

# **Universidade Anhanguera-Uniderp**

## **Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes**

### **PODER DE POLÍCIA**

**Simone Cristina Silva**

**IPATINGA – MINAS GERAIS  
2012**

---

**SIMONE CRISTINA SILVA**

## **PODER DE POLÍCIA**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu Tele Virtual como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Público.

Universidade Anhanguera- Uniderp  
Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes

**Orientador: Prof: Adalgisa Falção**

**IPATINGA – MINAS GERAIS  
2012**

Dedico essa conquista primeiramente ao querido Deus e Pai de Nosso Senhor e Salvador Jesus Cristo e ao Espírito Santo de Deus pela sua presença contínua à minha frente, guiando, protegendo e inspirando-me.

Jamais poderia deixar de dedicá-la à minha Família, pela sua dedicação e empenho irrestrito, sem a sua colaboração não teria conseguido concluir o presente trabalho.

E a todos os demais, que no decorrer desse Curso, se esmeraram em transmitir mais que conhecimentos, mais deixaram seu exemplo de dedicação, amor e retidão.

*“Confia no Senhor e faze o bem; assim habitarás na terra, e te alimentarás em segurança. Deleita-te também no Senhor, e ele concederá o que deseja o teu coração. Entrega o teu caminho ao Senhor; confia Nele, e Ele tudo fará. E Ele fará sobressair a tua justiça como a luz, e o teu direito como o meio-dia”. Salmo 37:3-7.*

## RESUMO

O presente trabalho procura abordar de forma objetiva e clara a importância do Poder de Polícia, como uma prerrogativa utilizada pela a Administração Pública visando o interesse público sobre o particular, em prol do bem comum, e mostrando as situações em que os episódios de uso indevido de poder por parte da Administração Pública, incluindo-se ai seus agentes. Terá como tema de estudo a caracterização deste Poder de Polícia envolvendo no referenciado Código Tributário Nacional. Ademais, fará a diferenciação entre os atributos da atuação da Administração Pública entre os institutos havidos neste interem, para chegar a uma resposta conclusiva acerca da atuação do Poder de Polícia, tendo como o dispositivo a doutrina e jurisprudência.

Palavras – Chave: Poder de Polícia, Administração Pública, Interesse Público e Particular, atuação.

## **ABSTRACT**

This present work to board to fom objective of white of na egg on important of the Power of Politic, as prerogative to utilize the public administration to the public on the particular, for the common good, to show the situation in who the episodie the use unjust the power for part and public administration, to include there his acting. Will like theme on the study to characterize this Power of Politic, evolving the referenced in the national tax code. Also, make the distinction between the atribudes of government and between the institutes held this time, so to reach a conclusive answer about performance of the Power of Policie, with the to the gear of doctrine and jurisprudence.

Key Words: Power Politic, Public Administration, Interest Public on the Particular, action

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. EVOLUÇÃO E CONCEITO DO PODER DE POLÍCIA .....</b>	<b>10</b>
2.1 - Conceito.....	10
2.2 -Evolução .....	12
<b>2.2.1 - PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA.....</b>	<b>14</b>
2.2.1.1 – Poder de Polícia Administrativa.....	14
2.2.1.2 – Poder de Polícia Judiciária.....	15
2.2.1.3 – Diferença Entre Polícia Administrativa e Judiciária.....	16
<b>3 – APONTAMENTOS SOBRE PODER DE POLÍCIA .....</b>	<b>18</b>
3.1 – Poder de Polícia em Sentido Amplo e Restrito.....	18
3.2 – Competência.....	19
<b>4-MEIOS DE ATUAÇÃO, FUNDAMENTOS, FINALIDADES E CARACTERÍSTICAS .....</b>	<b>20</b>
4.1- Meios de Atuação.....	20
4.2- Razão e Fundamentos .....	21
4.3 – Finalidade e Objeto .....	22
4.4- Características .....	22
<b>5 – LIMITES DO PODER DE POLÍCIA.....</b>	<b>25</b>
<b>6 - CONCLUSÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>29</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

A vida em sociedade gerou a necessidade da criação de normas disciplinadoras e regulamentadoras para garantir o bem estar da coletividade. Para tanto, foram criadas as Constituições e as Leis que dão direitos aos indivíduos, que devem ser cumpridas para que seja mantido o bem estar social, sendo previsto conseqüências e sanções aos que violarem seus preceitos.

