

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Administração (ADM)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Especialização em Gestão Pública Municipal

FÁBIO GUAZZELLI

PODER DE POLÍCIA
PRERROGATIVA DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E LIMITES DE ATUAÇÃO

Brasília – DF

2026

FÁBIO GUAZZELLI

PODER DE POLÍCIA
PRERROGATIVA DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E LIMITES DE ATUAÇÃO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração e ao PPGA da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): **Professora Gianinni Martins Pereira Cirne**

FÁBIO GUAZZELLI

PODER DE POLÍCIA – PRERROGATIVA DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E LIMITES DE ATUAÇÃO

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª **Gianinni Martins Pereira Cirne**

PPGA/FACE/UnB

Orientador(a)

_____

Prof. **Ms. Adailson de Araújo**

PPGA/FACE/UnB

Membro Externo

Brasília (DF)

2026

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, que me permitiu alcançar meus objetivos ao longo de toda a minha trajetória acadêmica.

Aos meus pais e irmã, que me incentivaram nos momentos difíceis e durante a realização do curso.

Aos professores da instituição e, em especial, à minha orientadora, pelo zeloso desempenho da função, com dedicação e amizade.

Aos meus colegas de turma, por compartilharem comigo tantos momentos de descobertas e aprendizado e por todo o companheirismo ao longo deste percurso.

RESUMO

Este artigo discute aspectos relevantes do Poder de Polícia da Administração Pública em âmbito municipal, examinando sua atuação na sociedade contemporânea, incluindo os limites da atuação estatal, que funciona como contrapeso nas questões sociais garantidoras de direitos. O objetivo principal da pesquisa é apresentar os principais tópicos do controle da Administração Pública com a prerrogativa municipal do Poder de Polícia, em prol do bem-estar coletivo. Foi realizada uma exposição das noções introdutórias da Administração Pública, contemplando descrição da evolução do Poder de Polícia, definindo conceitos, características, fundamentação legal e seus princípios norteadores. Por fim, foram apresentadas restrições impostas a este Poder Administrativo, como meio da efetividade do interesse coletivo.

Palavras-chave: Administração Pública; Interesse Coletivo; Limitação; Poder de Polícia; Princípios.

ABSTRACT

This article discusses relevant aspects of the Public Administration's police power at the municipal level, examining its role in contemporary society—including the limits of state action, which serves as a counterbalance in social matters involving the guarantee of rights. The research primarily aims to outline key topics regarding the oversight of Public Administration in the exercise of this municipal police power, with a view to the collective well-being. It presents introductory concepts of Public Administration, describing the evolution of police power and defining its concepts, characteristics, legal basis, and guiding principles. Finally, it addresses the restrictions imposed on this administrative power as a means of ensuring the effectiveness of the collective interest.

Keywords: Public Administration; Collective Interest; Limitation; Police Power; Principles.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. REFERENCIAL TEÓRICO
   2.1. Conceito de Poder de Polícia
3. A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PODER DE POLÍCIA
4. AS ESPÉCIES DE PODER DE POLÍCIA: ADMINISTRATIVO E JUDICIÁRIO
   4.1 O Poder de Polícia Administrativa:
   4.2 O Poder de Polícia Judiciária:
5. CARACTERÍSTICAS DO PODER DE POLÍCIA:
6. ATRIBUTOS:
   6.1 Discricionariedade
   6.2 Autoexecutoriedade
   6.3 Coercibilidade
7. MEIOS DE ATUAÇÃO:
8. LIMITAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
   8.1 Abuso de Poder
9. SANÇÕES:
10. LIMITAÇÕES DA PESQUISA:
11. CONSIDERAÇÕES FINAIS:
12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

PODER DE POLÍCIA – PRERROGATIVA DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E LIMITES DE ATUAÇÃO

Autor: Fábio Guazzelli
Nº Matrícula UnB: 251208975
Orientador(a): Gianinni Martins Pereira Cirne
Instituição: Universidade de Brasília

1. INTRODUÇÃO:

A Administração Pública, em sentido amplo, significa a realização de atividades ou trabalhos que a pessoa física ou jurídica desenvolve, por si ou por outrem, para adquirir, conservar, gozar e reaver de quem injustamente os detenha, os bens, direitos e interesses de sua esfera jurídica. A sua prestação de serviços visa o interesse e satisfação de direitos coletivos, seguindo preceitos legais e éticos.

