



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

IGOR BARRETO ALVES NASCIMENTO

**O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDOS PELO ESTADO DEMOCRÁTICO DE
DIREITO**

**SÃO CRISTÓVÃO
2025**

IGOR BARRETO ALVES NASCIMENTO

**O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDOS PELO ESTADO DEMOCRÁTICO DE
DIREITO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de
Sergipe como pré-requisito para a conclusão do
curso de Graduação em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Lima de Santana

**SÃO CRISTÓVÃO
2025**

**O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDOS PELO ESTADO DEMOCRÁTICO DE
DIREITO**

IGOR BARRETO ALVES NASCIMENTO

Monografia apresentada à Universidade Federal de
Sergipe como pré-requisito para a conclusão do
curso de Graduação em Direito.

Data de apresentação: 01 de setembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Lima de Santana
Orientador

Prof. Dr. Carlos Augusto Alcântara Machado
Professor Avaliador

Prof. Dr. Pedro Durão
Professor Avaliador

Aos meus familiares e amigos

AGRADECIMENTOS

“Os dias prósperos não vêm por acaso, nascem de muito trabalho e persistência”. Essa frase do empresário estadunidense Henry Ford diz muito sobre a minha conclusão no curso de bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Um sonho que tinha sido interrompido em virtude da minha escolha profissional em seguir carreira militar e que foi retomado quase duas décadas depois. Foi necessária muita resiliência para superar a fadiga de conciliar os estudos acadêmicos com o desempenho das minhas funções enquanto Oficial da Polícia Militar do Estado de Sergipe. Justamente nesse ponto começam os meus agradecimentos a todas as pessoas que estiveram ao meu lado durante essa cansativa, porém extremamente satisfatória caminhada. Agradeço a Deus pelo dom da vida, pela infinita misericórdia e por toda graça concedida. Agradeço aos meus familiares pelo apoio logístico, material e, principalmente, emocional. Agradeço aos professores e colegas do curso de Direito pela contribuição durante todo o processo de aprendizagem. Todos esses mencionados tiveram sua parcela de contribuição também nesse trabalho de conclusão de curso, o qual encerra mais um ciclo em minha vida. Me dediquei aos ensinamentos jurídicos, aprendi muito e agora quero continuar crescendo nessa área de conhecimento que me trouxe tanta alegria. Um passo por vez, mas sempre em movimento. Enfim, fico agradecido pelo que passou durante o curso de bacharel em Direito e abraço com alegria o que está por vir. Encerro afirmando que os finais nem sempre são ruins. Na maioria das vezes, eles são apenas começos disfarçados e tenho a certeza de que o que se encerra com esse trabalho acadêmico é apenas um capítulo, pois a história continuará sendo escrita com muita persistência por este autor.

Seja a mudança que você quer ver
no mundo.

Mahatma Gandhi

RESUMO

O presente estudo trata sobre o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública e sua relação com os direitos fundamentais no caso de uma colisão inserida no contexto de um Estado Democrático de Direito. Este trabalho procura analisar os aspectos jurídicos e legais que autorizam e legitimam o exercício do poder de polícia pelo agente estatal durante a realização de um ato administrativo frente a um cidadão, levando-se em consideração os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Analisa-se também o material doutrinário produzido especificamente sobre os temas poder de polícia e direitos fundamentais. A partir dessa análise geral, pretende-se estabelecer parâmetros e limites mais definidos para atuação da Administração Pública com o objetivo de resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos submetidos ao exercício do poder de polícia, bem como a própria legalidade do ato administrativo.

Palavras-chave: Poder de polícia. Direitos fundamentais. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

This study addresses the exercise of police power by the Public Administration and its relationship with fundamental rights in cases of conflict within the context of a Democratic Rule of Law. The objective is to analyze the legal and juridical aspects that authorize and legitimize the exercise of police power by a state agent when carrying out an administrative act involving a citizen, taking in to account the fundamental rights guaranteed by the 1988 Federal Constitution. The study also examines the doctrinal material specifically produced on the topics of police power and fundamental rights. Based on this general analysis, the aim is to establish clearer parameters and limits for the actions of the Public Administration, in order to safeguard the fundamental rights of citizens subjected to the exercise of police power, as well as to ensure the legality of the administrative act itself.

Keywords: Police Power. Fundamental Rights. Democratic Rule of Law.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CPP	Código de Processo Penal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	14
2.1 Os diferentes modelos de Estado e a relação com os direitos fundamentais.....	14
2.2 O reconhecimento gradual dos direitos fundamentais ao longo do tempo	20
3. O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
3.1 Considerações iniciais.....	29
3.2 Espécies de poder de polícia	31
3.3 Atributos inerentes ao poder de polícia	34
3.4 Princípios basilares do poder de polícia.....	37
4. O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS... 	44
4.1 Critérios de ponderação em casos de colisão	44
4.2 Extensão dos limites ao exercício do poder de polícia.....	47
4.3 Mecanismos de controle do poder de polícia	53
5. CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

O poder de polícia sempre foi considerado genericamente como um poder inerente ao Estado de limitar a liberdade dos cidadãos em prol do interesse público. Esse atributo estatal pode ser externado tanto na atuação da própria Administração Pública, seja de forma preventiva ou repressiva, impedindo determinadas condutas como na elaboração de atos normativos que proíbem determinados comportamentos dos administrados.

A inserção do poder de polícia em um Estado Democrático de Direito constitui um tema de extrema relevância e complexidade, devido à valorização que este modelo estatal confere aos direitos fundamentais dos cidadãos. O assunto torna-se ainda mais complexo quando levado em consideração que o poder de polícia é um dos pilares do Direito Administrativo, representando uma ferramenta essencial para a Administração Pública na busca por manter a ordem, a segurança e o interesse público.

Com a evolução do Estado Democrático de Direito e com o crescente reconhecimento de que o Direito Administrativo deve se voltar à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, surgem vários questionamentos acerca do exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública, fato este que faz emergir a questão-problema deste trabalho: quais os limites do poder de polícia da Administração Pública dentro de um Estado Democrático de Direito?

Circunscrevendo o problema supracitado, outras questões menores nortearam a presente pesquisa, quais sejam: a) quais foram as transformações ocorridas nas diferentes figuras de Estado até a chegada ao Estado Democrático de Direito?; b) Como foram reconhecidos os direitos fundamentais e a sua atual condição dentro de um Estado Democrático de Direito?; c) Em que consiste o poder de polícia atribuído à Administração Pública?; d) O que deve ser ponderado no caso de uma colisão de interesses entre a Administração Pública e os administrados?

De modo a conduzir os trabalhos tem-se como Objetivo Geral: analisar a atuação administrativa estatal diante dos direitos assegurados aos cidadãos, investigando o atributo do poder de polícia, seus limites e os possíveis conflitos entre o seu exercício por parte da Administração Pública e os interesses individuais de cada administrado, bem como compreender o que deve prevalecer em uma eventual colisão de interesses. De forma específica, a pesquisa tem os seguintes escopos: a) identificar e analisar os entendimentos doutrinários sobre a atuação da Administração Pública, especialmente o exercício do atributo

poder de polícia; b) identificar e analisar os entendimentos doutrinários sobre a evolução e aplicabilidade dos dispositivos legais e constitucionais que garantem os direitos fundamentais dos cidadãos dentro do Estado Democrático de Direito; c) analisar os entendimentos doutrinários a respeito da relação existente entre Administração Pública e administrados diante da execução das atividades administrativas.

Com isso, para atingir os objetivos ora propostos, a presente pesquisa pretende compreender a relação entre Administração Pública e administrados nos diferentes modelos de Estado que foram sendo construídos de acordo com as necessidades específicas da sociedade, bem como o gradual reconhecimento dos direitos fundamentais até a chegada do Estado Democrático de Direito.

Para embasar essa investigação, foram analisados as espécies, os atributos e os princípios inerentes ao poder de polícia, de forma que se possa verificar a compatibilidade entre o conceito clássico de poder de polícia com o modelo de Estado Democrático de Direito adotado atualmente.

Com efeito, a existência de um poder repressivo do Estado que se opõe aos interesses dos administrados, ainda que em benefício de um interesse coletivo, pode se colidir com alguns direitos fundamentais dos destinatários dessa atuação administrativa. Nesse possível contexto de confronto entre uma limitação administrativa decorrente do exercício do poder de polícia pela Administração Pública e a prática de um direito individual por parte do cidadão, o presente trabalho procura elucidar qual conduta deverá ser adotada pelo Estado, de modo a garantir a preservação dos interesses a que se dirige o Direito Administrativo.

A análise doutrinária se deu com o intuito de proporcionar uma visão abrangente e atualizada sobre a temática. A metodologia adotada engloba pesquisa bibliográfica e justifica-se pela necessidade de compreender como a colisão entre o exercício do poder de polícia e a proteção aos direitos fundamentais pode impactar no funcionamento da Administração Pública.

Por fim, ressalte-se a importância desta análise no contexto da sociedade contemporânea, onde as interações entre o Estado e o cidadão são cada vez mais complexas. A pesquisa sobre o poder de polícia da Administração Pública não apenas enriquece o campo do Direito Administrativo, como também qualifica as práticas governamentais e, conseqüentemente, a proteção dos direitos fundamentais, promovendo um ambiente mais equitativo e democrático.