Este trabalho de investigação científica pretende abordar a relevância do Poder de Polícia, que coloca em confronto dois aspectos: de um lado o cidadão quer exercer plenamente seus direitos; de outro a Administração Pública que tem o dever de limitar o exercício de modo alcançar o bem-estar coletivo, fazendo o uso de seu poder de polícia.

Será amplamente demonstrado o conceito do Poder de Polícia como instrumento viabilizador dos poderes atribuídos a Administração Pública, estabelecidos no artigo 78 do Código Tributário Nacional. O Poder de Polícia conceituado no Código Tributário Nacional decorre do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa (CF. art. 145, II, da Constituição Federal e art. 77 do referido Código).

Como não poderia deixar de ser, por outro lado, dispõe o art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25 de Outubro de 1966), que conceitua o Poder de Polícia, destacando o aspecto ligado às limitações que a Administração pode instituir sobre os direitos. Isto porque às limitações da Administração Pública não é incompatível com os direitos individuais opostos pelo Poder de Polícia do Estado, porque tudo aquilo que é juridicamente garantido é juridicamente limitado.

Compreende-se que o Poder de Polícia, corresponde à atividade da Administração Pública, tendo-se em vista que o interesse ou liberdade, regula prática de um ato ou abstenção de um fato, em favor de um interesse público.



Não poderíamos deixar ainda de contemplar algumas nuances da Lei nº 9.873 de 23 de Novembro de 1999, alterada pela Lei nº 11.941 de 25 de Maio de 2009, na aplicação das sanções de polícia, válida somente na esfera federal, não vamos adentrar muito neste assunto.

Contudo, o estudo entabulado não tem a pretensão de esgotar o tema, dada à complexidade envolvida, ainda mais que viabilizam a sobreposição do interesse público sobre o interesse coletivo. Interesse este que visa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas necessárias à administração da ordem, da moralidade, da saúde pública e que venham garantir a propriedade pública e particular.

Ademais, o momento vivenciado encarrega-se de demonstrar a tempestividade do estudo do Poder de Polícia e comprovar a autoridade da Administração Pública e liberdade individual.

No intuito de finalizar o Poder de Polícia, fundamentado um descompasso entre querer do indivíduo e da administração. A vontade manifestada corresponde exatamente ao seu desejo de garantir e assegurar a própria liberdade individual e Administração Pública de manter o bem-estar coletivo.

## **2. EVOLUÇÃO E CONCEITO DO PODER DE POLÍCIA**

### **2.1 - Conceito**

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança (Di Pietro, 2010: 116).

Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público (Di Pietro, 2010: 117).

Portanto este interesse público diz respeito a vários setores da sociedade, como: segurança, ordem social, moralidade, saúde, educação, propriedade e outros. Daí surge então a divisão da polícia administrativa em vários setores: polícia florestal, de trânsito, segurança pública.

Vejamos o conceito de alguns doutrinadores que abordam este assunto:

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

Clássico é o conceito firmado por Marcelo Caetano: 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 (Carvalho Filho, 2006: 64).

O Poder de Polícia é um instrumento posto a disposição da Administração Pública para que está possa intervir de modo coativo sobre os cidadãos, administrados do Estado. Assim, vem a ser uma faculdade representada pelo Poder de Império que o Estado possui, constituindo-se conforme explanado por Hely Lopes Meirelles ( 2006:131).

Poder de Polícia é a faculdade discricionária do Estado de limitar a liberdade individual ou coletiva, em prol do interesse público ( Cretella Júnior, 2000:549).

O Poder de Polícia constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar está própria liberdade e os direitos essenciais do homem ( Cavalcanti, 1956:07, apud Medauar, 2000:390).

