

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**UEBER SOARES FRANCO MIRANDA**

**DIFERENCIAÇÃO ENTRE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E  
POLÍCIA JUDICIÁRIA**

**FLORIANÓPOLIS-SC**

**2014**

**UEBER SOARES FRANCO MIRANDA**

**DIFERENCIAÇÃO ENTRE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E  
POLÍCIA JUDICIÁRIA**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo

**FLORIANÓPOLIS**

**2014**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

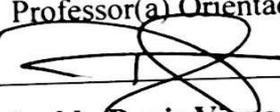
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Diferenciação entre poder de polícia administrativa e polícia judiciária**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Ueber Soares Franco Miranda**, defendido em **05/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

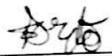
Florianópolis, 5 de Dezembro de 2014

  
\_\_\_\_\_  
**Luis Carlos Cancellier de Olivo**

Professor(a) Orientador(a)

  
\_\_\_\_\_  
**Reinaldo Denis Vianna Barbosa**

Membro de Banca

  
\_\_\_\_\_  
**Fernando Nalesso Jordão**

Membro de Banca

Dedico este trabalho à minha amada família, fonte de confiança, dedicação, motivação e apoio, e aos meus colegas de trabalho pelo incentivo a mim dispendido.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus amigos e colegas de profissão, obrigado pelo apoio e confiança em todos os momentos que enfrentamos diuturnamente na vida da caserna.

À minha querida irmã, Lorena Soares Franco Miranda, pelo inestimável apoio em todas as situações de adversidades enfrentados por mim ao longo desse período acadêmico. Sempre presente, transmitindo à mim a tranquilidade necessária à prosseguir nesta missão.

A meu pai, homem de luta, exemplo de dedicação, que sempre procurou incentivar os filhos a participação na vida acadêmica.

À minha mãe, pela compreensão e pelo amor em todos os momentos.

Aos professores e funcionários do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, pelo apoio prestado durante o curso.

E por fim, ao professor Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo por ter aceitado meu convite e ter me orientado na realização desta monografia.

*“Todo aquele que detém poder, tende,  
inevitavelmente, a abusar dele”*

*(Jean Jacques Rousseau)*

A aprovação da presente monografia não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Federal de Santa Catarina à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo verificar a necessidade da diferenciação entre poder de polícia judiciária e poder de polícia administrativa. Com esse escopo, utilizou-se o uso do método de abordagem dedutivo com procedimento de análise bibliográfica. Partindo de uma análise doutrinária e jurisprudencial do Poder de polícia. Buscou-se num primeiro momento, um exame dos poderes da administração pública e as classificações que os norteiam, para que se possa ter conhecimento de seus aspectos principais. Do mesmo modo, foi analisado o conceito do Poder de polícia em toda sua amplitude com o objetivo de conhecer seu conceito, identificar sua legalidade e os limites de sua atuação. Segue-se então para uma conceituação dos poderes de polícia administrativa e judiciária, verificando suas características peculiares, e principais diferenças entre elas. Os conhecimentos analisados permitiram inferir que não são aplicadas nas mesmas situações e condições, pois existem diferenças marcantes entre polícia administrativa e polícia judiciária.

**Palavras-Chave:** Administração pública. Poderes administrativos. Direito administrativo. Polícia Judiciária. Polícia Administrativa. Princípios da administração.

## **ABSTRACT**

This monograph aims to verify the need for motivation of discretionary administrative act of the Public Administration. For this, we used the deductive method with procedure literature review, case law and legislation homeland. Initially sought a review of the administrative act itself and the aspects that permeate so that they can better understand their characteristics. Similarly, we studied the administrative discretion in all its complexity in order to meet its justification, scope and limits. Is then passed to an investigation of motivation discretionary administrative act, checking his concept, methods, requirements, where mandatory exceptions and the need for motivation of discretionary administrative act is. The subjects covered showed that the motivation of the administrative act is required, except for the cases of acts of mere administrative routine and the appointment and dismissal of commissioned positions.

**KEYWORDS:** Public administration. Administrative act. Administrative law. Discretion. Motivation. Management principles.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 PODERES DA ADMINISTRAÇÃO.....	15
1.2 Classificação.....	17
1.2.1 Poder discricionário.....	17
1.2.2 Poder vinculado.....	18
1.2.3 Poder hierárquico.....	20
1.2.4 Poder regulamentar.....	21
1.2.5 Poder disciplinar.....	23
1.2.6 Poder de polícia.....	24
1.3 Princípios da administração pública.....	25
1.3.1 Princípio da Legalidade.....	28
1.3.2 Princípio da Impessoalidade.....	30
1.3.3 Princípio da Moralidade.....	32
1.3.4 Princípio da Publicidade.....	33
1.3.5 Princípio da Eficiência.....	35
1.3.6 Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade.....	36
1.3.7 Princípio da supremacia do interesse público.....	38
1.3.8 Princípio da Motivação.....	39
1.3.9 Princípio da Segurança Jurídica.....	41
1.3.10 Princípio do Controle Judicial.....	42
1.3.11 Princípio da Continuidade do Serviço Público.....	43
2 PODER DE POLÍCIA.....	45
2.1 Conceito.....	45

2.2 Legalidade.....	47
2.3 Limites de aplicação.....	48
3 DIFERENCIAÇÃO ENTRE PODER DE POLÍCA JUDICIÁRIA E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	51
3.1 Conceito de poder de polícia administrativa.....	52
3.2 Características do poder de polícia administrativa.....	52
3.3 Conceito de poder de polícia judiciária.....	54
3.4 Características do poder de polícia judiciária.....	54
5 Principais diferenças entre poder de polícia administrativa e policia judiciária.....	55
4 CONCLUSÃO.....	58
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61

## INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta pesquisa, intitulada “Diferenciação entre poder de polícia administrativa e polícia judiciária”, é verificar quais são as convergências e divergências dos conceitos de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. Convergências estas que serão abordadas ao longo do trabalho.

A realização do estudo tem como objetivos específicos: (a) conceituar os poderes da administração pública; (b) classificar os poderes da administração pública; (c) apontar os princípios da administração pública; (d) conceituar o poder de polícia; (e) identificar a legalidade na aplicação do poder de polícia; (f) definir os limites de atuação do poder de polícia; (g) conhecer a competência para exercer o poder de polícia administrativa e judiciária; (h) identificar as características que compõem o poder de polícia administrativa e judiciária; (i) demonstrar a necessidade da diferenciação entre poder de polícia administrativa e judiciária.

Os poderes que integram a Administração Pública são elementares e na medida das atribuições a eles propriamente específicas. Dessa maneira, invariavelmente, a Administração Pública é composta de poderes que compõem a sua base instrumental para prática de suas atividades.

Estes poderes da administração iniciam em si mesma e se mostram de acordo com as necessidades dos usuários dos serviços estatais, o interesse da sociedade e os objetivos que visam atender.

Na atual situação política em que nos encontramos, um Estado Democrático de Direito, deve-se ter um verdadeiro cuidado pelas normas emanadas pela Autoridade Pública, na qual se confirmam as bases firmes, e ideais sobre os quais foi elaborado o modelo de Estado Democrático idealizado por nossa Constituição.

O Direito Administrativo é a área do Direito Público em que ocorre a prevalência do interesse do estatal; regulamenta os interesses gerais. Ou seja, é o ramo do Direito que busca orientar as relações do Estado com a coletividade.

Os Princípios de uma determinada área de atuação são as unidades elementares, basicamente, condicionam todas as estruturas posteriores. Desse modo, são os pilares, os fundamentos da ciência.

De acordo com a predominância do interesse público sobre o particular, o ordenamento jurídico pátrio concede à autoridade pública algumas peculiaridades para que consiga a execução dos fins desejados, em nome da Administração Pública.

Essas peculiaridades só devem ser atribuídas às autoridades públicas pela legislação, estando atrelados aos princípios da Administração Pública.

A utilização do poder de polícia pelo gestor público é tema de vital importância. A Administração Pública emprega em larga escala o Poder de polícia, sendo que em muitas das vezes, tal Poder não está revestido da devida diferenciação para sua correta aplicabilidade.

Em se tratando de doutrina, existem diversos posicionamentos a respeito da diferenciação entre poder de polícia administrativa e poder de polícia judiciária, o que causa certa dúvida quanto a sua aplicabilidade e a quais critérios deverá obedecer.

Há na doutrina amplo debate a respeito da atuação em searas distintas do poder de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, mas não trazendo posicionamento conciso à questão.

A novidade do trabalho consiste em se buscar efetivamente uma resposta ao problema abordando também no caso em que são claras e evidentes as diferenças entre ambos os tipos de polícia.

O interesse relevante nesta questão, encontra-se no fato de que o poder de Polícia, assim como todos os poderes provenientes da Administração, deve ser corretamente empregado, pois não cabem mais nos dias atuais, atitudes autoritárias que

não respeitem a soberania popular e os princípios basilares do ordenamento, que são essenciais ao Estado Democrático de Direito.

Indubitavelmente, precebe-se a grande relevância do tema, tendo em vista que a Administração Pública a todo o momento utiliza-se do poder de Polícia Administrativa e/ou Judiciária para fazer cumprir, se necessário coercitivamente, seus atos.

Independentemente das divergências doutrinárias, a jurisprudência brasileira, como iremos demonstrar, está se direcionando cada vez mais, ao entendimento de que a correta utilização dos princípios administrativos é obrigatório para todos os atos emanados da administração pública.

São evidentes, em algumas situações, os casos de inobservância às normas, leis e regras por alguns agentes da Administração Pública em detrimento de direitos individuais que integram as relações sociais, onde o poder deveria ser respeitado. Dessa forma, toda a sociedade é prejudicada.

Sob pena de tornar permanente esse quadro de desrespeito, deve-se identificar as causas e consequências advindas dessa quebra de conduta e combatê-las de imediato para que o Estado Democrático de Direito seja plenamente efetivado.

Em razão da importância do tema, este trabalho monográfico se propõe a conceituar e identificar as principais diferenças entre poder de Polícia Judiciária e poder de Polícia Administrativa.

Este trabalho monográfico utilizou o método de abordagem dedutivo com procedimento de análise bibliográfica. Partindo de uma análise doutrinária e jurisprudencial do poder de Polícia

De forma clara e objetiva, o trabalho encontra-se estruturado em três capítulos, pelos quais se apresentam as considerações sobre os poderes e princípios da Administração Pública, poder de Polícia e por fim, sobre a diferenciação entre poder de Polícia Judiciária e Administrativa.

O primeiro capítulo trata dos poderes da administração pública, seus conceitos, classificações dentro dos limites estabelecidos pelo legislador e doutrina, e os princípios nos quais então inseridos e que se apoiam todo o ordenamento administrativo público.

O segundo capítulo, tem como escopo o poder de polícia, com seu conceito, legalidade da sua utilização para coibir ilícitos penais e administrativos e limites de sua aplicação nos casos concretos, tendo em vista que ocorre uma variedade de situações nas quais podem ser empregadas com a finalidade precípua de garantir a paz social.

