

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROFESSOR JACY DE ASSIS”
BACHARELADO EM DIREITO

Fabrício Rodrigues de Oliveira

**A VIABILIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR PESSOAS
JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO EM BUSCA DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA NO ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

UBERLÂNDIA-MG
2018

FABRÍCIO RODRIGUES DE OLIVEIRA

**A VIABILIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR PESSOAS
JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO EM BUSCA DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA NO ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso a ser apresentado como requisito parcial para a colação de grau no curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

**Orientadora: Prof^a Dra. Shirlei
Silmara de Freitas Mello**

**UBERLÂNDIA – MG
2018**

FABRÍCIO RODRIGUES DE OLIVEIRA

**A VIABILIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR PESSOAS
JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO EM BUSCA DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA NO ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Aprovado em ____ de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Mestrando Michel Evangelista Luz

Prof^a. Doutora Shirlei Silmara de Freitas Mello

UBERLÂNDIA - MG
DEZEMBRO DE 2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pois sem ele eu não teria forças para essa longa jornada, agradeço a minha família, meus professores e aos meus colegas que me ajudaram na conclusão da monografia.

RESUMO

O objetivo desta monografia é buscar esclarecer efetivamente a possibilidade da delegação de uma importante prerrogativa da administração pública, conhecida como poder de polícia, a entes do regime jurídico de direito privado. Caminhou-se em busca de uma análise conceitual do instituto até o estudo de suas peculiaridades, bem como sua aplicação prática voltada a consagração do princípio da efetividade administrativa. Concluiu-se, por fim, que o atual ordenamento jurídico brasileiro admite perfeitamente a delegação do poder de polícia administrativa a determinados particulares, contudo deve-se atentar-se a algumas ressalvas e limitações.

Palavras-chave: Administração Pública; Particulares; Poder de Polícia; Regime Jurídico; Delegação; Ordenamento Jurídico Brasileiro; Princípio da Efetividade Administrativa

ABSTRACT

The objective of this monograph is to seek to effectively clarify the possibility of delegating an important prerogative of the public administration, known as police power, to entities of the legal regime of private law. He went in search of a conceptual analysis of the institute until the study of its peculiarities, as well as its practical application directed to consecration of the principle of administrative effectiveness. Finally, it was concluded that the current Brazilian legal system admits perfectly the delegation of administrative police power to certain individuals, however, some caveats and limitations must be taken into account.

Keywords: Public Administration;
Individuals; Police Power; Legal regime;
Delegation; Brazilian Legal Order;
Principle of Administrative Effectiveness.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	01
2 A PRERROGATIVA DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: PODER DE POLÍCIA.....	04
2.1 ASPECTOS GERAIS.....	04
2.2 PROPRIEDADES DO PODER DE POLÍCIA.....	12
2.3 COMPETÊNCIA.....	16
3 EXECUÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	18
3.1 MODOS DE EXERCÍCIO.....	18
3.2 CICLOS DO POLÍCIA DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	21
3.3 PODER DE POLÍCIA E SEU PRAZO PRESCRICIONAL.....	24
3.4 DELIMITAÇÕES DE SUA ATUAÇÃO.....	25
4 DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA.....	29
4.1 ASPECTOS GERAIS.....	29
4.2 DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA.....	30
4.3 POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL.....	35
5 CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS.....	41

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, em todas as sociedades, pode-se afirmar que a vida em sociedade exige a obediência a um conjunto de normas que tem a finalidade de viabilizar o convívio harmônico entre os indivíduos. O Estado e as instituições buscam por diferentes maneiras o equilíbrio entre os interesses pessoais e os sociais.

Desta forma, em meio a diversos elementos sociais importantes, para assegurar o tranquilo convívio entre os indivíduos, destaca-se a segurança que existe em um meio social. Assim, o ser humano, desde o princípio, buscou construir instrumentos sociais e normativos para viabilizar a segurança.

Assim, com o desenvolvimento do Estado e, em virtude deste, surgiram os sistemas jurídicos atuais, que defendem a segurança como inviolável. Tais sistemas entregaram direitos aos indivíduos, sob a condição de que o livre gozo e a fruição desses direitos não impliquem em conflito. Ocorre a concessão de direitos e limitações, em prol da segurança individual e social.

De outro modo, para atingir a completa eficácia deve-se observar que os limites precisam ser fiscalizados e impostos pelo Estado, uma vez que ausente essa atividade fiscalizatória as funções da Administração Pública não seriam efetivadas do modo correto e a segurança, assim, restaria prejudicada. Nesse diapasão, reconheceu-se à Administração Pública o seu poder de polícia, oriundo do princípio da supremacia do interesse público sob o privado, é prerrogativa do poder público que objetiva efetivar a segurança.

Nesse sentido, o poder de polícia da Administração Pública implica do confronto entre os interesses público e privado e expressa a indispensabilidade de impor restrições ao exercício dos direitos dos indivíduos. No momento que o Poder Público interfere na órbita do interesse privado para salvaguardar o interesse social, ocorre a limitação de direitos individuais, incide a prerrogativa garantida a administração pública conhecida como poder de polícia.

Em outras palavras, o poder de polícia é um complexo de poderes da Administração Pública exercidos de modo coercitivo sobre os administrados. São medidas restritivas e coercitivas, impostas com a finalidade de manter a segurança.

Consiste em uma discricionariedade do Estado estabelecida com o intuito de preservar o bem-estar coletivo, a segurança jurídica e social. Assim, deve-se atentar que os atos de Polícia Administrativa ensejam abstenções aos particulares, limitando ou regulando o exercício de direitos para que o interesse público sobressaia.

No cenário atual ocorre a tendência de delegação à iniciativa privada das atividades até então sob a responsabilidade do Estado, e o poder de polícia não é uma exceção.

Tal fenômeno de delegação do poder de polícia, espalhados nos municípios brasileiros, que começaram a delegar o seu poder de polícia de trânsito a sociedades de economia mista, contrariando fazê-lo a órgãos da administração direta, como era comum, abriu espaço para a discussão da constitucionalidade de tal medida.

Este trabalho iniciou-se da grande discussão dada ao tema, principalmente durante as eleições, da relevância do assunto e do posicionamento do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Nesse passo, o poder delegado torna-se questão preliminar nos estudos. Assim, este trabalho acadêmico principiar-se-á com uma abordagem sobre o poder de polícia, observando seus aspectos relevantes.

Sabe-se que a eficiência do serviço público é princípio constitucional no Brasil, introduzida pela Emenda nº 19/1998, e tem aplicação direta em todas as atuações da Administração Pública. Nesse sentido, buscou-se nesta monografia compreender o poder de polícia e a viabilidade de sua delegação na busca de maior eficiência administrativa.

Preliminarmente, assentou-se de elementos básicos do poder de polícia, seu conceito, seus atributos e a competência para o respectivo exercício. Estabeleceu-se o que é tal prerrogativa administrativa. Além disso, foi realizada uma breve diferenciação entre a polícia judiciária e a polícia administrativa.

Por sua vez, a segunda parte tratou do modo prático, ou seja, de como ocorre o exercício do poder de polícia administrativa, os meios pelos quais se revela e os limites aos quais deve ser observados, de ordem formal ou material.

Finalmente, na terceira parte analisou-se a delegação do exercício do poder de polícia a pessoas que não seguem o regime jurídico de direito público.

Nesse diapasão, o objetivo deste trabalho é, assim, determinar a temática do poder de polícia administrativa, precisar do que se cuida e como ocorre, para, ao fim, passar a analisar e delinear se a sua delegação ao particular esta de acordo com o atual ordenamento jurídico brasileiro na busca da aplicação prática do princípio constitucional da eficiência administrativa.

2 A PRERROGATIVA DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: PODER DE POLÍCIA

O presente capítulo tratará do conceito, dos atributos e da competência para o exercício do poder de polícia administrativa, bem como abordará os aspectos diferenciadores do poder de polícia administrativo e judiciário.

Os princípios constitucionais devem ser respeitados e cumpridos de maneira a efetivar os objetivos principais da constituição. A supremacia do interesse público é quem atribui legitimidade ao próprio poder de polícia.

2.1 ASPECTOS GERAIS

Preliminarmente, deve-se ter em mente o conceito clássico de poder de polícia, segundo a doutrina:

É o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir.¹

De outro modo, Celso Antônio Bandeira de Mello, sumariamente conceitua com as seguintes palavras: “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos.”²

Nesse sentido:

Quem exerce ‘função administrativa’ está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido.³

1 CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais de Direito Administrativo.**: ALMEDINA 2003. p. 360.

2 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 733.

3 *Ibidem*, p. 733.

Em outras palavras, o Poder de Polícia é uma faculdade do Estado estabelecida como intuito de preservar o bem-estar social, a segurança jurídica e social.

O referido doutrinador também defende que a essência do poder de polícia é abrangente seu caráter negativo:

No sentido de que através dele, o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, pretende uma abstenção. [...] a utilidade pública é, no mais das vezes, conseguida de modo indireto pelo poder de polícia, em contraposição à obtenção direta de tal utilidade, obtida por meio dos serviços públicos.⁴

Os atos de Polícia Administrativa ensejam abstenções aos particulares, limitando ou regulando o exercício de direitos para que o interesse público prevaleça.

Nota-se que é fundamental afirmar que a simples fiscalização, efetivada pela Administração Pública, e a qual nomeia poder de inspeção não é sinônimo de exercício do Poder de Polícia.

