, os autores dão início a uma tese denominada polícia geral, que diz respeito à segurança pública, e em polícias especiais, que atuam nos mais variados setores da atividade dos particulares.

Segundo Di Pietro (2008), o crescimento do poder de polícia deu-se em dois sentidos:

de um lado, passou a atuar em setores não relacionados com a segurança, atingindo as relações entre particulares, anteriormente fora de alcance do Estado; o próprio conceito de ordem pública, antes concernente apenas à segurança, passou a abranger a ordem econômica e social, com medidas relativas às relações de emprego, ao mercado de produtos de primeira necessidade, ao exercício das profissões, às comunicações, aos espetáculos públicos, ao médio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico nacional, à saúde e tantas outras; de outro lado, passou a possibilitar a imposição de obrigações de fazer, como o cultivo da terra, o aproveitamento do solo, a venda de produtos; a polícia tradicional limitava-se a impor obrigações de não fazer. Para alguns autores, essas medidas escapam ao poder de polícia e se apresentam como novo instrumento de que o Estado dispõe para intervir na propriedade, com vista a assegurar o bem comum, como base no princípio da função social da propriedade. (DI PIETRO (2008, p.107).

De forma ou outras, queira sim queira não, em verdade, o indivíduo que o cumpre está sempre diante de uma inexorável limitação em sua liberdade, em benefício do interesse público.

## **2.4 PODER DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA**

A definição de Polícia Judiciária nada mais é do que uma atividade desenvolvida por órgãos de segurança, como por exemplo, a polícia civil ou militar,



cuja função é de reprimir a atividade de delinquentes, através da instrução policial criminal e captura de infratores da lei penal, tendo como traçado característico o cunho ostensivo e repressivo, que incide sobre pessoas.

A polícia judiciária tem por finalidade o auxílio do Poder Judiciário na aplicação da lei penal ao caso concreto, fazendo valer a função jurisdicional. Nada mais é, pois, do que a objetividade da investigação criminal de delitos cometidos por infratores da lei.

A polícia Administrativa, por sua vez, possui uma atividade Administrativa, que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa, como as ações preventivas para evitar futuros danos que poderiam ser causados pela persistência de um comportamento irregular de um determinado indivíduo.

A manifestação da polícia administrativa se dá com o comportamento antissocial dos indivíduos, cabendo a ela reprimir tal comportamento para que o indivíduo possa viver mais, sem se prejudicar ou causar danos graves a outros, fazendo todo possível para todos os direitos constitucionais não sejam violados.

Tem por objetivo a manutenção na íntegra da ordem pública em geral, impedindo, preventivamente, possíveis infrações penais.

A polícia administrativa age tanto de forma preventiva (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como também de forma repressiva (como, por exemplo, quando apreende a arma utilizada indevidamente ou licença do motorista infrator). Observa-se, portanto, que em ambas as hipóteses trazidas, a polícia administrativa age na tentativa de impedir que o comportamento do indivíduo cause prejuízos maiores à coletividade, o que induz-nos a crer que a polícia administrativa é preventiva.

#### **2.4.1 Diferença entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária**

O poder de polícia exercido pelo Estado incide em duas dimensões: administrativa e judiciária.

A principal diferença entre ambas que se costuma apontar está no caráter: preventivo da polícia administrativa; repressivo na polícia judiciária. Na primeira tem-se por objetivo impedir as ações antissociais, ao passo que na segunda é punir os infratores da lei penal.

Tal distinção, não é, pois, absoluta. Isto porque a polícia administrativa pode agir tanto de forma preventiva como repressiva. Não obstante, pode-se se dizer que em ambos os casos ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade. De certo, é correto afirmar o caráter preventivo da polícia administrativa.

Nas palavras de Di Pietro (2008):

A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração. (DI PIETRO, 2008, p. 109).

Ainda, falta precisão ao critério, porque também é correto afirmar que a polícia judiciária, embora possua caráter repressivo, em relação ao indivíduo infrator da lei penal, também tem caráter preventivo em relação ao interesse geral, pois, punindo-se, tenta evitar que haja nova incidência da infração penal.

A polícia administrativa é regida pelo Direito Administrativo, a qual incide sobre bens, direitos ou atividades, ao passo que a polícia judiciária é regida pelo Direito Processual Penal, a qual, por sua vez, incide sobre pessoas.

Conforme Lazzarini (2000, apud DI PIETRO, 2008):

a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age. A primeira se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas. (LAZZARINI, 2000, apud DI PIETRO, 2008, p. 109).

Outra diferença, segundo Di Pietro, é que a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os

que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social. (DI PIETRO, 2008, p. 109).

Assim compreendemos que a principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. A primeira terá por objetivo impedir as ações antissociais, e a segunda, punir os infratores da lei penal.