Por fim, o terceiro capítulo refere-se especificamente aos principais elementos do poder de Polícia Administrativa e Judiciária, abordando suas definições, características explícitas e implícitas, e elencando suas distinções levando em consideração nosso contexto de estarmos inseridos num Estado Democrático de Direito regidos pela legislação pátria.

# 1 PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1 Conceito

O administrador, revestido das atribuições conferidas ao seu cargo, exerce sua autoridade para desenvolver o bem da sociedade. Para regular o seu exercício, ele deve estar munido de poderes inerentes à Administração Pública.

Nesta linha de pensamento, os poderes os quais compõem a Administração Pública são basilares na medida das atribuições há ele próprio. Ou seja, a Administração Pública é formada de poderes que fazem parte de seu arcabolo instrumental para consecução de suas atividades.

Observando os princípios que se encontram no centro de grande parte da atuação administrativa estatal, torna-se fundamental avaliar certos poderes que compõem a estrutura decisória das autoridades administrativas; estes poderes são intrínsecos ao Administrador Público pois, na ausência deles, a Administração não seria capaz de determinar a autonomia da lei em detrimento do interesse individual, o interesse estatal deve ser colocado acima do interesse particular.

Mesmo que a palavra, em sentido estrito, “poder” transmite a falsa sensação de que se refere à uma opção da Administração, na prática revela-se um chamado “poder-dever”, pois visa a finalidade precípua de conferir ao poder público meios para que o atue em prol da sociedade em conjunto e não isoladamente apenas.

Tais poderes são, de plano, irrenunciáveis por parte de quem os detém. Em sua totalidade reúnem prerrogativas do Estado, justamente por este fato, devem ser aplicadas dentro dos parâmetros fixados em lei.

Conforme ensina Carvalho Filho:

Vimos que sem determinadas prerrogativas aos agentes administrativos não poderia o Estado alcançar os fins a que se destina. Essas prerrogativas são exatamente os poderes administrativos. Pode-se, pois, conceituar os poderes administrativos como o conjunto de prerrogativas de direito público que a

ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins (CARVALHO FILHO, 2012, p.42)

Ressalta-se, serão aqui analisados o poder disciplinar, o normativo e os oriundos da hierarquia; o poder de polícia será aprofundado no segundo capítulo.

No que tange aos intitulados poderes vinculado e discricionário, não existem como poderes por si só; a discricionariedade e a vinculação são na verdade qualidades dos demais poderes ou competências da Administração.

O denominado poder vinculado na prática, não faz parte prerrogativa do Ente Público, mas apenas, transmite a noção de diretrizes obrigatórias a serem seguidas, logo, quando se afirma que alguma competência da Administração é vinculada, é o mesmo que dizer que está diretamente atrelada a “vontade” da lei em quase sua totalidade de aspectos.

O legislativo, nessa situação, predetermina todos os requisitos que devem ser seguidos na aplicação do ato, de maneira que, existindo eles no caso concreto, não habilita margem alguma à autoridade administrativa, resta apenas lhe dar efetividade, sem valoração de mérito dos pontos presentes no que tange à conveniência, oportunidade, isonomia e interesse público.

Tais fatos já foram anteriormente apreciados pelo legislador.

A discricionariedade, sim, tem manifesta em seu foco, a ideia de prerrogativa, uma vez que a lei, ao delegar determinada competência, deixa algumas características do ato para serem averiguados pela Administração, de modo que se encaixe ao caso concreto; ela indica liberdade a ser praticada nos limites legais.

No entanto, não se pode afirmar que ocorra como poder independente; o que acontece é que as atribuições praticadas pela Administração com fundamento nos poderes regulamentar, disciplinar, de polícia, serão discricionárias ou vinculadas, a depender da liberdade, dada ou não, pelo legislador à Administração Pública.

Na Administração Pública, “poder” significa, simultaneamente, o dever, tendo como equivalente o de poder-dever.

Ocorre uma relação direta de subordinação entre o dever e poder, tanto que este não pode ser praticado sobre qualquer pretexto, permanecendo atrelado a um objetivo próprio.

Hely Lopes Meirelles conceitua o binômio poder-dever, de forma, para o administrador público uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da coletividade”, no entanto, para o particular não possui este caráter.

Para Diógenes Gasparini, a forma mais correta a ser utilizada seria o Dever-poder e não Poder-Dever, pois “[...] são deveres-poderes, na medida em que o agente público deve agir para o resultado esperado pelo ordenamento jurídico deve ter o competente poder”. (GASPARINI, 2005, p. 116)

## **1.2 Classificação**

A seguir, passaremos a destacar as principais classificações dos poderes administrativos, tendo como objetivo, fazer um apanhado geral, para que em seguida possamos nos aprofundar no poder de polícia.

### **1.2.1 Poder Discricionário**

A lei, em si mesma, não consegue assegurar que todas as condutas de um agente público sejam plenamente satisfativas.

Mesmo que viesse conceituar alguns temas que restrinjam o emprego do agente, ainda assim ocorrerá na própria lei, formas e opções de ajustamento e valoração de seu modo de atuar, devendo ele fazer uma análise sempre no que se refere a conveniência e a oportunidade dos atos realizados em benefício do interesse popular.

Com este escopo, o poder discricionário é tido como aquele direito garantido à administração pública, de modo expresso ou tácito, para a prática de atos com possibilidades e liberdades na valoração de sua conveniência, oportunidade e matéria, para atender o interesse público.

Segundo Scatolino, acerca do poder discricionário:

É a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre as várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público. Há possibilidade de limitação ao poder discricionário, permitindo maior controle do Judiciário sobre os atos que dele derivem. O controle judicial alcançará todos os aspectos de legalidade. (SCATOLINO, 2013, p. 110)

Neste contexto, Alexandrino e Paulo mencionam que o Poder discricionário é o atribuído à administração para o exercício de atos discricionários (e sua revogação), isto é, é aquele em que o agente administrativo possui de uma considerável liberdade de atuação, podendo mensurar a oportunidade e a conveniência da prática do ato, no que tange ao seu motivo, e, sendo se necessário, optar, dentro dos parâmetros legais, o seu conteúdo (objetivo).

Atuante quando o agente tem uma margem de liberdade conferida pela lei para analisar o cenário em que deve atuar e escolher qual atitude tomará. O comportamento será norteado por uma análise de conveniência e oportunidade.

Nesta corrente de pensamento, nos revela Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), que para o desempenho de suas atribuições no aparelho Estatal, a Administração Pública possui poderes que lhe asseguram posição de predominância sobre o particular e sem os quais ela não conseguiria alcançar os seus fins. Mas esses poderes, no Estado de Direito, entre cujos pressupostos básicos repousa o princípio da legalidade, são restringidos pela lei, de modo a impedir os abusos e excessos a que as autoridades poderiam incorrer.

Para Gasparini (2005, p. 143) “[...] são os atos administrativos praticados pela Administração Pública conforme um dos comportamentos que a lei prescreve. Assim, cabe à Administração Pública escolher dito comportamento”.

Portanto, o poder discricionário é aquele atribuído pela lei ao administrador público para que, dentro dos parâmetros nela inseridos e com alguma liberdade, possa praticar, a solução que melhor aborde o interesse público.

Seu estruturamento é o princípio constitucional da separação dos Poderes, havendo a reserva administrativa, a reserva legislativa e a reserva judicial.

### 1.2.2 Poder vinculado

O poder vinculado, advém do princípio da legalidade, onde aquele é o simples preenchimento à determinação legal. Desse modo, é o poder exercido pelo agente público, obrigando-lhe o dever de exercer determinado ato inserido em lei.

Na prática da atividade Administrativa pública, o agente público detém uma reduzida margem de liberdade de atuação. A lei restringe a sua ação, ou seja, ela determina quando e como ele deve atuar.

Certos doutrinadores acrescentam, entre os poderes da administração pública, o poder vinculado como sendo oposto ao poder discricionário.

Porém, a atividade vinculada não é necessariamente uma prerrogativa do direito público, integrante do poder administrativo. Trata-se, de modo diverso, de uma obrigação ao agente, no sentido de não se distanciar do que a lei determina.

De acordo com Carvalho filho (2009), podemos fazer uma comparação entre o poder vinculado e o discricionário, sendo antagonistas. A Doutrina atualmente, inclui, entre os poderes administrativos, o denominado “poder vinculado”, ressalvada sua comparação com o poder discricionário. No entanto, não se trata propriamente de “poder” conferido ao administrador; mas sim, por meio dele não lhe atribui qualquer vantagem do direito público. Pois, a atuação vinculada espelha uma determinação ao administrador, impondo-lhe a dirigir-se fidedignamente em sintonia com os aspectos legais.

Por conseguinte, esse modo de atuação mais se caracteriza como restrição e seu sentido está bem distante do que aponta o verdadeiro poder administrativo. Diversamente ocorre, dessa maneira, com o poder discricionário: neste, o administrador tem a prerrogativa de decidir qual a forma mais apropriada de atingir à satisfação do interesse público.

Acerca da validade ou invalidade por ausência de motivação do ato praticado pelo agente da administração, Hely Lopes Meirelles (2013) nos aponta que, tratando-se de motivo vinculado pela lei, o agente da Administração, ao praticar o ato, fica na

obrigação de explicar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação.

Segundo Fernanda Marinela, o poder vinculado:

É aquele em que o administrador não tem liberdade de escolha; não há espaço para a realização de um juízo de valor, e, por conseguinte, não há análise de conveniência e oportunidade. Preenchidos os requisitos legais, o administrador é obrigado a praticar o ato. (Marinela, 2013, p. 259)

Di Pietro (2012) por sua vez, acerca do poder vinculado, nos revela que o chamado "poder vinculado" na realidade, não encerra "prerrogativa" do Poder Público, mas, ao contrário, dá ideia de restrição, pois, quando se diz que determinada atribuição da Administração é vinculada, quer-se dizer que está sujeita à lei em praticamente todos os aspectos.

O Legislativo, neste caso, pré determina todos as características do ato, de tal maneira que, estando presentes, não é da alçada da autoridade administrativa senão transformá-lo, sem julgamento de aspectos no que tangem à oportunidade, conveniência, interesse público e equidade. Esses pontos foram anteriormente valorados pelo legislador.

Devemos ressaltar, segundo a maioria doutrinária, que os principais elementos vinculados do ato administrativo são: a competência, a finalidade, o motivo e o objeto, podendo haver outros que a lei poderá dispor para a consecução do ato.

### **1.2.3 Poder hierárquico**

A administração possui a função de orientar a sua estruturação, bem como de dirigir e fiscalizar a atuação dos agentes incorporados em sua estrutura.

O Poder hierárquico é aquele que o Executivo determina à ramificação e ao fracionamento de atribuições, ordenando a atuação de seus integrantes dentro dos órgãos, estabelecendo uma relação de dependência funcional entre os servidores pertencentes de seu quadro de funcionários.

