

**O PODER DE POLÍCIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO,
ATRIBUIÇÕES E LIMITES DE ATUAÇÃO**

**POLICE POWER AND PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPT,
ATTRIBUTIONS AND LIMITS OF ACTION**

Isadora Rodrigues Viana

Graduanda em Direito pela Faculdade ALFAUNIPAC/TO – BrasilE-mail:

isadorarv22@gmail.com

Marcos C. Magalhães Ganem

E-mail: marcosganemadvogados@uol.com.br

Recebimento 11/04/2023 Aceite 18/04/2023

Resumo

O presente artigo tem como objetivo central trazer uma análise acerca do instituto do poder de polícia empregado na Administração Pública. A ideia deste trabalho é trazer um panorama acerca dos conceitos, dos limites de atuação, dos atributos e quais as consequências se tal prerrogativa, qual seja, o poder de polícia, for usado erroneamente. Primeiramente serão trazidos conceitos que a doutrina moderna tem utilizado acerca do referido tema e será feita uma contextualização com que é preconizado na Constituição Federal de 1988. Adiante passaremos a versar sobre a razão e a fundamentação do poder de polícia, e posteriormente quais os atributos necessários para que seja empregado tal benefício. Feito isso, os limites de abrangência do poder de polícia serão trazidos com o intuito de elucidar quaisquer dúvidas que possam existir sobre sua limitação. Na conclusão, será evidenciado o quanto importante é o estudo do tema tem para nossa sociedade, para que esta saiba seus direitos, os limites do Estado, objetivando sempre o bem comum.

Palavras-chave: Poder de polícia. Administração pública. Constituição Federal.

Abstract

The main objective of this article is to bring an analysis of the institute of police power used in Public Administration. The idea of this work is to bring an overview of the concepts, the limits of action, the attributes and what the consequences are if such a prerogative, that is, the police power, is misused. First, concepts that modern doctrine has used on the subject will be raised and a contextualization will be made with what is recommended in the Federal Constitution of 1988 for such benefit to be used. Once this is done, the limits of scope of the police power

will be brought out in order to clarify any doubts that may exist about its limitation. In conclusion, it will be demonstrated how important the study of the subject is for our society, so that it knows its rights, the limits of the State, always aiming at the

common good.

Keywords: Police power. Public administration. Federal Constitution.

1. INTRODUÇÃO

Com os avanços da sociedade associado com as inúmeras mudanças ocasionadas pelo processo de globalização que a sociedade passou e tem passado, surgem inúmeras transformações sociais que afetam diretamente a vida e o cotidiano das pessoas. Conviver em sociedade é uma tarefa árdua e fazer com que a relação existente entre o cidadão e o Estado, ambos detentores de direitos e deveres verse em harmonia é algo que exige equilíbrio, comprometimento e a observação dos limites impostos por cada um em ambos os lados dessa relação.

Para que as relações sociais funcionem em perfeita harmonia é necessário e imprescindível que normas sejam estabelecidas. Tais normas servem para determinar quais os limites de cada ente possui, versar até onde o direito e o dever de um não interfere na total harmonia e plenitude de direitos do outro, quando falamos em relação Estado e sociedade.

Como dito, as leis foram criadas para criar limites, colocando os sujeitos Estado e indivíduo como peças basilares das relações sociais. Esse artigo usou ampla pesquisa bibliografia para discorrer da importância do chamado “Poder de Polícia da Administração Pública”.

O Estado é composto por poderes políticos no exercício das suas funções constitucionais. Esses poderes são praticados pelo Legislativo, Executivo e Judiciário. Dentre os poderes compostos pelo Estado figura o poder de polícia administrativa, que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade.

No exercício do Poder de Polícia, muitas vezes, há a necessidade de impor restrições aos direitos dos indivíduos, com a finalidade de assegurar importante proteção ao interesse público, dando validade aos órgãos que os representam para o desempenho das suas missões.