Nesse diapasão, Caio Tácito apresenta o conceito de poder de polícia como “o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais.”⁵

Em outra perspectiva, a renomada autora Maria Sylvania Zanella Di Pietro afirma que o conceito atual de poder de polícia adotado no ordenamento jurídico brasileiro é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”⁶

A mesma por fim, afirma que a divisão da polícia administrativa em várias ramificações decorre do interesse público, pois este representa vários setores da sociedade.

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015 p.740-742.

5 TÁCITO, Caio. **O poder de polícia e seus limites**. Revista de Direito Administrativo. nº 27. Rio de Janeiro, 1952. p. 1-8.

6 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 120.

De outra forma, José dos Santos Carvalho Filho apresenta o conceito de poder de polícia como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.”⁷

No direito nacional encontra-se o conceito legal de poder de polícia. A Constituição Federal estabelece, no artigo 145, inciso II, que o exercício dessa prerrogativa da administração pública é um dos fatos geradores da taxa, espécie do gênero tributo, por esse motivo o Código Tributário Nacional (CTN) conceitua o poder de polícia:

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 a 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.⁸

Neste ponto, faz-se necessário apresentar o conceito de poder de polícia de Hely Lopes Meirelles:

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.⁹

Do exposto, pode-se concluir que os conceitos narrados por esses estudiosos, como também o conceito disposto no Código Tributário Nacional, encontram-se para um conceito que constrói o poder de polícia administrativa como uma atividade que condiciona comportamentos, impõem limites ao exercício de direitos e liberdades, buscando a harmonia social, entretanto, rente à legalidade, não inovando para além previsto na matéria legal.

7 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª Editora Atlas, 2017. p. 100.

8 BRASIL, Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966.

9 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 137.

De outro modo, para um completa análise do instituto, faz-se necessária observar a divisão em sentidos amplo e estrito do conceito de poder de polícia administrativa:

A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se poder de polícia. A expressão, tomada neste amplo sentido, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo [...] pode ser tomada em sentido mais estrito [a expressão] relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais ou abstratas.¹⁰

Argumenta a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro que tal divisão de conceitos advém da bipartição do poder de polícia entre Legislativo e Executivo:

O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo. Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições se não em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei.¹¹

A corroborar com o exposto acima, a expressão poder de polícia, no sentido amplo, tem o sentido de toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Assim, é a função do Poder Legislativo, com a missão de realizar a criação das normas, isso ocorre pelo fato de apenas as leis poderem delinear o perfil dos direitos, criando, extinguindo, aumentando ou reduzindo seu conteúdo. Conclui-se então que essa compreensão ampla não corresponde ao poder de polícia objeto desta monografia.

De outro modo, o poder de polícia, em sentido estrito, é a atividade administrativa que consistente em restringir e condicionar o exercício dos direitos individuais em nome do interesse coletivo. Essa definição é a trazida pelo CTN no artigo 78.

Em face do exposto, deve-se concluir que o poder de polícia administrativa, do qual se trata esta monografia, refere-se ao sentido estrito, o qual é diverso de seu conceito amplo.

Importante salientar que para parte da doutrina faz uma crítica ao uso da expressão poder de polícia, substituindo-a por atividade administrativa de limitação,

10 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.815.

11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 117.

procedimentos restritivos, administração de vigilância, atividade interventora, poder ordenador, entre outros.

Tal fato ocorre pois uma corrente de doutrinadores acreditam que o título da matéria é brando, enquanto outra corrente entende pela eliminação da expressão:

Dentre seus representantes encontra-se Gordillo. Uma das justificativas dessa ideia está na ampliação do campo do poder de polícia; ampliando-se, perdeu as características do modelo clássico, o que torna temerária sua aplicação com precisão científica.¹²

Esses autores preocupam com a indeterminação do poder de polícia, a sua independência de alguma previsão legislativa, o que acarretaria um domínio completo da Administração pública sobre o indivíduo.

Entretanto, atualmente, o princípio da legalidade ordena a atuação administrativa, a qual é limitada e controlada. Desse modo, a crítica foi amenizada.

De outro modo, a autora Odete Medauar se opõe a referida crítica:

A noção de poder de polícia permite expressar a realidade de um poder da Administração de limitar, de modo direto, com base legal, liberdades fundamentais, em prol do bem comum. Essa realidade inquestionável é reconhecida pelos próprios autores que pregam a eliminação do conceito. Portanto, a noção de poder de polícia é a expressão teórica de um dos modos importantes de atuação administrativa, devendo ser mantida sobretudo no ordenamento pátrio, em que vem mencionada na Constituição Federal (art. 145, II), na legislação (por exemplo, Código Tributário Nacional, art. 78), na doutrina e na jurisprudência.¹³

Na linha do que acima se expôs, não há razões para sustentar tal crítica, sobretudo quanto ao legislador, tanto comum quanto constituinte, definiu por atribuir essa prerrogativa à atividade da administração com o título de poder de polícia.

No mais, encontram-se consolidados no direito positivo brasileiro instrumentos de proteção do cidadão perante atos ilegais ou abuso de poder de autoridades públicas, sobretudo o mandado de segurança, o que desatende o receio do domínio do Estado sobre o indivíduo.

Em outra perspectiva, deve-se apontar que o poder de polícia administrativa e judiciária são institutos que possuem alguns pontos

¹² *Ibidem*, p. 333.

¹³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 333.

convergentes e em outros distintos que, recorrentemente, geram dúvidas entre os estudantes, desse modo faz-se necessário o esclarecimento da temática. Preliminarmente, deve-se ter a seguinte ideia em mente:

Modernamente, afirma-se que a polícia administrativa tem por finalidade regular ou limitar o exercício das liberdades individuais, incidindo sobre bens, direitos ou atividades, ao passo que a Polícia Judiciária, relaciona-se ao ilícito penal, incidindo sobre pessoas¹⁴

Nesse diapasão, Miranda diferencia a polícia administrativa da Polícia Judiciária pelas finalidades que essas entidades atingem e a respeito do que elas incidem. Embora válida, tal diferenciação é controversa, já que não se pode afirmar que a polícia administrativa, em certo momento, não incide sobre indivíduos.

Por outro lado, afirma o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho

A Polícia Administrativa é atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a Polícia Judiciária, que, embora seja atividade administrativa, prepara a atuação da função jurisdicional penal, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal e executada por órgãos de segurança, ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador.¹⁵

Assim, a Polícia Judiciária, igualmente, é atividade administrativa, contudo regula-se pelas leis penais e está intimamente ligada a função jurisdicional.

Já para o ilustre autor Celso Antônio Bandeira de Mello, tal diferença ocorre pelo motivo de que a polícia administrativa somente impede atividades contra a sociedade, realiza uma função simplesmente preventiva, de modo diverso da Polícia Judiciária que trabalha com a finalidade de responsabilizar quem violar a lei penal, tem uma função repressiva:

O que efetivamente aparta polícia administrativa de Polícia Judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.¹⁶

14 MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Ed. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 237.

15 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 100.

16 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.828.

Não obstante, Mello, casualmente, afirma que a polícia administrativa detém uma função repressiva:

A atividade administrativa preordenada à proteção do todo social e de suas partes, mediante uma ação, ora de observação, ora de prevenção, ora de repressão contra os danos que a eles poderiam ocorrer em razão da atividade dos indivíduos.¹⁷

De outro modo, para Odete Medauar a diferença verifica-se na atividade restringida ou limitada, referindo-se ao controle das atividades lícitas função das polícias administrativas, e o controle das atividades ilícitas de competência das Polícias Judiciárias:

Em essência, 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; e auxilia o Judiciário no cumprimento de suas sentenças (v. CF, art. 144, incisos e parágrafos).

As referidas definições são consideradas as mais sensatas de acordo com o atual quadro jurídico do país, sobretudo considerando o artigo 144 da CF/88:

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

- I- polícia federal;
- II- polícia rodoviária federal;
- III- polícia ferroviária federal;
- IV- polícias civis;
- V- polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

17 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.829.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.¹⁸

Além disso, a definição dos citados doutrinadores estão em consonância com o artigo 4º, e seu parágrafo único, do Código de Processo Penal:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.¹⁹

Diante do exposto nos referidos diplomas legais, a Polícia Judiciária submete-se a normas penais e processuais penais, estando sua atribuição restrita à prevenção e à repressão de crimes. Ademais, sua efetividade está subordinada tanto ao Poder Judiciário quanto ao Ministério Público.

Nesse ponto, percebe-se que o poder de polícia judiciário e o poder de polícia administrativo obedecem a sistemas normativos próprios e têm finalidades distintas, apesar de ambos derivarem da supremacia do interesse público sobre o particular.

Por fim, para melhor distinção entre os institutos verifica-se o seguinte quadro comparativo:

POLÍCIA ADMINISTRATIVA	POLÍCIA JUDICIÁRIA
Atividade da administração que se exaure em si mesma, ou seja, começa e termina por seus próprios atos. Realiza-se por intermédio de órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador.	Atividade administrativa que prepara a atuação da função jurisdicional penal. Regulada, prioritariamente, pelo Código de Processo Penal e executada, em regra, pelos órgãos de segurança pública.
Incide sobre atividades dos indivíduos.	Incide sobre indivíduos em si, aquele que comete o ilícito penal.
Em regra, caráter preventivo.	Em regra, caráter repressivo.