É atribuído ao agente público para orientar a estruturação da administração e elencar interações de coordenação e subordinação.

Hierarquia é toda relação de subordinação existente entre órgãos e agentes, possibilitando uma distribuição de funções e um escalonamento de autoridades. De modo básico, representa a ordem e a subordinação de poderes, elencados em graus ou escalões.

De acordo com a assertiva acima, Carvalho Filho (2011, p. 53) nos informa a respeito de hierarquia que “... é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da administração que tem como objetivo a organização da função administrativa. E não poderia ser de outro modo...”.

O escopo central do poder hierárquico é ordenar, coordenar, controlar, fiscalizar, rever e corrigir as atividades administrativas, no que tange à administração pública. A hierarquia atua como disciplinador da estruturação dos serviços públicos, atribuindo responsabilidades aos agentes públicos em graus de cargos ou funções com o estrito dever de obediência legal.

Sobre o Poder Hierárquico, Cunha Júnior nos afirma que:

O poder hierárquico é aquele que confere à Administração Pública a capacidade de ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas no âmbito interno da Administração. Assim, através dele a administração Pública ordena as funções administrativas, distribuindo-as e escalonando-as entre seus órgãos e agentes públicos, estabelecendo entre eles uma relação de subordinação. Essa relação de subordinação implica para os agentes públicos subalternos o dever de obediência às ordens e instruções legais superiores, salvo, evidentemente, se manifeste ilegais. (CUNHA JUNIOR, 2007, p.52)

Scatolino (2013) relaciona o exercício do poder de punir com o poder hierárquico, entendendo que o exercício do poder de punir exige relação de hierarquia. Com efeito, se não houvesse na Administração uma estrutura dividida em vários órgãos e agentes com relação de hierarquia entre si, não haveria a possibilidade de serem aplicadas sanções aos servidores, pois, para isso, é essencial que um superior aplique punição ao seu subordinado.

#### 1.2.4 Poder regulamentar

O poder regulamentar é aquele atribuído aos chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeito) para a expedição de regulamentos, sendo utilizado como instrumento o decreto, para que possam esclarecer, explicar, explicitar e conferir fiel execução às leis ou explicitar matéria que não se sujeita à iniciativa de lei.

De acordo com Alexandre Mazza (2013), acerca do poder regulamentar, as agências reguladoras são legalmente dotadas de competência para estabelecer regras disciplinando os respectivos setores de atuação. É o denominado poder normativo das agências.

Este poder normativo possui sua autenticidade vinculada ao cumprimento do princípio da legalidade ao passo que os atos normativos emanados pelas agências, possuem uma posição de menor importância em relação à lei inserida na organização do ordenamento jurídico. Para além desse fato, vale lembrar que não se refere de forma técnica de atribuição regulamentar pois a elaboração de regulamentos é privativa do Chefe do Poder Executivo aos moldes do art. 84, IV, da CF.

Por isso, os atos normativos utilizados pelas agências reguladoras não devem possuir ordenamentos, concomitantemente, abstratos e gerais, de modo que não ocorra o infligimento da competência da alçada regulamentar.

Atribuído ao agente público para a confecção de decretos, resoluções, portarias, instruções normativas, entre outros. Alguns autores apontam que o poder regulamentar deve ser utilizado apenas à expedição de decretos.

Diferentemente de outros autores, Di Pietro ao tratar de poder regulamentar prefere o uso de outra nomenclatura, devido a uma peculiaridade deste termo, como se segue:

Normalmente, fala-se em poder regulamentar; preferimos falar em poder normativo, já que aquele não esgota toda a competência normativa da Administração Pública; é apenas uma de suas formas de expressão, coexistindo com outras, conforme se verá. (DI PIETRO, 2012, p. 62)

Podemos observar que, relevante mecanismo de controle do poder regulamentar é aquele realizado pelo congresso nacional, que segundo análise do caso, sob a égide da Constituição Federal, tornar sem efeito os atos normativos do Poder Executivo que extrapolem o poder regulamentar ou os limites da função legislativa.

Segundo Gustavo Scatolino (2013), o Poder Legislativo, ao editar as leis, nem sempre possibilita que sejam elas executadas. Cabe à Administração criar ferramentas de complementação das leis indispensáveis a sua real efetividade. Desse modo, poder regulamentar é o poder de que detêm os chefes do Poder Executivo para elaborarem decretos buscando à correta aplicação da lei.

Ainda de acordo com Scatolino (2013), alguns autores preferem falar em poder normativo, no sentido de que é a competência da Administração para a edição de atos de caráter normativo, pois o poder regulamentar não esgota toda competência normativa da Administração.

Logo, o poder regulamentar pertence aos chefes do Poder Executivo e o poder normativo pertence a toda a Administração.

Em se tratando de mecanismo de controle do poder regulamentar, conforme com o texto legal do inciso V do art. 49 da Constituição Federal (grifo nosso):

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

**V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;**

VI - mudar temporariamente sua sede;

Haja vista que o poder regulamentar é próprio e privativo ao chefe do poder executivo, nas diversas esferas, em razão disto, este poder não é passível de delegação a qualquer subordinado.

### **1.2.5 Poder disciplinar**

Este poder tem como objetivo ser empregado e cabível na verificação de faltas, bem como a aplicação de sanções administrativas perante a prática de infrações realizadas por agentes públicos.

Utilizado pelo agente público para aplicações de sanções aos demais agentes, dada a prática de uma infração disciplinar funcional. Alguns autores defendem sua utilização também na punição de pessoas integrantes da disciplina da Administração, como no caso de estudantes de escola pública.

No mesmo sentido, grande parte da doutrina afirma que o poder disciplinar confere à administração pública, o poder de punir no âmbito interior, as infrações funcionais de seus servidores, e no âmbito exterior, punir infrações administrativas cometidas por particulares e a ela relacionados por alguma semelhança jurídica específica, como a possibilidade de se punir fornecedores que cometerem infrações ou desacordo com o que foi anteriormente acertado.

Acerca da abrangência do poder disciplinar em comparação com o poder de polícia, Alexandrino e Paulo destacam que:

Toda pessoa está sujeita ao poder punitivo do Estado, ao passo que somente as pessoas que possuem algum vínculo jurídico específico com a administração pública (por exemplo, vínculo funcional ou vínculo contratual) são alcançadas pelo poder disciplinar. Diz-se que essas pessoas – sejam agentes públicos, sejam meros particulares – ligadas ao poder público por um vínculo jurídico específico estão sujeitas à “disciplina interna” da administração. (ALEXANDRINO E PAULO, 2011, p. 224)

A doutrina revela, com alguma frequência, que o poder disciplinar tem como o exercício características de discricionariedade.

Nota-se, no entanto, que esta é uma regra geral, porque há certas ocasiões, não isoladas, na qual a lei aponta de forma objetiva infrações administrativas e lhes aplica penalidades com atos vinculados, de caráter obrigatório, de conteúdos definido e imutável.

Vale lembrar que a aplicação do poder disciplinar se verifica por meio de um processo administrativo, motivo pelo qual incidentes o princípios do contraditório e da ampla defesa.

### **1.2.6 Poder de polícia**

Neste tópico, faremos apenas uma apresentação inicial acerca do poder de polícia, para não perder o seu enquadramento junto aos outros poderes. Porém, ulteriormente daremos um tratamento muito mais aprofundado desta temática.

É o poder delegado ao agente público para limitar, restringir, frenar os direitos de liberdade e de propriedade e as atividades dos indivíduos da sociedades, neste momento, ajustando-as ao interesse coletivo.

O poder de polícia pode ser definido, de forma simplista, de acordo com o Código Tributário Nacional, como a atividade estatal consciente em restringir genericamente a liberdade e a propriedade em benefício do interesse público.

Observa-se que o interesse público sobre o qual incide o poder de polícia envolve setores dos mais variados, a exemplo do meio ambiente, uso e ocupação do solo, saúde e higiene públicas, tranquilidade pública, trânsito, pesos e medidas, entre outros.

Nesta linha de pensamento, podemos definir, ainda mais concisamente, apresentando o poder de polícia como a faculdade que dispõe a administração pública

para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direito individuais, em benefício da coletividade ou do próprio estado.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2011), alguns autores adotam uma concepção ampla de poder de polícia, abrangendo não só as atividades exercidas pela administração pública de execução e de regulamentação das leis em que ele se fundamenta, mas também a própria atividade de edição das leis desempenhada pelo Poder Administrativo.

Conforme os ensinamentos de Bandeira de Mello, a essência do poder de polícia é o seu carácter 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 no modo indireto pelo poder de polícia, em contraposição à obtenção direta de tal utilidade, obtida por meio de serviços públicos. (BADEIRA DE MELLO, 2012, p. 727)

Segundo Bandeira de Mello (2004), o cerne do poder de polícia é o seu aspecto diferenciado, no sentido de que através dele, o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, pretende uma abstenção.

A utilidade pública é, na grande maior parte das situações, adquirida de maneira indireta pelo poder de polícia, em sentido contrário à aquisição objetiva de tal utilidade, conseguida através dos serviços públicos.

### **1.3 Princípios da Administração Pública**

O direito administrativo, possui para além de suas normas, alguns princípios que norteiam as atividades administrativas, as entidades, os órgãos e os agentes públicos, com a finalidade de satisfazer aos interesses da coletividade.

A Administração Pública, seus órgãos e agentes são regidos por normas. Além das regras específicas para cada área, existem preceitos gerais, que orientam o funcionamento da administração de forma ampla. São os princípios do Direito Administrativo.

Princípios da administração são os bases fundamentais que inspiram todo o modo de funcionamento da Administração Pública, dando direcionamento a conduta do Estado quando no exercício da administração pública.

Acerca da matéria por hora analisada sobre os princípios ligados ao direito administrativo, Carvalho Filho (2011) nos aponta que com o desenvolvimento do quadro de princípios e normas voltados à atuação do Estado, o Direito Administrativo tornou-se ramo autônomo dentre as matérias jurídicas. Agora a comunidade jurídica não mais se defrontava com normas derogatórias do direito privado, mas, ao contrário, surgiam normas diretamente vocacionadas à solução de eventuais litígios oriundos das relações entre o Estado e os administrados, formando um bloco diverso do adotado para o direito privado.

Ainda de acordo com Carvalho Filho (2011), o Direito Administrativo, como novo ramo independente, permitiu nos países que o adotaram variados critérios como escopo de seu objeto e conceito. No entanto, ao passo que esse ramo jurídico evoluía, verificou-se que sua abrangência se expandia para uma área muito mais ampla, de forma a alcançar o Estado internamente e a coletividade a que se destina. Muitos são os conceitos encontrados nos autores modernos de Direito Administrativo. Alguns contabilizam apenas as atividades administrativas em si mesmas; outros preferem dar relevo aos fins desejados pelo Estado. Portanto, sem abrir mão dos conceitos dos estudiosos, entende-se que podemos definir o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, objetivando sempre ao interesse público, ditam as relações jurídicas entre particulares e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.