No momento em que o Poder Público interfere no campo do interesse privado para garantir o interesse público, com restrição de direitos, atua com

fulcro no exercício do poder de polícia. O Estado, no gozo das suas atribuições, deve agir à sombra do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, ou seja, o interesse da coletividade deve sobressair sobre o interesse privado.

Dessa maneira, o Poder de Polícia coloca em confronto a autoridade da Administração Pública sobre a liberdade individual, pois, de um lado o cidadão deseja exercer plenamente as suas vontades, de outro, a Administração tem o dever legal de condicionar o exercício desses direito ao bem-estar da coletividade.

No presente artigo abordaremos o tema relativo ao Poder de Polícia. No transcorrer do presente, conheceremos o conceito de poder de polícia e seus fundamentos. Adiante, versaremos sobre a razão do Poder de Polícia, com enfoque nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com o intuito de elucidar e fazer com que haja melhor compreensão acerca da abrangência e os limites do citado poder. É importante ressaltar que o objetivo do referido não é esgotar todo o conteúdo acerca do tema, mas trazer um estudo contemporâneo sobre o tema.

2. CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA

A doutrina moderna costuma trazer o entendimento de que o poder de polícia nada mais é do que a atividade administrativa que estabelece o grau de relevância das liberdades individuais quando confrontadas com o interesse da coletividade (BITTENCOURT, 2015).

A Constituição Federal de 1988 estabelece e garante aos cidadãos o exercício regular de seus direitos individuais, mas veda o uso indiscriminado deles, estabelecendo regras. Para que não haja abuso no uso e gozo desses direitos, a Administração Pública exerce baseado no poder de polícia.

Mas para que não haja excesso de ambos os lados, o poder de polícia não deve e nem poder ser exercido a bel prazer, ele deve estar relacionado a determinado dever, ou seja, é necessário que tenha coadunado uma finalidade específica.

Dessa forma, entende-se que o poder de polícia é uma espécie de

prerrogativa, benefício que é conferido para a Administração Pública em detrimento do bem comum, quando este for mais relevante que o interesse do particular, em caso de ocorrência de conflito entre eles.

Consoante a isso, no entender de Maria Sylvia Zanella, o Poder de Polícia pode ser conceituado segundo duas correntes, O Conceito Clássico, ligado ao liberalismo do século XVIII, e pelo conceito Moderno, adotado no direito brasileiro. Pelo conceito Clássico, o Poder de polícia seria “a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança”. Por outro lado, segundo o conceito moderno adotado pelo Brasil, Poder de Polícia é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. (DI PIETRO, 2020)

O Poder de Polícia pode ser estudado em dois sentidos, qual seja, amplo e estrito. Pelo sentido amplo, o poder de polícia conceitua-se como toda restrição feita pelo Estado no tocante aos direitos individuais de cada cidadão. Nessa vertente, dar-se enfoque a função do Poder Legislativo, visto que somente as leis podem delimitar os direitos, abrangendo-os ou reduzindo o seu conteúdo.

É por conta disso que podemos extrair o princípio constitucional de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF). Pelo viés do sentido estrito, o poder de polícia se conceitua como atividade da Administração Pública de conceder prerrogativas aos agentes da Administração, restringindo e condicionando a liberdade e a propriedade individual.

Portanto, nota-se que o exercício do poder de polícia trata-se de atividade típica da administração e, dessa forma, pressuposto à lei, pois esta já preexiste no momento em que os administradores impõem a disciplina e as restrições aos direitos. (CARVALHO FILHO, 2015).

É importante salientar que não há como confundir polícia-função com polícia- corporação. A polícia-função é literalmente a função estatal e deve ser vista sob o aspecto material, indicando atividade administrativa. Já a polícia-corporação refere-se ao órgão administrativo, faz parte do sistema de segurança pública e tem a função de prevenir os delitos e as condutas ofensivas, para a manutenção da ordem pública, dessa forma, compreende o aspecto subjetivo (ou formal). (CARVALHO FILHO, 2015).