Poder de Polícia é a faculdade de manter os interesses coletivos, de assegurar os direitos individuais de terceiros. O Poder de Polícia visa à proteção dos bens, dos direitos, da liberdade, da saúde, do bem-estar econômico. Constitui limitação à liberdade e os direitos essenciais do homem ( Cavalcanti, 1956: 07, apud Medauar, 2000:390).

No direito brasileiro, encontra-se conceito legal de poder de polícia no artigo 78 do Código Tributário Nacional ( Lei nº 5.172, de 25/10/1966 ), que dispõe:

**Art. 78.** Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

**Parágrafo único:** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente no limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

A razão do Código Tributário Nacional definir o poder de polícia decorre do fato constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa (cf. artigo 145, II, da Constituição Federal e artigo 77 do referido Código).

Importante ressaltar que o artigo 78 do Código Tributário Nacional define o poder de polícia como atividade da administração pública; mas no seu parágrafo único considera-se regular o seu exercício do poder de polícia, quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso de poder.

De acordo com todos os conceitos acima descritos, entendemos se possa conceituar o poder 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, tais como a proteção dos bens, da liberdade, da saúde, da economia, da moralidade, da ordem social, Jurídica, propriedade pública e particular, necessários à manutenção do bem-estar.

## **2.2 -Evolução**

A palavra polícia origina se do grego politeia, e do latim politia, ligado com o termo política, ao vocábulo polis sendo utilizado para designar todas as atividades da cidade-estado.

Na Idade Média, durante o período feudal, o príncipe era detentor de um poder conhecido como jus polítiae e que designava tudo o que era necessário à boa ordem da sociedade civil sob autoridade do Estado, em contraposição à boa ordem moral e religiosa, de competência exclusiva da autoridade eclesiástica. Mas no século XI, retirase da noção de polícia, o aspecto referente às relações internacionais, mas foi na idade

média, que o exercício do poder de polícia foi considerado como hoje contribuindo para fixar a raiz nascente da idade moderna. (cf, Cretella Júnior, 1986: 578)( Di Pietro,2010:115).

Fins do século XV, o jus polittiae volta a designar, na Alemanha, toda a atividade do Estado, compreendendo poderes amplos de que dispunha o príncipe, de ingerência na vida privada dos cidadãos, incluindo sua vida religiosa e espiritual, sempre sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar coletivo. No entanto, logo se estabeleceu uma distinção entre a polícia e a justiça; a primeira compreendia as normas baixadas pelo príncipe, relativas à Administração, e eram aplicadas sem possibilidade de apelo dos indivíduos aos Tribunais; a segunda compreendia normas que ficavam fora da ação do príncipe e que aplicadas pelos juízes. Esse direito de polícia do príncipe foi sofrendo restrições em seu conteúdo, deixando de alcançar, paulatinamente, primeiro as atividades eclesiásticas, depois as militares e financeiras, chegando a um momento em que se reduzia as normas relativas à atividade interna da Administração. ( cf. Garrido Falla, 1962: 113-115), (Di Pietro,2010:115).

Em resumo, nessa fase, conhecida como Estado de Polícia, o jus polittiae compreendia uma serie de normas postas pelo príncipe e que se colocavam fora do alcance dos tribunais.

Mas foi no começo do século XVIII, polícia passa a com responder a atividade pública interna. A partir daí da o sentido amplo de polícia, que passa a dar lugar à noção de administração pública. O sentido de Polícia se restringe, principalmente sobre influência das idéias da Revolução Francesa, da valorização dos direitos individuais e das concepções de Estado de Direito e Estado Liberal ( Di Pietro, 2010:116).

Polícia passa a ser vista como parte das atividades da Administração, destinada à manter à ordem pública, à ordem econômica e social, a tranqüilidade e a salubridade pública.

Assim aos poucos se deixou de usar o vocábulo polícia isoladamente para designar essa parte da atividade da administração. Surgiu primeiro a expressão polícia administrativa na França, em contraposto a polícia judiciária.

No julgamento da suprema corte-americana, no caso Brown x Maryland, de 1827, ingressou pela primeira vez na terminologia legal a expressão Poder de Polícia, esta expressão fazia referência ao Estado-Membros de editar leis limitadoras de direitos, em benefício do interesse coletivo. ( Di Pietro, 2010:116).