Realmente, não só é o Direito Administrativo que organiza, de forma exemplificativa cita-se, a conexão entre a Administração Direta e aos integrantes da respectiva Administração Indireta, como também a ele cabe disciplinar a relação entre o Estado e os particulares que participam de uma licitação, ou entre o Estado e a coletividade, quando se materializa o exercício do poder de polícia.

Princípios são preposições nas quais estão contidos os principais alicerces do ordenamento de uma determinada matéria. Servindo como base nas quais se assentam as normas jurídicas.

Como no ensina Meirelles (2013, p.90), os princípios são, “[...] os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais”.

Os princípios são de extremo valor e de suma importância por atuarem como garantia contra o abuso da atuação discricionária da Administração Pública, não podendo, a todo momento, deixar de serem observados.

Os princípios servem de parâmetro para a interpretação de todas as regras, Sendo assim, alicerce fundamental de todo ornamento jurídico brasileiro. Se certo dispositivo legal ou regulamentar autorizar mais de uma interpretação, deve-se escolher aquela que melhor enquadre os princípios. O Administrador Público deverá, obrigatoriamente, realizar atos observando os princípios do Direito pátrio, explícita ou implicitamente.

Observamos que a própria jurisprudência reconhece a força normativa dos princípios, conforme segue:

**REsp 510259 / SP**

**Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma**

**Julgamento: 24/08/2005**

**DJ 19 /09/2005 p. 252**

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. 1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei. 2. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade. 3. O Ministério Público não logrou demonstrar os meios para a realização da obrigação de fazer pleiteada. 4. Recurso especial improvido. (BRASIL 2005b)

Como observado, a Administração Pública rege-se por diversos princípios, os quais norteiam seus atos de forma a garantir a consecução de sua finalidade. Alguns princípios estão previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/88, como é o caso da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros decorrem do regime político, de normas infraconstitucionais:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

Se devido à prática de certo ato administrativo, infringirmos determinado princípio constitucional, este ato poderá ser considerado inconstitucional.

Porém, em sentido contrário, se contrariar princípio referente à norma infraconstitucional, o ato administrativo poderá ser considerado inválido, podendo ocorrer seu controle e anulação pelo Poder Judiciário.

Portanto, abordaremos os mais relevantes princípios encontrados na Constituição Federal, na Lei Nº 9.784/99 e outros indicados pela doutrina.

### **1.3.1 Princípio da Legalidade**

É o princípio que indica como se opera a atuação da administração, sendo utilizada também, como restrição aos limites da atividade estatal.

Obriga a totalidade da submissão da Administração Pública à vontade da lei e ao ordenamento jurídico, sendo autorizado aos administradores realizar apenas aquilo que esteja claramente permitido pelo texto legal.

O princípio da legalidade é um dos princípios mantenedores, pedra fundamental do Estado de Direito e uma das mais sólidas garantias de que os direitos dos indivíduos serão mantidos.

Logo, na Administração Pública este princípio assenta papel de destaque, devendo em sintonia com ele, toda atividade administrativa estar vinculada ao

ordenamento jurídico, isto é, o ato administrativo tem sua localização hierárquica abaixo da lei.

Para Bandeira de Mello (2012), o princípio da legalidade é o princípio base para a configuração do regime jurídico administrativo.

De acordo com o autor, esse princípio é o assentamento da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida nos parâmetros da lei e que, conseqüentemente, todas as atividades administrativas possuem aspectos de serem legalmente inferiores.

Mantendo a linha de raciocínio do mesmo autor, em sentido diverso dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei previamente permita.

Logo, a legalidade significa a totalidade da submissão da Administração às leis, em sentido amplo.

Na lição de Meirelles (2013), o administrador e toda atividade estarão subordinados aos rigores da lei e às exigências do bem coletivo. Não devendo se distanciar da legalidade, podendo ser responsabilizado por praticar ato inválido e podendo até chegar a uma futura responsabilização disciplinar, civil e criminal.

De acordo com Di Pietro (2012), em conjunto com o controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário, o princípio da legalidade, surgiu do Estado de Direito e compõe uma das principais garantias de real aplicação dos direitos individuais, lembrando que é o que melhor se coaduna à ideia de que a vontade da Administração Pública surge inicialmente da lei.

Podemos sem grande dificuldade notar a relevância do princípio da legalidade se notarmos sua aplicação pelo poder público nas atividades administrativas.

Tudo que o poder público faz deverá possuir embasamento legal, sob pena de tais atos, posteriormente, serem anulados pelo Poder Judiciário.

Vale lembrar que o princípio da legalidade ao determinar que os chefes nas mais variadas esferas, apenas poderão fazer aquilo que a lei os permitirem, afirma, desse modo, aos subordinados, uma segurança jurídica.

Nesta linha de raciocínio, Cunha Júnior aponta que:

Sabe-se que, no âmbito das relações privadas, vige a ideia de que tudo que não está proibido em lei está permitido. Nas relações públicas, contudo, o princípio da legalidade envolve a ideia de que a Administração Pública só pode atuar quando autorizada ou permitida pela lei. A norma deve autorizar o agir e o não agir dos sujeitos da Administração Pública, pois ela é integralmente subserviente à lei. (CUNHA JUNIOR, 2007, p.38-39)

Portanto, se de algum modo for atingido o princípio da legalidade, sendo realizados atos que pratiquem determinadas atitudes pela Administração Pública, o particular prejudicado poderá reivindicar seus direitos, podendo optar pela atuação administrativa ou judicial.

Chama-se a atenção para o fato de que este princípio toma forma das mais diversas nas áreas públicas e privadas, pois a segunda, afirma a validação da ação, desde que não ocorra vedação legal, enquanto no primeiro, como vimos, trata-se da impossibilidade de ação sem comandamento da lei, fato pelo qual o princípio da Legalidade, nos termos da Administração Pública, é também conhecido como Princípio da Reserva Legal.

Neste viés, o fim precípua das leis, não é o de amarrar a Administração Pública. O objetivo das leis, assim como do Direito, é a de acessar à construção de uma coletividade na qual a justiça e igualdade não sejam somente um sonho, mas que sejam uma realidade palusível e verídica de ser aproveitada por todos de forma plena e solidária.

### **1.3.2 Princípio da Impessoalidade**

De acordo com o entendimento doutrinário, o princípio da impessoalidade revela duas intenções, primeiramente, a administração deve conduzir seus atos tendo como foco o bem da sociedade de forma geral, não podendo ajudar ou atrapalhar certos

particulares, pois é sempre o interesse público que direciona sua atividade. Neste contexto, todos os atos devem estar, sempre, alinhados com a finalidade pública.

Em sintonia, numa segunda análise, os atos e provimentos administrativos são atribuídos não ao funcionário que os executa, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública, de modo que é a protagonista institucional do ato. Podendo a administração se utilizar de alguns instrumentos para inverter o ônus ao agente.

É garantido à administração, entretanto, o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, conforme a Constituição Federal.

O princípio da impessoalidade é de fundamental relevância ao passo que toda a atividade da Administração Pública deve buscar o interesse público de forma impessoal.

A impessoalidade repousa em amparo explícito no *caput* do art. 37 da Constituição Federal a seguir trazido *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

Conforme Bandeira de Mello, acerca das características dos princípios da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 117)

Como informa de maneira clara e objetiva, Di Pietro (2012, p.68) nos aponta que “[...] a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

As Atividades da Administração Pública não devem atrelar-se às pessoas que a executam, pois estas, ao estarem dispostas a praticar de tal feito, atuam em nome

do ente público, jamais em nome próprio, tanto é que os atos oriundos do agente são atribuídos à pessoa jurídica pública à qual esta inserido.

A impessoalidade é um princípio que busca de forma objetiva, restringir a interpretação do administrador para evitar que ele procure sempre ser pessoal em seus atos, obrigando o agente público a interpretar a norma de modo a alcançar todos os objetivos para o qual ela nasceu, e não interpretar da maneira que lhe é mais favorável.

Esse posicionamento está alinhado com a jurisprudência nacional. Podemos perceber a impessoalidade direcionando as decisões magistrais.

É o que pode ser observado no seguinte acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ANULAÇÃO DE NOMEAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO PARA OFICIAL DE JUSTIÇA PARA PROVIMENTO DE VAGA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO ESTADO DO MARANHÃO. NOMEAÇÃO NOS QUADROS DA JUSTIÇA DE 1º GRAU. DIFERENÇA DE QUADROS NO TOCANTE AO TRIBUNAL E A JUSTIÇA DE 1º GRAU. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL SOBRE O APROVEITAMENTO DE LISTA DE CANDIDATOS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. I – Não é possível a nomeação de candidato em quadro diverso do qual foi aprovado, ainda que os cargos tenham a mesma nomenclatura, atribuições iguais, e idêntica remuneração, quando inexiste essa previsão no edital do concurso. II – A falta de previsão no edital sobre a possibilidade de aproveitamento de candidato aprovado em certame destinado a prover vagas para quadro diverso do que prestou o concurso viola o princípio da publicidade, norteador de todo concurso público, bem como o da impessoalidade e o da isonomia. III – Segurança denegada.

(STF - MS: 26294 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 23/11/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 14-02-2012 PUBLIC 15-02-2012)

Desse modo, fica evidente que para a validade do ato administrativo é também necessária o fiel cumprimento do princípio da impessoalidade.

Não sendo seguido rigorosamente tal princípio, poderá ser pleiteado a invalidade do ato.

### 1.3.3 Princípio da Moralidade

Este princípio está diretamente associado as definições de probidade, de honestidade, e de interesse público.

Seguindo este princípio, a Administração e seus integrantes devem agir de acordo com padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Obriga à Administração não somente uma aplicação lícita, mas também moral, isto é, composta pela fiel observância à ética, à honestidade, à lealdade e à boa-fé. É a moralidade administrativa, ou seja, a procura pelo interesse da coletividade.

Portando, o exercício destas atividades deve seguir não somente à lei, mas também seguir princípios éticos de boa-fé e lealdade.

A moralidade expressa no ordenamento constitucional não é a moral comum, e sim a moral que se afere do modo de agir internamente da administração.

O ato administrativo imoral poderá ser legal, mas será eivado de inváliddade. Logo, a violação a princípios independentes, trará o mesmo efeito de invalidação.

Como é um conceito não claro, não são todos os doutrinadores que admitem sua existência. Portanto, o princípio da Moralidade é de complexa conceituação.

O doutrinador Di Pietro, relata que:

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofenda a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2012, p. 79)

De forma diferente, para Meirelles (2013) o princípio da moralidade juntamente com o princípio da finalidade e da legalidade, são requisitos de validade de toda a atividade pública.

Nota-se ainda que o conceito de moralidade está diretamente atrelado a definição do bom gestor da coisa pública.

O princípio da moralidade é extrema importância para a boa administração. Não adianta apenas à execução da atividade administrativa obedecer somente as normas legais, deverá de forma uniforme e solidária observar este princípio.