Ademais, no ordenamento jurídico brasileiro, o conceito legal de Poder de Polícia está presente no art. 78 do Código Tributário Nacional. Vejamos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

3. RAZÃO E FUNDAMENTAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Quanto à razão e fundamentação do Poder de Polícia, no que diz respeito ao seu benefício, o interesse público, ou seja, a supremacia do interesse coletivo sobre o privado constitui fundamento dessa prerrogativa do Poder Público. Sendo assim, para que haja validação na intervenção do Estado no conteúdo dos direitos individuais, é necessário que esteja presente a razão que deve sempre guiar a ação dos administradores públicos, qual seja, o interesse da coletividade. Por outro lado, a prerrogativa se fundamenta na supremacia da Administração Pública. Pelo fato de satisfazer interesses públicos, a Administração Pública mantém nítida superioridade em relação aos seus administrados. (CARVALHO FILHO, 2015)

A finalidade da intervenção através do poder de polícia está na proteção dos interesses coletivos, o que possui estreita relação com o próprio fundamento do poder.

Sendo assim, sendo o interesse público o fundamento da atuação restritiva do Estado, há de constituir a finalidade dela a proteção do mesmo interesse. Importante ressaltar que o interesse público deve ser compreendido em seu sentido amplo, com o fulcro de abarcar vários aspectos, como o material, moral, cultural, ecológico, entre outros.

Dessa forma, Hely Lopes Meirelles entende que a razão do poder de polícia está no interesse social, já o seu fundamento está ligado a supremacia geral que o Estado possui em seu território diante das pessoas, bens e atividades. Essa supremacia encontra fundamento na Constituição Federal e nas normas de ordem pública, pois são os meios válidos para imposição de condições e restrições aos direitos individuais em prol da coletividade. (MEIRELLES, 1997).

Em consonância com o que versado acima, o Poder de Polícia encontra

fundamentação, como vimos, em diversas passagens da Constituição Federal e legislações esparsas. Deparamo-nos na vigente Constituição da República claras limitações ao interesse particular nos seguintes dispositivos: Liberdades individuais (Art. 5.º, VI e VIII); direito de propriedade (art. 5.º, XXIII e XXIV); exercício das profissões (art. 5.º, XIII); direito de reunião (art. 5.º, XVI); direitos políticos (art. 15); liberdade de comércio (arts. 170 e 173). (MEIRELLES, 1997)

Para cada uma das restrições aos direitos individuais existe um poder de polícia administrativa equivalente e correspondente com a finalidade de impor a obediência e torná-la efetiva.

Haja vista, as liberdades encontram limitações, a cargo da polícia administrativa, e estão condicionadas ao bem-estar da sociedade como um todo. No entanto, não há autorização constitucional para a autoridade pública, sob a invocação do poder de polícia, aniquilar as liberdades públicas ou cancelar por completo os direitos fundamentais do indivíduo que estão resguardados pela Constituição.

4. ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

Dentro do que é extraído por “poder de polícia” e todas as suas especificidades, é necessário destacar que de acordo com a interpretação do artigo 78 da Lei nº5.172/66, Código Tributário Nacional, há atributos relacionados a este poder que existem para trazer maior funcionalidade no que tange sua garantia de validade. Via de regra, a doutrina brasileira elenca três atributos que caracterizam o exercício do poder de polícia, a autoexecutoriedade, discricionariedade e coercibilidade.

No que diz respeito a autoexecutoriedade, a Administração age por meios autônomos, tomando suas próprias decisões e executando-as, sem que haja necessariamente a intervenção de outros poderes, principalmente a interferência do Poder Judiciário. Nesse sentido, entende Helly Lopes Meirelles que a Administração Pública, quando se utiliza desse poder impõe de maneira direta e objetiva as sanções de polícia administrativa necessárias para que a ação que está causando lesão ao interesse da coletividade, sem que necessite previamente de autorização do Poder Judiciário. (MEIRELLES, 2009)

Ainda na visão de Meirelles, no que diz respeito ao referido atributo, é importante destacar que o único parêntese feito, é quando se refere as multas

que decorrem do seu próprio exercício, que somente podem ser executadas judicialmente, tal qual as prestações pecuniárias que são devidas a Administração pelos administrados. (MEIRELLES, 2009)

Acerca atributo da discricionariedade, este pode ser definido como uma abertura que a Administração possui para escolher qual, se e como deverá ser tomada uma referida decisão, sempre em observância aos preceitos legais estabelecidos na norma, quanto aos atos a ela relacionados.