Da vivência em coletividade, surgem os interesses individuais e os conflitos sociais, derivados da efetividade do interesse público. Em razão das transformações sociais, houve a necessidade de criação de normas legais direcionadas ao interesse coletivo, sendo aplicadas sanções para a manutenção do bem-estar social. Deste processo, a Administração Pública realiza o aprimoramento de serviços e atividades de responsabilidade do Município.

Os bens, direitos e interesses do Estado têm sofrido alterações no âmbito do Direito Municipal. À medida que a institucionalização do Estado vai se estendendo para abranger setores da atividade reservada aos indivíduos, como pessoas físicas ou jurídicas, a administração pública vai aumentando sua área de atuação. O Estado deixou de ser somente garantidor da ordem e da defesa externa do país, tendo cada vez mais, a responsabilidade de fiscalizar os interesses coletivos, em destaque para os direitos individuais.

Da síntese dos conceitos de Administração Pública, verifica-se que o conjunto de serviços públicos tem por objeto, as necessidades e os interesses

coletivos do Estado. Portanto, neste viés, a finalidade do Estado é realizar o equilíbrio entre o interesse social e o interesse individual, sendo de observância obrigatória, o princípio da Supremacia do Interesse Coletivo sobre o Particular, do qual por meio do Poder de Polícia Administrativo, é atribuição que possibilita à Administração, restringir direitos individuais opostos ao bem-estar social ou à evolução, bem como à própria segurança pública.

O presente artigo tem como objetivo, apresentar os principais tópicos do controle da Administração Pública com a prerrogativa municipal do Poder de Polícia, conceituando suas espécies, características, princípios e limitação, cuja abordagem metodológica é de natureza qualitativa, por entendê-la como um instrumento de análise do tema pesquisado. Ainda nessa toada, em um segundo momento, torna-se necessário o questionamento: Quais os limites de atuação dessa prerrogativa, frente às liberdades individuais e coletivas na sociedade?

Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica, de método dedutivo, de caráter exploratório e descritivo, apresentando os benefícios do poder de polícia para o bem-estar coletivo em sociedade, sendo observados os limites de atuação deste instituto pela Administração Pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA:

O Estado brasileiro, tradicionalmente instituído nos moldes burocráticos da administração pública, e acompanhando o fenômeno da globalização, aliado a diversas inovações tecnológicas, deu passos no sentido de voltar seus esforços para o atendimento de demandas sociais, o que, consequentemente, começou a ser questionado em sua prerrogativa de utilizar o Poder de Polícia, visto que enquanto as demandas sociais aumentavam, o poder do governo diminuía de forma gradativa.

O Poder de Polícia se constitui em uma faculdade, no qual a

Administração Pública condiciona e restringe o uso e gozo de bens, atividades ou direitos individuais, em benefício coletivo da sociedade, ou dos próprios interesses do Estado, conforme ensina MEIRELLES (2001).

Em uma seara mais técnica, podemos dizer que o Poder de Polícia se constitui de um mecanismo de controle de que dispõe a Administração Pública para conter abusos do direito individual. Nesse viés, o mecanismo pertencente ao Estado, tem o condão de restringir atividades particulares que se revelem contrárias, de forma nociva ou inconveniente com o bem-estar social ou ao seu desenvolvimento.

O Poder de Polícia é, portanto, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor dos interesses coletivos (públicos), direitos e liberdades individuais. Nas palavras de Thomas Cooley MEIRELLES (2002): "o Poder de Polícia *(police power),* em seu sentido amplo, compreende um sistema total de regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública, senão também, estabelecer para a vida de relação dos cidadãos, aquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança, que se supõem necessárias para evitar conflitos de direitos e para garantir o gozo ininterrupto de seu próprio direito até onde for compatível com o direito dos demais".

Nessa mesma toada, ensina DI PIETRO (2010) "[...] 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".