Nessa compreensão mais recente de boa parcela das decisões nos tribunais e se confirma, quando associados aos atos discricionários, pois são nesses atos que se percebem de modo mais comum a imoralidade e uma maior chance de inobservância das leis e dos princípios gerais do direito.

A imoralidade administrativa conduz à invalidade do ato administrativo, sendo num momento posterior declarada pela Administração ou pelo Judiciário.

#### **1.3.4 Princípio da Publicidade**

Princípio diretamente vinculado à Administração Pública, obriga que esta se vê forçada a publicar seus atos para que a coletividade tome conhecimento, e, por conseguinte, caso queiram, questioná-los.

Já que a Administração deve propagar de modo razoável e suficiente suas atividades, também deve autorizar o amplo acesso ao conhecimento destas. A publicidade, no entanto, não é totalmente absoluta, podendo ser excepcionadas os casos que de sigilo previstas em lei.

Cobra-se que seja efetuado grande divulgação dos atos da Administração Pública para que a coletividade tome conhecimento das atividades, podendo, dessa forma, cumpri-los ou impugná-los.

Princípio bastante discutido na atualidade, o princípio da publicidade está expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e define a obrigação da Administração de manter a transparência e promover a ampla divulgação de todas as suas atividades, inclusive, fornecer meios de acesso a todos os atos por ela praticados.

Com o viés na publicidade, Bandeira de Mello (2012) nos aponta que não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder advem do povo, o encobrimento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos no que tange aos sujeitos desta forma, individualmente afetados.

No que se refere à motivação do ato administrativo, é tranquilamente notada a importância do princípio da publicidade. Tendo em vista que a omissão nas situações em que a motivação é necessária e a falsidade do motivo que conduziu a realização do ato conduzem à ilegalidade deste.

Na área da Administração Pública, o segredo apenas pode ser aceito quando necessário à segurança da sociedade e do Estado, conforme previsto na Constituição Federal.

Em sentido semelhante, Medauar (2009), afirma que tal princípio atua não apenas sobre assuntos de interesse do indivíduo, mas também sobre temas de interesse geral e coletivo.

Segundo o descrito na Lei Nº 12.527/2011, a qual tem por finalidade assegurar o acesso à informação previsto no inc. XXXIII do art. 5º da Constituição Federal que afirmar ser obrigação dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Para que consigam isso deverão utilizar-se de todas as formas e métodos legítimos que dispuserem.

O principal foco do princípio da publicidade é o de assegurar aos interessados o direito de garantir informações verídicas do que é prestado pela Administração Pública, garantindo, deste modo, um verdadeiro controle sobre a atividade dos atos públicos. E assim, verificada a violação de algum direito, poderão ser praticadas as medidas tempestivas e cabíveis conforme o caso em concreto.

De acordo com o falado anteriormente, tal princípio tem relevância ampliada em se tratando de atos administrativos discricionários, pois permitirá que se verifique se o juízo de conveniência e oportunidade está em sintonia com as normas do direito.

Os atos administrativos que não atenderem ao princípio da publicidade deixarão de produzir efeitos e estarão sujeitos a futura invalidade.

### 1.3.5 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência cobra que a prática da atividade administrativa pública preencha os requisitos da adequabilidade, perfeição técnica, produtividade, tempestividade e qualidade.

Determina que à Administração pública faça da melhor forma possível a aplicação dos recursos disponíveis.

Com a verdadeira finalidade de gerenciar problemas no que concerne a má prestação do serviço público, é o mais recente dos princípios. Foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro pelo legislador constituinte derivado através da Emenda Constitucional nº 19/98, sendo somado ao *caput* do art. 37 da CF.

Para Medauar (2009), a eficiência é o princípio que deve estar sempre direcionando as atividades da Administração Pública, devendo a mesma agir observando a tempestividade e a precisão, de modo que, desta forma os resultados de suas atitudes possam atender as necessidades da população.

Bandeira de Mello (2012), estabelecendo uma comparação à doutrina italiana, esta cita o princípio da eficiência como sendo um fruto de um princípio maior, o da “boa administração”. No ordenamento jurídico italiano, segundo o autor, o princípio da boa administração aponta que a administração deve atuar sempre de modo condizente, oportuno e adequado aos objetivos a serem alcançados.

Conforme relata Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser consideração em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2012, p. 84)

De acordo com essas percepções, podemos inferir que a principal explicação para a introdução desse princípio no ordenamento jurídico brasileiro, isto é, a verdadeira intenção dessa inclusão foi para que houvesse maior aplicabilidade à prestação do serviço público, e, ao mesmo tempo, permitir que essa prestação se desse de forma menos onerosa possível aos cofres públicos.

É importante lembrar, que o princípio da eficiência não subjulga quaisquer outros princípios próprios da Administração pública, mas também, atua em parceria com tais objetivos.

### **1.3.6 Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade**

A Administração Pública deve atuar de modo razoável, isto é, dentro de um limite mínimo de comportamento, sem excessos, nem mesmo obscuridades, com meios e fins semelhantes.

Falando-se dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, percebemos várias divergências doutrinárias.

Ocorre aqueles os que indicam que ambos princípios como sendo sinônimos como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meirelles e Odete Medauar.

Seperadamente, alguns tratam da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios distintos, como é o caso de Celso Antônio Bandeira de Mello e José dos Santos Carvalho Filho. De modo a tornar a compreensão mais clara e adotar uma posição mais ampla, selecionamos por tratar ambos os princípios como sendo diferentes percepções de um mesmo vetor, isto é, trataremos os dois como sendo vinculados.

Coerentemente com os trabalhos de Hely Lopes Meirelles, em relação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade:

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. Como se

percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa. (MEIRELLES, 2013, p. 96)

Segundo os apontamentos de Medauar, a cerca da caracterização do princípio da proporcionalidade:

O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins. (MEDAUAR, 2009, p. 133)

Dotada de um percepção de unicidade entre os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, Di Pietro (2012) afirma que mesmo que a Lei N° 9.784/99 faça alusão aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade disitintamente, na prática o segundo faz parte de uma das características pertencentes no primeiro. Isto ocorre porque o princípio da razoabilidade, dentre outros fatos, cobra proporcionalidade entre os ambientes de que se faz uso da Administração e os fins que ela tem que atingir. E essa proporcionalidade deve ser mensurada não pelos critérios pessoais do administrador, mas de acordo com padrões afins na sociedade em que se habita; e não pode ser aferida diante dos termos frios da lei, mas presente em cada caso concreto.

Hoje em dia, mesmo que não esteja explicitamente previsto na Constituição Federal, o princípio da razoabilidade possui grande aplicabilidade.

Certa linha doutrinária indica este princípio como sendo de extrema relevância e base do direito nacional.

Percebe-se também analisada sua utilização no controle de atos discricionários que determinem restrição ou condicionamento à direitos dos administrados ou aplicação de sanções administrativas.

Portando, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade têm como finalidade atender os requisitos compatíveis dos meios aos fins com os quais se relacionam, entre as medidas aplicadas e a sua finalidade, dando limite a

discricionariedade administrativa, e também litimatando a atuação arbitrária dos agentes públicos.

Portanto, mesmo que aparente possuir certa legalidade, os atos que não se encaixarem nos modelos estabelecidos para os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, serão cuidados com vício de legalidade.

### **1.3.7 Princípio da supremacia do interesse público**

A administração pública detém lugar privilegiado comparando-se com os particulares com base na função de organização dos interesses públicos que pratica. Logo, caso ocorra divergência entre um interesse particular e outro de cunho público, este deverá prevalecer sobre aquele.

Vala lembrar que tal princípio não exclui a manutenção do interesse privado, compreensão inferida do dispositivo constitucional que afirma que a Administração Pública deve atuar de forma vinculada e atendendo o direito adquirido, a coisa julgada e o ato juridicamente perfeito, de acordo com a Carta Magna.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê que a norma administrativa deva ser interpretada de maneira que observe o fim público a que se dirige. Corresponde ao atendimento por parte da Administração Pública dos fins de interesse geral, vedada à renúncia total de poderes ou competência, exceto quando autorizado por lei.

O princípio da supremacia do interesse público está fortemente ligado ao princípio da finalidade.

A supremacia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal, ao passo em que se explica que a existência do Estado se dá pela busca do interesse público geral.

Nota-se que o princípio da supremacia interesse público deve ser utilizado mesmo no caso que particulares estejam autando em atividades ou serviços que foram delegados pela Administração Pública.

Lembramos que a Administração Pública não deve lançar mão desse interesse geral nem abdicar a faculdades estabelecidas pela lei. Somente ela poderá permitir a renúncia ou a disponibilidade de poderes a ela dados.

Nesta direção, Bandeira de Mello (2012) nos indica a relevância do princípio da supremacia do interesse público como sendo princípio geral de Direito intrínseco a qualquer coletividade. É a essência da sua condição de existência. Logo, não se espelha em dispositivo determinado algum da constituição, ainda que inúmeros falaem ou atribuam opiniões reais dele, como por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou diverso outros. Pois, o princípio em questão é um requisito básico e lógico do convívio social.

A supremacia do interesse público é a causa da desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados.

Em havendo conflito entre o interesse público e o interesse privado, deverá o administrador optar pela solução em que a defesa do interesse geral se sobressaia ao particular, possibilitando desta maneira, a busca pelo bom convívio social através do equilíbrio jurídico.

### **1.3.8 Princípio da Motivação**

Todos os atos e decisões praticados pela administração pública devem ser fundamentados, ou seja, de acordo com o princípio da motivação, devem ser apresentados os fundamentos de fato e de direito que ensejaram a sua prática.

Entretanto, não poderá ser confundido o princípio da motivação com o motivo do ato administrativo, pois estes são enunciados completamente distintos.

Em harmonia com os ensinamentos de Bandeira de Mello (2012), o princípio da motivação obriga a Administração a justificar seus atos, porém, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato.

De acordo com Hely Lopes Meirelles:

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam a sua prática. [...] A motivação é ainda obrigatória para assegurar a garantia da ampla defesa e do contraditório prevista no art. 5º, LV, da CF/88. (MEIRELLES, 2013, p. 107)

Dessa forma, tem-se que é obrigatória à administração pública fundamentar todos os atos que expede e revelar os motivos deram causa a sua atuação, sem o qual acometerá um vício.

Segundo Bandeira de Mello (2012), a motivação deve ser anterior ou contemporânea à feitura do ato. Em certas hipóteses de atos vinculados, ou seja, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicada pode ser suficiente por estar implícita a motivação. Aqueles outros, todavia, em que existe discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depender de apurada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídica em questão, é imprescindível motivação esmduçada.

Mesmo assim, em ocorrendo certas excepcionalidades ao princípio da motivação, uma vez existindo a motivação e inexistindo os motivos apresentados, poderá haver a invalidação do ato administrativo.