## **2.5 MEIOS DE ATUAÇÃO, RAZÕES, FINALIDADE, FUNDAMENTO, OBJETO, CARACTERÍSTICAS E LIMITES**

Segundo a doutrina, o Estado utiliza de meios para o exercício do poder de polícia. Nesse diapasão, segundo palavras de Di Pietro, podemos citar:

1. atos normativos em geral, a saber: pela lei, criam-se limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções; 2. atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventiva (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei. (DI PIETRO, 2008, p. 110).

O fundamento para o exercício do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular. Não deve ser confundido com a atuação do Poder Público, que é aplicável ao usuário de serviços públicos.

A Administração possui estrita supremacia sobre seus administrados, devendo sua intervenção sempre se nortear diante do interesse da coletividade.

O Poder de Polícia tem por finalidade a proteção dos interesses coletivos, demonstrando estrita ligação com o fundamento de poder.

Quanto ao objeto, é certo que toda atividade individual pode afetar toda uma coletividade ou até mesmo da segurança da nação. Com isso, nasce a necessidade de controle, regulamentação e contenção pelo poder público, através dos meios de atuação já estudado.

No tocante às características do poder de polícia, são elas:

a) Vinculariedade: isto é, a Administração deverá agir conforme os limites estabelecidos em lei, sem qualquer possibilidade de opção, tal como ocorre com o alvará de licença;

b) Discricionariedade: a lei deixa certa margem de liberdade de apreciação quanto ao motivo ou o objeto, devendo a Administração decidir qual o melhor momento de agir, o meio de ação adequado, qual a sanção cabível prevista na norma, como no alvará de autorização;

c) Autoexecutoriedade: é ato de agir da Administração com os próprios meios, executando suas decisões sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Compele a Administração materialmente o administrado, por meios diretos de coação, a exemplo quando dissolve uma reunião, apreende mercadorias, interdita um estabelecimento;

d) Coercibilidade: trata-se de uma imposição coativa das medidas adotadas pela Administração;

d) Indelegabilidade: atividade típica estatal, sendo que somente o Estado pode exercer, envolvendo o exercício de prerrogativas próprias do poder público, como repressão, que não podem ser exercida por um particular, exceto quando este esteja investido legalmente por via de cargo público.

Deve-se tomar cuidado com a autoexecutoriedade. Para Di Pietro (2008), a autoexecutoriedade não está presente em todas as medidas de polícia. Veja-se as palavras da estudiosa:

Para que a Administração possa se utilizar dessa faculdade, é necessário que a lei a autorize expressamente, ou que se trate de medida urgente, sem a qual poderá ser ocasionado prejuízo maior para o interesse público. No primeiro caso, a medida deve ser adotada em consonância com o procedimento legal, assegurando-se ao interessado o direito de defesa, previsto expressamente no artigo 5º, inciso LV, da Constituição. No segundo caso, a própria urgência da medida dispensa a observância de procedimento especial, o que não autoriza a Administração a agir arbitrariamente ou a exceder-se no emprego da força, sob pena de responder civilmente o Estado pelos danos causados (cf. art. 37, § 6º, da Constituição), sem prejuízo da responsabilidade criminal, civil e administrativa dos servidores envolvidos. (DI PIETRO, 2008, p. 111).

O assunto quanto às características (ou atributos) tem divergência doutrinária no que diz respeito à terminologia e enumeração. Para alguns são características do poder de polícia: a discricionariedade e a autoexecutoriedade, ao passo que para outros são os dois já mencionados e a coercibilidade.

Como todo ato administrativo, a medida de polícia esbarra principalmente nas limitações impostas pela lei, quanto à competência e a forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei.

No que diz respeito ao objeto, isto é, quanto ao meio de ação, a autoridade sobre limitações, mesmo quando a lei dê várias alternativas possíveis. Neste caso, há que valer do princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, ou seja, o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger, pois sua finalidade precípua não é esmagar os direitos individuais, mas sim assegurar o seu exercício, não deixando-se esquecer do bem-estar da coletividade.

Di Pietro (2008, p. 112) nos ensina que:

O critério é útil apenas na medida em que demonstra a diferença entre poder de polícia e serviço público. Mas tem-se que levar em conta que, a que se qualificar o serviço público como atividade positiva, está-se considerando a posição da Administração: ela desenvolve uma atividade que vai trazer um acréscimo aos indivíduos, isoladamente ou em conjunto; no poder de polícia, o aspecto negativo diz respeito ao particular frente à Administração: ele sofrerá um limite em sua liberdade de atuação, imposto pela Administração.

Sabe-se que há autores que mencionam ditames a serem seguidos pela polícia administrativa de forma a não extirpar os direitos individuais: a) da necessidade, a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbação ao interesse público; b) da proporcionalidade, já referida anteriormente, que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado; c) da eficácia, no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.