Em outras palavras é uma espécie de liberdade de atuação, levando sempre em conta o que será mais vantajoso para a Administração, dentro dos limites legais.

No entender de Paulo e Alexandrino, tal atributo talvez seja o mais importante dentre os três, pois a discricionariedade é a razoável liberdade de atuação que possui a administração pública para aplicação das normas vigentes, dentro dos limites legais de seu conteúdo, resguardando os interesses tanto individuais, quanto o da coletividade, em uma sintonia da qual um não venha afetar o outro, combatendo as negativas que comprometam os interesses coletivos. (ALEXANDRINO, PAULO. 2007).

O terceiro atributo do poder de polícia é a coercibilidade, também denominado de imperatividade, que nada mais é do que a imposição coercitiva das medidas ora adotadas pela Administração, quando vier a enfrentar algum obstáculo por parte dos administrados, tendo essa garantia para fazer valer e garantir o fiel cumprimento das medidas.

Na visão de Rodrigo Allan Coutinho Gonçalves, é a medida impositiva que a Administração possui para determinar que terceiros a cumpram, dessa forma, é importante preceituar que todo ato de polícia administrativa é de observância obrigatória do particular. (GONÇALVES, 2014).

Nessa mesma seara, Hely Lopes Meirelles entende que cabe a Administração Pública determinar e executar as medidas de força que acharem necessárias para a fiel execução do ato, ou aplicar a penalidade administrativa resultante do poder de polícia. Ademais, tal atributo é a base de justificativa para o uso e emprego de força física quando o infrator se opuser a cumprir determinada ordem, sempre dentro da razoabilidade, para que não haja uso desproporcional ou desnecessário. (MEIRELLES, 2005).

Observados os preceitos trazidos, entende-se que os atributos ora descritos e inerentes ao poder de polícia permitam que a Administração tenha

total respaldo para que suas ações não sejam praticadas sem respaldo à lei. Cada um atingirá uma seara diferente, mas com o objetivo primordial de fazer cumprir e garantir a aplicabilidade genuína das normas.

5. LIMITAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Importante deixar claro que o poder de polícia é extremamente importante na nossa sociedade, ainda mais quando se refere ao atual momento em se encontra a sociedade, já que várias diretrizes podem ser prejudiciais ao interesse coletivo. Porém, tal poder não pode e nem deve ser usado de maneira desordenada, muito pelo contrário, ele deve ser usado de maneira legal, coerente, proporcional e razoável.

Podemos dizer que o principal fator de limitação do poder de polícia é a lei, mesmo que o referido poder seja algo conferido a Administração de maneira discricionária, esta não pode agir sem fundamento, devendo respeitar minuciosamente o escopo da carga magna, sem excessos ou desvios de poder, cumprindo rigorosamente o que fora preconizado.

Nesse sentido que entende Cretella Jr apud José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 79) que aduz que “a faculdade repressiva não é, entretanto, ilimitada, estando sujeita a limites jurídicos: direitos do cidadão, prerrogativas individuais e liberdades públicas asseguradas na Constituição e nas leis.”

Seguindo esse entender, Medauar (2008) preconiza que:

Existe lei disciplinadora do direito fundamental. Neste caso, o poder de polícia é limitado pelos preceitos da lei, não se admitindo prescrição mais rigorosamente que a da lei: as restrições da lei devem ser interpretadas de modo restrito, isto é, no sentido mais favorável ao exercício do direito. (MEDAUAR, 2008, p.338).

Dessa forma, o administrador precisa estar sempre coadunado com o que é preceituado na lei, visto que a legalidade que é inerente a ele difere da legalidade concedida ao particular, na medida que os particulares podem fazer qualquer coisa que não seja proibida na lei, ao passo que a Administração Pública é o inverso, seus atos devem ser estritamente segmentados à lei.