18 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988

19 BRASIL, Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941.

2.2 PROPRIEDADES DO PODER DE POLÍCIA

A fim de efetivar esta importante prerrogativa da administração pública conhecida como poder de polícia da administração, necessariamente deve-se observar determinados atributos, que são específicos e peculiares ao seu exercício.

Passemos então a realizar uma breve análise sobre as principais propriedades do poder de polícia: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Sabe-se que a livre escolha da Administração Pública para realizar determinados atos é fundamental para a concretização do poder de polícia. A Constituição Federal de 1988 assegura implicitamente, em seu artigo 37, tal característica que efetiva inúmeras ações estatais.

A discricionariedade traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem comode aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público conforme a Constituição Federal de 1988²⁰

Assim discricionariedade, no entanto, tem o significado de que a Administração Pública consegue agir como, quando e da forma que lhe convier, não levando em consideração, entretanto, na concessão de poderes arbitrários à Administração.

De outro modo, a luz do que ensina José dos Santos Carvalho Filho sobre a discricionariedade administrativa:

Quando tem a lei diante de si, a Administração pode levar em consideração a área de atividade em que vai impor a restrição em favor do interesse público e, depois de escolhê-la, o conteúdo e a dimensão das limitações. É o caso, por exemplo, em que autoridades públicas enumeram apenas alguns rios onde a pesca se tornará proibida. Sem dúvida que nesse momento a Administração age no exercício de seu poder discricionário.²¹

20 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 142.

21 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2011. p. 105.

Embora o poder de agir de acordo com sua conveniência e oportunidade a Administração segue contendo o respeito aos limites legais, a ação discricionária interessa uma atuação de acordo com o sistema legal, a ação arbitrária compromete um agir desconforme a lei, por abuso ou desvio:

Ato discricionário não se confunde com ato arbitrário. Discrção e arbtrio são conceitos inteiramente diversos. [...] Ato discricionário, portanto, quando permitido pelo Direito, é legal e vlido; ato arbitrrio é, sempre e sempre, ilegítimo e invlido.²²

Deve-se atentar que os atos de polcia, assim como os vlrios outros atos da Administrao Pblica, embora de princpio serem discricionrios, so vinculados à lei que organizam-se a forma e o modo de sua realizao e, em um perodo posterior, à finalidade, ao motivo e ao objeto do ato. Casualmente a violao a esses requisitos “vinculantes”, ou à lei, torna o ato arbitrrio e, por consequêcia, ilegal. É, no entanto, imprprio dizer que os atos de polcia so discricionrios.

Em situaes normais as leis que atribuem poderes discricionrios no estabelecem o modo e as condies para a prtica do ato, assim a Administrao Pblica detm a liberdade de estabelecer as condies para o exerccio de determinado direito. Desse modo, normalmente, o ncleo de discricionriedade que, como analisado, no é completo e é espelho do princpio da legalidade.

Entretanto, quando so fixadas essas condies, limites e sanes, consoma-se o ncleo de discricionriedade do ato e a Administrao devendo a realiz-las, tendo seus atos vinculados. Para exemplificar o raciocnio em questo, é discricionria a fixao do limite de velocidade em ruas pblicas, a Administrao detm o poder de impor o que lhe for melhor conveniente, contudo aps de realizar a fixao dos limites, transforma-se em vinculado a imposio de sanes àqueles que descumprirem tais limites.

Por sua vez, a autoexecutoriedade concede à Administrao Pblica a necessria independêcia a execuo precisa do poder de polcia:

A auto-executoriedade (que os franceses chamam de executoriedade apenas) é a possibilidade que tem a Administrao de, com os prprios meios, pr em execuo as suas decises, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judicirio.²³

22 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14ª Ed. So Paulo: Revista dos Tribunais. 1988, p. 176.

Em outras palavras, a autoexecutoriedade deve ser observada pela Administração impor, de modo direto, as medidas e sanções de polícia necessárias ao condicionamento das atividades dos particulares sem que seja preciso a intervenção do Poder Judiciário:

Exigir-se prévia autorização do Poder Judiciário equivale a negar-se o próprio poder de polícia administrativa, cujo ato tem de ser sumário, direto e imediato, sem as delongas e complicações de um processo judiciário prévio.²⁴

Entretanto, a autoexecutoriedade precisa respeitar os princípios constitucionais da administração pública, o direito positivo brasileiro, em regra, não admite punições sumárias e sem defesa:

A Administração só pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa [...] nos casos urgentes, [...] quando haja possibilidade de perecimento do interesse público ou quando se tratar de infração instantânea, surpreendida na sua flagrância; [...] nos demais casos exige-se o processo administrativo correspondente, com plenitude de defesa ao acusado, para validade da sanção imposta.²⁵

Observa-se que decisão Administrativa, ocorrida após o devido processo legal, determina ao particular mesmo contra sua concordância, uma vez que a Administração é um órgão do Estado. Se o indivíduo almeja se opor a essa decisão, deverá recorrer ao Poder Judiciário, já que, conforme a constituição federal de 1988, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Existem instrumentos eficazes que podem ser utilizados pelo indivíduo em situação que se sentir lesado por algum ato praticado pela Administração Pública, por meio de seus agentes, como o habeas corpus e o mandado de segurança, os quais são os remédios processuais mais populares para solucionar estas situações, contudo mesmo nessa situação é o indivíduo que precisa recorrer ao Estado-Juiz.

Reflete a parte da doutrina que a autoexecutoriedade pode ser dividida em dois: exigibilidade e executoriedade. A exigibilidade:

23 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 367.

24 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 144.

25 *Ibidem*, loc. cit.

Resulta da possibilidade que tem a Administração de tomar decisões executórias, ou seja, decisões que dispensam a Administração de dirigir-se preliminarmente ao juiz para impor a obrigação ao administrado. A decisão administrativa impõe-se ao particular ainda contra a sua concordância.²⁶

De outro modo a executoriedade consiste na discricionariedade que tem a Administração, no momento que já tomou decisão executória, de realizar diretamente a execução forçada, utilizando, se necessário, da força pública para obrigar o administrado a cumprir a decisão.

Já quanto a coercibilidade como elemento do poder de polícia administrativa está vinculado com a autoexecutoriedade, sem esta seria praticamente impossível a Administração Pública concluir, por si só, as medidas de polícia. Por isto, alguns autores consideram como atributo indissociável da autoexecutoriedade.

Afirmar que o poder de polícia administrativa tem um atributo coercitivo significa dizer que todo ato de polícia é imperativo, obrigatório, não há ato de polícia discricionário, ou de cumprimento facultativo, todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, coerção que independe de autorização judicial:

Dado que o Poder de Polícia administrativa tem em mira cingir a livre atividade dos particulares, a fim de evitar uma consequência anti-social que dela poderia derivar, o condicionamento que impõem requer frequentemente aprévia demonstração de sujeição do particular aos ditames legais. Assim, este pode se encontrar na obrigação de não fazer alguma coisa até que a Administração verifique que a atividade por ele pretendida se realizará segundo padrões legalmente permitidos.²⁷

Na mesma linha defende Carvalho Filho:

Diga-se, por oportuno, que é intrínseco a essa característica o poder que tem a Administração de usar a força, caso necessária para vencer eventual recalcitrância. É o que sucede, por exemplo, quando, em regime de greve, operários se apoderam *manu militari* da fábrica e se recusam a desocupá-la na forma da lei.²⁸

26 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 120.

27 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 667.

28 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 107.

Pode-se concluir que a coercibilidade, desse modo, é o atributo do poder de polícia que justifica a força quando houver resistência por parte do particular, essa intervenção, contudo, deve ser proporcional, ou seja, o *quantum* de resistência determina o *quantum* de força. Se ela for desproporcional, acentuada, o ato torna-se arbitrário e ilegal:

A violência desnecessária ou desproporcional à resistência [...] 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.²⁹

2.3 COMPETÊNCIA

Para conceituar tal atributo nada melhor que realizá-la nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

Tem competência para policiar o bem público a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Assim sendo, os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal. Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial.³⁰

Desse modo, observa-se que competência para realizar o poder de polícia é da pessoa à qual a Constituição conferiu competência para regular a matéria. Tais atividades interessam às quatro entidades estatais (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) que a policiaria de acordo com a competência territorial de cada um, verifica-se uma competência concorrente ou subsidiária:

Muitas matérias de competência da União, no que concerne à sua disciplina e ao exercício do poder de polícia, são em algum aspecto, no que se refere à legislação e à atividade de polícia, de competência, por exemplo, municipal. É o que ocorre com a atividade bancária. Esta é regulada e fiscalizada pela União ou por quem lhe faz as vezes; mas no

29 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 145.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 131.

que se refere à localização do estabelecimento bancário, o poder para legislar e fiscaliza é do Município. [...] De sorte que a competência legislativa da União sobre determinada matéria não alija a do Município. [...] Mudado o que deve ser mudado, o mesmo passa-se com o Estado – Membro e o Distrito Federal.³¹

Dessa maneira, conclui-se, então, que existem dois núcleos de competência para o exercício do poder de polícia, um do ente público em defesa do direito de que é titular; e o outro, subsidiário, na defesa do interesse público de outro ente, contudo sobre o qual também tem interesse.

31 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 122 - 123.