De modo a tornar a pesquisa inteligível, o trabalho, além desta parte introdutória, seguirá seu desenvolvimento abordando os subtemas que foram definidos por meio dos objetivos específicos e, em sede derradeira, serão apresentadas as considerações finais do autor.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1 Os diferentes modelos de Estado e a relação com os direitos fundamentais

O Estado Democrático de Direito não prescinde de tudo aquilo que foi formulado anteriormente, porém, não corresponde simplesmente a uma mera junção dos modelos anteriores. Por isso, para melhor compreensão do tema, faz-se necessária uma análise da evolução da figura do Estado e de sua relação com os administrados ao longo do tempo. Isso se deve pelo fato de que não é possível compreender o Estado Democrático de Direito apenas como o resultado da integração de outros modelos de Estado que o antecederam, pois cada modelo de Estado representa um período histórico e as transformações sociais que os precederam. Em virtude disso, convém tratar sobre as metamorfoses da figura do Estado até a sua idealização democrática, incluindo sua formação em Estado de Direito até a afirmação em Estado Democrático de Direito.

Primeiramente, a figura do Estado aparece com um modelo absolutista, onde a centralização do poder era representada na figura do monarca, o qual decidiria, de forma soberana, sobre todos os assuntos ligados à administração da coisa pública. Essa forma primária na organização de pessoas representava uma afirmação de poder, concretizando-se como uma sujeição que se daria pela força física, autoridade religiosa ou por um acordo de favores entre o soberano e os administrados. No período do absolutismo, o Estado não se submetia à ordem jurídica. O poder era exercido segundo os interesses pessoais do rei e as decisões administrativas deveriam ser acatadas pelos seus súditos. A legitimidade das ações do monarca era fundamentada no poder divino concedido ao rei, cuja pessoa era vista como uma figura sagrada.

Nesse contexto, os Estados absolutistas, objetivando aumentar as suas riquezas, passam a controlar a atividade econômica e interferem diretamente nos empreendimentos comerciais. Ainda nesse cenário, o século XVIII ficou marcado por uma explosão demográfica dos núcleos urbanos em virtude do êxodo rural, o que acarretou em uma série de problemas para as camadas mais pobres. Toda essa conjectura potencializa o anseio por uma reestruturação social, pois a população mais pobre passa a questionar a sua condição social e política, o que inflama o desejo de eliminar o modelo absolutista. Dessa forma, surgem os primeiros conflitos entre o Estado monárquico e a ascendente burguesia, a qual pretende que o Estado seja transformado em um agente que garanta a liberdade de comercialização dos administrados sem ter que repartir os lucros com o poder público.

Como fruto desse embate, ocorre um abalo significativo no poder monárquico, o qual culminou na derrubada do regime absolutista. O grande marco histórico de todo esse processo foi a Revolução Francesa, a qual foi influenciada pela teoria liberal que serviu como base para o surgimento de um novo modelo de Estado.

A figura do Estado de Direito surge como um ente submetido as suas próprias normas e sua estrutura encontra limitações e imposições dentro de um ordenamento jurídico que o constitui, a saber, a Constituição. Assim, a formação do conjunto normativo moderno identifica-se com a própria construção do Estado de Direito. Nesse aspecto, o ordenamento jurídico moderno surge com o objetivo de proteger a esfera individual dos cidadãos frente à ação do Estado. Portanto, para a melhor compreensão da sua atual composição, será feita uma análise dos aspectos contidos no conceito de Estado de Direito.

Inicialmente, convém destacar que o princípio da legalidade como meio limitador do poder é a principal característica do Estado de Direito e isso se deve muito à influência das ideias liberais ligadas à concepção de Estado, especialmente, com a Revolução Francesa. Embora não tenha sido o primeiro fato histórico a sofrer influência liberal, a Revolução Francesa foi um dos acontecimentos mais expressivos e marcantes para a construção da ideia de um Estado de Direito. Isso porque, como resultado da revolução, ocorreu uma significativa mudança nas condições de vida dos administrados, os quais não se obrigavam mais a obedecer, de maneira indiscriminada, ao Clero e à nobreza. Nesse aspecto, a burguesia teve um papel fundamental na transição do mundo medieval para o mundo moderno, pois defendia a liberdade do comércio e das atividades mercantis.

No projeto moderno de sociedade, o indivíduo ocupa um lugar de destaque e as relações sociais são centralizadas na sua existência. Em decorrência disso, ocorre uma transformação na relação entre Estado e administrados e isso deve justamente pelo fortalecimento do papel do cidadão, a partir das ideias defendidas pelas correntes teóricas do Liberalismo e do Individualismo. A transição para o Estado moderno é caracterizada pela ênfase que se dá à liberdade do indivíduo. Então, o Estado Liberal surge baseado nos princípios existentes na corrente doutrinária do liberalismo. Essa nova manifestação de Estado apresenta a ideia de povo como nova autoridade soberana, a qual está disposta a defender a sua liberdade frente ao Estado. Assim, ocorre a consolidação das ideias liberais na medida em que o novo modelo de Estado deveria existir intervindo minimamente na vida dos administrados e somente para salvaguardar as liberdades individuais. No tocante a isso, Gustavo Calçado leciona: “Estado Liberal, período esse marcado por movimentos

libertários que clamavam pela intervenção mínima do Estado” (Calçado, 2023, p. 489).

Dessa forma, o Estado de Direito apresenta, em sua concepção, restrições à atuação estatal como forma de preservar a liberdade dos administrados. Em virtude disso, para assegurar as liberdades individuais, o Estado passa a vigiar sua própria atuação. Nesse contexto, o Direito assume a função de proteger os cidadãos, seus direitos naturais e liberdades individuais. Colaborando com esse entendimento, Heloísa Fernandes Câmara diz:

Por fim, é de se destacar que a Constituição garantia as liberdades, por meio da técnica do *laissez-faire*: cada um a exercer autonomamente as suas aptidões. O Estado não deveria se imiscuir nesses domínios, que não lhe pertenciam. O início do movimento constitucional prestava-se, sobretudo, a instalar e assegurar o Estado Liberal (Câmara et al., 2021, p. 103).

Assim, nasce um Estado juridicamente vinculado em prol da autonomia individual, observando os limites da sua atuação e respeitando o espaço que o administrado deve dispor. Com isso, o Estado compreende o Direito como promotor e protetor das liberdades individuais e passa a acumular novas funções, tais como: a autolimitação do poder estatal, a separação dos poderes e a conformidade da atuação da Administração Pública às leis observando o princípio da legalidade.

A consolidação desse modelo estatal e de seus pressupostos obrigava que o Estado possuísse um ordenamento jurídico segundo o qual o próprio poder político estaria limitado, ou seja, a elaboração da ideia de Estado de Direito exigiu que a ação do Estado fosse limitada por um conjunto normativo. Outra função que limita o poder do Estado é a técnica de divisão dos poderes, ou seja, a partir de funções diferenciadas, os poderes estatais (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) limitar-se-iam reciprocamente. Como resultado disso, no Estado de Direito, o foco do controle da Administração Pública passou a ser a lei. Dentro dessa perspectiva, a lei passou a ser a melhor forma de garantia dos direitos do administrado frente ao poder estatal, pois o agente da Administração Pública jamais poderia atuar à margem da lei. Dessa maneira, o Direito moderno é caracterizado pela formulação de um conjunto de normas que pretendem limitar o poder do Estado, determinando previamente os seus espaços de atuação. Seguindo essa linha de raciocínio, o Estado de Direito adotou o princípio da legalidade e construiu um regime de normas jurídicas que submetem a soberania estatal à lei.

Assim, dentro de um Estado de Direito, a lei deveria estabelecer a igualdade. Tendo em vista que a generalidade é uma das características da lei. De maneira que, sendo a lei

geral, deveria estabelecer a mesma regra para todos. Porém, o Estado de Direito considerava como cidadãos apenas uma parcela da população, deixando de garantir direitos e liberdades de boa parte dos administrados. De maneira que, apesar de toda a carga ideológica presente no Estado de Direito Liberal, este não foi capaz de corrigir as desigualdades sociais que marcavam a sociedade.

Então, a partir de meados do século XIX, começaram a ocorrer mudanças na concepção liberal de Estado, visto que, nesse período, o modelo liberal se expandiu e isso implicou em várias modificações econômicas, sociais e políticas. Isso ocorreu porque com a restrição da ação do Estado, segundo o ideal liberal, surgiram massas inteiras desassistidas em suas necessidades básicas. Esse cenário deu início à reivindicações por igualdade material e pela exigência de que o Estado realizasse algumas prestações com o objetivo de melhorar as condições sociais dos administrados.

A partir daí, o modelo liberal deparou-se diante das exigências dos ideais socialistas que reivindicavam maior igualdade econômica e social, para além da igualdade formal prevista em lei. De tal modo que, apenas com a implementação da igualdade social, poderia ser exercida a liberdade do indivíduo. Esse cenário revelou que a generalidade das leis e o abstencionismo do Estado, os quais marcavam o Estado de Direito, resultaram em desigualdades materiais e isso gerou a necessidade de que as leis realizassem intervenções de fato com o objetivo de modificar a situação dos administrados. As exigências de moradia, emprego, saúde e educação firmaram no início do século XX aquilo que veio a ser conhecido como Estado do bem-estar Social, no qual a figura do Estado estaria incumbida de promover a melhoria das condições de vida da população.

Nesse contexto, a figura do Estado passa de uma concepção eminentemente individualista para uma concepção social. De forma que, o Estado incorpora algumas funções, as quais são reveladas em prestações positivas a serem realizadas objetivando à implementação da igualdade social. Portanto, o Estado Social exige funções distributivas e desconhece o dualismo entre Estado e Sociedade.