No direito brasileiro, a Constituição Federal de 1824, em seu art. 169, atribuiu a uma lei a disciplina das funções municipais das câmaras e a formação de suas posturas policiais; a lei de 1º de Outubro de 1828, continha denominado Posturas Policiais(Di Pietro, 2010:116).

A partir desse momento, firma-se no nosso ordenamento jurídico o uso da locução Poder de Polícia, para definir o poder da Administração Pública e de limitar o interesse público.

## **2.2.1 - PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA**

### **2.2.1.1 – Poder de Polícia Administrativa**

Pode-se definir Polícia Administrativa, como uma atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa, como as ações preventivas para evitar futuros danos que poderiam ser causados pela persistência de um comportamento irregular do indivíduo. Assim ela tenta impedir que o interesse do particular se sobreponha ao interesse público, que possa atingir bens,

direitos e atividades, que se difunde por toda a administração de todos os Poderes e entidades públicas (Carvalho Filho, 2006: 65).

A polícia administrativa manifesta-se através dos atos normativos concretos e específicos. Seu principal objetivo é a manutenção da ordem pública geral, impedindo preventivamente possíveis infrações penais.

A polícia administrativa preocupa-se com o comportamento anti-social dos indivíduos, cabendo à ela cuidar para que cada um indivíduo viva mais, sem se prejudicar ou causar lesões graves a outros indivíduos, fazendo todo possível para todos direitos declarados pelo Constituição Federal, não sejam violados, assim ela multiforme, sendo toda atividade discricionária. Carvalho Filho, 2006:68).

A polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva (Di Pietro, 2010: 118).

### **2.2.1.2 – Poder de Polícia Judiciária**

Já Polícia Judiciária pode ser definida como uma atividade desenvolvida por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), com a função de reprimir a atividade de delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal, tendo como traço característico o cunho repressivo e ostensivo, incidindo sobre pessoas, o que faz regulada pelo Código de Processo penal (arts. 4º e seguintes), (Carvalho Filho, 2006:65).

A sua finalidade, é auxiliar o Poder Judiciário no seu cometimento de aplicar a lei ao caso concreto, em seu cumprimento de sua função jurisdicional. Seu objetivo principal é a investigação de delitos ocorridos.

A polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração ( Di Pietro, 2010: 118).

### **2.2.1.3 – Diferença Entre Polícia Administrativa e Judiciária**

Costumam os estudiosos do assunto, terem um raciocínio diferente, para trançar o diferencial entre poder de polícia administrativa e poder de polícia judiciária. Vejamos diferença de alguns deles.

A linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo ( preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age ( Lazzarini, RJTJ-SP, v.98:20-25, apud Di Pietro, 2010: 118).

A primeira se reage pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas.

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 pré-ordena a responsabilização dos violadores da ordem jurídica ( Mello, 1999: 359).

A polícia judiciária é privativa de corporações especializadas ( polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da administração,



incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister,, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social ( Di Pietro, 2010 : 118).

Outra diferença reside na circunstância de que a polícia administrativa incide basicamente sobre atividades dos indivíduos, enquanto a policia judiciária preordena-se ao indivíduo em si, ou seja, aquele a quem se atribui o cometimento do ilícito penal. Vejamos um exemplo: quando agentes administrativos estão executando serviços de fiscalização em atividades de comércio, ou em locais proibidos para menores, ou sobre as condições de alimentos para consumo, ou ainda em parques florestais, essas atividade retratam o exercício de Polícia Administrativa. Se, ao contrário, os agentes estão investigando a prática de crime e, com esse objetivo, desenvolvem várias atividades necessárias à sua apuração, como oitiva de testemunhas, inspeções e perícias em determinados locais e documentos, convocação de indiciados etc., são essas atividades caracterizadas como Polícia Judiciária, eis que, terminada a apuração, os elementos são enviados ao Ministério Público para, se for o caso, providenciar a propositura da ação penal( Carvalho Filho, 2006: 69).