3 EXECUÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Finalmente passemos a analisar como atividade do poder de polícia é executada, dos meios de atuação, compreendendo seus atos que o constituem, como também pelo prazo prescricional, além dos limites que o condicionam.

3.1 MODOS DE EXERCÍCIO

A atuação do poder de polícia no âmbito administrativo pode ocorrer tanto de modo preventivo quanto de modo repressivo. As vezes prevenção, outras não, que ocorrem contra os danos aos quais eles podem ocorrer em razão da atividade dos particulares.

Aliam-se a atuação do poder de polícia, em seu exercício preventiva, a licença e a autorização.

Nesse sentido, afirma Medauar que licença é:

Ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividades ou de fatos materiais, vedados sem tal apreciação. A licença supõe apreciação do poder público no tocante ao exercício de direito que o ordenamento reconhece ao interessado – por isso não pode ser negada quando o requerente atende a todos os requisitos legais para sua obtenção. Uma vez expedida, traz o pressuposto da definitividade, embora possa estar sujeita a prazo de validade e possa ser anulada ante ilegalidade superveniente. A licença se desfaz, ainda, por cassação, quando o particular descumprir requisitos para o exercício da atividade, e por revogação, se advier motivo de interesse público que exija a não realização da atividade licenciada, cabendo, neste caso, indenização ao particular. A licença se exterioriza em documento denominado “alvará”. Exemplos de licença: licença de construir, licença ambiental, licença de localização e funcionamento.³²

Desse modo, a licença é ato vinculado, a concessão de licença, por sua vez, não é ato discricionário, não se dá de acordo com a conveniência da Administração, é direito subjetivo tutelado por lei. Apenas poderá desfazer por ato vinculado, a revogação por motivo de interesse público (discricionariedade administrativa), incidindo em adimplemento de indenização.

32 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 337.

Por sua vez a autorização é:

Ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade; portanto, inexistente direito subjetivo à atividade. No âmbito do poder de polícia, diz respeito ao exercício de atividades cujo livre exercício pode, em muitos casos, constituir perigo ou dano para a coletividade, mas que não é oportuno impedir de modo absoluto – por isso, a autoridade administrativa tem a faculdade de examinar, caso a caso, as circunstâncias de fato em que o exercício pode se desenvolver, a fim de apreciar a conveniência e oportunidade da outorga. Exemplos mais comuns: porte de arma, comércio de fogos. De regra, a autorização se expressa por escrito, de modo explícito. Pode-se, porém, cogitar de autorização implícita, no caso em que se exige, para o exercício da atividade, comunicação prévia à autoridade administrativa; a não oposição desta equivaleria a uma autorização implícita. Se a autoridade considerar que há perigo na atividade encontra-se, então, na comunicação prévia. Exemplo: direito de reunião, sem armas, pacífica mente, em locais abertos, independente de autorização, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.³³

Nesse sentido, a autorização é ato discricionário da Administração Pública, não estabelece um direito subjetivo, e assim, é, precário, uma vez que a Administração poderá revogá-lo quando quiser, de acordo com sua discricionariedade.

Por outro lado, a atuação repressiva detém atos de fiscalização e a exigência de penas administrativas. Adiciona-se na fiscalização a atenção, a inspeção e a vistoria. Quanto a atribuição de sanções (que, normalmente, abrangem cassação ou revogação de licenças ou autorizações) compreende-se também o fechamento de estabelecimentos, demolição de obra, apreensão de mercadorias e guinchamento de veículos.

Corroborar com o exposto acima, a imposição de sanções aos administrados depende da anterior definição do ato como infração administrativa, uma vez que deve-se obediência ao princípio da legalidade:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. CONTRATO DE SEGURO. RECUSA NO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO FATO À NORMA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PROVIMENTO DO RECURSO (...)

3. Os atos da Administração Pública devem sempre pautar-se por determinados princípios, entre os quais está o da legalidade. Destarte, a aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo

33 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 338.

administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa. 4. No caso vertente, as normas elencadas pela Administração não condizem com o ato praticado pela impetrante. Em outras palavras, não há subsunção do fato à hipótese prevista de modo abstrato pela norma.

(...)

5. "O procedimento administrativo pelo qual se impõe multa, no exercício do Poder de Polícia, em decorrência da infringência a norma de defesa do consumidor deve obediência ao princípio da legalidade. É descabida, assim, a aplicação de sanção administrativa à conduta que não está prevista como infração" (RMS 19.510/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 3.8.2006).³⁴

Nesse diapasão:

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. FUNCIONAMENTO DE EMPREENDIMENTO SEM LICENÇA DE OPERAÇÃO. ART. 60 DA LEI N. 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA.

1. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido por lei como infração administrativa.³⁵

Foi observado que, conquanto a existência de medidas repressivas, a atuação do poder de polícia é principalmente preventiva, uma vez que seu objetivo primeiro é resguardar-se da lesão ao interesse público.

Nesse passo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que os meios de exercício também podem ser classificados como atos normativos e atos administrativos.

Desse modo, a atividade normativa da Administração Pública levaria o Executivo realizar portarias, decretos, resoluções, instruções, dentre outros, com a finalidade de regulamentar e disciplinar a aplicação da lei aos casos reais, lembrando que o Executivo não pode ter conduta diversa que a prevista em lei, somente devendo atuar de forma complementar, nos casos autorizados.

Pela lei, criam-se as 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;

34 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº. 28778/Rio de Janeiro. Recorrente: Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais. Recorrido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Denise Arruda. Julgado em 20 de novembro de 2009.

35 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1284558/Paraíba. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Recorrido: José Waldomiro Ribeiro Coutinho Filho. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em 28 de fevereiro de 2012.

disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções.³⁶

Assim, pode-se afirmar que os atos administrativos conduziram em ações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, aqui incluindo as medidas preventivas como as de fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença, dentre outros e medidas repressivas como a dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadoria contrabandeada, dentre outras, realizadas nos casos práticos.

3.2 CICLOS DO POLÍCIA DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Dentre os doutrinadores que escreveram com maestria sobre o ciclo de polícia, de forma mais completa e didática, foi Moreira Neto: “A função de polícia é exercida em quatro fases – o ciclo de polícia – correspondendo a seus quatro modos de atuação.”³⁷

A atuação do poder de polícia administrativa ocorre perseguindo uma ordem lógica de atos administrativos, que constitui o ciclo de polícia administrativa. São parte dessa continuação de atos: a norma de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia.

Importante salientar que o STJ defende essa linha de raciocínio, redigindo os mesmos termos:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber:

4. (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.

5. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB.³⁸

36 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 118.

37 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 444.

Assim, pode-se dizer que o poder de polícia, como alguma outra atividade administrativa, baseia-se na previsão em lei de seu exercício, em conformidade com o princípio da legalidade oriunda do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Nas hipóteses que existe autorização legal, sendo que atos normativos expedidos pela Administração podem complementar a sua aplicação.

Pela lei, criam-se as 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.³⁹

Tais regras, oriundas nas leis e nos atos administrativos destinados a complementá-las, adequando o exercício dos direitos individuais, são as ordens, ou normas, de polícia: a ordem de polícia é o preceito legal preliminar que dá início ao seu ciclo de exercício, auxiliando como referência específica de validade e satisfazendo a reserva prevista na Constituição Federal.

A corroborar com o exposto acima, a lei de polícia tem o condão de limitar a atuação de certo direito de forma absoluta, como a vedação de aquisição de armas de fogo acima dos autorizados calibre, ou pode submetê-lo à observância de certas exigências, como a autorização para aquisição de determinadas armas de fogo, desde que seja comprovada a adequação do administrado aos requisitos, às condições, impostas por lei.

Nesse sentido, tendo em vista que atendidas essas condições, o Poder Público concede a licença, na hipótese de direito subjetivo, sujeito a determinadas condições, do administrado; ou autorização, em hipóteses de atividades as quais a sua atividade possa causar perigo ou dano para a sociedade e, além disso, que a restrição total seria indesejada, essencial ao exercício do direito tutelado. O ato de conceder licença ou autorização, subsume no consentimento de polícia da administração pública:

38 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma. Recurso Especial nº. 817534/Minas Gerais. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTrans. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 10 de novembro de 2009.

39 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 119.

O consentimento de polícia [...] é o ato administrativo de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada, nas hipóteses em que a ordem de polícia é da segunda modalidade, com a previsão de reserva de consentimento, com o legislador exigindo um controle prévio, por parte da Administração, da compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com interesse público.⁴⁰

Nesse sentido, o consentimento da Administração, a autorização de polícia, apenas existe nas hipóteses previstas em lei, a atividade do direito de forma condicionada, inexistindo, no momento, a vedação é absoluta. Para exemplificar tomemos como referência que o consentimento de polícia refere-se a licença para a atuação em determinada profissão e a autorização para dirigir veículos.