As mudanças que ocorrem no Estado Social não se configuram simplesmente pelo aumento no número de direitos, mas pela transformação do conteúdo fundamental destes direitos, procurando construir uma nova sociedade, reduzindo as desigualdades existentes. Como exemplo de mudanças que ocorreram com o advento do Estado Social podem ser citadas a ampliação da participação política, a fiscalização do Estado através de organizações sociais, o direito à informação, os direitos sociais e os direitos das minorias. Em suma,

percebe-se que, com o advento do Estado Social, ocorreu o reconhecimento de novos direitos e, conseqüentemente, a ampliação dos direitos já reconhecidos.

Em decorrência disso, o modelo de Estado Social do Direito incorporou também o aspecto social às constituições contemporâneas. Porém, a preocupação social incorporada ao Estado não foi suficiente para encontrar uma solução ao problema da desigualdade social, pois na prática não implicou na alteração da situação concreta da sociedade com vista à implementação da igualdade. Diante dessa incapacidade, novamente foi necessária uma transformação na figura estatal, de modo que surgiu um novo modelo de Estado, a saber: o Estado Democrático de Direito.

O atual modelo de Estado não se resume em reunir características de um Estado Democrático com as características de um Estado Direito, o novo modelo busca ser um agente de transformação eficaz da realidade social. Nesse sentido, José Afonso da Silva ensina:

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo (Silva, 2015, p. 121).

Assim, o Estado passa a ter um cunho Democrático e de Direito, procurando qualificar sua atuação pela obrigatoriedade de concretizar a igualdade entre os administrados através de intervenções que tenham a participação da comunidade. Portanto, o Estado Democrático de Direito nasce como elemento reestruturador da sociedade, reconstruindo seus primados básicos de certeza e segurança jurídicas para adaptá-los a um ordenamento jurídico voltado para a implementação do futuro. Para atingir esse objetivo, o Estado Democrático de Direito precisa observar alguns princípios, como nos ensina José Afonso da Silva:

(a) princípio da constitucionalidade, que exprime, em primeiro lugar, que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma constituição rígida, emanada da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes, com as garantias de atuação livre de regras da jurisdição constitucional; (b) princípio democrático, que, nos termos da Constituição, há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral de vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art. 1º); (c) sistema de direitos fundamentais, que compreendem os indivíduos, coletivos, sociais e culturais (títulos II, VII e VIII); (d) princípio da justiça social, referido no art. 170, caput, e no art. 193, como princípio da ordem econômica e da ordem social [...]; (e) princípio da igualdade (art. 5º, caput, e I); (f) princípios da divisão dos poderes (art. 2º) e da independência do juiz (art. 95); (g) princípio da legalidade (art. 5º, II); (h) princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII) (Silva, 2015, p. 124).

Nesse novo modelo de Estado, o aspecto democrático leva em consideração a abertura do campo social para a ampliação de direitos. Assim, quando se busca o ideal democrático, a legitimação do poder se dá pela implementação do princípio da soberania popular, pelo qual é garantida a igual participação no processo de aplicação das políticas públicas. Dessa forma, faz-se necessário estimular a participação pública no processo decisório e na formação dos atos de governo, visando a supramencionada participação igualitária. Isso resulta na busca da participação popular na coisa pública, ou seja, instaura-se um procedimento onde há a efetiva incorporação das sugestões dos administrados nas decisões administrativas.

Dentro desse cenário, percebe-se que a mudança ocorrida na concepção do Estado Social de Direito não se restringiu simplesmente ao papel a ser desempenhado pelo Estado, que com a agregação do elemento social passou a realizar algumas prestações positivas, mas também promoveu a busca na ampliação da participação do povo na coisa pública e, consequentemente, na transformação do principal mecanismo de atuação do Estado, a saber: a lei. O ordenamento jurídico passou a ter a função ideal de transformação da realidade, em virtude da abertura que o aspecto democrático desse novo modelo de Estado confere para a ampliação dos direitos já reconhecidos, bem como para reconhecimento de novos direitos.

No contexto trazido pelo Estado Democrático de Direito, nota-se que a lei deve buscar a transformação de situações concretas objetivando à igualdade. Dessa maneira, o Estado Democrático de Direito altera o conteúdo do princípio da legalidade em comparação àquele trazido no clássico Estado de Direito. Nessa nova realidade, a lei passou a ter a função de concretizar os valores socialmente estabelecidos nas constituições contemporâneas e, assim sendo, a função de trazer reais modificações. Nesse raciocínio, José Afonso da Silva prescreve:

A lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas (Silva, 2015, p. 123).

Portanto, evidencia-se que o Estado Democrático de Direito continua submetido ao império da lei, todavia da lei que garante o princípio da igualdade material diante das desigualdades sociais existentes. Assim, a lei não é mais um ato livre em seus fins. O

legislador está obrigado a buscar os fins estabelecidos pela Constituição. Dessa forma, a qualificação dos interesses públicos não é mais tarefa exclusiva à discricionariedade do legislador. A definição do que é interesse público está previamente determinada pela Constituição. É nesse sentido que a atuação da Administração Pública é dirigida pela lei maior dentro de um Estado Democrático de Direito. Com isso, a transformação social pretendida nesse modelo de Estado se opera não só pela vinculação do legislador, mas também de todo o aparelho estatal aos preceitos diretivos estabelecidos na Constituição dentro de um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, José Gomes Canotilho diz: “O desenvolvimento da personalidade ancorado na dignidade da pessoa ainda é o fundamento mais inquestionável das prestações sociais a cargo do Estado” (Canotilho, 2008, p. 247).

Assim, conclui-se que as políticas desenvolvidas no âmbito de um Estado Democrático de Direito não possuem caráter assistencialista, consistem em mecanismos que garantem direitos da cidadania. Assim, durante o processo de elaboração de uma Constituição dentro de um Estado Democrático de Direito são escolhidos os aspectos absolutamente indispensáveis para a vida, os quais serão declarados intocáveis através dos direitos fundamentais e de suas garantias. Por conta disso, o Poder Público atuará de forma a garantir o cumprimento desses direitos fundamentais.

2.2 O reconhecimento gradual dos direitos fundamentais ao longo do tempo

A positivação dos direitos fundamentais vem se acentuando cada vez mais nos textos constitucionais no contexto do Estado Democrático de Direito e isso se dá com o objetivo de tornar mais efetiva a proteção judicial dos direitos individuais e coletivos. Esse movimento começou mais precisamente após a 2ª Guerra Mundial quando os direitos humanos foram proclamados pela Organização das Nações Unidas e inseridos como direitos fundamentais nas constituições mais atuais. Dessa forma, o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais do homem estão previstos na base das constituições democráticas. Esse fato faz com que os direitos fundamentais estejam classificados como princípios basilares que orientam os valores a serem seguidos por todo o ordenamento jurídico, ou seja, esta qualidade de direitos fundamentais posiciona-os no mais alto escalão das fontes do Direito.

Porém, é importante mencionar que os direitos fundamentais não apareceram simultaneamente, mas aos poucos, de acordo com a demanda de cada período da história. Razão pela qual, os estudiosos costumam dividir os direitos fundamentais em gerações, conforme sua inserção nas constituições dos Estados. Assim, esta divisão por gerações está

baseada no reconhecimento histórico dos direitos fundamentais, sendo que parte da doutrina evita o termo “geração” e opta por empregar o termo “dimensão”. Isso acontece pelo fato de que a palavra “geração” está ligada à ideia de sucessão ou substituição, enquanto que a realidade mostra que os direitos fundamentais não se sobrepõem uns pelos outros. Não é o caso de uma substituição, pois as gerações de direitos fundamentais são complementares umas às outras. Por isso, a diferenciação por gerações serve apenas para localizar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos fundamentais surgem como reivindicações e são acolhidos pelo ordenamento jurídico.

Atualmente, reconhece-se, de forma pacífica, a existência de três gerações de direitos fundamentais, sendo que existem doutrinadores que defendem a existência dos direitos fundamentais de quarta e quinta geração. A seguir, será abordada cada geração de direito fundamental de forma a elucidar o atual cenário de garantia aos direitos fundamentais presente na constituição brasileira.

As liberdades públicas constituem a primeira geração de direitos fundamentais e representam aqueles direitos que garantem uma esfera de liberdade de atuação dos cidadãos frente às ingerências da Administração Pública. Dessa forma, os direitos fundamentais de primeira geração referem-se às liberdades negativas clássicas, as quais dão ênfase ao princípio da liberdade. Esses direitos fundamentais são oponíveis, principalmente, contra a atuação estatal e acabam destacando a separação entre o Estado e os indivíduos. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet afirma que:

Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras constituições escritas, são o produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês) do pensamento liberal-burguês do século XVIII, caracterizados por um cunho fortemente individualista, concebidos como direitos do indivíduo perante o Estado, mais especificamente, como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder (Sarlet et al., 2022, p. 317).

Todavia, esses direitos fundamentais de primeira geração não incluem somente as liberdades públicas, devem ser inseridos também os direitos políticos. Com isso, podem exemplificar os direitos fundamentais de primeira geração o direito à vida, o direito à liberdade, o direito à propriedade, o direito à liberdade de expressão, o direito à participação política, etc. Confirmando esse pensamento, Paulo Bonavides assevera que:

Os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase

inaugural do constitucionalismo do Ocidente [...]. Essa linha ascensional aponta, por conseguinte, para um espaço sempre aberto a novos avanços (Bonavides, 2010, p. 563).