A polícia administrativa ou poder de polícia é inerente e se difunde por toda a administração; a polícia judiciária concentra-se em determinados órgãos, por exemplo, secretaria Estadual de Segurança Pública, em cuja estrutura se insere, de regra, a polícia civil e a polícia militar (Meirelles, 2002, p. 115).

A polícia administrativa ou poder polícia restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento com direitos dos particulares, isoladas ou em grupo. Diversamente, a polícia judiciária visa a impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento; a policia judiciária auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos ( Medauar, 2000:392).

Diferenciam-se ainda ambas as polícias pelo fato de que o ato fundado na polícia administrativa exaure-se nele mesmo. Dada uma injunção, ou emanada uma autorização, encontra-se justificados os respectivos atos não precisando ir buscar o seu fundamento em nenhum ato futuro. A polícia judiciária busca seu assento em razões estranhas ao próprio ato que pratica. A perquirição de um dado acontecimento só se justifica pela intenção de futuramente submetê-lo ao Poder Judiciário. Desaparecida está circunstância, esvazia-se igualmente a competência para a prática do ato ( Bastos, 2000: 153).

Portanto ao logo dessa destas diferenciação, que não se pode diferenciar poder de polícia administrativa do poder de polícia judiciária, somente pelo caráter preventivo da primeira e pelo da segunda repressivo, pois ambos possuem características de caráter preventivo e repressivo, mesmo que de forma implícita.

Mas poderíamos diferenciar poder polícia administrativa do poder de polícia judiciária, analisando questões que visa a impedir as ações anti-sociais ( polícia administrativa que é responsável por estas questões), e punir os infratores da lei penal, ou seja, analisar se houve ilícito penal ( polícia judiciária que é responsável por esta questão ). Desse modo a Polícia Administrativa e de caráter eminentemente preventivo; e a Polícia Judiciária tem a natureza predominantemente repressiva.

### **3 – APONTAMENTOS SOBRE PODER DE POLÍCIA**

#### **3.1 – Poder de Polícia em Sentido Amplo e Restrito**

A expressão Poder de Polícia comporta dois sentidos, um amplo e um restrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais (Carvalho Filho, 2006: 63). Para Celso Antonio Bandeira de Mello ( 2008:809), em sentido amplo, corresponde à atividade estatal de

condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-se aos interesse coletivos, abrange atos do legislativo e do Executivo.

Está função do Poder Legislativo, incumbido da criação do direito do legislado, e isso porque apenas as leis podem delinear o perfil dos direitos, aumentando ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar alguma coisa senão em virtude da lei” (art. 5º, II, CF).

Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. É nesse sentido que foi definido por RIVERO, que deu a denominação de polícia administrativa. Aqui se trata, pois, de atividade tipicamente administrativa e, como tal, subjacente à lei, de forma que esta já preexiste quando os administradores impõem a disciplina e as restrições aos direitos (Carvalho Filho, 2006: 64).

Portanto abrange, as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais; compreende apenas atos do Poder Executivo.

### **3.2 – Competência**

A competência para exercer o poder de polícia, caso não haja previsão expressa, deve ser utilizado o critério da predominância do interesse, segundo o qual 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 (Meirelles, 2006:109).

Exemplo de tal competência a regulamentação do sistema financeiro nacional é de competência da União e sua fiscalização é realizada pelo Banco Central, autarquia federal; a edição de normas sobre transporte intermunicipal compete aos estados sendo sua fiscalização efetivada pela Administração Pública estadual; a utilização e o parcelamento do solo é matéria municipal e deve ser fiscalizada pelos órgãos e entidades municipais.

Dessa forma, o sistema de partilha de competências constitucionais envolve três graus federativos- o federal, o estadual e o municipal - , e tendo em vista ainda a demarcação de competências privativas e concorrentes, é forçoso reconhecer que, dada a complexidade da matéria, não raramente surgem hesitações de certo serviço ou para o Tribunais quanto à entidade competente para a execução de certo serviço ou para o exercício do poder de polícia. Só para exemplificar, a jurisprudência já se firmou no sentido de que a União tem competência para regular horário de atendimento bancário, mas para fixar o horário de funcionamento de lojas comerciais competente é o município. Por conseguinte, é imperioso que o interprete faça detida análise da hipótese concreta de modo a adequar-se ao sistema traçado na Constituição Federal ( Carvalho Filho, 2006: 66).