Assim, pode-se afirmar que a Administração tem competência para verificar o adimplemento das tarefas sujeitas ao seu poder de polícia, de acordo com suas regras legalmente expostas. Tal controle é realizado pelo uso da fiscalização, tarefa por meio da qual a Administração verifica: “o correto cumprimento das ordens de polícia e a adequada fruição do consentimento de polícia.”⁴¹

Tal ato fiscalizatório pode ser de ofício ou por meio de provocação de qualquer interessado: “tanto pode ser deflagrada *ex officio* como provocada por qualquer pessoa que tenha interesse no cumprimento da ordem de polícia ou na manutenção das condições que possibilitam o consentimento de polícia.”⁴²

Certificado, através desta fiscalização, o abuso à ordem, norma, de polícia ou aos limites do consentimento de polícia, a autoridade administrativa pode penalizar o infrator. Esta, deve ser prevista em lei para impedir qualquer descumprimento do ordenamento jurídico, como, por exemplo, a censura de construir prédios acima de determinada altura ou o estacionamento em lugar inadequado. Sanção é a submissão coercitiva do infrator a medidas inibidoras/compulsivas ou dissuasoras/suasivas impostas pelo Estado.

40 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 445.

41 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 446.

42 *Ibidem*, p. 447.

3.3 PODER DE POLÍCIA E SEU PRAZO PRESCRICIONAL

Em consonância com a Lei 9.873/99, a Administração Pública Federal tem cinco anos para, no exercício do poder de polícia, apurar a ocorrência de infrações administrativas. Sendo esse lapso temporal o mesmo para verificar o limite para a aplicação das penas imputadas no processo administrativo:

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543- C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008.

(...)

6. A Lei 9.873/99, no art. 1º, estabeleceu prazo de cinco anos para que a Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do Poder de Polícia, apure o cometimento de infração à legislação em vigor, prazo que deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração.

7. Esse dispositivo estabeleceu, em verdade, prazo para a constituição do crédito, e não para a cobrança judicial do crédito inadimplido. Com efeito, a Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, acrescentou o art. 1º-A à Lei 9.873/99, prevendo, expressamente, prazo de cinco anos para a cobrança do crédito decorrente de infração à legislação em vigor, a par do prazo também quinquenal previsto no art. 1º desta Lei para a apuração da infração e constituição do respectivo crédito.

8. Antes da Medida Provisória 1.708, de 30 de junho de 1998, posteriormente convertida na Lei 9.873/99, não existia prazo decadencial para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública Federal. Assim, a penalidade acaso aplicada sujeitava-se apenas ao prazo prescricional de cinco anos, segundo a jurisprudência desta Corte, em face da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

(...)

9. A partir da constituição definitiva do crédito, ocorrida no próprio ano de 2000, computam-se mais cinco anos para sua cobrança judicial. Esse prazo, portanto, venceu no ano de 2005, mas a execução foi proposta apenas em 21 de maio de 2007, quando já operada a prescrição. Deve, pois, ser mantido o acórdão impugnado, ainda que por fundamentos diversos.⁴³

Na hipótese em que a infração administrativa ter origem de ato que também corresponder a um crime, o prazo prescricional será aquele previsto na legislação penal. Igualmente, pode ocorrer a prescrição durante o processo, desde que esse fique sem andamento por mais de três anos:

43 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção. Recurso Especial nº. 1115078/Rio Grande do Sul. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Recorrido: José Evando Welter. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em 24 de março de 2010.

Se o fato constituir crime, o prazo prescricional será o mesmo atribuído pela lei penal. É o que dispõe a Lei nº 9.873, de 23/11/1999, promulgada após sucessivas medidas provisórias. Cuida-se, pois, de prescrição contra o Poder Público e a favor do infrator, de modo que, consumada, fica este garantido contra qualquer sanção de polícia a cargo da Administração.⁴⁴

A jurisprudência pátria já vinham considerando que o prazo de prescrição, que regia os administrados por força do Decreto 20.910/32, também era observado à Administração Pública, mesmo em data anterior da Lei 9.873/99:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. PRAZO QÜINQUËNAL. DECRETO 20.910/32. INTERRUÇÃO. DESPACHO QUE ORDENA A CITAÇÃO. ART. 8º, §2º, LEI Nº 6.830/80.

1. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.⁴⁵

3.4 DELIMITAÇÕES DE SUA ATUAÇÃO

É fato que a discricionariedade repressiva não é, entretanto, sem limites, sendo sujeita a balizas jurídicas: direitos do cidadão, prerrogativas individuais e liberdades públicas asseguradas na Constituição e nas leis.

Dessa maneira, em preliminarmente, o poder de polícia é limitado pelos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, de acordo com a doutrina de Odete Medauar: “O exercício do poder de polícia encontra limites. O primeiro situa-se nos próprios direitos fundamentais declarados e assegurados pela Constituição Federal.”⁴⁶ Assim, a fim de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais deve-se observar os princípios.

Importante salientar que os mais importantes, para o exercício do poder de polícia e da análise dos atos administrativos como um todo, a fim de evitar as colisões com direitos fundamentais previstos na Constituição da República, são os princípios da legalidade, isonomia e proporcionalidade. Nesse ponto, é

44 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 112.

45 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma. Recurso Especial nº. 1057754/São Paulo. Recorrente: Município de Itapeverica da Serra. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 23 de março de 2010.

46 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 338.

importante assinalar que o mais relevante para o caso em questão é justamente o da proporcionalidade, tal afirmação é possível pelo motivo de que o ato de polícia limita direitos fundamentais, por ser, em essência, limitadores de liberdades individuais:

Esse princípio [da proporcionalidade], que é provido de dignidade constitucional, resulta da própria essência dos direitos fundamentais, que, como expressão da pretensão jurídica geral de liberdade do cidadão frente ao Estado, só podem ser limitados pelo poder público quando isso for imprescindível para proteção de interesses públicos.⁴⁷

Importante refletir que esse princípio também é chamado por alguns doutrinadores como razoabilidade ou adequação dos meios aos fins, sendo mais difundido o termo princípio da proporcionalidade, o teste da proporcionalidade dos atos é pedra de toque para o efetivo exercício do poder de polícia. Contudo, o diagnóstico da proporcionalidade de uma medida que limita direitos fundamentais serve somente para a análise da medida como razoável.

A corroborar com o exposto acima Virgílio Afonso da Silva, escreve com maestria:

A regra da proporcionalidade no controle das leis restritivas de direitos fundamentais surgiu por desenvolvimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional Alemão e não é uma simples pauta que, vagamente, sugere que os atos estatais devem ser razoáveis, nem uma simples análise de relação meio-fim. Na forma desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã, tem ela uma estrutura racionalmente definida, com subelementos independentes – a análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito -, que são aplicados em uma ordem pré-definida, e que conferem à regra da proporcionalidade a individualidade que a diferencia, claramente da mera exigência da razoabilidade.⁴⁸

Desse modo, a atuação do poder de polícia deve reverenciar todos as três dimensões do princípio da proporcionalidade: a adequação; a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Nesse passo, apesar de a medida ser adequada, pois permite chegar ao fim desejado, será considerada inválida, uma vez que é excessiva, desnecessária, onerosa. Existem uma diversidade de demais medidas que tem

47 MARMELESTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 1ª Ed. São Paulo : Atlas, 2008. p. 371.

48 AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. **O Proporcional e o Razoável**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 91, vol. 798, abr. 2002. p. 24.

menor grau de lesividade e o mesmo tanto eficientes. Assim, deve se escolher a medida que ser a menos lesiva, porém, suficiente para tutelar os direitos em questão.

A lei nº Lei 9.614/98, também conhecida como lei do abate, a qual autoriza o “tiro de destruição” contra aeronaves consideradas hostis ou suspeitas que ingressem no território brasileiro, após esgotar os demais procedimentos de segurança preliminares, ainda que tal ato acarrete a morte dos indivíduos.

Esse diploma legal almeja perseguir por completo os subprincípios da proporcionalidade, uma vez que é adequada pois alcança o objetivo de combater o tráfico e é necessária pois não existe medida mais eficiente, contudo, a Lei do Tiro de Destruição não é aprovada pela análise da proporcionalidade em sentido estrito, por parte da doutrina, uma vez que afim causar maiores prejuízo do que benefícios, uma vez que causa a morte do infrator para coibir um crime que envolve bem jurídicos de menor importância que a vida, como o tráfico de drogas.

Nesse diapasão, todas as três dimensões do princípio da proporcionalidade restringem o poder de polícia da administração pública. Caso exista a comprovação de que o exercício do poder de polícia delimitou os direitos fundamentais e não efetivou sua finalidade almejada, caso a medida de polícia foi excessiva ou se os malefícios decorrentes da medida forem maiores que os benefícios, o poder judiciário poderá intervir para corrigir a ilegalidade realizada:

Bem ilustrativos a propósito são os dizeres de aresto do STF, segundo o qual a atuação da administração pública, no exercício do poder de polícia, há de ficar restrita aos atos indispensáveis à eficácia da fiscalização, voltada aos interesses da sociedade. Acrescentou a decisão que, se for ultrapassada a simples correção da conduta e aplicada punição, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CF. E concluiu a Corte que não subsiste decisão administrativa que, sem observância do rito imposto constitucionalmente, implique a imposição de pena de suspensão, projetada no tempo, obstaculizando o desenvolvimento do trabalho de taxista. No caso, a autoridade administrativa, além de praticar o ato proporcional ao gravame cometido pelo motorista de táxi, extrapolou o limite imposto pelo interesse público, aplicando punição bem mais gravosa, fato que se configurou como ofensa ao princípio da proporcionalidade.⁴⁹

Existindo normas que disciplinam os direitos fundamentais, deve a Administração Pública se limitar a ela, utilizando de interpretação restritiva do

49 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 109 - 110.

dispositivo constitucional, em hipótese em que não exista, os atos de polícia devem respeitar o princípio da proporcionalidade, a Administração não deve se omitir no que tange à efetivação de direitos fundamentais tanto tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, é necessário considerar que a execução do poder de polícia, assim como a totalidade das ações da Administração, deve submeter-se ao princípio da legalidade, os meios e os modos de exercício do poder de polícia devem estar previstos em lei. Na hipótese em que for ausente a norma, a autoridade competente tem a discricionariedade de escolher os meios, verificados os princípios e limitações já existentes, e ao controle jurisdicional quando necessário. Em outra perspectiva, deve à Administração realizar a regulamentação da atividade dos indivíduos, porém essa regulamentação, não aceita, a luz constituição federal de 1988, um poder absoluto e arbitrário sobre os administrados.