Diante de tais considerações, percebe-se que os meios de coação só devem ser colocados em jogo quando inexistentes outros meios capazes de alcançar o mesmo resultado almejado, os quais ficam vedados quando revestidos de desproporcionalidade ou excessividade em relação ao interesse público tutelado pela Constituição e pela Lei.

## 2.6 USO E ABUSO DO PODER DE POLÍCIA

Não obstante estar à disposição do administrador público municipal os mecanismos do poder de polícia, estes devem ser usados com cautela e sempre pautando-se na legalidade.

Seu uso de forma inadequada poderá ensejar o abuso de poder por parte do administrador. Desse modo, um mecanismo que veio para auxiliar o administrador poderá se tornar um grande problema.

Lecionando sobre o tema, Marinela (2015, p. 278):

Usar normalmente o poder é uma prerrogativa, é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público, devendo ser utilizado sempre em benefício da coletividade administrativa. Entretanto, nem sempre o administrador utiliza adequadamente esse instrumento, caracterizando o que se denomina abuso de poder. Abuso de poder é o fenômeno que se verifica sempre que uma autoridade ou um agente público pratica um ato, ultrapassando os limites das suas atribuições ou competências, ou se desvia das finalidades administrativas definidas pela lei. Alerta-se que o administrador se sujeita aos parâmetros legais, o que significa que a conduta abusiva não merece ser acolhida no mundo jurídico, devendo ser corrigida, seja pela própria Administração Pública, seja pelo Poder Judiciário. É possível o reconhecimento do abuso de poder, tanto na conduta comissiva do agente público, é dizer, no fazer do administrador, quando não deveria ter feito, como também na conduta omissiva, ou melhor, no não fazer, quando existia o dever de agir. Em ambos os casos, o ato é arbitrário, ilícito e nulo, retirando-se a legitimidade da conduta do administrador, colocando-o na ilegalidade e, até mesmo, no crime de abuso de autoridade, conforme o caso.

O abuso de poder ocorre como excesso ou desvio de finalidade. O excesso ocorre, mormente, quando o administrador exorbita suas faculdades conferidas pela lei.

O desvio, por sua vez, ocorre quando o administrador pratica determinado ato com norte que vai de encontro com o interesse público, ou seja, a finalidade do ato não é alcançar o bem pública, mas sim seu interesse pessoal.

Nas palavras de Marinela (2015, p. 279):

Tal abuso poderá ser verificado quando o agente atua fora dos limites de sua competência, isto é, quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas faculdades administrativas, ultrapassando os limites legais, o que se denomina excesso de poder. Esse vício pode atingir a competência de outro agente, quando ele assume competências que a lei não lhe atribuiu. Outra forma de manifestação de abuso de poder ocorre quando o agente público, embora

dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo, caracterizando-se o desvio de finalidade. A doutrina utiliza duas terminologias: desvio de poder ou de finalidade, sendo que essa última é a terminologia utilizada pela Lei n. 4.717/65, que cuida da ação popular em seu art. 2º, parágrafo único, alínea “ e”.

Tais abusos cometidos pelos administradores se revestem de ilegalidade e vai de encontro com a legislação. Para compelir tais condutas, sejam elas comissivas ou omissivas, existem os denominados remédios constitucionais para afastar o ato abusivo. São eles: mandado de segurança; ação popular; mandado de injunção; representação; medidas decorrentes de atos de improbidade etc.

Sobre o assunto, são as palavras de Marinela (2015, p. 280):

Para impedir os abusos praticados pelas autoridades públicas, sejam administradores, julgadores ou legisladores, o texto constitucional definiu alguns instrumentos como remédios constitucionais: o mandado de segurança, com fundamento no art. 5º, LXIX, da CF, regulamentado pela Lei n. 12.016/2009; a ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da CF e na Lei n. 4.717/65; e o mandado de injunção, instituído no art. 5º, LXXI, da CF e regulamentado pela Lei n. 13.300/2016; além do direito de representação contra abusos de autoridade, definido no mesmo art. 5º, XXXIV, “ a”, da CF; os crimes de abuso de autoridade, delineados na Lei n. 4.898/65; e as medidas decorrentes de atos de improbidade, constantes no art. 37, § 4º, também do texto constitucional, e na Lei n. 8.429/92.

Percebe-se que o administrador, seja ele municipal ou da administração em geral, não está livre para atuar da forma que lhe convier. Deve ter em mente a legalidade a ser seguida, de modo a evitar o uso abusivo do poder que lhe foi conferido.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

A partir dos objetivos estabelecidos, a pesquisa estruturou-se com base em pesquisa qualitativa descritiva, utilizando uma abordagem qualitativa e bibliográfica, que é apropriada para o estudo, por que através da pesquisa é possível aprofundar ainda mais a investigação e assim chegar às respostas dos objetivos propostos.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

Foi utilizada também a pesquisa bibliográfica para um melhor aprofundamento dos conteúdos, conseguindo assim alcançar a todos os objetivos propostos da melhor maneira possível a respeito do tema.