## **4-MEIOS DE ATUAÇÃO, FUNDAMENTOS, FINALIDADES E CARACTERÍSTICAS**

### **4.1- Meios de Atuação**

Pode a administração, no exercício da atividade de polícia atuar de duas maneiras:

Pode editar em primeiro lugar os atos normativos, como característica seu conteúdo genérico, abstrato e impessoal, aprofunda-se, como atos dotados de amplo circulo de abrangência. Nesse caso, atos normativos em geral, ( Di Pietro,2010: 119) a saber: pela, criam-se as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às

peças que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções.

Em segundo lugar criar atos concretos, estes preordenados a determinado indivíduo plenamente identificados, por exemplo, atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei ( Di Pietro, 2010:119).

Se pretende regular, o Poder Público, como por exemplo, o desempenho de profissão, ou edificações, este editará atos normativos. Quando, ao invés, interdita um estabelecimento ou concede autorização para porte de arma, este pratica atos concretos

#### **4.2- Razão e Fundamentos**

A razão do poder de polícia encontra-se assentada no interesse social. Seu fundamento o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados. É que esta mantém, em relação aos Administrados, de modo indistinto, nítida superioridade, pelo fato de satisfazer, como expressão de um dos poderes do Estado, interesses públicos ( Mello, 1999:353). Portanto a intervenção do Estado no conteúdo do direitos individuais somente justifica ante a finalidade que deve sempre nortear a ação dos administradores públicos, qual seja, o interesse da coletividade.

### **4.3 – Finalidade e Objeto**

No Estado liberal, ao mesmo tempo em que se passava a dedicar ao indivíduo maior proteção em face do próprio Estado, verificaram os sistemas políticos que essa proteção não se tornaria eficaz sem que se permitisse ao Poder Público intervir nas relações privadas, como bem registra CAIO TÁCITO.

Portanto não poderia ser outra a finalidade dessa intervenção através do poder polícia senão a de proteção dos interesses coletivos, o que denota estreita conotação com o próprio fundamento do poder, ou seja, se o interesse público é o fundamento inspirador dessa atuação restritiva do Estado, há de constituir alvo dela a proteção do mesmo interesse. Este tem que ser entendido em sentido amplo, para alcançar todo e qualquer aspecto, como material, moral, cultural, ecológico etc. É o objeto do Poder de Polícia seria de todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, dessa forma, regulamentação, controle e contenção pelo poder público( Carvalho Filho, 2006:67 e 68).

### **4.4- Características**

O Poder de Polícia tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, além do fato de corresponder a uma atividade negativa.

Existe alguma controvérsia quanto à caracterização do poder de polícia, se vinculado ou discricionário. Dessa forma a matéria tem de ser examinada à luz do enfoque a ser dado à atuação administrativa.

Como observa Maria Sylvania Zanella Di Pietro ( 2010: 120)

Quanto à discricionariedade, embora esteja presente na maior parte das medidas de polícia, nem sempre isso ocorre. Às vezes, a lei deixa certa margem de liberdade de apreciação quanto a determinados elementos, como o motivo ou o objeto, mesmo

porque ao legislador não é dado prever todas as hipóteses possíveis a exigir a atuação de polícia. Desta maneira em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal, em tais circunstâncias, o poder de polícia será discricionário.

Portanto em outras hipóteses, a lei já estabelece que, diante de determinados requisitos, A Administração terá que adotar solução previamente estabelecida, sem qualquer possibilidade de opção, o poder será vinculado. O exemplo do ato de polícia vinculado é o da licença. Para o exercício de atividades ou para a prática de atos sujeitos ao poder de polícia do Estado, a lei exige alvará de licença ou de autorização. No primeiro caso, o ato é vinculado, porque a lei prevê os requisitos diante dos quais a Administração é obrigada a conceder o alvará; é o que ocorre na licença para dirigir veículos automotores, para exercer determinadas profissões, para construir. No segundo caso, o ato é discricionário, porque a lei consente que a Administração aprecie a situação concreta e decida se deve ou não conceder a autorização, diante do interesse público em jogo.