Esse instituto, tem destaque no artigo 78 do Código Tributário Nacional, in verbis: *"Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à*

propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

Por fim, verifica-se que o Poder de Polícia, é instrumento essencial, por meio do qual o Estado regula as atividades praticadas por particulares, visando assegurar a preservação dos interesses da coletividade, atendendo o princípio da supremacia do interesse público.

3. A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PODER DE POLÍCIA:

O poder de polícia, conforme nos ensina MEIRELLES (2026) tem origem nas antigas cidades gregas da antiguidade *(pólis),* onde a vigilância era necessária para o controle social. Nas cidades romanas, o mesmo controle se desenvolveu, sob a denominação de *politeia*, do qual originou o vocábulo *polícia.*

A origem do poder de polícia, bem como os seus pressupostos de natureza filosófica, se destina a possibilitar a atuação do Estado Democrático de Direito, sendo que esta ferramenta não se prende apenas ao aspecto punitivo, mas também ao preventivo, que estabelece ações de gestão de interesse público, atribuídas à Administração Pública.

Ao longo da Idade Média, o poder ou *jus politiae* era de responsabilidade do príncipe, que possuía a competência para determinar, quanto necessário, a adequada ordem social sujeita ao Estado, em oposição à boa ordem de cunho moral e religioso, que cabia exclusivamente à autoridade eclesiástica.

Na fase inicial da Idade Moderna, onde ocorreu o auge do poder de polícia, foi estabelecido que toda a função pública interna constituída tinha a opção de reger tudo que estava submetido ao controle do Estado. Já nos meados do século XVIII, a polícia define a atuação do poder público interno, abrindo margem ideia de "Administração Pública". A época da Revolução Francesa a ideia de "polícia" se concentrava nas convicções acerca da valorização dos direitos individuais e dos ideais de Estado de direito e Estado liberal. Assim, de início o termo "polícia administrativa" surge na França, em

oposição à polícia judiciária.

Na visão de conceito clássico do poder de polícia, de DI PIETRO (2014), o poder de polícia é compreendido como um poder: “[...] 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”.

Nos Estado Unidos, o termo “poder de polícia”, foi utilizado pela primeira vez, durante a Suprema Corte Americana, durante o julgamento do caso Brown x Maryland, de 1827, que referenciava aos Estado-Membros de editar leis condicionantes de direitos, em prol da efetividade da garantia do interesse coletivo.

Já no ordenamento jurídico pátrio, a utilização do termo, serviu para conceituar um limite aos poderes da Administração Pública, bem como, impor limites aos interesses públicos. No Brasil, a adoção do modelo da legislação portuguesa, passou a adotar atividades como “polícia” e “judicatura”, que se complementavam entre si. Somente em 1842, as atuações da polícia administrativa e judiciária, que estavam sob a gestão do Ministro da Justiça, foram regulamentadas.

Em 1871 foi promulgada a Lei nº 2.033, do qual separou as competências da justiça e da polícia, sendo primordial para a manutenção da prerrogativa do poder estatal.

Assim, “o poder de polícia surge da necessidade do Estado que [...] busca não só preservar a ordem política senão também estabelecer para a vida de relações dos cidadãos aquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança que se supõem necessárias para evitar conflito de direitos e para garantir a cada um gozo ininterrupto de ser próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito dos demais”. MEIRELLES (2016)

No âmbito municipal o poder de polícia incide sobre todos os assuntos de interesse local, especialmente sobre as atividades urbanas que afetam a vida

da cidade, conferindo ao Município competência privativa para legislar e atuar, fundamentado pelo artigo 30 da Constituição Federal de 1988.

4. AS ESPÉCIES DE PODER DE POLÍCIA: ADMINISTRATIVO E JUDICIÁRIO

Após as considerações e definições (doutrinárias e legais) do poder de polícia, resta oportuno realizar a descrição acerca da distinção entre a polícia administrativa e a polícia judiciária. Dessa forma, a seguir são instituídos os principais requisitos conceituais e a preponderância de cada espécie.