A escolha de decisões no âmbito da administração pública pede que sejam indicados seus pressupostos de fato e de direito. Desse modo, conforme prevê o art. 50 da Lei Nº 9.784/1999, ocorrerá necessidade de motivar os atos administrativos com apresentação dos fatos e fundamentos jurídicos, quando:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Como foi visto, o princípio da motivação é de muita aplicação, pois permite ao cidadão entender as decisões tomadas por seus governantes, sendo que é obrigatório ao governante revelar os motivos a que conduziu tomar determinada decisão dentre diversas outras possíveis.

### **1.3.9 Princípio da Segurança Jurídica**

O princípio da segurança jurídica reflete o dever que a administração pública tem de respeitar a boa-fé de seus administrados, trazendo maior estabilidade às relações jurídicas que com ela estabeleceram.

Com base nesse princípio é que, por vezes, se admite a convalidação de atos irregulares que tenham atingido a finalidade pública.

Haja vista que o princípio da segurança jurídica visa a preservar a estabilidade nas situações, relações e vínculos jurídicos, a doutrina considera tal princípio como um dos pilares do estado de direito e um dos norteadores da administração pública.

O princípio da segurança jurídica, assim como os outros princípios da administração, é previsto na Lei Nº 9.784/1999, que dispõe:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Segundo Bandeira de Mello, o princípio da Segurança Jurídica enquadra-se também como Princípio Geral de Direito e aponta que devido a tal princípio:

[...] firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem previa e Pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p.126)

Para Di Pietro (2012), o princípio da segurança jurídica busca proibir a aplicação retroativa, *ex nunc*, de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Afirma ainda que o princípio deve ser utilizado com certa reserva, para não limitar a Administração no sentido de anular atos praticados sem a cumprimento aos requisitos da lei.

Fundamental é se observar em tal princípio que a sua importância se dá na medida em que possibilita aos administrados uma previsão de futuros atos e enunciados emitidos por parte dos administradores públicos, possibilitando também um planejamento privado com relativa segurança, reafirmando sua importância.

Ao passo que os administrados consigam ter certeza dos atos emanados pela Administração Pública e que estes são em conformidade com a lei, notamos assim que a segurança jurídica é parte elementar do Estado Democrático de Direito.

### **1.3.10 Princípio do Controle Judicial**

Todo ato da atividade administrativa alheio ao fato do grau de liberdade estabelecido pela lei para sua formação, está obrigado ao controle de legitimidade pelo Poder Judiciário, este é o mandamento do princípio do controle judicial.

De acordo com o previsto na Constituição Federal, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Esta afirmativa possibilita ao Poder Judiciário a última razão para solucionar qualquer lide entre os administrados e a Administração Pública.

Dessa forma, pertence ao Judiciário a posição final a respeito da legalidade de qualquer ato que tenha surgido da Administração, a despeito de quantas e quais instâncias administrativas ele tenha sido apreciado.

De acordo com Bandeira de Mello, sobre o controle judicial dos atos administrativos:

E ao poder judiciário e só a ele que cabe resolver definitivamente sobre quaisquer litígios de direito. Detém, pois, a universalidade da jurisdição, quer no que respeita a legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no que atina à constitucionalidade delas. Neste mister, tanto anulará atos inválidos, como imporá à Administração os comportamentos a que esteja de direito obrigada, como proferirá e imporá as condenações pecuniárias cabíveis. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p.124)

Em conformidade com o controle de legalidade, e em apoio à maioria doutrinária, Hely Lopes Meirelles (2013) afirma que o controle judicial dos atos administrativos deve ocorrer somente no campo da legalidade.

Ainda em sintonia com a lição de Meirelles (2013), acerca da análise judicial de atos administrativos, fato é que o Judiciário não possui condições de substituir a Administração em acontecimentos que lhe são inerentes, mas dizer se ela atuou com os requisitos da lei, inseridos em sua competência, é função específica da Justiça Comum e por isso mesmo, poderá ser praticada em relação a qualquer ato do Poder Público, ainda que praticado no uso da faculdade discricionária ou com embasamento político, ou até mesmo no recesso das câmaras legislativas como seus interna *corporis*.

Quaisquer que sejam a origem, a natureza e o objeto do ato, desde que venha consigo a ameaça de lesão a direito individual ou ao patrimônio público, estará passível de apreciação judicial, precisamente para que a justiça diga se foi ou não realizado de acordo coma vontade da lei e se atingiu os direitos do indivíduo ou interesses da sociedade.

Dessa maneira, tem-se que todo ato administrativo oriundo de qualquer aspecto da atividade administrativa, pode ser levado ao exame de legitimidade junto ao Poder Judiciário, podendo desse modo ter atos realizados pelo executivo sendo reconhecido como ilegais pelo poder judiciário.

### **1.3.11 Princípio da Continuidade do Serviço Público**

O princípio da continuidade do serviço público é verificado na vedação da interrupção do desempenho de atividade praticada do serviço público postos a disposição da coletividade e a de seus usuários.

Percebe-se que o serviço público abrange o modo pelo qual o Poder Público realiza suas atribuições vitais ou necessárias à coletividade.

Dessa forma, entende-se que o serviço público, como atividade que requer atenção da sociedade com um todo, buscando a sua aplicação diretamente a sociedade, não deve se dar de forma descontínua. Deve ele ser sempre ininterrupto, pois seu estancamento total, ou mesmo que ocorra de modo parcial, poderá trazer prejuízos aos seus beneficiados, sendo eles públicos ou privados.

Inerente ao próprio nome, este princípio visa permitir a continuidade dos serviços públicos, independente de qual seja, deve garantir que os serviços públicos não sejam parados sem aviso prévio, principalmente em áreas essenciais, como é o caso da educação.

Possibilitando assim, garantir que os serviços considerados essenciais continuem sendo prestados, independentemente das circunstâncias.

De acordo com as lições de Di Pietro (2012, p. 71), “Por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar”.

Para Odete Medauar (2009, p.134), “De acordo com esse princípio, as atividades realizadas pela administração devem ser ininterruptas, para que o atendimento do interesse da coletividade não seja prejudicado”.

Esse princípio já foi usado como motivo para a vedação do direito fundamental de greve dos servidores públicos. Isso foi alterado pela Constituição

Federal de 1988, a qual em seu art. 37, inciso VII, determinou que a greve seria regulamentada por lei específica.

O princípio da continuidade do serviço público possui estreita relação com os princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, pois tanto o primeiro quanto o segundo objetivam que a coletividade não sofra perdas em razão de interesses privados.

## 2 PODER DE POLÍCIA

### 2.1 Conceito

Um dos conceitos mais aceitos doutrinariamente foi firmado por Marcelo Caetano Apud Carvalho filho (2011, p. 57): “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 objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem danos sociais que a lei procura prevenir.”

O termo “polícia” detém em si diversas significações. Daí a doutrina estabelecer a diferenciação entre polícia judiciária e polícia administrativa.

De acordo com Carvalho filho (2011), a nomenclatura poder de polícia abrange duas semânticas, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa que toda e qualquer atitude restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Torna-se fundamenta, nesse contexto, a função do Poder Legislativo, responsável pela criação da nova jurisprudência, e isso se dá porque as leis, organicamente apreciadas, podem desenhar o modelo dos direitos, ampliando ou limitando o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF).

Ainda segundo Carvalho Filho (2011), em sentido estrito, o poder de polícia se caracteriza como atividade administrativa, que corrobora, como já foi previamente abordado, autêntica prerrogativa delegada aos agentes da Administração, consistente no poder de limitar e condicionar a propriedade e a liberdade.

Sobre esse enfoque que foi afirmado por RIVERO, que conferiu a denominação de polícia administrativa. Aqui se percebe, pois, de atividade normalmente administrativa e, como deve ser, subordinada à lei, de modo que esta já

preexiste quando os administradores determinam a disciplina e as limitações aos direitos.

Sobre esse enfoque trataremos o assunto, pois a temática é própria do Direito Administrativo.

Em se tratando da origem da palavra “poder de polícia”, Marinela (2013) afirma que, antes de uma análise mais profunda, deve-se admitir a infeliz escolha deste denominação “poder de polícia”. Num primeiro momento, porque materializa uma situação do passado, ao Estado de Polícia que antecedeu o Estado de Direito. Segundo, porque abrange situações divergentes com regimes incompatíveis, ou seja, são leis e atos administrativos, disposições superiores e providências subalternas, o que gera um grande mal entendimento, reconhecendo à Administração poderes não condizentes com o Estado de Direito.

Ainda conforme Marinela (2013), a doutrina, primeiramente, também difere a expressão “poder de polícia” em sentido amplo, referindo-se a atividade estatal de limitar a liberdade e a propriedade, adequando-as aos interesses coletivos, abarcando tanto os atos administrativos elaborados pelo Poder Executivo, bem como, os atos do Poder Legislativo, quer sejam as leis, no seu papel típico, e os atos administrativos, em seus sentidos atípicas. E, finalmente, os atos oriundos do Poder Judiciário em sua papel atípica de administrar.

Di Pietro define poder de polícia como: "(...) atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público" (2003, p. 111).

Segundo Meirelles (2013, p. 127), o poder de polícia “É a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”

Ainda conforme Meirelles (2013), para falarmos em poder de polícia, rápido retorno ao tema de como são entendidos os poderes no atual Estado Constitucional Democrático faz relevantes. A cada poder ocorre um correspondente dever e, esse poder

localiza-se totalmente subordinado ao seu correspondente dever. Portando, não poderá ser praicado de qualquer modo, mas sempre subordinado ao seu objetivo.

De acordo com Marinela (2013), o Poder de Polícia é uma ferramenta conferida ao administrador que lhe permite limitar, restringir, frenar a prática de atividade, o uso e fruição de bens e direitos pelos particulares, em benefício do interesse da sociedade. A atual Constituição Federal e as variadas leis atribuem aos cidadãos vários direitos, mas o sua prática deve ser condizente com o bem-estar de todos, sendo de extrema importância que o uso da liberdade e da propriedade esteja em sintonia com o bem da sociedade, não prejudicando, desta forma, a busca pelo alcance do interesse público.

Dessa maneira, é possível definir Poder de Polícia como a atividade da Administração Pública que se realiza através de atos normativos ou concretos, com embasamento no interesse geral e, nos rigores formais da lei, de limitar a liberdade e a propriedade dos indivíduos por meio de atitudes preventivas, fiscalizadoras e repressivas, obrigando aos administrados atitudes condizentes com os interesses da coletividade pautados no sistema regulado pelo Estado.

## **2.2 Legalidade**

No que diz respeito a legalidade do poder de polícia, muito sabiamente nos ensina Hely Lopes Meirelles que:

Em razão da natureza desses atos, todo abuso de poder caracteriza uma ilegalidade. Não é possível admitir que a conduta do agente incompetente ou contrária à finalidade da lei possa compatibilizar-se com o ordenamento jurídico vigente, exigindo-se revisão, seja na via judicial ou administrativa. (MEIRELLES, 2013, p. 273)

Doutrinariamente, é evidenciado que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva, porém, todo abuso se reveste de ilegalidade.