Diante do exposto, pode-se dizer que o poder de polícia tanto pode ser discricionário ( e assim é na maior parte dos casos), como vinculado.

A autoexecutoriedade, significa que a Administração pode, por si, sem remeter-se ao judiciário, colocar em execução as suas decisões. É o caso, por exemplo, da interrupção de uma passeata, quando há perturbação da tranqüilidade pública.

Alguns autores desdobram o principio em dois: a exigibilidade e a executoriedade. A primeira 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, que por sua vez independem da vontade do particular; se este quiser se opor, terá que ir a juízo. A segunda consiste na faculdade que a Administração, quando já tomou decisão executória, de realizar diretamente a execução forçada, se for o caso, da força pública

para obrigar o administrado a cumprir a decisão. Aqui o ministrado está obrigado materialmente à administração que usa meios de coação; por exemplo, dissolução de reunião, apreensão de mercadorias, interdita fábrica( Di Pietro, 2010:120).

Ocorre que autoexecutoriedade nem sempre está em todos os atos de polícia, posto que as hipóteses de sua incidência são as seguintes, segundo: Celso Antonio Bandeira de Mello (Curso, p.366), aponta três hipóteses em que torna possível a autoexecutoriedade: 1ª)quando a lei autoriza; 2ª) quando for urgente a providencia administrativa; e 3ª)quando não houver outra via idônea para resguardar o interesse público ameaçado ou ofendido.

Considerando a divisão descrita acima, podemos concluir que a executoriedade não esta presente em todas as medidas de polícia, mas ao contrário da exigibilidade.

A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutório porque dotado de força coercitiva.A autoexecutoriedade não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles(2003:134) como “ a imposição coativa das medidas adotadas pela administração”( Di Pietro, 2010: 121).

Outro atributo que alguns autores apontam para o poder polícia é o fato de ser uma atividade negativa, como ensina Celso Antonio Bandeira Mello(in RDP 9:55) que o poder de polícia é atividade negativa no sentido de que sempre impõe uma abstenção ao particular, obrigação de não fazer.

Resta-nos esclarecer que o poder de polícia, enquanto atividade negativa, distingue-se do serviço público, que seria uma atividade positiva, está é a diferença entre uma e outra. No serviço público, a Administração Pública, exerce atividade material em prol da coletividade, que vai trazer beneficio, como na distribuição de água e gás, de energia elétrica, de transportes. Na atividade de polícia, a administração apenas impede a prática, pelos particulares, de determinados atos contrários ao interesse público, impodo limites à conduta individual.



## **5 – LIMITES DO PODER DE POLÍCIA**

Bem averba CRETELLA JR. 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.

Portanto mesmo que o ato de Polícia seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, que impõe alguns limites, quando à competência e a forma, ao fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto, nesse dois últimos à Administração tem que dispor de certa dose de discricionariedade, deve ser exercidos nos limites da Constituição e da Lei.

Como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro: (2010).

1. Competência e à forma devem observar também as normas legais pertinentes.
2. Aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público, a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas conseqüências nas esferas civil, penal e administrativa.
3. Quanto ao objeto, ou seja, quanto ao meio da ação, a autoridade sofre limitações, mesmo quando a lei dê várias alternativas possíveis. Tem aqui aplicação um princípio de direito administrativo, a saber, o da proporcionalidade dos meios aos fins; isto equivale dizer que o poder de polícia não deve ir além do necessário para satisfação do interesse público.

Podemos observar com tudo que foi descrito acima que o Poder de Polícia, que sua finalidade não é de destruir os direitos individuais, mas, ao contrario, assegurar o seu exercício condicionando- ao bem-estar social, ou seja, não poderá aniquilar os mencionados direitos; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesse maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais.