No mesmo tom, pode-se afirmar que as decisões de polícia, em segunda dimensão, restringem-se ao disposto no direito brasileiro. O princípio da legalidade deve estar sempre presente norteando os atos de polícia administrativa, do início ao fim de sua execução.

Nesse sentido, o princípio do devido processo legal também tem o condão de realizar a limitação das medidas de polícia, sobretudo quanto à aplicação de sanções. Assim, só é viável aplicá-las se existir o respeito ao devido processo legal, viabilizando ao indivíduo o exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório.

A corroborar o exposto acima, deve-se ter em mente que a aplicação das sanções será ilegal caso, em processo, não for oferecida ao infrator amplo direito de defesa e garantido o contraditório, conforme garante o art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988.

4 DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Após abordar nos capítulos anteriores pontos fundamentais para finalmente adentrar no tema núcleo deste trabalho. Preliminarmente, haverá uma breve discussão sobre aspectos gerais, no qual se falará do seu início e de suas complicações; em seguida serão verificadas as discussões doutrinárias quanto à viabilidade, ou o *quantum* de possibilidade, da delegação do exercício do poder de polícia administrativa a entes de regime jurídico privado; e, finalmente, serão analisados os atuais posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

4.1 ASPECTOS GERAIS

É fato que a Administração Pública vem transferindo, frequentemente, para demais pessoas jurídicas, até mesmos particulares, a execução de tarefas e serviços públicos que até então eram objeto de sua prestação direta.

Nesse sentido, o Estado não desejando realizar determinada atividade por meio de seus próprios órgãos, o Poder Público transfere a sua titularidade ou execução a outras entidades. Na hipótese que essa delegação é realizada por contrato ou mero ato administrativo, verifica-se os conhecidos concessionários e dos permissionários de serviços públicos. De modo diverso, nas hipóteses em que é a lei que cria as entidades responsáveis, nasce a administração indireta:

Outro aspecto do regime geral das entidades da Administração indireta é a exigência de lei específica para a criação de autarquia e para a autorização de instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação, conforme prevê o inc. XIX do art. 37 da CF.⁵⁰

Assim, já emergiram variados exemplos de delegação da função de fiscalização e restrição de direitos da Administração, do seu Poder de Polícia, a sociedades de economia mista e outros entes de regime jurídico privado.

O mais famoso exemplo emergiu em 1991, no município de Belo Horizonte, estado de Minas Gerais, onde a Lei municipal nº 5.953 autorizou a criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTrans). Essa pessoa jurídica de direito privado, ainda atualmente, é a responsável pela fiscalização do

50 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 69.

trânsito e aplicação de sanções decorrentes de infrações de trânsito. Verifica-se, assim, a execução do poder de polícia por particulares.

Tal comportamento, de delegação do poder de polícia, começou a ocorrer por cidades de todo o Brasil e, assim, vieram os questionamentos de sua constitucionalidade. Ocorreu um movimento de delegação, espalhado por vários municípios do país, do poder de polícia administrativo de trânsito dos para essas empresas de economia mista.

É importante salientar que as sociedades de economia mista são empresas com participação do poder público e de entidades privadas em seu capital e em sua administração. Segue a regulamentação prevista para as sociedades de mercado, têm personalidade jurídica privada. O Banco do Brasil, a Petrobras e a Eletrobrás são os exemplos mais famosos.

No entanto, o núcleo da problemática é que, muito embora elas serem parte da administração indireta e terem a participação do poder público, as sociedades de economia mista têm regime jurídico privado, em outras palavras, como toda empresa privada, tem a finalidade de alcançar o lucro e, assim, poderia comprometer substancialmente o interesse público envolvido.

Diante do exposto, a delegação do poder de polícia da administração para empresas de economia mista foi motivo de diversos questionamentos jurídicos e a doutrina, com também os tribunais superiores tiveram que se posicionar a respeito da constitucionalidade e legalidade da polêmica questão.

4.2 DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA

Preliminarmente, deve-se conferir uma importante diferenciação entre poder de polícia originário e delegado, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho:

Ante o princípio de que quem pode o mais pode o menos, não é difícil atribuir às pessoas políticas da federação o exercício do poder de polícia. Afinal, se lhes incumbe editar as próprias leis limitativas, de todo coerente que se lhes confira, em decorrência, o poder de minudenciar as restrições. Trata-se aqui do poder de polícia originário, que alcança, em sentido amplo, as leis e os atos administrativos provenientes de tais pessoas. O Estado, porém, não age somente por seus agentes e órgãos internos. Várias atividades administrativas e serviços públicos são executados por

pessoas administrativas vinculadas ao Estado. A dúvida consiste em saber se tais pessoas têm idoneidade para exercer o poder de polícia.

E a resposta não pode deixar de ser positiva, conforme proclama a doutrina mais autorizada. Tais entidades, com efeito, são o prolongamento do Estado e recebem deste o suporte jurídico para o desempenho, por delegação, de funções públicas a ele cometidas.

Indispensável, todavia, para a validade dessa atuação é que a delegação seja feita por lei formal, originária da função regular do Legislativo. Observe-se que a existência da lei é o pressuposto de validade da polícia administrativa exercida pela própria Administração Direta e, desse modo, nada obstará que sirva também como respaldo da atuação de entidades paraestatais, mesmo que sejam elas dotadas de personalidade jurídica de direito privado. O que importa, repita-se, é que haja expressa delegação na lei pertinente e que o delegatário seja entidade integrante da Administração Pública.

(...)

Quando a lei confere a uma entidade administrativa o poder acima referido, diz-se que há na hipótese poder de polícia delegado.⁵¹

Nesse sentido, verifica-se que o poder de polícia delegado, *prima facie*, apenas ocorre quando houver previsão legal, geralmente apenas envolvendo o exercício administrativo do poder de polícia.

De outro modo, deve-se ater que o ilustre autor Bandeira de Mello, no início das discussões, defendia que o poder de polícia, por ser atividade exclusiva, típica, do Estado, não deveria ser delegado a pessoas estranhas da Administração Pública:

A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos.⁵²

Em um segundo momento, o mesmo doutrinador verificou que determinados atos do ciclo de polícia podem ser realizados por pessoas jurídicas de regime jurídico privado, principalmente os atos de fiscalização:

Daí não se segue, entretanto, que certos atos materiais que precedem atos jurídicos de polícia não possam ser praticados por particulares [...] É o que sucede, por exemplo, na fiscalização do cumprimento de normas de trânsito mediante equipamentos fotossensores, pertencentes e operados por empresas privadas contratadas pelo Poder Público.⁵³

51 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 75-77.

52 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26º Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 832.

53 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26º Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 832.

Desse modo, *prima facie*, não se pensa em delegar o poder de polícia a particular, no entanto, haveria a possibilidade da prática de atos diversos de jurídicos da espécie ato de polícia, ou seja, a fiscalização seria delegável, embora a sanção não seja. Havendo, unicamente, a viabilidade de ato jurídico de polícia realizado pela Administração Pública.

Seguindo os ensinamentos de Bandeira de Mello, o Superior Tribunal de Justiça passou a decidir já em 2009 no seguinte entendimento:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.

4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).

5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro-aplicação de multas para aumentar a arrecadação.⁵⁴

Do mesmo modo, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho tem compreensão parecida com a de Bandeira de Mello. Assim, Carvalho ensina que não existe nenhuma limitação na constituição federal para que pessoas jurídicas de direito privado, possam executar o poder de polícia na forma fiscalizatória. Em suas palavras afirma o ilustre escritor:

Inexiste qualquer vedação constitucional para que pessoas administrativas de direito privado possam exercer o poder de polícia em sua modalidade fiscalizatória. Não lhes cabe – é lógico – o poder de criação das normas restritivas de polícia, mas, uma vez já criadas, como é o caso das normas de trânsito, nada impede que fiscalizem o cumprimento das restrições.

54 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma. Recurso Especial nº. 817534/Minas Gerais. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTrans. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 10 de novembro de 2009.

(...)