4.1 O Poder de Polícia Administrativa:

O poder de polícia Administrativa recai sobre as funções, bens ou direitos que sejam individuais. A manutenção da ordem pública é dever da Administração, do qual busca a manutenção da ordem social geral, realizando de forma preventiva, eventuais violações às leis, inexistindo qualquer forma de punição penal que acarrete a privação de liberdade do indivíduo. Como por exemplo, a fiscalização exercida pelo Departamento de Trânsito (DETRAN) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

A atuação da polícia administrativa pode ser avaliada tanto de forma preventiva, como repressiva, contudo, independentemente da forma, a finalidade é sempre obstruir a conduta danosa do indivíduo perante a coletividade. Tal prerrogativa é exteriorizada por meio dos chamados “atos normativos”, definidos e específicos, através de:

a) atos normativos e de abrangência geral, assim, pela lei constituem-se as restrições administrativas à atuação dos direitos e das ações individuais, podendo ocorrer por decretos, resoluções, portarias e instruções;

b) dos atos administrativos e de procedimentos materiais para aplicação da lei ao caso concreto, através da inserção de medidas com caráter dual

(repressivo e preventivo), todas com o escopo de obrigar o infrator ao fiel cumprimento da lei.

A polícia administrativa tem por objetivo último atentar-se à consequência da conduta do indivíduo na sociedade, salvaguardando, assim, a cada cidadão a qualidade de sobrevivência, sem que estes violem direitos ou causem lesões a outros indivíduos. Assim cita MAZZA (2015) evidencia que a polícia administrativa: [...] tem caráter predominantemente preventivo, atuando antes da infração ocorrer, para evitá-la, submetendo-se essencialmente às regras do Direito Administrativo. No Brasil, a polícia administrativa é associada ao chamado “policiamento ostensivo”, sendo realizada pela Polícia Militar.

Portanto, a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (orientando os comerciantes sobre o risco de expor a venda produtos deteriorados ou impróprios para o consumo), como pode agir repressivamente (apreendendo os produtos vencidos dos estabelecimentos comerciais).

4.2 O Poder de Polícia Judiciária:

A função da Polícia Judiciária é exercida por organismos de natureza repressiva e ostensiva, com o objetivo de limitar a atividade de indivíduos infratores, utilizando-se da instrução policial criminal e da lei penal. Ela recai sobre órgãos especializados, entre eles a polícia civil e a polícia militar.

A Polícia Judiciária auxilia o Poder Judiciário, no momento de aplicar a lei ao caso concreto, com o fim da efetiva execução de sua função jurisdicional. Neste viés, a polícia judiciária pode aplicar sanção que resulte em detenção ou reclusão ao cidadão.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 144, estabelece que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida na prática, através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Destaca-se que às Polícias Civis compete o exercício

da polícia judiciária nos Estados, enquanto à Polícia Militar incumbe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, além da polícia administrativa, aplicando esta última no momento de imposição de multa de trânsito ou apreensão de mercadorias irregulares.

Nesse sentindo, a polícia judiciária age, em regra, de forma repressiva quando controla, persegue indivíduos infratores ou por meio da realização de prisões de indivíduos praticantes de delitos penais. Já a atuação preventiva da polícia judiciária consiste no exercício da fiscalização policial de rotina em localidade de risco ou realiza prisões como medidas de prevenção, para evitar eventuais práticas nocivas à sociedade. Portanto, o meio de distinção entre o poder de polícia administrativa e o poder de polícia judiciária está calcado em que a primeira age de forma preventiva diante dos fatos que acontecem, que, mesmos lícitos, podem ser objeto de restrição. Já a polícia judiciária, é aquela que instrui o Judiciário na apuração de eventos tipificados penalmente, provando a autoria, seus motivos etc.

Para MEDAUAR (2004) a polícia administrativa ou poder de polícia restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo. Diversamente, a polícia judiciária visa a impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento; a polícia judiciária auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos.

5. CARACTERÍSTICAS DO PODER DE POLÍCIA:

O poder de polícia decorre de uma obrigação de não fazer pela Administração Pública, isto é, ela se utiliza desta prerrogativa para coibir qualquer ato em que ocorra dano à sociedade. Para isso a Administração pode se municiar de aplicação de multas quanto à limitação de exercícios de atos.