Entretanto tem alguns autores que indicam regras a serem cumpridas pela polícia administrativa com fim de não eliminar os direitos individuais ( Carvalho Filho, 2006:73).

1. da necessidade, a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público;
2. da proporcionalidade, já referida acima que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado;
3. da eficácia, no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.

Portanto com base no texto acima, os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não haja outro meio eficaz para alcançar o objetivo, não sendo válidos quando desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse coletivo tutelado pela Lei e Constituição.

## **6 - CONCLUSÃO**

Importante constatar que, a investigação científica alcançou o desafio assumido, ainda que a proposta defendida continue sua travessia, mesmo porque a conclusão da investigação não implica obrigatoriamente o seu destino final.

O Poder de Polícia e de grande importância para os administrados, já que é através desse instituto que ela condiciona, restringe ou limita as atividades dos particulares, visando a garantir a paz, a organização e preservação do interesse coletivo ou do próprio Estado.

No Entanto o fato da Administração Pública ser dotada de tal poder como prerrogativa de direito Público. Assim, quanto a atuação do poder em questão, verifica se tem como características à discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, sendo o seu principal fundamento a supremacia do interesse coletivo sobre o particular.

Vale ressaltar que o Poder de Polícia possibilita a imposição de limites à sociedade, como multas, licenças, fechamentos de estabelecimentos, o que significa manter a ordem para melhor convivência social. Seria portanto necessário que houvesse uma razoabilidade do exercício desse poder para que traga benefícios aos administrados, para que não haja arbitrariedade, ou seja, ser exercido de acordo com limites legais, para que não haja abuso de poder.

Portanto, a Constituição erigiu o ser humano ao centro do sistema, razão por que não pode se pode mais admitir elevar a arbitrariedade acima da dignidade humana.

Oxalá, que o futuro, auxiliado pelos operadores do direito, os quais deverão constituir-se em verdadeiros obreiros e defensores dos princípios e valores dispersos em nossa Constituição da República, assegure a concretização do ser humano como sujeito real de direitos, possibilitando a todos a paz, vida digna, e estabelecendo proteção interesse

público, em seu sentido mais amplo, a contenção das atividades particulares anti-sociais.

È lícito, pois concluir que o Poder de Polícia está a disposição da Administração Pública para que a mesma vise a consecução do interesse comum da coletividade, em prol dos administrados, portanto, coaduz ao Estado em benefício da manutenção da ordem social e jurídica, visando o bem estar coletivo.

Desta forma percebe-se quão complexa é a questão da atuação do Poder de Polícia, pois é possível a administração ter uma margem de escolha, de acordo com sua oportunidade e conveniência, mas de forma alguma deixará de cumprir o disposto em lei, se tornando abuso de poder ou até mesmo questão de capricho do administrador público, dependendo da situação prática envolvente.

No mais, o presente estudo espera ter contribuído para despertar maior interesse pelo tema, tendo-se em vista que o Poder de Polícia é mecanismo que permite à Administração conter os abusos do direito individual, que, por vezes, se revela contrário, nocivo ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

## 7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXADRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16ª Edição. Ver. E Atual. São Paulo: Método, 2008.

ANGHER, Anne Joyce. **Vade Mecum Universitário de Direito**. 8ª Edição. São Paulo: Rideel, 2010.

ANGHER, Anne Joyce. **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 14ª Edição. São Paulo: Rideel, 2012.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRAZ, Petrônio. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. Volume II. Lisboa: Coimbra, 1973.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16ª Edição Revista, ampliada e atualizada até 30.06.2006. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2006.

CAVALCANTI, Themístoles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

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

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

FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 3ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª Edição. Ver E Atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Reconceituando o Poder de Polícia**. Tomo 1. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 4ª Edição. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª Edição. São Paulo. Malheiros, 1999.

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

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Edição - Saraiva, 1975.

TÁCITO, Caio. **O Princípio de Legalidade e Poder de Polícia**. *Revista de Direito Administrativo*. Nº 227, Jan/Mar, 2002.

SÚMULA nº 19, do STJ.

SÚMULA nº 645, do STF.