Com isso, percebe-se que os chamados direitos políticos podem também ser incluídos na ideia de direitos de liberdade. Nesse sentido, liberdade é sinônimo de participação na tomada de decisões, mesmo que seja indiretamente. Dentro desse contexto de uma participação política cada vez maior, inicia-se uma pressão pelo reconhecimento de outros direitos fundamentais que superassem a ideia das meras liberdades negativas.

Nesse cenário, os direitos fundamentais de segunda geração relacionam-se com as liberdades positivas. Em virtude disso, os direitos fundamentais de segunda geração exigem do Estado uma atuação, ou seja, cobra-se a realização de políticas públicas. Isso impõe à Administração Pública uma obrigação de fazer que garanta os direitos à saúde, à educação, ao trabalho, à habitação, à previdência social, à assistência social, dentre outros. Nesse aspecto, reside a diferença entre os direitos sociais (segunda geração) e as liberdades públicas (primeira geração), pois enquanto estas últimas exigem uma abstenção estatal, àqueles exigem uma prestação por parte do Estado. Asseverando essa afirmativa, Gustavo Calçado diz:

Ao contrário do que foi observado no século XIX – destaque para o constitucionalismo liberal, cuja pedra de toque estava calcada na intervenção mínima do Estado – neste período da história afluía um pensamento antiliberal, exigindo uma conduta proativa do Estado no sentido de implementar políticas públicas focadas na construção do *well fair state*. Não por outra razão, os direitos fundamentais de segunda geração são também conhecidos como direitos positivos. A natureza pública dos direitos sociais passaria a gerar ônus ao Estado, visto a necessidade de se estruturar e desenvolver políticas que não faziam parte daquele contexto liberal (Calçado, 2023, p. 491).

Assim, pode-se afirmar que os direitos fundamentais de segunda geração surgem por causa da pressão dos movimentos sociais, os quais sustentavam que as liberdades públicas não poderiam ser exercidas pelos cidadãos que não tivessem condições materiais para tanto. Por conta disso, os direitos fundamentais de segunda geração correspondem a reivindicações das classes menos favorecidas em virtude da desigualdade existente em relação às classes sociais mais privilegiadas. Sobre essa relação entre os movimentos sociais e os direitos fundamentais de segunda geração, Paulo Bonavides leciona:

São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem

separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula (Bonavides, 2010, p. 564).

Porém, a trajetória dos direitos fundamentais não se esgota com o reconhecimento dos direitos sociais e econômicos. Cada vez mais cresce a importância dos chamados direitos de solidariedade, conhecidos por serem direitos difusos. Em consequência disso, os direitos fundamentais de terceira geração consagram os princípios da solidariedade e da fraternidade, protegendo interesses de titularidade coletiva ou difusa, não se destinando à proteção de interesses individuais, de um determinado grupo ou de um Estado especificamente. Dessa forma, ficam conhecidos como direitos transnacionais, pois extrapolam os limites de cada Estado para se tornar uma questão de interesse internacional. Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet assevera que:

Os direitos fundamentais da terceira dimensão, também denominados direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (povo, nação), caracterizando-se, consequentemente, como direitos de titularidade transindividual (Sarlet et al., 2022, p. 319).

Os direitos fundamentais de terceira geração possuem como sujeitos ativos uma titularidade coletiva ou difusa, uma vez que não enxergam o homem como um ser individualizado, mas integrante de toda uma coletividade ou grupo, ou seja, os direitos fundamentais de terceira geração não são concebidos para a proteção do homem isoladamente, mas para a proteção da coletividade. Nesse sentido, Paulo Bonavides defende que:

Com efeito, um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta (Bonavides, 2010, p. 569).

Podem ser citados como exemplos de direitos fundamentais de terceira geração: o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente, o direito à autodeterminação dos povos, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito à paz. Esses direitos fundamentais possuem origem na revolução tecnocientífica e na insegurança causada pelo período da Guerra Fria. Colaborando com esse raciocínio, Ingo

Wolfgang Sarlet prescreve:

Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais (Sarlet et al., 2022, p. 319).

Na atualidade, existem doutrinadores que defendem a existência dos direitos fundamentais de quarta geração, apesar de não haver um consenso na doutrina sobre o conteúdo dessa dimensão dos direitos fundamentais. Boa parte da doutrina entende que os direitos fundamentais de quarta geração teriam sido introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política e compreenderia os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. Segundo esse entendimento doutrinário, os direitos fundamentais de quarta geração surgem e tornam-se aplicáveis pelo grande desenvolvimento ocorrido na área de tecnologia de informação. No tocante a isso, Sidney Guerra ensina:

No que tange aos direitos de quarta geração, estes correspondem ao direito à democracia, à informação e ao direito ao pluralismo. A democracia positivada, como direito de quarta geração, há de ser uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de informação, e sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema (Guerra, 2022, p. 631-632).

Portanto, conclui-se que os direitos fundamentais de primeira geração (liberdades individuais), os direitos fundamentais de segunda geração (direitos sociais) e os direitos fundamentais de terceira geração (direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade) são infra estruturais e formam um alicerce para o direito à democracia.

Os autores que defendem a existência dos direitos fundamentais de quinta geração afirmam que são direitos fundamentais a serem desenvolvidos. Nessa linha de raciocínio, alguns entendem que são direitos fundamentais que tratam do cuidado, da compaixão e do amor por todas as formas de vida. Dessa forma, reconhece-se que a vida humana não pode ser plenamente realizada se não for compreendida como parte de um universo, o qual necessita de sentimentos de amor e cuidado. Outros autores entendem que os direitos fundamentais de quinta geração seriam os direitos vinculados aos desafios da sociedade tecnológica, do ciberespaço, da Internet e da realidade virtual em geral.

Em relação ao direito à vida sob a perspectiva dos desafios das novas tecnologias, a quinta geração dos direitos fundamentais traria o direito à identidade individual, o direito ao patrimônio genético e à proteção contra o abuso de técnicas de clonagem, por exemplo.

Por fim, é importante ressaltar que a divisão acima detalhada das gerações dos direitos fundamentais não passa de um método meramente acadêmico, tendo em vista que os direitos do ser humano não devem ser divididos em gerações ou dimensões estagnadas. Essa divisão por gerações serve apenas para retratar o reconhecimento de determinados direitos fundamentais em diferentes momentos da história. Nesse sentido, Heloísa Fernandes Câmara ensina:

A ideia de gerações tem o mérito de ressaltar a historicidade dos direitos (surgiram em momentos distintos). Todavia, é inadequada por sugerir a existência de gradação e/ou substituição entre eles [...] Toda e qualquer hierarquização de direitos fundamentais (ainda que implícita e mesmo não-desejada); ou postura inversa, a desqualificação, é incompatível com o seu regime jurídico (Câmara et al., 2021, p. 310).

Analizadas e compreendidas as gerações dos direitos fundamentais ao longo do tempo, convém, para melhor compreensão do tema abordado pelo trabalho acadêmico, compreender como os direitos fundamentais foram tratados no texto constitucional pátrio vigente, o qual não apenas estabelece um regime político democrático, como também possibilitou um significativo avanço no tocante aos direitos e garantias fundamentais. O compromisso ideológico com os direitos fundamentais aparece logo no preâmbulo da C. F. de 1988:

Para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (Brasil, 1988, Preâmbulo).

A Carta Magna previu os direitos e garantias fundamentais em seu título II, dividindo-o em cinco capítulos: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos. Dentre esses direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição Federal estão o direito à liberdade, o direito à segurança jurídica, o direito à propriedade, o direito à vida, o direito à igualdade, dentre outros.

O direito à liberdade foi amplamente assegurado pelo artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Essa proteção à liberdade pode ser constatada em todas as suas formas de expressão, tais como: liberdade de manifestação do pensamento; liberdade de crença, de consciência e de prestar culto; liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação; liberdade profissional; liberdade de locomoção; liberdade de reunião; liberdade de associação; além da garantia de que a privação da liberdade deve ser antecedida pelo

devido processo legal. Essa ampla proteção aconteceu porque o constituinte, consciente da vulnerabilidade desse direito tão importante para a humanidade, foi diligente em proclamar os mais variados tipos de liberdade, criando dispositivos que protegessem os administrados perante à Administração Pública. Porém, faz-se necessário salientar que a liberdade não é um direito absoluto e admite restrições previstas no próprio texto da Constituição. Pode ser dado como exemplo a liberdade de locomoção, visto que o cidadão pode ser preso em flagrante delito ou mediante ordem judicial.

Percebe-se que a ideia de direito à liberdade está intimamente ligada à ideia de direito à segurança jurídica. A segurança jurídica significa que as leis não devem retroagir para atingir situações que já foram consolidadas. Por essa razão, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido são imunes às alterações ocorridas no ordenamento jurídico. Em virtude desse direito à segurança jurídica, as leis devem ser prospectivas e jamais retroativas.

A Constituição Federal de 1988 buscou amparar também o direito à propriedade, inclusive, foi além, protegendo até a propriedade que recai sobre bens imateriais, como por exemplo a propriedade intelectual. Assim, diversos dispositivos do artigo 5º do texto constitucional tutelam o direito à propriedade. Como forma de exemplificar a proteção constitucional a esse direito fundamental, convém destacar que eventual privação da propriedade deverá ser precedida pelo devido processo legal, assim como ocorre com o direito à liberdade.