Ao Poder de Polícia, SUNDFELD (1997) suscita que: A ideia de poder de polícia foi cunhada para um Estado mínimo, desinteressado em interferir na economia, voltado, sobretudo, à imposição de limites negativos à liberdade e à

propriedade, criando condições para convivência dos direitos.

Entende-se que o poder de polícia seria uma imposição ao particular, na observância de regras e condutas para fazer e não fazer. O Estado Social moderno pretendeu harmonizar os direitos individuais, impondo projetos a serem implementados coletivamente. Contudo, na busca pela garantia dos interesses sociais e coletivos, à Administração Pública dispõe de determinadas prerrogativas, na medida em que ela tem a função de limitar as ações dos direitos individuais, restringindo-os quando necessário à proteção dos interesses coletivos.

6. ATRIBUTOS:

6.1 Discricionariedade

A discricionariedade é atributo pelo qual se concede a Administração certa liberdade de margem para decisões em algumas ocorrências determinadas. Nesse viés, a Administração Pública deve decidir o melhor momento, a melhor forma e a sanção correta a ser aplicada naquela situação.

O princípio se destaca diante da necessidade de a Administração resolver o conflito adequadamente ante o caso concreto. No entanto, existem casos em que a lei determinará as medidas que devem ser assumidas pela Administração, que em certos casos sem o uso dela, contudo, da discricionariedade, culminando na vinculação do poder à lei escrita. Logo, o poder discricionário na polícia administrativa existe em determinados casos. Contudo, em certas situações, aplicar-se-á o poder vinculado.

Nessa linha de pensamento, DI PIETRO (2014) corrobora: Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quantos aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei.

O poder discricionário, assim, é uma das prerrogativas do poder de polícia na Administração Pública, em que ao agente público é concedida a faculdade de agir em conformidade com a conveniência e oportunidade, dentro dos ditames da lei.

6.2 Autoexecutoriedade:

A Administração Pública é dotada da prerrogativa de liberdade quanto à tomada de decisões, as quais não se submetem a qualquer tipo de submissão ou auxílio do magistrado (Poder Judiciário). Ademais, para exigir uma obrigação ao administrado, a Administração estabelece diretamente a ele medidas ou sanções de polícia administrativa, para impedir o cometimento ou eventuais atividades contrárias e não benéficas ao bem-estar social.

O que o princípio da autoexecutoriedade autoriza, nada mais é do que a prática do ato de polícia administrativa pela própria Administração Pública, independentemente de mandado judicial. Esse entendimento se fundamenta em sólidas razões de direito e de interesse público, sendo atribuição das Prefeituras, no âmbito Municipal, expedir, fiscalizar e cassar licenças e autorizações concedidas no uso de Poder Administrativo no município, bem como ordenar e fazer executar, diretamente as medidas restritivas de direito.

Para a maioria da doutrina, este atributo divide-se em: a exigibilidade e a executoriedade. A exigibilidade consiste na viabilidade da Administração Pública em adotar decisões de execução. Por este atributo, então, a Administração utiliza métodos indiretos de coação. Já a executoriedade é a faculdade da Administração de executar o poder de forma direta, implementando-a mesmo diante da necessidade do uso de coerção para exigir que o administrado cumpra determinadas decisões por ela emanadas MELLO (2010). Ainda para Mello, a executoriedade “[...] é caracterizada pela utilização de meios diretos de coerção, pois, por meio dela o administrado é compelido materialmente a acatar a determinação do Estado, fica impedido fisicamente de continuar a desobedecer a norma jurídica. Portanto, a executoriedade surge quando a Administração obriga ao administrado o fiel cumprimento da regra,

sob pena de perder o exercício de seu direito ou da atividade objeto de ilegalidade.

6.3 Coercibilidade:

O atributo da coercibilidade na Administração Pública corresponde à atribuição de coação aos atos administrativos, ou seja, caso ocorra necessidade, a Administração pode valer-se da força coercitiva, para efetivar os interesses da coletividade. Quer dizer, os atos administrativos são indispensáveis e exigem o seu cumprimento a todos que estão ao seu redor mesmo que tal fato viole o interesse individual, visto que a este prevalece o interesse coletivo. Este atributo está intimamente correlacionado à coação expressa nos meios de natureza autoexecutórias da Administração Pública, sendo assim, inseparável da autoexecutoriedade.