O Poder Público atribui a pessoas privadas, por meio de contrato, a operacionalização material da fiscalização através de máquinas especiais, como ocorre, por exemplo, na triagem em aeroportos para detectar eventual porte de objetos ilícitos ou proibidos. Aqui o Estado não se despe do poder de polícia nem procede a qualquer delegação, mas apenas atribui ao executor a tarefa de operacionalizar máquinas e equipamentos, sendo-lhe incabível, por conseguinte, instituir qualquer tipo de restrição; sua atividade limita-se, com efeito, à constatação de fatos.⁵⁵

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho estabelece determinados critérios para a delegação do poder de polícia:

1ª) a pessoa jurídica deve integrar a estrutura da Administração Indireta, isso porque sempre poderá ter a seu cargo a prestação de serviço público;

2ª) a competência delegada deve ter sido conferida por lei;

3ª) o poder de polícia há de restringir-se à prática de atos de natureza fiscalizatória, partindo-se, pois, da premissa de que as restrições preexistem e de que se cuida de função executória, e não inovadora.⁵⁶

Na linha do que acima se expôs, José dos Santos Carvalho Filho esclarece que a delegação do poder de polícia apenas é possível a entidades da Administração Indireta, tanto públicas, como as agências reguladoras, as autarquias corporativas e o Banco Central, quanto privadas, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, e limita-se aos atos de fiscalização.

De outro modo, o autor Diógenes Gasparini compreende que o poder de polícia administrativa pode ser delegado a qualquer pessoa. Além disso, argumenta que a delegação se daria de forma ampla, incidindo sobre a totalidade dos atos integrantes do ciclo de polícia e não somente os diversos dos jurídicos, como defende a doutrina prevalente:

A atribuição de polícia pode ser delegada. A delegação, embora possa recair sobre qualquer pessoa, é comumente outorgada às autoridades governamentais, a exemplo do Banco Central do Brasil, na esfera federal, da Ctesb e da Dersa, no âmbito do estado de São Paulo. Essa delegação, sempre por lei, é ampla e pode abranger o estabelecimento de normas, bem como a designação de agentes de polícia.⁵⁷

55 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 97-98.

56 *Ibidem*, p. 98.

57 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 123

Já para Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo e parte da doutrina defendem que o poder de polícia administrativa não pode ser delegado a pessoas jurídicas de regime privado, ainda que sejam prestadoras de atividades de titularidade estatal, uma vez que fundamentam esse entendimento na Lei nº 11.079/2004.

Prevalece o entendimento da indelegabilidade do poder de polícia a particulares, nota-se que os doutrinadores brasileiros, majoritariamente, aceitam que determinadas atividades materiais tidas como acessórias ou instrumentais ao exercício desse poder sejam atribuídas a entes de regime jurídico de direito privado. Assim, empresas que são contratadas pela Administração Pública para executarem equipamentos medidores de velocidade de trânsito, como também aquelas contratadas para realizar a demolição de construções irregulares, após interditas por ato do Poder Público.

Em suma, na esteira do entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello e José dos Santos Carvalho Filho entendem conforme a corrente doutrinária prevalente do ordenamento jurídico brasileiro:

Em determinadas situações em que se faz necessário o exercício do poder de polícia **fiscalizatório** (normalmente de caráter preventivo), o Poder Público atribui a pessoas privadas, por meio de contrato, a operacionalização material da fiscalização através de máquinas especiais, como ocorre, por exemplo, na triagem em aeroportos para detectar eventual porte de objetos ilícitos ou proibidos. Aqui o Estado não se despe do poder de polícia nem procede a qualquer delegação, mas apenas atribui ao executor a tarefa de operacionalizar máquinas e equipamentos, sendo-lhe incabível, por conseguinte, instituir qualquer tipo de restrição; sua atividade limita-se, com efeito, à **constatação de fatos**. O mesmo ocorre, aliás, com a fixação de equipamentos de fiscalização de restrições de polícia, como os aparelhos eletrônicos utilizados pelos órgãos de trânsito para a identificação de infrações por excesso de velocidade: ainda que a fixação e a manutenção de tais aparelhos possam ser atribuídos a pessoas privadas, o poder de polícia continua sendo da titularidade do ente federativo constitucionalmente competente. Nada há de ilícito em semelhante atribuição operacional. (grifos originais)⁵⁸

Nesse sentido também defende Rafael Maffini, que escreve sobre a questão do seguinte modo:

É necessário salientar que é possível a transferência a particulares, desde que se o faça com regularidade licitatória e contratual, de atos materiais de preparação do poder de polícia propriamente dito (ex.: expedição de tíquetes de parquímetros, o ato de fotografar veículos em controladores eletrônicos de velocidade, o ato material de vistoriar um veículo para fins de licenciamento etc.). O que não é possível é a

58 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 77.

transferência a particulares da prática de atos administrativos – dotados de cunho decisório, portanto – de polícia administrativa (ex.: o licenciamento de veículos automotores, a decisão quanto à autuação de trânsito, a decisão quanto à apreensão de veículo, a decisão quanto à demolição de obra irregular etc.). Trata-se, pois, de atividade estatal indelegável a particulares.⁵⁹

Verifica-se que, em conformidade com o entendimento firmado no sentido da indelegabilidade do poder de polícias pessoas jurídicas de direito privado, a doutrina prevalente admite a atribuição de determinadas tarefas materiais a entes privados, desde que meramente instrumentais ou acessórias ao seu exercício e mediante a observância de determinadas condições pré especificadas.

4.3 POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL

Preliminarmente, deve-se assinalar que o plenário do Supremo Tribunal Federal se posicionou a respeito da controvérsia referente a delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de regime jurídico de direito privado, o que ocorreu no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade de nº 1.717, cujo relator é o Ministro Sydney Sanches.

Nesse passo, o plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu que o exercício do poder de polícia, no que refere ao ato de aplicar sanções ou aqueles oriundos do poder de extroverso, não podem ser delegados a pessoas particulares, entretanto ficou esclarecido que é possível a delegação de atividades simplesmente instrumentais e fiscalizatórias.

No mesmo sentido, é mister salientar que a parte da decisão monocrática proferida pelo ilustre Ministro Marco Aurélio nos autos da ADI nº 2.310-MC, nos quais é ressalvado, sobre a viabilidade da delegação de atividades simplesmente fiscalizatória do poder de polícia administrativo:

DECISÃO - LIMINAR AGÊNCIAS REGULADORAS - PESSOAL - ARREGIMENTAÇÃO -CLT- PESSOAL DA TELEBRÁS - APROVEITAMENTO - IMPROPRIEDADE - LIMINAR DEFERIDA - AD REFERENDUM DO PLENÁRIO.

(...)

Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos, dos quais não se exige, até

59 MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 75.

mesmo, escolaridade maior, como são serventes, artífices, mecanógrafos, entre outros. Atente-se para a espécie. Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é.

A vexata quaestio, desta feita, cinge-se à definição da possibilidade de delegação, no bojo do poder de polícia, de determinadas fases da atividade, como a fiscalização, as pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, à luz dos artigos 30, 39, 41, 173 e 247 da Constituição.⁶⁰

Entretanto, já no julgamento do recurso especial nº 817.534/MG proferido pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, o relator acertadamente conferiu especial atenção à identificação e classificação das fases do poder de polícia, com o anseio de assinalar quais delas comportariam delegação:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).

3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: **(i)** legislação, **(ii)** consentimento, **(iii)** fiscalização e **(iv)** sanção.

4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).

5. Somente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação.⁶¹

60 STF - RG ARE: 662186 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 22/03/2012, Data de Publicação: DJe-180 13-09-2012

Desse modo, para o Superior Tribunal de Justiça as fases de “consentimento de polícia” e “fiscalização de polícia”, podem ser delegadas a entidades com personalidade jurídica de direito privado que sejam da organização da administração pública indireta, uma vez que tais fases não possuem natureza impositiva.

De outro modo, quanto as fases de “ordem de polícia” e “sanção de polícia” não podem ser objeto de delegação a tais entidades, tal fato ocorre pois referidas fases atuam de forma coercitiva e sancionatória.

Nesse sentido, os tribunais de todo o país vem adotando o referido entendimento, vejamos:

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO ORDINÁRIA. ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA. Pretensão de desconstituição de penalidades de trânsito aplicadas por Sociedade de Economia Mista. Impossibilidade de delegação de poder de polícia à pessoa jurídica de direito privado. Questão controvertida. Repercussão Geral reconhecida pela C. Supremo Tribunal Federal. RE com Ag nº 662.186-MG. Precedentes dos Tribunais Superiores e desta E. Corte. Sentença de procedência mantida. Recurso desprovido.⁶²

A decisão do STF com repercussão geral está sendo devidamente aplicada, gerando economia processual e alinhamento no julgamento entre a Excelsa Corte e os demais órgão jurisdicionais:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.252.467 - PR (2018/0041264-6)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO AGRAVANTE :
MUNICÍPIO DE LONDRINA PROCURADORES : JOSÉ ROBERTO REALE
- PR019271 CARLOS RENATO CUNHA E OUTRO (S) - PR035367
AGRAVANTE : COMPANHIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E
URBANIZACAO-CMTU-LD ADVOGADO : FRANCISMARA TUMIATE E
OUTRO (S) - PR029506 AGRAVADO : MOACYR BOER ADVOGADO :
MOACYR BOER (EM CAUSA PRÓPRIA) - PR003074 DECISÃO
ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. POSSIBILIDADE DE
APLICAÇÃO DE MULTA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.
REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO STF. TEMA 532 (RE
633.782/MG, REL MIN. LUIZ FUX). RETORNO DOS AUTOS,
SOBRESTANDO-OS, NO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA OBSERVÂNCIA
DO DISPOSTO NO ART. 1.040 DO CPC/2015 APÓS O JULGAMENTO DO
REFERIDO TEMA PELA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se Agravos em
Recurso Especial interpostos pelo MUNICÍPIO DE LONDRINA e
COMPANHIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E URBANIZAÇÃO-CMTU-LD, em
face de acórdão proferido pelo egrégio TJPR, assim ementado: 1) DIREITO
ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. APLICAÇÃO DA