Outro direito fundamental garantido pela Carta Magna é o direito à vida. Esse direito fundamental é condição *sine qua non* para o gozo de todos os demais direitos, o que denota a sua posição preferencial. Todavia, nem mesmo o direito à vida possui caráter absoluto, pois, o ordenamento jurídico brasileiro permite ceifar a vida de alguém mediante legítima defesa, estado de necessidade, abortamento sentimental (quando a gestante é vítima de violência sexual) ou abortamento terapêutico (quando a gestante corre risco de morte).

O direito fundamental à igualdade revela que homens, mulheres, negros, brancos, ricos, pobres, homossexuais, heterossexuais, cristãos, umbandistas, mulçumanos, judeus e ateus devem receber o mesmo tratamento dentro de um Estado Democrático de Direito, ou seja, todos os seres humanos são rigorosamente equivalentes em importância, dignidade e consideração. Porém, embora todos sejam iguais em importância, é possível encontrar situações de vulnerabilidade. É neste detalhe que será compreendido o significado da isonomia. Nesse aspecto, o direito à igualdade não veda discriminações, mas impõe que seja

estabelecido um critério razoável para tal discriminação. Para elucidar esse raciocínio, convém recorrer aos ensinamentos de Alexandre de Moraes:

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos (Moraes, 2010, p. 37).

Por esse motivo, é possível que a Administração Pública ou o legislador discrimine, de forma válida, uma pessoa em razão do sexo, da raça, da estatura ou de qualquer outro elemento. Portanto, a legitimidade das ações afirmativas propostas pelo Poder Público reside justamente na concepção de que a igualdade está em partilhar desigualmente aos desiguais, ou seja, a igualdade real está em dar tratamento diferente aqueles que se distinguem. Por isso que as ações afirmativas podem ser conceituadas como políticas públicas que buscam à inclusão social de pessoas sub representadas em algum contexto da sociedade.

O título II da Constituição Federal de 1988 não pretende enumerar todos os direitos fundamentais em seu texto, pois, além dos direitos explicitamente reconhecidos, a Carta Magna admite existirem outros direitos fundamentais decorrentes do regime democrático e dos princípios por ela adotados. Dessa forma, fica clara a possibilidade da existência de outros direitos e garantias fundamentais presentes ao longo de todo o texto constitucional, como também a possibilidade de os direitos e garantias oriundos de tratados internacionais receberem o mesmo tratamento das normas constitucionais, e passarem a ter aplicabilidade imediata no direito interno. O próprio texto constitucional prevê essa possibilidade ao prescrever que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988, título II, art. 5º, §2º).

Com esta análise foi observado que os direitos fundamentais do homem constituem uma variável ao longo da história nos últimos séculos, cujo o rol se transformou e continua se modificando, ou seja, esses direitos fundamentais são inesgotáveis, pois ao ponto que a sociedade evolui, surgem novos interesses para as comunidades. Sobre essa realidade, José Afonso da Silva afirma:

O reconhecimento dos direitos fundamentais do homem em enunciados explícitos nas declarações de direitos, é coisa recente, e está longe de se esgotarem suas possibilidades, já que a cada passo na etapa da evolução da Humanidade importa na conquista de novos direitos (Silva, 2015, p. 151).

Diante desse constante acréscimo no rol dos direitos fundamentais, constata-se na impossibilidade de haver Estado Democrático de Direito sem direitos fundamentais, como também sobre a inexistência de direitos fundamentais sem democracia, pois sem direitos fundamentais do homem reconhecidos e protegidos pelo Estado, não há democracia e sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Dentro desse contexto de mediação de conflitos, o Estado Democrático de Direito não deixa de ser um “Estado Democrático de Direitos e de Deveres”. Por isso, em nome da preservação de valores substantivos compartilhados pela sociedade, é possível limitar a liberdade individual. No tocante a isso, Luis Roberto Barroso defende: “As pessoas podem desenvolver qualquer atividade ou adotar qualquer linha de conduta que não lhes seja vedada pela ordem jurídica” (Barroso, 2010, p. 57).

Em virtude disso, a Administração Pública, através de políticas públicas bem direcionadas, possibilita que sejam postos em prática os direitos fundamentais. Porém, para alcançar esse fim, é necessário que a Administração Pública disponha do atributo do poder de polícia, o qual será objeto de estudo do próximo capítulo.

3 O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Considerações iniciais

A sociedade é formada através de um acordo racional firmado entre o homem e os seus semelhantes. Esse agrupamento social visa satisfazer os interesses individuais, tais como: manter a segurança dos membros do grupo e garantir os bens conquistados. A concretização desse modelo só se torna viável mediante a instituição de um ente formado de leis e recursos que monopoliza legitimamente o uso da coerção física, retirando dos particulares o poder de defender, de forma privativa, os seus interesses. Em virtude disso é que surge o Estado definido por Max Weber da seguinte maneira:

Entretanto, nos dias de hoje devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física (Weber, 2001, p. 60).

Diante do exposto, percebe-se que o Estado é o ente legitimado, por forma racional, inspirada na lei e o motivo da sua existência é a proteção e a realização dos interesses de um determinado agrupamento social. Para alcançar esse fim, o Estado necessita exercer a função de polícia.

A expressão “polícia” origina-se na Grécia Antiga, mais especificamente no termo “politeia”, definida para determinar todas as funções das polis, as Cidades-Estados. Já no período feudal, o poder “jus politae” pertencia ao príncipe, o qual possuía a competência para determinar a medida necessária para a adequada ordem social sujeita ao Estado. Posteriormente, ocorreu o auge do poder de polícia durante o Estado Absolutista. Nesse momento histórico, a polícia estabelecia toda a função pública interna regendo tudo o que estava submetido ao controle do Estado. Em contraposição ao cenário vivido no Absolutismo, o Estado de Direito surge durante a Idade Moderna e impõe uma nova perspectiva em relação ao poder de polícia.

No contexto trazido pelo Estado Democrático de Direito, o poder de polícia não se restringe apenas ao aspecto punitivo, mas também ao preventivo, o qual estabelece ações de gestão de interesse público, atribuídas à Administração Pública. Dessa forma, não se deve caracterizar o poder de polícia apenas como um poder negativo, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Tendo em vista encarecer a ideia de que através do poder de polícia pretende-se, em geral, evitar um dano, costuma-se caracterizá-lo como um poder negativo. Ao contrário da prestação de serviços públicos, que se preordena a uma ação positiva, com obtenção de resultados positivos, como é o oferecimento de uma comodidade ou utilidade aos cidadãos, o poder de polícia seria negativo, pois sua função cingir-se-ia a evitar um mal, proveniente da ação dos particulares. A afirmativa, entretanto, não procede. É excessivamente simplista (Mello, 2024, p. 721).

Isso não deve ocorrer pois há casos em que o fim desejado por tal prerrogativa é alcançar uma utilidade pública. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello diz:

É negativo no sentido de que através dele o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, pretende uma abstenção. Por meio dele normalmente não se exige nunca um *facere*, mas um *non facere*. Por isso mesmo, antes que afirmar o seu caráter negativo, no sentido que usualmente se toma – o que é falso –, deve dizer que a utilidade pública é, no mais das vezes, conseguida de modo indireto pelo poder de polícia (Mello, 2024, p. 722).

Nesse contexto, o poder de polícia é uma forma de conformar os direitos individuais dentro de um corpo social organizado, visto que os direitos que possuem os indivíduos não são exercidos de forma ilimitada ou absoluta, devendo ser delimitados pela Administração Pública. Com isso, o Estado pode agir restringindo certos direitos individuais sem exorbitar os parâmetros legais. Essa constrição estatal pode ser feita pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário e pela própria Administração Pública.

Portanto, conclui-se que, nesse sentido amplo, o poder de polícia é toda restrição feita pelo Estado no tocante aos direitos individuais de cada cidadão. Em relação a isso, Celso Antônio Bandeira de Mello corrobora o entendimento ao afirmar que: “A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se “poder de polícia”. A expressão, tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo” (Mello, 2024, p. 716).

Dentro dessa perspectiva, percebe-se uma dupla função no poder de polícia, caracterizando uma atividade/poder do Estado, o qual através de diversos instrumentos legais, objetiva manter a ordem social e coletiva. Com isso, a finalidade do poder de polícia é promover o equilíbrio da relação social, sanando e impedindo conflitos surgidos durante a execução dos direitos dos cidadãos entre si. Nesse contexto, o poder de polícia surge como um complexo de funções de polícia que integram muitos órgãos da Administração Pública, utilizando-os como ferramentas de proteção dos interesses especiais comuns.

No sentido estrito, o poder de polícia é aquele exercido pela Administração Pública, a qual utiliza meios para estabelecer restrições aos direitos individuais do cidadão, com vistas

à prevalência do interesse coletivo sobre o interesse individual, ou seja, consiste na atividade da Administração Pública de conceber prerrogativas aos agentes estatais na função de restringir direitos e liberdades individuais. Em consonância a esse entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que:

A expressão “poder de polícia” pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (Mello, 2024, p. 716).

Outra distinção importante dentro do tema diz respeito às espécies do poder de polícia, as quais serão analisadas no próximo tópico para uma melhor compreensão sobre o assunto.