Como outro atributo do poder de polícia, MEIRELLES (2026) ensina que o atributo da coercibilidade do ato de polícia, justifica o emprego de força física quando houver imposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade, nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.

7. MEIOS DE ATUAÇÃO:

Atuando, a Polícia Administrativa, pode exercer a modalidade preventiva, agindo através de ordens e proibições, como também, por meio de normas limitadoras e condicionadoras daqueles que utilizam de bens ou realizam atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas “limitações administrativas”.

Para a correta regulação, o Poder Público edita leis, órgãos executivos expedem regulamentos e instruções, fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade, que após as verificações necessárias, é outorgado o

respectivo alvará de licença ou de autorização.

Em um outro momento a Administração Pública poderá se valer dos chamados atos de consentimento, dos quais são editados via licenças e autorizações, dos quais se formalizam por alvarás. Aplica-se em casos em que a ordem de polícia exige prévio controle do poder público para o uso do bem ou exercício de determinada atividade. A partir da ocorrência de infrações administrativas sancionadoras, se torna necessário a Administração Pública realizar os atos de fiscalização, através do qual o poder de polícia se manifesta com o objetivo de prevenir a ocorrência de infrações.

Por seu turno, os atos repressivos manifestam-se após a ocorrência de uma infração. Se cometida a infração, a autoridade competente deve lavrar um auto de infração, sendo concedido o contraditório e ampla defesa e se confirmada a irregularidade, aplicada a sanção.

8. LIMITAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:

Inicialmente, o poder discricionário é definido, em regra, como característica primordial do poder de polícia, porém, em determinados casos, age de forma vinculada, em decorrência das restrições estabelecidas por lei DI PIETRO (2014). Diante da utilização de medidas que possuem caráter de coerção para executar o poder de polícia administrativa, exige-se o respeito à proporcionalidade do meio empregado pelo Poder Público, visto que abrange a liberdade individual do cidadão, demarcados pela ordem jurídica em concomitância com os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição Federal de 1988.

Há relevância no equilíbrio a ser procurado na fruição de cada um dos direitos individuais, como bem cita RIPERT (1937): “O direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que é sinônimo de soberania”

Através de restrições impostas às atividades do indivíduo que afetem a coletividade, cada cidadão, cede parcelas mínimas de seu direito à

comunidade, sendo que o Estado lhe retribui com serviços públicos como: ordem, higiene, segurança, moralidade, entre outros benefícios.

Feitos estes apontamentos, cabe ressalvar que se tratando de poder discricionário, a norma legal que o confere não regula o modo e as condições da prática do poder de polícia, sendo esse aspecto associado ao critério do administrador, que na possibilidade de ultrapassar esse limite, poderá caracterizar *abuso de poder*, do qual pode ser revisto pela via judicial, ou seja, o ato fica sempre sujeito a invalidação pelo Poder Judiciário, quando praticado com excesso ou desvio de poder.

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.

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, decorrentes necessariamente de prévia enunciação legal.

Como bem cita CAIO TÁCITO (1952), a sua verificação constitui, portanto, outro limite à latitude da ação de polícia que somente poderá emanar de autoridade legalmente habilitada. Na escolha dos meios de ação administrativa, ou seja, no tocante ao objeto, está igualmente limitado o poder de polícia. Embora decidindo discricionariamente da oportunidade ou conveniência das medidas administrativas ou mesmo da forma de sua materialização, deve a autoridade se utilizar de meios compatíveis com a lei.

O objeto do ato de polícia deve ser não somente lícito, mas idôneo e proporcional à ameaça à ordem jurídica. Importando, geralmente, o poder de polícia em restrições a direitos individuais, a sua utilização não deve ser excessiva ou desnecessária, de modo a não configurar um abuso de poder.