61 TJ-MG - AC: 10024101152973001 MG, Relator: Ana Paula Caixeta, Data de Julgamento: 06/02/2014, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 12/02/2014 06/02/2014, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 12/02/2014

62 TJ-SP 10018011220168260506 SP 1001801-12.2016.8.26.0506, Relator: Marcelo Berthe, Data de Julgamento: 14/08/2017, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 14/08/2017

SANÇÃO DE MULTA. INCOMPETÊNCIA DA COMPANHIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E URBANIZAÇÃO DE LONDRINA - CMTU/LD, SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, PARA APLICAR MULTA. IMPOSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA. a) O poder de punir, decorrente do poder de polícia, compete ao Estado, sendo incabível a delegação do ato de imposição de sanção de multa para a COMPANHIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E URBANIZAÇÃO DE LONDRINA - CMTU/LD, considerando tratar-se de sociedade de economia mista, e, assim, pessoa jurídica de direito privado. b) Ante a impossibilidade de delegação do poder de polícia, o Auto de Infração lavrado pela COMPANHIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E URBANIZAÇÃO DE LONDRINA - CMTU/LD, que resulta na imposição de multa deve ser considerado nulo e, subseqüentemente, cancelada a inscrição na dívida ativa de tal valor. 2) APELO A QUE SE DÁ PROVIMENTO (fls. 247/248). 2. Verifica-se que o tema dos autos é objeto de repercussão geral perante o STF (Tema 532 - RE 633.782/MG, Rel Min. LUIZ FUX). 3. Com efeito, embora a existência de repercussão geral pela Corte Suprema não imponha o sobrestamento do Recurso Especial em matéria idêntica, inexistente óbice a que esta Corte determine a devolução dos autos à origem para a observância do art. 1.040 do CPC/2015. 4. Ocorre que ambas as Turmas integrantes da egrégia 1a. Seção deste STJ vêm adotando a sistemática da devolução dos autos à origem em tais casos, por medida de economia processual e para evitar decisões dissonantes entre o STF e este STJ, para que a solução definitiva se dê, após o julgamento do Recurso Extraordinário afetado. (...) AGRADO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECONHECIMENTO DE REPERCUSSÃO GERAL QUANTO AO TEMA VERSADO NO APELO ESPECIAL. SOBRESTAMENTO DESTE ÚLTIMO COM DEVOLUÇÃO À CORTE DE ORIGEM PARA EVENTUAL E OPORTUNO JUÍZO DE CONFORMAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. Podendo a ulterior decisão do STF, em repercussão geral já reconhecida, afetar o julgamento da matéria veiculada no recurso especial, faz-se conveniente que o STJ, em homenagem aos princípios processuais da economia e da efetividade, determine o sobrestamento do especial e devolva os autos ao Tribunal de origem para que ali, em se fazendo necessário, seja oportunamente realizado o ajuste do acórdão local ao que vier a ser decidido na Excelsa Corte. 2. A parte agravante não logrou demonstrar, no caso concreto, a ausência de similitude entre o tema trazido em seu especial e o tema pendente de julgamento no STF com repercussão geral, pelo que se impõe a manutenção do sobrestamento ora combatido. 3. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt no AgInt no REsp. 1.603.061/SC, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 28.6.2017). 5. Ante o exposto, determina-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem, com a devida baixa nesta Corte, para que, após o julgamento do Tema 532 em Repercussão Geral, pelo Excelso STF, a Corte de origem proceda a novo juízo de admissibilidade, nos termos do art. 1.040 do CPC/2015. (...) ⁶³

Como visto, pode-se afirmar que a jurisprudência, atualmente, tem uma posição bem consolidada sobre o assunto, contudo o correto seria que o legislativo criasse normas que regulasse as hipóteses de delegação por meio da lei.

63 STJ - AREsp: 1252467 PR 2018/0041264-6, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 21/03/2018

5 CONCLUSÃO

Discutiu-se o conceito de poder de polícia administrativa, distinguindo-o da Polícia Judiciária, verificou-se os elementos e a competência para a atuação desta importante prerrogativa do poder público, além disso foi observado o modo e as restrições do poder de polícia e, por fim, tratou-se da sua delegação a pessoas jurídicas de regime jurídico privado em busca de maior efetividade do serviço público.

Sinteticamente, é possível afirmar que este poder é a atividade da Administração Pública, detentora de determinados elementos, oriundos do núcleo da atividade estatal, que relaciona os comportamentos, os quais indicam restrições a atuação de direitos e liberdades individuais, com a finalidade de assegurar o bem-estar social, limitado pela legalidade e restrita aos direitos fundamentais dos cidadãos garantida pela Constituição Federal de 1988.

Nesse diapasão, verificado a matéria do poder de polícia administrativa é possível apegar-se à legalidade da delegação do mesmo e, após toda a discussão realizada nessa monografia, pode-se afirmar que é o da legalidade da delegação, contudo deve-se ater que essas pessoas jurídicas de regime jurídico privado tenham vinculação com entes públicos e dentro de certos limites.

Embora a doutrina prevalente defenda pela indelegabilidade do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado e admita a atribuição de determinadas tarefas materiais a entes privados, desde que meramente instrumentais, entendo que é mais acertado o entendimento na linha do que foi decidido pelo STF, da delegabilidade parcial do poder de polícia no âmbito fiscalizatório e de consentimento.

É certo que ambos os entendimentos chegam ao mesmo fim, contudo defender a indelegabilidade absoluta destoaria do que se percebe na aplicação prática do instituto.

Assim, verificou-se no debate a discussão a acerca da validade da transferência do exercício de um poder tipicamente público, à particulares que, normalmente, tem como maior objetivo o lucro e não o interesse público, em tese.

Pode-se afirmar que a posição da delegabilidade não é simples, como alguns autores defendem, contudo é o modo como o STF e STJ vem entendendo, dado

algumas restrições impostas de como tal delegação deve ocorrer. O ordenamento jurídico brasileiro não apresenta vedação à delegação, conforme defende parte da doutrina, e, assim, sua delegação dentro de certos limites pode ocorrer, sempre sendo tendo como requisito o favorecimento ao interesse público e longe de qualquer ilegalidade que venham a ferir os princípios constitucionais.

Nessa perspectiva, pode-se fazer que existe a possibilidade de delegação do poder de polícia a particulares que fazem parte da administração pública indireta, somente no que refere-se aos elementos fiscalizatórios e de consentimento do poder de polícia que é uma prerrogativa oriunda do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

De outro modo, não pode ser matéria de delegação o poder de polícia administrativo que faz referência a uma atividade de caráter legislativa e aquelas que envolvem sanção.

Por fim, é necessário observar que a Administração Pública busca a eficiência em sua atuação como princípio fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, assim a delegação de parte do ciclo do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas sob regime jurídico de direito privado, de forma controlada e delimitada pelo Estado por meio de lei, observado o total respeito a legislação pertinente, bem como todos os princípios administrativos, pode-se concluir que não há razão para negar a discutida delegação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 12ª Ed. São Paulo: Impetus, 2006.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe e HACHEM, Daniel Wunder. **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. Vol. I.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Planalto Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.html. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1284558/Paraíba. Agravante: José Waldomiro Ribeiro Coutinho Filho. Agravado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ATC&sequencial=20682260&num_registro=201102354943&data=20120305&tipo=5&formato=PDF. Acessado em: 22 de novembro de 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma. Recurso Especial nº. 817534/Minas Gerais. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTrans. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 10 de novembro de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ATC&sequencial=7054568&num_registro=200600252881&data=20091210&tipo=5&formato=PDF. Acessado em 10 de outubro de 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção. Recurso Especial nº. 1115078/Rio Grande do Sul. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Recorrido: José Evando Welter. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em 24 de março de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ATC&sequencial=9107970&num_registro=200900743420&data=20100406&tipo=5&formato=PDF. Acessado em: 8 de novembro de 2012. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma. Recurso Especial nº. 1057754/São Paulo. Recorrente: Município de Itapeçerica da Serra. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 23 de março de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ATC&sequencial=9075463&num_registro=200801055635&data=20100414&tipo=5&formato=PDF. Acessado em 11 de outubro de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Pleno. Recurso Extraordinário com Agravo nº. 662186/Minas Gerais. Recorrente: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTrans. Recorrido: Maria da Conceição Baltazar de Almeida. Relator Min. Luis Fux. Repercussão geral, julgado em 22 de março de 2012. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE%24%2ESCLA%2E+E+662186%2ENUME%2E%29+OU+%28ARE%2EPRCR%2E+ADJ2+662186%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao>. Acessado em: 30 de outubro de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

-----; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Serviços públicos e Poder de Polícia**. São Paulo: RT, 2012. (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, v. 5).

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª Editora Atlas, 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

MARRARA, Thiago (org.). **Princípios do Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. SP: Atlas, 2.012.

MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015

MINAS GERAIS, Constituição (1989) **Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989**. Belo Horizonte: ALMG, 1989.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da Administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

VIGO, Rodolfo Luis. **Interpretação jurídica: do modelo juspositivista-legalista do século XIX às nossas perspectivas**. 2 ed. rev. São Paulo: RT, 2010.