3.2 Espécies de poder de polícia

O poder de polícia exercido pelo Estado se divide em duas espécies: polícia administrativa e polícia judiciária. Essa distinção no exercício de polícia se dá em virtude de cada uma dessas espécies ter objetivos diferentes e buscarem fins distintos. A princípio, existe a noção de que a polícia administrativa tem caráter preventivo, enquanto a polícia judiciária age de forma repressiva. Porém, essa diferenciação não possui um caráter absoluto, pois cada uma dessas espécies de poder de polícia poderá agir tanto preventivamente como repressivamente de acordo com as circunstâncias. Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira defende:

Ressalte-se, no entanto, que os mencionados critérios não são absolutos e a distinção entre polícia administrativa e judiciária está cada vez mais fragilizada. Na prática, são inúmeros casos em que a polícia administrativa será, por exemplo, repressiva. Imagine a aplicação de sanções (apreensão de alimentos estragados, interdição do estabelecimento e aplicação de multa) pela autoridade sanitária. Nesse caso, existe, de um lado, o caráter preventivo da atuação em relação aos particulares em geral (previne danos às pessoas que consumiriam os alimentos), mas, também, o caráter repressivo em relação ao proprietário do estabelecimento (Oliveira, 2024, p. 276).

A polícia administrativa é o conjunto de intervenções que a Administração Pública tende a impor à livre ação dos administrados. A polícia administrativa é inerente e se difunde por toda a Administração Pública. Assim, cada ente jurídico de Direito Público interno desempenha atividade de polícia administrativa. Dessa forma, a competência para determinada medida de polícia administrativa será daquele ente jurídico que tiver a

competência para legislar sobre a matéria, excetuando-se a hipótese de atuação concorrente entre entes administrativos distintos nos casos em que haja uma justaposição de interesses.

A polícia administrativa incide sobre funções, bens e direitos dos indivíduos e é executada por órgãos da Administração Pública. Sua finalidade precípua é de impedir que a conduta do administrado ocasione danos à coletividade, ou seja, a polícia administrativa tem por objetivo principal atentar-se à consequência da conduta do indivíduo dentro da sociedade, salvaguardando, dessa forma, a cada cidadão a possibilidade de sobrevivência, sem que estes violem direitos ou gerem lesões a outros indivíduos.

A atividade de polícia administrativa pode-se manifestar por meio de atos normativos de caráter geral ou através de atos concretos e específicos. Na primeira hipótese, a Administração Pública se manifesta por normas de alcance geral, tais como: regulamentos e portarias. Nesse caso, a Administração busca a manutenção da ordem pública geral, ao proibir, preventivamente, eventuais violações às leis. Porém, o maior grau de especificidade da polícia administrativa está nas intervenções concretas. Nesse caso, a atuação do poder de polícia abrange atos de fiscalização, por meio dos quais a Administração Pública previne-se contra possíveis danos provenientes das ações individuais. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona:

Atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei (Di Pietro, 2024, p. 135).

Portanto, conclui-se que o poder de polícia administrativa se exterioriza tanto por meio de atos normativos como também por atos definidos como concretos e específicos, permitindo que a polícia administrativa possa agir tanto preventivamente, bem como agir de forma repressiva.

A polícia judiciária é a função exercida por órgãos de natureza repressiva e ostensiva, com o objetivo de limitar a atuação de indivíduos infratores, utilizando-se da instrução criminal e da lei penal, ou seja, a atividade de polícia judiciária recai sobre os indivíduos e é executada por órgãos especializados, tais como: a polícia civil.

Diferentemente da polícia administrativa, a polícia judiciária pode aplicar sanção que resulte em detenção ou reclusão ao administrado. Isso porque a polícia judiciária auxilia o

Poder Judiciário, no momento da aplicação da lei penal ao caso concreto, com o intuito de promover a efetiva execução de sua função jurisdicional.

Dessa maneira, percebe-se que a polícia judiciária atua, em regra, de forma repressiva, quando investiga indivíduos infratores ou mediante a realização de prisões à cidadãos que praticaram delitos penais. Esse entendimento é confirmado nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, o qual diz: “Já a Polícia Judiciária tem natureza predominantemente repressiva, eis que se destina à responsabilização penal do indivíduo” (Carvalho Filho, 2024, p. 72). Apesar disso, existe também a possibilidade de uma atuação preventiva por parte da polícia judiciária, a qual consiste no exercício da fiscalização policial mediante abordagens de rotina em locais de risco para evitar eventuais práticas nocivas à sociedade.

Dentro daquilo que foi trazido até aqui, há de se distinguir o exercício do poder de polícia por parte da Administração do exercício do poder de polícia que se dá por parte do Poder Judiciário. Na primeira hipótese, tem-se, em regra, uma atuação preventiva. Enquanto que na segunda hipótese tem-se um agir repressivo desenvolvido por organismos que cumulam as funções preventiva e repressiva. Dessa forma, o exercício prioritariamente preventivo do poder de polícia caracteriza a polícia administrativa, enquanto que o exercício prioritariamente repressivo do poder de polícia caracteriza a polícia judiciária.

Outro critério importante de distinção é compreender que a polícia administrativa atua através de agentes credenciados por órgãos públicos com o objetivo de evitar atos que lesem normas de Direito Administrativo, impedindo uma conduta antissocial. Em contrapartida, a atividade de polícia judiciária visa a repressão ao crime. Em relação a isso, Celso Antônio Bandeira de Mello declara:

O que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais, enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica (Mello, 2024, p. 725).

A partir desse raciocínio percebe-se que o poder de polícia administrativa procura evitar a desordem social, por sua vez o poder de polícia judiciária visa a responsabilização penal. No tocante a isso, Odete Medauar ensina:

Em essência, a polícia administrativa, ou poder de polícia, restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo. Diversamente, a polícia judiciária visa a impedir o exercício

de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento; a polícia judiciária auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos (Medauar, 2009, p. 345).

Diante do exposto na distinção entre as suas espécies, percebe-se que o poder de polícia possibilita que a Administração Pública imponha limites aos direitos individuais em prol do bem-estar social. Quanto a isso, Matheus Carvalho afirma que:

Poder de Polícia é o poder que a Administração tem de restringir o exercício de liberdades individuais e o uso/gozo/disposição da propriedade privada, sempre para adequá-los ao interesse público. É uma atividade tipicamente administrativa e aplica-se a todos os particulares, sem necessidade de demonstração de qualquer vínculo de natureza especial (Carvalho, 2024, p. 160).

Com o intuito de evitar que o interesse particular prevaleça sobre o interesse coletivo, o Estado é dotado de determinados atributos com poderes específicos e competências para executar atividades administrativas. Esses atributos qualificam os atos administrativos e possibilitam à efetividade dos serviços públicos decorrentes dos anseios sociais. Portanto, buscando uma maior compreensão do tema, a partir do próximo tópico serão analisados tais atributos qualificativos inerentes aos atos administrativos.

3.3 Atributos inerentes ao poder de polícia

Para a garantia dos interesses sociais e coletivos, a Administração Pública dispõe de certas prerrogativas, tendo em vista que ela tem a função de limitar o exercício dos direitos individuais, restringindo-os aos interesses coletivos. Em regra, a doutrina brasileira destaca três atributos que caracterizam o exercício do poder de polícia: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

O poder discricionário é uma das prerrogativas do poder de polícia na Administração Pública, em que ao agente público é concedida a faculdade de agir conforme a conveniência e a oportunidade, dentro dos limites da lei. A discricionariedade concede ao agente estatal uma margem de liberdade para tomar a decisão em casos determinados, tendo em vista que nem sempre o legislador poderá estabelecer todas as possibilidades fáticas. Dentro dessa realidade, a Administração Pública deverá decidir por si só o melhor momento de agir, a melhor forma de execução e a sanção mais adequada a ser aplicada no caso concreto. Dessa forma, o poder discricionário surge justamente diante da necessidade de a Administração Pública solucionar a demanda de forma adequada ante o fato real.

Portanto, a discricionariedade é a abertura que o agente público tem para escolher qual atitude deverá ser tomada numa referida decisão, sempre observando os preceitos legais estabelecidos pela norma, quanto aos atos administrativos a ela relacionados. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino descreve:

Atos discricionários são aqueles que a administração pode praticar com certa liberdade de escolha, nos termos e limites da lei, quanto ao seu conteúdo, seu modo de realização, sua oportunidade e sua conveniência administrativas [...] ao praticar um ato discricionário possui ele certa liberdade (dentro dos limites da lei) quanto à valoração dos motivos e a escolha do objeto (conteúdo), segundo os seus privativos critérios de oportunidade e conveniência administrativas (Alexandrino et al., 2016, p. 491).

É importante ressaltar que o poder discricionário existe em determinados casos, pois, em certas situações, será aplicado o poder vinculado e o ato administrativo terá que seguir literalmente o que estiver prescrito na lei. Quanto a isso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro declara que:

A atuação da Administração Pública no exercício da função administrativa é vinculada quando a lei estabelece a única solução possível diante de determinada situação de fato; ela fixa todos os requisitos, cuja existência a Administração deve limitar-se a constatar, sem qualquer margem de apreciação subjetiva (Di Pietro, 2024, p. 218).

No tocante ao atributo da autoexecutoriedade, a Administração Pública age por meios autônomos, tomando suas próprias decisões e executando-as, sem a necessidade de consultar outros poderes, principalmente a interferência do Poder Judiciário. Em relação a isso, Hely Lopes Meirelles declara que:

A autoexecutoriedade, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade antissocial que ela visa a obstar (Meirelles, 2025, p. 139).