Não basta que a lei possibilite a ação coercitiva da autoridade para justificação do ato de polícia. É necessário, ainda, que se objetivem condições materiais que solicitem ou recomendem a sua inovação. A coexistência da liberdade individual e do poder de polícia repousa na conciliação entre a necessidade de respeitar essa liberdade e a de assegurar a ordem social. O requisito de conveniência ou de interesse públicos é, assim, um pressuposto necessário à limitação dos direitos do indivíduo.

8.1 Abuso de Poder:

O abuso de poder consiste em ultrapassar os limites consignados ao exercício de um direito. Já no campo do Direito, este termo é utilizado ao se referir ao excesso de poder, abuso de poder, com desvio de sua finalidade ou mau uso deste poder.

Para MEIRELLES (2016), o uso do poder é: [...] Tratando-se de um poder discricionário, a norma legal que o confere não minudeia o modo e as condições da prática do *ato de polícia.* Esses aspectos são confiados ao prudente critério do administrador público. Mas, se a autoridade ultrapassar o permitido em lei, incidirá em *abuso de poder,* corrigível por via judicial. O ato de polícia, como ato administrativo que é, fica sempre sujeito a invalidação pelo Poder Judiciário, quando praticado com excesso ou desvio de poder.

Importante destacar que o ato de abuso de poder se caracteriza em ato ilegal, já que afronta o princípio da legalidade e dele resulta as espécies de *desvio de poder* e *excesso de poder.*

Na primeira, o que ocorre é a inadequação da finalidade do ato ou do interesse público, devidamente previstos na lei para aquele ato em especial. Na

segunda espécie, o vício está na competência, ou seja, o agente público, eivado em sua competência, atua ultrapassando os seus limites definidos em lei ou pela Constituição MELLO (2010). Em vista disso, para impedir o abuso de poder, devem-se impor limites aos meios de polícia, na medida em que este apenas pode ser exercido para atender ao interesse público. Dessa forma, a Administração Pública deve agir com cautela, não exercendo o poder de polícia por meios de instrumentos considerados excessivos para concretizar a finalidade almejada, uma vez que a desproporcionalidade do ato de polícia ou o seu excesso correspondem a abuso de poder.

9. SANÇÕES:

O poder de polícia necessita ser eficiente e coercitivo em casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente, sendo sua importância absoluta, a imposição de *sanções* na ultrapassagem de leis, normas e regras administrativas de ordem pública.

As sanções possuem elementos de coação e intimidação, podendo resultar, inicialmente, em *multa*, até as mais graves como a *interdição de atividade*, o *fechamento de estabelecimento*, *demolição de construção*, *embargo administrativo de obra*, entre outros.

O poder sancionatório gira em torno do princípio da autoexecutoriedade do ato, sendo impostas pela própria Administração, via procedimentos administrativos compatíveis com exigências do interesse público. O que se tem em meta nesse caso, é a legalidade da sanção e sua proporcionalidade à infração cometida ou ao dano que a atividade causa à coletividade ou ao próprio Estado.

Importante constar que as sanções são vinculadas legalmente ou por regulamentação, sendo discricionárias apenas sua escolha e aplicação, dentre as relacionadas em lei ou regulamento. O discricionarismo na escolha da penalidade há de se observar o justo e o necessário para reprimir a falta cometida.

10. LIMITAÇÕES DA PESQUISA:

A presente pesquisa apresenta limitações decorrentes da metodologia adotada e do próprio escopo temático proposto. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e método dedutivo, circunstância que direcionou a análise para a produção doutrinária, legislativa e jurisprudencial relacionada ao poder de polícia na Administração Pública Municipal.

Em razão da natureza teórica do trabalho, não foram realizadas pesquisas de campo, entrevistas com gestores públicos, agentes fiscalizadores ou representantes da sociedade civil. Dessa forma, as conclusões apresentadas fundamentam-se predominantemente na literatura especializada e nos dispositivos normativos aplicáveis ao tema.

Outra limitação refere-se à ausência de análise empírica sobre a aplicação prática do poder de polícia em municípios específicos. A inclusão de estudos de caso poderia proporcionar uma compreensão mais aprofundada acerca dos desafios enfrentados pela Administração Pública na execução de suas atividades fiscalizatórias e regulatórias.