Esse entendimento não é plenamente aceito, pois não representa veracidade plena, no entanto nota-se sua coerência com direito pátrio.

Para evitar abusos praticado por autoridades públicas, sejam eles adminis-

tradores públicos, magistrados ou legisladores, o texto da constituição indica algumas ferramentas no bojo dos remédios constitucionais, como o mandado de segurança, a ação popular, o mandado de injunção, o direito de representação contra abusos de autoridade.

De acordo com Fernanda Marinela (2013) e ainda no contexto da ideia de legalidade, o principal embasamento para a prática do poder de polícia é o da predominância do interesse público sobre o particular, dando à administração o lugar de supremacia em relação aos administrados, caracterizando-se como exercício do interesse legal, o que autoriza a sua atuação indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sob à égide das leis administrativas.

A utilização dessa predominância não pode ser entendida como a própria atuação do Poder Público, em prol de quem utilizam os serviços públicos, como é o caso do aluno de escola pública, enfermos em hospitais públicos, pacientes em manicômios e detentos em presídios, bem como no caso dos servidores públicos, as concessionárias e permissionários de serviços públicos, dentre tantos, em que as restrições desse modo são oriundos de vínculos próprios, o que se define como supremacia especial.

Certos doutrinadores apontam regras a serem seguidas pela polícia administrativa, com o intuito de não se extinguir os direitos individuais, sejam eles, o da necessidade, eficácia e proporcionalidade.

### **2.3 Limites de aplicação**

Doutrinariamente, devemos perceber o alto grau de discricionariedade dos atos de polícia, desse modo, com a finalidade de que o escopo do bem-estar social seja atingido, faz-se necessária a imposição de alguns limites de aplicação desses atos discricionários do poder de polícia.

Ainda que o ato jurídico seja discricionário, a lei determina alguns parâmetros no que diz respeito à forma, à competência, ao objetivo ou aos fins .

Percebe-se claramente então, que ocorre uma atitude em que no andar da própria confirmação dos direitos individuais, pautadas na incorporação, no ajuste desses direitos para um exercício tido como digo de exemplo.

Essa situação é cumprida, num primeiro momento, pelo Poder Legislativo, o qual visa a criar as leis determinantes para utilização dos seus próprios membros.

Essa forma de agir do Poder Legislativo é conhecida de poder de polícia, na qual nota-se de um lado, o aspecto da liberdade do direito individual do cidadão e no outro momento, dever da Administração de viabilizar a utilização dos direitos coletivos.

Observa-se também uma definição trazida pelo Código Tributário Nacional:

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

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

No caso concreto, para os praticantes dos atos de polícia, com certeza não é tranquilo o estabelecimento de linhas separadoras entre a discricionariedade e a arbitrariedade.

Importante é que os agentes escolhidos para praticar os atos de polícia possuam treinamento correto, com conhecimentos fortes em direito, para que consigam perceber os limites legais do poder de polícia, e, com isso, não incorrerem em ilegalidade.

Para que seja atingido tal objetivo, um bom norteador que servirá como anteparo eficaz para impedir que ocorra a arbitrariedade é a Razoabilidade.

Premido de sensatez, o agente saberá agir de modo a não ultrapassar os limites elencados, guardando proporcionalidade entre a infração e o ato coercitivo, ocorrendo, desse modo imprescindível que o executor tenha pleno conhecimento do ordenamento jurídico pátrio.

Sem dúvida, nada mais prejudicial ao bom relacionamento em sociedade do que um agente policial infringindo o bem comum e às restrições legais e normativas. Porque, além do desvio pelo uso equivocado das prerrogativas, existe ainda uma prática maléfica ao bem comum, a qual deve ser justamente combatida por tal agente.

Devemos, conforme precisa o ordenamento pátrio, imaginar o ato de polícia a partir da sua necessidade, sendo eles: se é de fato necessário para fazer parar a ameaça ou não; se o ato de polícia é justo ou injusto e se há uma proporção correta entre o dano e o limite ao direito individual; se a medida praticada é adequada de fato; se o ato de polícia é realmente razoável e Legal.

Desse modo, com os limites impostos à discricionariedade, o que se pretende é impedir qualquer manifestação de arbitrariedade por parte do agente do poder de polícia.

A intenção não é extinguir os direitos individuais com as medidas administrativas referentes ao poder de polícia, dada a ordem jurídica de Estado Democrático de Direito, pelo que aplicar-se-ão os princípios da necessidade, proporcionalidade, eficácia e razoabilidade.

Dever-se, portanto, analisar em todo exercício de poder de polícia os princípios administrativos, primordialmente, os princípios da legalidade, e da proporcionalidade.

### **3 DIFERENCIAÇÃO ENTRE PODER DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA**

Normalmente a doutrina divide o poder de polícia em duas áreas, as quais são, a Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária.

Neste capítulo, iremos elencar as definições e aspetos dos poderes de polícia administrativa e judiciária.

#### **3.1 Conceito de poder de polícia administrativa**

A polícia administrativa pode atuar em dois, sentidos, representando a atividade destinada a prevenir e reprimir os comportamentos danosos a sociedade.

Conforme apontamentos já pacificados na doutrina, ela incide sobre bens, direitos e atividades e segundo Meirelles (2013), a sua atuação se irradia por toda a administração pública.

A polícia administrativa com funções preventivas, age através de normas limitadoras ou sancionadoras do comportamento dos indivíduos, que fazem uso de bens ou praticam atividades que consigam afetar a sociedade, e atua na função preventiva concedendo alvarás aos particulares, que devem honrar com os termos e requisitos para a utilização da propriedade e a prática das situações que serão policiadas. O alvará concedido pela administração pode ser licença ou autorização.

Conforme os ensinamentos de Marinela:

No que tange a polícia administrativa, o seu grande objetivo é impedir ou paralisar atividades antissociais, incidindo sobre bens, direitos, ou atividades dos particulares. Incide sobre ilícito puramente administrativo, sendo regida pelo direito administrativo. Essa polícia pode ser fiscalizadora, preventiva ou

repressiva, sendo que, em nenhum caso, haverá aplicação de penalidade pelo poder judiciário. (MARINELA, 2013, p.238)

Ainda conforme Marinela (2013) a polícia administrativa, de modo diverso da polícia judiciária, pode ser praticada por vários órgãos da Administração Pública Direta e Indireta de direito público, somando-se além da polícia militar, os órgãos da fiscalização, dentre outros, pois já que esta última é privativa das instituições especializadas, como por exemplo a polícia civil.

### **3.2 Características do poder de polícia administrativa**

A polícia administrativa encontra amparo no Direito Administrativo, agindo sobre direitos, deveres, bens dos particulares ou públicos e atividades. É dividido entre órgãos distintos da Administração Pública. Estão inseridos nesse bojo as instituições que fiscalizam as várias áreas de atividades políticas e sociais.

Di Pietro (2012), acerca das características do poder polícia administrativa, nos revela 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; no que se refere aos dois últimos, mesmo que a Administração possua alguma margem de discricionariedade, esta deve ser praticada nos parâmetros elencados pela lei.

No que se destina à sua finalidade, o poder de polícia apenas pode ser utilizado para alcançar ao interesse da coletividade. Se o seu alicerce é exatamente o princípio do predomínio do interesse público sobre o particular, a utilização desse poder esvaziará a sua justificativa quando praticado para auxiliar ou atrair pessoas determinadas; o administrador que se distanciar dos fins públicos incorrerá em desvio de poder e resultará a nulidade do ato na totalidade de suas responsabilidades nas esferas penal, civil e administrativa.

Ainda Conforme Di Pietro (2012), a competência e o procedimento devem se ater também as normas legais pertinentes. Quanto ao objeto, isto é, quanto ao meio de ação, a autoridade possui restrições. Mesmo quando a lei lhe oferecer diversas opções possíveis. Tem aqui utilização um princípio de direito administrativo, ou seja, o da

proporcionalidade dos meios empregados à finalidade buscada; isto é o mesmo que afirmar que o poder de polícia não pode ir mais do suficiente para o cumprimento da finalidade de atender o interesse público que busca resguardar.

Sua intenção não é acabar com os direitos individuais, porém, contrário à isso, busca-se garantir a sua prática, apenas visa atender situações benéficas em prol da sociedade. Apenas deverá mitigá-los quando colidir diretamente com interesses maiores da sociedade e na proporção suficientemente vital à execução dos fins aos quais o Estado se propõe atingir.

Segundo Dirley da Cunha, a respeito das características do poder de polícia administrativa:

O poder de polícia administrativa é inerente a toda a Administração Pública e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não se confunde com a polícia de segurança pública, ou seja, com a polícia judiciária e a polícia de manutenção da ordem, que são privativas de determinados órgãos (polícias civis e polícias militares). A polícia jurídica é atividade jurídica da administração que incide sobre as atividades dos indivíduos, ao passo que a polícia de segurança pública recai sobre o próprio indivíduo a quem se atribui a prática de um delito. (DIRLEY DA CUNHA, 2007, p. 58)

Ainda conforme Dirley da Cunha (2007), o poder de polícia recai sobre toda a atividade, bem e direitos do particular que possam atingir a sociedade. No entanto, é necessário mais uma vez ressaltar que o poder de polícia atua não no direito em si mesmo, mas sobre a utilização desse direito, mais precisamente sobre a prática da liberdade de uso, gozo e disposição da propriedade, sendo estes seu objeto. O motivo, isto é, a situação fática ou jurídica que impõe a atuação do poder de polícia é um modo de agir arbitrário do particular que prejudique ou viole o bem-estar da coletividade.

O poder de polícia administrativa quando emanado do Poder Executivo, é um ato administrativo.

Possui, portanto, os mesmos atributos que acompanham todos os atos administrativos: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade, e auto-executoriedade.

Pelo atributo da exigibilidade, a administração utiliza meios indiretos de exigência coercitiva. Podemos exemplificar com a situação que de inexistência de licenciamento do veículo caso não o proprietário não esteja em dia com a quitação dos débitos das multas de trânsito.

Já pelo atributo da auto-executoriedade, a administração obriga no mundo real o administrado, utilizando dos meios de coação, como por exemplo, apreensão de bens móveis, interdição de estabelecimentos e aplicação de multas. Tudo isso, sem necessidade de prévia autorização judicial.

Segundo a maioria dos doutrinadores, alguns são os requisitos ou elementos do poder de polícia administrativa, quais sejam: competência, finalidade, forma, motivo e conteúdo ou objeto.

### **3.3 Conceito de poder de polícia judiciária**

A Polícia Judiciária elabora e pratica atividades de essência repressiva e ostensiva, isto é, detém o dever de coibir atividades transgressoras da lei através da atuação policial no viés criminal, com consequente apreensão daqueles que violam a norma penal.

No entanto, a Polícia judiciária é toda a atividade praticada por organismos, de caráter repressivo e ostensivo com o intuito de reprimir a atividade de delinquentes através da instituição policial criminal e captura dos infratores da lei penal. Recai sobre as pessoas específicas e é realizada por órgãos especializados como a polícia civil.