Ainda sobre os limites e abusos da Administração Pública, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008), preconiza que:

A utilização de meios coativos por parte da administração, conforme o

indicado é uma necessidade imposta em nome da defesa dos interesses públicos. Tem, portanto, na área de polícia, como em qualquer outro setor de atuação de administração, um limite conatural ao seu exercício. Este limite é o atingimento da finalidade legal em vista da qual foi instituída a medida de polícia (MELLO, 2008, p.830).

Seguindo essa linha de pensamento, Di Pietro (2010) nos ensina que:

Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei. (DI PIETRO, 2010, p.116).

Outro fator limitante acerca do referido instituto é a proporcionalidade, que muito está ligado com o princípio da razoabilidade, de modo que o poder de polícia precisa estar regulamentado e que respeite sistematicamente as diretrizes quanto a sua necessidade e adequação. Relacionado ao tema, é importante destacar a fala de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p.80):

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

Quando não se respeita os limites estabelecidos em lei, a atuação do poder de polícia se torna algo muito prejudicial para a Administração Pública, já que rompe as barreiras legais de eficácia e cumprimento legítimo a lei que é conferido a ela, que tem como objetivo o bem comum. Portanto, pode-se dizer que tais limites ao exercício do poder de polícia, quais seja, razoabilidade e proporcionalidade, existem para que seja cumprida de fato a finalidade estabelecida em lei, a observar os parâmetros de sua criação.

6. CONCLUSÃO

Após o presente estudo, é importante destacar o quão importante é o

estudo e compreensão do poder de polícia. É incontestável versar acerca da sua relevância para a sociedade e as limitações de determinados direitos individuais em detrimento ao benefício do coletivo. Para tanto, é de bom tom deixar claro que as referidas limitações não versam sobre a extinção ou desrespeito de tais direitos, mas a adequação em prol do bem comum, já que é necessário imprescindível que se tenha equilíbrio perante a individualidade e o coletivo

Entretanto, no decorrer deste artigo fora amplamente mostrado que por mais benefícios e prerrogativas que se possa ter, se usado de modo errôneo, o poder de polícia se transforma em algo muito danoso para a Administração Pública e seus agentes, trazendo graves consequências para toda tríade da relação, qual seja, a Administração Pública, seus agentes e a sociedade. Limites são impostos justamente para que isso não ocorra e necessitam ser respeitados.

Dessa forma, é profícuo estabelecer que por seu uso e emprego regular, o poder de polícia deve ser exercido dentro dos parâmetros estabelecidos em lei, respeitado as diretrizes atinentes de cada matéria, sendo observados acima de tudo os princípios da legalidade e proporcionalidade, devendo sempre coadunarem com o que fora trazido no bojo na lei, jamais utilizando das prerrogativas desta para aferição de benefícios para seus agentes.

A soma da Administração Pública com os cidadãos é de suma importância para a efetiva aplicabilidade do poder de polícia. Dessa forma, nota-se que a discussão acerca do tema é algo que está longe de terminar. A administração Pública, e todos os seus órgãos devem se atentar as sujeições impostas aos cidadãos, em fiel e estrito cumprimento ao que fora determinado pelo legislador.

Ademais, ficou evidenciado com todo o conhecimento trazido pelo presente artigo que na sua essência o limite do Poder de Polícia é o respeito as leis, aos princípios, aos direitos fundamentais trazidos na Constituição Federal.

Todo conhecimento deve e precisa ser disseminado, para que com informações corretas a população, o Poder Público e todos os órgãos correlatos unam forças para o benefício de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Descomplicado. 14ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 181.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2022

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa, Manual de direito administrativo, 6 ed. Horizonte: Fórum, 2015, p. 37

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo : Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GONÇALVES, Rodrigo Allan Coutinho. **A imperatividade como atributo do ato administrativo e o poder extroverso do Estado.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4060, 13 ago. 2014 . Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30871>. Acesso em: 19 set. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 338

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23. ed. São Paulo : RT, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 136-137.

MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, pág. 131.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 140.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006.