A pesquisa concentrou-se especialmente na análise dos aspectos conceituais, históricos, principiológicos e limitadores do poder de polícia, priorizando sua relação com a gestão pública municipal. Consequentemente, temas correlatos, como os impactos econômicos da atividade fiscalizatória e os mecanismos contemporâneos de governança regulatória, foram tratados apenas de forma complementar.

Além disso, a diversidade de realidades existentes entre os municípios brasileiros impõe desafios à generalização das conclusões apresentadas. Aspectos relacionados ao porte populacional, capacidade administrativa, disponibilidade orçamentária e estrutura institucional podem impactar diretamente a forma de exercício do poder de polícia em cada ente municipal.

Por fim, tais abordagens poderão contribuir para ampliar a compreensão acerca da efetividade, dos desafios e das perspectivas do poder de polícia no contexto da Administração Pública Municipal contemporânea.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ante o exposto, fica demonstrado que o poder de polícia atua como ferramenta e condição para a limitação das liberdades individuais. Com efeito, aos cidadãos devem ser concedidos os direitos à liberdade e à propriedade, dentre outros, porém, devem estar limitados em prol do interesse da coletividade. Cumpre destacar que, haja vista altos números de conflitos sociais sofridos pelos cidadãos, o Estado tem a necessidade de interferir soberanamente na propriedade e nas atividades desenvolvidas no âmbito social, para manter e efetivar o bem coletivo. O interesse individual não pode sobrepujar o interesse coletivo, mas, a intervenção estatal, não pode ser opressiva na sua manutenção e sim, utilizar de mecanismos construtores da sociedade, que sanem ou minimizem conflitos que surjam entre o particular e a administração, promovendo assim a criação de uma Administração mais efetiva e eficaz.

A restrição de direitos dos cidadãos diante do alcance do interesse coletivo tem, entre suas principais características, a autoexecutoriedade, em que a Administração estabelece sua vontade por meio de medidas ou sanções adequadas para impedir a desordem social; a discricionariedade, na qual a Administração tem o poder-dever de decidir o meio, momento e sanção mais adequada à situação. Em certos casos, a lei prevê a sua utilização e está pré-definida pelo legislador, demonstrando assim, nesse momento o uso do poder vinculado; a coercibilidade, como outra característica do poder de polícia, vincula o poder de polícia ao emprego da força coercitiva, que pode tanto ser uma atividade negativa (obrigação de não fazer), quanto uma atividade positiva (dispõe benefícios ao indivíduo).

Foram verificados, também, os princípios norteadores ao poder de polícia, entre eles o da supremacia do interesse público, o da legalidade e, em

especial, o princípio da proporcionalidade, no qual se demonstrou a necessidade de cautela e adequação na aplicação desse poder para benefício do interesse público e atendimento às exigências sociais. A limitação do poder de polícia também foi analisada, através da observação da forma, da finalidade e da competência, sob pena de se configurar em abuso/excesso/desvio de poder.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Atlas, São Paulo, edição n.º 33, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Atlas, São Paulo, edição n.º 3, 2014.
- MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. Saraiva, São Paulo, edição n.º 15, p. 347, 2015.
- MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. Revista dos Tribunais, São Paulo, edição n.º 8, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros, São Paulo, edição n.º 32, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, São Paulo, edição n.º 12, p. 351, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, São Paulo, edição n.º 17, p. 158 e 442, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Malheiros, São Paulo, edição n.º 27, p. 777, 2010.
- RIPERT, Georges. O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno. Saraiva, São Paulo, edição n.º 1, p. 233, 1937.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo Ordenador. Malheiros, São Paulo, edição n.º 1, 1997.
- TÁCITO, Caio. O Poder de Polícia e seus Limites. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/12238.

- GIMENES CESCA, Cleuza G. O Poder de Polícia e Interesse Social. Campinas, 1985. Disponível em: https://periodicos.puc-campinas.edu.br/comunicarte/article/download/14439/11419/47252.

LEGISLAÇÃO:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 30. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.
- Código Tributário Nacional. Lei Federal n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.