Tem como objetivo auxiliar o Poder Judiciário na sua missão precípua de aplicar a lei ao caso concreto, em obediência a sua função jurisdicional.

Sua atuação predominantemente possui essência repressiva, agindo após a ocorrência do crime para a apuração da autoria e materialidade. Rege-se basicamente pelos princípios e normas do direito processual penal.

No sistema atual brasileiro, a polícia judiciária é realizada pela Polícia Civil e pela Polícia Federal.

### **3.4 Características do poder de polícia judiciária**

De acordo com a maioria doutrinária, tendo vista seu exercício, os aspectos da Polícia Judiciária são de caráter ostensivo, repressivo e investigativo.

Conforme os ensinamentos de Marinela:

De outro turno, a polícia judiciária tem como foco a proteção da ordem pública, com a devida responsabilização de seus violadores, incidindo sobre pessoas. Trata-se de ilícito penal, sendo regida pela legislação penal e processual penal, além das disposições constitucionais pertinentes, tais como o art. 144 da CF. (MARINELA, 2013, p. 280)

Ainda conforme Marinela (2013), a polícia judiciária seria a atividade elaborada por entidades especializadas que integram a polícia de segurança, a qual acumula funções típicas da polícia administrativa com a função de reprimir a atividade dos delinquentes, mediante persecução criminal e captura dos transgressores da lei penal.

A polícia judiciária tem essência repressiva. Sua finalidade é apuração de transgressões penais. É regida pelo Direito Processual Penal e incide sobre pessoas, exercida pelas entidades próprias, denominadas de polícia civil.

### **3.5 Principais diferenças entre o poder de polícia administrativa e polícia judiciária**

Diversas são as diferenças doutrinárias entre poder de polícia administrativa e polícia judiciária.

A primeira diferença entre polícia administrativa e a judiciária é o fato de a aquela atuar preventivamente e esta repressivamente. Desse modo, a polícia administrativa teria como finalidade restringir a conduta antissocial na mesma medida que a judiciária deve apurar os fatos já ocorridos.

Segundo Di Pietro (2012), a principal distinção que normalmente se aponta entre as duas, está na essência preventiva da polícia administrativa e na repressiva da

polícia judiciária. Aquela terá por escopo impedir as atitudes antissociais, e a outra, punir os infratores da lei penal. A diferença não é, entretanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode atuar preventivamente (como, por exemplo, restringindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode atuar repressivamente (a exemplo do que acontece quando captura-se a arma utilizada ilicitamente ou a licença do motorista infrator).

Ainda segundo Di Pietro (2012), no entanto, pode-se afirmar que, nas duas situações, ela está buscando impedir que o comportamento individual resulte em danos maiores à sociedade; nesse enfoque, pode-se constatar que a polícia administrativa é preventiva. Mas, embora isso, falta detalhe ao critério, pois também se pode afirmar que a polícia judiciária, mesmo que seja repressiva no que diz respeito ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva no sentido de resguardar o interesse geral, pois, punindo-o, tenta dirimir que o elemento transgressor da norma, volte a recair na mesma infração.

De acordo Di Pietro (2012), afirma que a polícia administrativa, rege-se pelo Direito Administrativo, recaindo sobre bens, direitos ou atividades; a polícia judiciária, pelo direito processual penal, recai sobre pessoas. Outra distinção: a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se divide entre vários órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os diversos órgãos de fiscalização que a lei designe esse dever, como os que agem nas atividades da educação, saúde, previdência, trabalho, e assistência social.

Mesmo assim, a melhor forma para diferenciar o poder de polícia administrativa do poder de polícia judiciária seria apurar se houve o ilícito penal (a polícia nessa situação, é a judiciária), ou sua atuação atinge somente fatos administrativos que buscam ao bem estar da sociedade (a polícia desse modo, é a administrativa).

O doutrinador Gustavo Scatolino, apresenta-nos um quadro sistemático contendo cinco aspectos que diferenciam a Polícia Administrativa da polícia judiciária.

	<b>Polícia Administrativa</b>	<b>Polícia Judiciária</b>
<b>Momento de atuação</b>	Regra: preventivo (evita danos à sociedade)  Pode ser repressivo: ( ex: aplicação de multa, demolição)	Regra: repressivo (apuração de crimes)  Pode ser preventivo
<b>Regimento jurídico</b>	Normas e princípios administrativos	Lei processual penal
<b>Competência para exercer as atividades</b>	Qualquer órgão/entidade designado por lei	Corporações especializadas ( ex: Polícia Civil/Federal)
<b>Finalidades</b>	Combater atividades antissociais	Responsabilizar os infratores da lei penal
<b>Destinatários</b>	Bens, direitos e atividades (não é a pessoa)	A pessoa

Figura 1- Quadro comparação Polícia Administrativa e Judiciária:

(Fonte: Gustavo Scatolino, 2013, p.111)

Conforme demonstrado no quadro acima, são grandes as divergências entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

De acordo com a lição de Celso Ribeiro Bastos:

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, encontram-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 esta circunstância, esvazia-se igualmente a competência para a prática do ato. (CELSO RIBEIRO, 2005, p.257)

Segundo o doutrinador, Celso Ribeiro (2005) o qual relata que, distinguem-se ainda ambas as polícias pelo fato de que o ato embasado na polícia administrativa finaliza-se nele próprio. Dada uma injunção, ou realizada uma autorização, encontra-se justificados os respectivos atos, não necessitando ir buscar o seu fundamento em nenhum ato posterior.

A polícia judiciária busca seu sentido em motivos alheios ao próprio ato que executa. A atenção dispendida à uma certa situação fática só se justifica pela intenção de posteriormente submetê-lo ao Poder Judiciário. Cessada esta circunstância, esgota-se do mesmo modo a competência para a prática do ato.

## 4 CONCLUSÃO

A presente monografia buscou demonstrar as conceito, características e diferenças entre a Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária.

Para alcançar este objetivo, procurou-se desenvolver um trabalho com as mais distintas contribuições doutrinárias, porém, sempre com enfoque no direito administrativo brasileiro.

No primeiro capítulo, vimos o conceito de Poder da Administração Pública, classificamos e definimos cinco tipos diferentes de poderes da Administração Pública, quais sejam, Poder Discricionário, Poder Vinculado, Poder Hierárquico, Poder Regulamentar e Poder Disciplinar.

Ainda no exame dos poderes da Administração Pública, fizemos uma pequena abordagem do que seja Poder de Polícia para que dessa maneira não incorressemos em um vício de intempestividade.

Após isto, apresentamos os princípios concernentes à Administração Pública, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, Razoabilidade, Supremacia do interesse público, Motivação, Segurança jurídica, Controle judicial e Continuidade do Serviço Público, sempre evidenciando para o enfoque que permitisse uma aproximação do objetivo precípua deste trabalho, a comparação entre Polícia Judiciária e Polícia Administrativa

O segundo capítulo, abordou-se a temática “Poder de Polícia”, apresentamos o seu conceito; as formas de legalidade do poder de polícia; e finalmente os limites de aplicação do poder de polícia.

E por fim, no terceiro capítulo desenvolvemos uma relação entre o Poder de Polícia Administrativa e Judiciária, buscando apresentar seus conceitos, características e principais diferenças.

A produção desta monografia apresentou-se de maneira bastante estimulante, tendo em vista a complexa doutrina utilizada como revisão de literatura.

Destaque ao conceito utilizado que mais se engrandeceu frente aos apresentados, para poder de polícia que foi o clássico firmado por Marcelo Caetano, qual seja: “O Poder de Polícia 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 objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem danos sociais que a lei procura prevenir.”

Quanto a analogia, primeiramente constatou-se uma forte diferença entre os conceitos de polícia administrativa e a judiciária, devido fato de a primeira atuar preventivamente e a segunda repressivamente.

Dessa forma, em suma, a polícia administrativa teria como objetivo impedir a conduta antissocial ao passo que a judiciária apurar os fatos já ocorridos.

Porém, esta distinção não se revelou, de modo pleno, pois a polícia administrativa tanto pode atuar preventivamente (como, nos casos de , proibir o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode atuar repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator).

No entanto, pode-se dizer que nas duas hipóteses ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade. Nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva.

Mesmo assim, não se satisfaz o critério mais preciso para tal, pois também se pode afirmar que a polícia judiciária, mesmo que atue de forma repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventivo que diz respeito ao interesse geral, pois, restringindo-o, tenta coibir que o indivíduo retorne a cometer a mesma infração.

Outra distinção elencado, foi que a polícia administrativa basea-se pelo Direito Administrativo, recaindo sobre bens, direitos ou atividades; já a polícia judiciária, pelo direito processual penal, agindo sobre indivíduos.

Outra diferença observada, foi que a polícia judiciária é privativa de instituições especializadas (polícia civil), ao passo que a polícia administrativa se divide entre vários órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os diversos órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua essa finalidade, como os que trabalham nas áreas da educação, saúde, trabalho, assistência social e previdência.

Não tendo o intuito de esmiuçar o tema, assim não foi feito. Porém, foi possível inferir que ressalvadas as divergências doutrinárias, de modo bastante claro, conseguimos uma objetiva diferenciação entre Polícia Administrativa e Judiciária.

Deste modo, conseguimos alcançamos os objetivos anteriormente propostos (projeto de monografia), quais sejam: conceituar os poderes da administração pública; classificar os poderes da administração pública; apontar os princípios da administração pública; conceituar o poder de polícia; identificar a legalidade na aplicação do poder de polícia; definir os limites de atuação do poder de polícia; conhecer a competência para exercer o poder de polícia administrativa e judiciária; identificar as características que compõem o poder de polícia administrativa e judiciária; demonstrar a necessidade da diferenciação entre poder de polícia administrativa e judiciária.

A partir do que foi explicitado, pode-se perceber o quanto necessário é o poder de polícia para a administração pública, tendo em vista que é através deste instituto que a administração consegue estruturar e manter a sociedade numa situação de cooperação mútua, através de práticas coercitivas, fiscais e de inteligência, buscando sempre o bem comum e o desenvolvimento da totalidade dos aspectos da sociedade.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Fundamentos do Estado de Direito** – estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BORGES, A. Maria Gonzalez. **Temas do direito administrativo atual**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em 10 Out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em 10 Out. 2014.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. Salvador: Jus Podium, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, São Paulo: Atlas, 2004;

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA. D'Andréa. **O Controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FILHO, José Dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 21<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p. 72

FRANCISCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O controle da moralidade administrativa**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: Forum, 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005.

GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 2<sup>a</sup> ed. Salvador: JusPODIVM, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEZZAROBA, Orides, MONTEIRO, Cláudia Sevilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 4. Ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense: 2002.

MUKAI, Toschio. **Direito administrativo sistematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. São Paulo: Renovar, 1999.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SEVERO, Sérgio. **Tratado da responsabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo**. 1. ed. Brasília: Fortium, 2005.