#### **3.2 Caracterização da organização, setor ou área**

O estudo foi realizado no município de Unaí – MG, o qual tratou de analisar a importância do Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal de todo e qualquer município.

#### **3.3 Amostra**

A amostra do presente trabalho é a administração pública municipal de uma forma abrangente, visto que as regras pesquisadas sobre o Poder de Polícia são aplicadas e devem ser observadas por todos os Administradores de todos os municípios, sem exceção.

Deste modo, em razão do trabalho não conter estudo de caso, mas tão somente pesquisa bibliográfica, não haverá a indicação de população.

#### **3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

O instrumento de pesquisa utilizado foi à realização de pesquisas bibliográficas, em diversos livros, na rede mundial de computadores e artigos que tratam sobre o assunto abordado no presente trabalho.



### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

A coleta de dados foi realizada de forma qualitativa, a partir de pesquisas na rede mundial de computadores e de artigos a respeito do assunto abordado, além da utilização de manuais nas áreas de Direito Administrativo e Direito Tributário.

Todas as pesquisas realizadas na rede mundial de computadores tiveram como base as palavras-chaves incluídas no resumo do trabalho, sendo incluído filtro de pesquisa por textos e artigos de língua portuguesa.

É importante mencionar que foram realizadas também pesquisas no *Scientific Electronic Library Online-SciELO*, as quais foram associadas aos demais materiais levantados, sendo todos analisados, realizada minuciosa leitura e, só a partir de então, iniciou-se a confecção do presente trabalho.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A literatura colacionada em todo o corpo do texto do presente trabalho comprova a tese levantada de que o Poder de Polícia é um mecanismo passível de uso pela Administração Pública em especial a Municipal, que é a esfera que foi escolhida para ser abordada.

Nesse sentido o doutrinador Di Pietro (2008) entende que o poder de polícia é a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Modernamente, posição inclusive adotada 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.

De forma não diferente, a doutrinadora Marinela (2015) define o poder de polícia como sendo um instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar, restringir, frenar o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse da coletividade.

Portanto, todas as pesquisas bibliográficas realizadas para a confecção e conclusão do presente trabalho apontam para a importância do Poder de Polícia e a indispensável necessidade de se observar esse poder para que haja uma Administração pautada dentro da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência

Mas não deve se esquecer que, apesar dos mecanismos à disposição do administrador, estes possuem limites. Esses limites, se extrapolados, dão guarida ao denominado abuso de poder, por ferir de morte a legalidade, podendo, inclusive, ser objeto de questionamento por meio de remédios previstos constitucionalmente como via de consequência.

Enfim, o poder de polícia está previsto na legislação brasileira, conforme extensamente aqui apresentado, mas deve ser pautado na estrita legalidade. A própria literatura até então trazida vai ao encontro dos argumentos do trabalho. São ótimas ferramentas, mas devem ser utilizadas com o devido respaldo legal.

## 5 CONCLUSÃO

Como podemos ver, o poder de polícia se reveste de grande importância na atuação para buscar a paz social e o bem-estar da coletividade, impondo medidas coercitivas nas atividades do particular.

Em que pese tal mister atribuído à Administração, deve-se lembrar sempre dos limites que são impostos ao administrador, de forma a evitar abusos.

Pode-se concluir que o poder de polícia como mecanismo passível de uso está nas mãos da Administração Pública para que possa estar preservando o interesse da sociedade em favor dos seus administrados. É possível ver que a atuação do poder de polícia possui larga margem de opções, de acordo com sua oportunidade e conveniência, mas deverá se ater ao cumprimento do que diz a lei, podendo sua atuação se tornar um sério abuso de poder. Inclusive, poderá ser objeto de controle.

Espera-se que o presente trabalho tenha atingido seu objetivo, que nada mais é do que demonstrar algumas peculiaridades do Poder de Polícia como mecanismo passível de uso pela Administração Pública Municipal, sem, contudo, esgotar o tema, pois seriam necessários milhares de linhas para tanto, o que tornaria o texto extenso e cansativo.

## REFERÊNCIA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Código Tributário Nacional. 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. **República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22 mai. 2019.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª. ed. 3ª Reimpressão, Tomo II, Coimbra: Almedina, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2018

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 9ª. Ed. São Paulo: Manole, 2014.

CRETELLA JÚNIOR. José. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GABARDO, Emerson. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2359-56392017000200095&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000200095&lang=pt). Acesso em: 18/05/2019.

Mazza, Alexandre. **Manual de direito administrativo** – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEDAUAR, Odete .**Direito Administrativo moderno**. 21<sup>a</sup>. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 9<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.