Para boa parte da doutrina o atributo da autoexecutoriedade divide-se em: exigibilidade e executoriedade. A exigibilidade consiste na viabilidade da Administração Pública fazer com que suas decisões de execução sejam adotadas. Para isso, a Administração utiliza métodos indiretos de coação contra os administrados. Já na executoriedade, a Administração obriga ao administrado o fiel cumprimento da regra, sob pena de perder o exercício de seu direito ou da atividade objeto da ilegalidade. Nessa linha de entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que: “Executoriedade é a qualidade pela

qual o Poder Público pode compelir materialmente o administrado, sem precisão de buscar previamente as vias judiciais, ao cumprimento da obrigação que impôs e exigiu” (Mello, 2024, p. 332).

Tanto a exigibilidade como a executoriedade são atributos dos atos administrativos que não necessitam de apreciação judicial prévia tendo em vista a necessidade de uma atuação objetiva e eficaz da Administração Pública em determinadas situações. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles entende que: “Exigir-se prévia autorização do Poder Judiciário equivale a negar-se o próprio poder de polícia administrativa, cujo ato tem que ser sumário, direto e imediato, sem as delongas e as complicações de um processo judiciário prévio” (Meirelles, 2025, p. 139).

É importante salientar que, apesar da autoexecutoriedade dos atos administrativos, podem ocorrer casos em que os administrados entendam que a decisão administrativa ofendeu a algum dos seus direitos fundamentais. Nesse caso, restará ao particular o direito de recorrer ao Poder Judiciário, por meio dos remédios processuais presentes no ordenamento jurídico, tais como o mandado de segurança e o habeas corpus.

Dando continuidade à análise dos atributos do ato administrativo, chega-se à coercibilidade como atributo inseparável da autoexecutoriedade, já que está intimamente correlacionado à coação expressa nos meios de natureza autoexecutórias da Administração Pública. A coercibilidade corresponde à atribuição de coação aos atos administrativos, isso significa que, caso seja necessário, a Administração Pública pode usar a força coercitiva, para efetivar os interesses da coletividade. Portanto, quando a Administração vier a enfrentar algum obstáculo por parte dos administrados, a coercibilidade é a imposição das medidas administrativas, ao mesmo tempo em que se torna a garantia para fazer valer o fiel cumprimento daquelas medidas. Colaborando com esse entendimento, Rafael Carvalho Rezende Oliveira afirma que: “Os atos de polícia são coercitivos na medida em que impõem restrições ou condições que devem ser obrigatoriamente cumpridas pelos particulares” (Oliveira, 2024, p. 281).

Ademais, conclui-se que o atributo da coercibilidade é a base de justificativa para o uso e emprego de força pública quando o infrator se opuser a cumprir determinada ordem, observando sempre a razoabilidade, para que o ato administrativo não seja taxado de desproporcional ou desnecessário.

Após a análise dos atributos inerentes aos atos administrativos, faz-se necessário,

para a melhor compreensão do tema, um exame sobre os princípios ligados ao poder de polícia da Administração Pública, pois eles servem como fundamento para o exercício dessa prerrogativa estatal ao mesmo tempo em que sustentam a sua legitimação. Em virtude disso, os princípios serão o objeto do próximo tópico do trabalho.

3.4 Princípios basilares do poder de polícia

Os princípios são um conjunto de normas de conduta que devem ser observadas por uma instituição ou por uma coletividade de indivíduos. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino afirma que:

Os princípios jurídicos configuram o núcleo valorativo e racional de um subsistema jurídico. Eles estabelecem as suas diretrizes, conferem a ele um sentido lógico, sistêmico e harmonioso, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios – que podem ser expressos ou implícitos – determinam o alcance e o sentido do conjunto de regras que compõem um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa (Alexandrino et al., 2016, p. 208).

Referente ao exercício do poder de polícia, com o surgimento do Estado de Direito, o princípio da legalidade começou a ser empregado como fundamento para os administrados, como também para as ações dos agentes estatais, culminando como garantia das atividades da Administração Pública perante os administrados. Portanto, a Administração Pública deve respeitar o princípio da legalidade na execução dos seus atos de polícia e somente poderá exercer o poder de polícia observando aquilo que está prescrito expressamente em lei. Dessa forma, a Constituição Federal e as legislações de um modo geral devem servir como norte para a atuação da polícia administrativa. Colaborando com esse pensamento, Carlos Pinto Coelho Motta afirma:

Não se concebe nos dias de hoje, principalmente se considerada a fase atual do Estado de Direito, atuar administrativo que não se paute pelo parâmetro da legalidade e de princípios constitucionais outros tão bem decantados em nossa Lei Maior (Motta, 2000, p. 52).

Com isso, conclui-se que é obrigação do agente estatal obedecer ao que a lei prescreve e que a autorização legal é a base de sustentação para o exercício das limitações administrativas.

Durante uma atuação limitadora, a Administração Pública deve agir de forma racional e observar critérios razoáveis na tomada de decisões. Dentro desse contexto, o princípio da razoabilidade no exercício do poder de polícia serve como uma limitação na

atuação do agente público ao exigir deste uma conduta dentro de um bom senso aceitável ao caso concreto. Ao tratar sobre o princípio da razoabilidade, Celso Antônio Bandeira de Mello declara:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida (Mello, 2024, p. 90).

Outro princípio que deve ser observado pela Administração Pública durante o exercício do poder de polícia é o da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade deve nortear a atuação da Administração Pública na medida em que prescreve que todo o ato do poder público deve ser exercido em conformidade com a necessidade, a adequação e a medida proporcional.

A necessidade consiste em que a Administração Pública escolha medidas que resultem em um número menor de restrições aos direitos dos administrados. Dessa forma, é essencial que a medida de polícia adotada pelo agente público seja necessária ao fim perseguido, ou seja, quando realmente seja necessário agir daquela forma ou quando não haja outro mecanismo mais ameno para evitar a lesão ao bem-estar geral. Nesse aspecto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona:

Tem aqui aplicação um princípio de direito administrativo, a saber, o da proporcionalidade dos meios aos fins; isto equivale a dizer que o poder de polícia não deve ir além do necessário para satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício (Di Pietro, 2024, p. 138).

A adequação corresponde à obrigação que a Administração Pública tem de utilizar meios assertivos para efetivar as finalidades pretendidas. Com isso, será alcançada uma proporcionalidade no exercício do poder de polícia tendo em vista que existirá uma harmonia entre o fato que resultou no ato administrativo e a medida adotada pela Administração Pública. Dessa maneira, o ato deve ser adequado no tocante ao resultado que se pretende adquirir. Nessa linha de raciocínio, José dos Santos Carvalho Filho ensina:

Tem a doutrina moderna mais autorizada erigido à categoria de princípio necessário à legitimidade do ato de polícia a existência de uma linha proporcional entre os meios e os fins da atividade administrativa [...]. Não havendo proporcionalidade entre a medida adotada e o fim a que se destina, incorrerá a autoridade administrativa em abuso de poder e ensejará a invalidação da medida na via judicial (Carvalho Filho, 2024, p. 79).

Diante do exposto, verifica-se que, em respeito ao princípio da proporcionalidade, não poderá a atuação da Administração Pública ultrapassar o quanto exigido. No tocante a esse tema, Humberto Ávila expõe:

No exame de proporcionalidade investiga-se a norma que institui a intervenção ou exação para verificar-se o princípio que justifica sua instituição será promovido e em que medida os outros princípios serão restringidos. É por esse motivo que, nesse exame, vem à tona a restrição maior ou menor aos princípios fundamentais (Ávila, 2022, p. 232).

O princípio da supremacia do interesse público está implícito na Constituição Federal e é considerado como o principal fundamento do poder de polícia, com o objetivo de efetivar a predominância do interesse público sobre o interesse privado. Em consonância à essa premissa, Matheus Carvalho ensina:

É evidente que o Estado deve atuar à sombra do Princípio da Supremacia do Interesse Público e, na busca incessante pelo atendimento do interesse coletivo, pode estipular restrições e limitações ao exercício de liberdades individuais e, até mesmo, ao direito de propriedade do particular. Neste contexto, nasce o Poder de Polícia, decorrente da supremacia geral da Administração Pública, ou seja, aplicando-se a todos os particulares (Carvalho, 2024, p. 143).

Na aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, percebe-se a existência de uma desigualdade jurídica, na medida em que a posição de supremacia vertical da Administração, proporciona um privilégio à mesma em uma situação de autoridade em relação aos particulares, como requisito indispensável para a solução de interesses em conflito. No tocante ao assunto, Maria Silvy Zanella Di Pietro entende que:

Quanto aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público. Se o seu fundamento é precisamente o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, o exercício desse poder perderá a sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas (Di Pietro, 2024, p. 137).

Dada a controvérsia sobre o tema e a importância desse princípio para a fundamentação do poder de polícia exercido pelo Estado frente aos cidadãos é oportuno compreender sua evolução histórica, bem como sua aplicação ao longo dos anos.

Como visto anteriormente, na noção inicial de Estado utilizava-se o dogma absolutista para defender a posição de verticalidade do poder público em relação aos administrados. Com a revolução francesa e o surgimento do Direito Administrativo, o

princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados passou a servir como fundamentação e legitimação para o sistema administrativo dentro do incipiente Estado de Direito.

Na contemporaneidade, o papel do Estado sofreu uma ressignificação pelo aparecimento de blocos políticos e econômicos, pela fragilização da soberania e pelo enfraquecimento do poder do Estado diante da globalização.

Diante desse cenário, existe uma doutrina minoritária que defende a negação da supremacia do interesse público. Essa corrente minoritária está inserida na mentalidade anti-estadista contemporânea. Os ideais e as práticas neoliberais têm como núcleo a proposta de flexibilização do regime jurídico administrativo partindo de uma postura reducionista com relação aos fins estatais.

A crítica ao princípio da supremacia do interesse público é compartilhada por alguns autores do Direito público contemporâneo, dentre eles encontra-se Marçal Justen Filho, o qual declara:

Não se pode afirmar, de modo generalizado e abstrato, algum tipo de supremacia absoluta produzida aprioristicamente em favor de algum titular de posição jurídica. Nem o Estado nem qualquer sujeito privado são titulares de posição jurídica absolutamente privilegiada em face de outrem. Todo e qualquer direito, interesse, poder competência ou ônus são limitados sempre pelos direitos fundamentais. Nenhuma decisão administrativa ofensiva dos direitos fundamentais pode ser reconhecida como válida (Justen Filho, 2012, p. 115).

Reforçando as críticas ao princípio, Gustavo Binenbojm declara:

Com efeito, uma norma que preconiza a supremacia a priori de um valor, princípio ou direito sobre outros não pode ser qualificada como princípio. Ao contrário, um princípio, por definição, é norma de textura aberta, cujo fim ou estado de coisas para o qual aponta deve ser sempre contextualizado e ponderado com outros princípios igualmente previstos no ordenamento jurídico (Binenbojm, 2008, p. 8).

Partindo desse raciocínio, considerando que os princípios são diferentes das regras, não seria possível que um princípio estabeleça uma relação absoluta de prevalência. Em conformidade com esse pensamento, Gustavo Binenbojm continua: “A prevalência apriorística e descontextualizada de um princípio constitui uma contradição em termos” (Binenbojm, 2008, p. 8).

As oposições ao princípio da supremacia do interesse público se valem do argumento de que o fato do princípio estabelecer um pressuposto não deveria indicar que ele sempre será

aplicado, pois o sistema não admite decisões com base em um único pressuposto. Essa linha de pensamento contrário à supremacia do interesse público entende que seria possível casos em que mesmo havendo um interesse público em jogo, ele poderia vir a sucumbir frente a um interesse privado em concreto que esteja protegido por um direito. Dessa forma, os críticos defendem a ideia de que os interesses público e privado encontram-se em igual nível de hierarquia axiológica e normativa. Os autores, pertencentes à corrente minoritária, ao defenderem a inexistência de um princípio de supremacia do interesse público acabam negando a ideia central do Direito Administrativo, que é ser um regime de prerrogativas e sujeições especiais, o qual acaba por justificar a utilização do poder de polícia em determinadas situações.

O argumento contrário ao princípio parece decorrer de uma confusão teórica entre a supremacia como conteúdo definitório do princípio e o seu momento de exteriorização. O conteúdo da noção “princípio” só é axiomático internamente e sofre a incidência de outros elementos conformadores a partir do caso concreto. Dessa forma, percebe-se que nem sempre o interesse público prepondera sobre o interesse privado. Contudo, existem condições específicas para que isso ocorra e nem por isso o caso deixará de ser uma exceção ao princípio. Como afirma Neil MacCormick:

Os princípios podem estar em conflito em dadas situações factuais sem que nenhum dos dois seja inválido – pelo contrário, é preciso que se determine qual dos dois tem mais peso para a situação dada. O que tiver “menos peso” não fica com isso invalidado (MacCormick, 2006, p. 201).

Nesses casos, quando se nota que o princípio da supremacia do interesse público não fornece condição objetiva de impor-se juridicamente em uma condição de preferência ao interesse privado isso apenas demonstra que, naquela circunstância ocasional e específica, foi derrotado e esse parece ser o fato que não é compreendido pelos doutrinadores que negam a supremacia do interesse público como princípio.

O princípio da supremacia do interesse público estipula um condicionante previamente estabelecido, mas que não significa um caráter invencível. Desse modo, faz-se necessário compreender que não existem normas absolutas no sentido que são hierarquicamente superiores às demais normas. Dentro de um sistema jurídico, há de se observar as variações do contexto fático, ou seja, uma norma pode ser superada na medida em que sua aplicação ao caso concreto seja só aparente, pois há outra norma que, de forma mais razoável, deve prevalecer a partir de um critério de bom senso. Nessa perspectiva,

Rafael Carvalho Rezende Oliveira ensina:

É inadmissível a fundamentação da atuação estatal em um abstrato e indecifrável interesse público (“razões de estado”), típico de atuações arbitrárias. A juridicidade dos atos estatais deve ser auferida à luz da ordem jurídica, notadamente dos princípios norteadores da atividade administrativa e dos direitos fundamentais (Oliveira, 2024, p. 46).

Dessa maneira, o princípio da supremacia do interesse público precisa ser compreendido como o resultado de sua interação com outros princípios e outras regras. Porém, não deve ser esquecida a relação de prioridade típica que fundamenta todo ato administrativo, a qual deve ser em prol do interesse público.

Portanto, mesmo que o princípio em análise tivesse sua nomenclatura mudada para simplesmente “princípio do interesse público”, ainda assim restaria como decorrência lógica, a imposição de uma supremacia de um interesse (o público), sobre outro interesse (o privado). Dessa maneira, qualquer conteúdo que possa ser atribuído a um “princípio do interesse público” seria inútil para regular as relações com o interesse privado dentro do contexto do exercício do poder de polícia se extirpada a ideia de supremacia, que é justamente a proposição que justifica sua existência. Sem essa conotação de supremacia, o princípio torna-se irrelevante como norte do Direito Administrativo e, conseqüentemente, como fundamento para o poder de polícia da Administração Pública.

Diante do exposto acima, percebe-se que o interesse público é dotado de supremacia por força de seu regime peculiar e independe da titularidade de qualquer direito subjetivo a ele vinculado para que prevaleça, pois a supremacia do interesse público fundamenta-se no direito objetivo. Com isso, é essencial que o interesse público deva ser manifestado dentro do regime jurídico de Direito Público, situação em que estará em condição de prevalência sobre o interesse particular. Dessa forma, uma visão do princípio da supremacia que possibilite ao Estado agir de forma desproporcional só seria válida dentro de um regime ditatorial, ou seja, deve ser descartado qualquer entendimento sobre o princípio da supremacia que permita o Estado ameaçar, constranger ou torturar os cidadãos, tendo em vista que não há interesse público em caso de abuso no exercício do poder de polícia, mas sim uma anomalia jurídica passível de nulidade. Nesse sentido, Matheus Carvalho declara que:

É oportuno mencionar, ainda, que essas prerrogativas do interesse público sobre o privado não são manipuladas ao bel prazer da Administração, pois, na verdade, esta não possui um Poder puro e simples, mas um Poder-dever para bem desempenhar

sua função que é administrar de forma a satisfazer as necessidades da coletividade (Carvalho, 2024, p. 70).

Diante disso, constata-se que, em hipótese alguma, o princípio da supremacia do interesse público pode ser utilizado como argumento de atos administrativos arbitrários. Para tanto, existem limites ao exercício do poder de polícia, os quais serão objeto de análise no próximo capítulo do presente trabalho.

4 O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

4.1 Critérios de ponderação em casos de colisão

A Constituição Federal de 1988 estabelece garantias aos cidadãos e ao exercício regular dos direitos individuais, mas veda o uso indiscriminado deles, especialmente quando entram em conflito com o interesse público. Surge então o poder de polícia como uma espécie de prerrogativa conferida à Administração Pública em prol do bem comum, quando este for mais relevante que o interesse particular, em caso de conflito entre eles. No tocante a isso, José dos Santos Carvalho Filho discorre “Quando o Poder Público interfere na órbita do interesse privado para salvaguardar o interesse público, restringindo direitos individuais, atua no exercício do poder de polícia” (Carvalho Filho, 2024, p. 65).

O Poder Legislativo edita leis que validam o poder de polícia, com o objetivo de limitar as ações inadequadas de cidadãos no exercício dos direitos individuais. Dessa forma, a Administração Pública controla e fiscaliza os atos dos cidadãos perante tais leis. Nesse sentido amplo no conceito de poder de polícia, dar-se enfoque a função do Poder Legislativo, visto que somente as leis podem delimitar os direitos individuais, abrangendo-os ou reduzindo o seu conteúdo.

Ademais, a atuação infralegal, caracterizadora da atividade administrativa, deve ser realizada dentro de uma estrutura e regime hierárquico que torne viável o convívio entre o gozo dos direitos individuais e o zelo pelo interesse coletivo. O interesse coletivo nada mais é do que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, é a conjugação do interesse dos particulares enquanto integrantes da sociedade. Por isso, o Estado deve ter no interesse público a sua maior preocupação.

No contexto atual, percebe-se a existência de duas vertentes na atuação governamental, a qual tenta satisfazer tanto o interesse estatal quanto o interesse particular, tendo em vista o dever de garantir a harmonização e a efetivação nas relações sociais dos valores previstos na Constituição Federal. Colaborando com esse raciocínio, Patrícia Baptista afirma:

A grande mudança provocada pela constitucionalização da Administração Pública vem sendo a agregação ao direito administrativo das preocupações materiais e não meramente organizatórias dos novos textos constitucionais. Neste processo – que a doutrina tem chamado de filtragem constitucional-, é fundamental a influência da nova principiologia constitucional, que realça, dentre outros, valores como a democracia, a moralidade e a dignidade da pessoa humana, forçando o direito

administrativo a se voltar para os problemas da existência, individual e coletiva, dos cidadãos (Baptista, 2003, p. 89).

Nessa perspectiva, torna-se necessária a criação de critérios claros e determinantes que respeitem o núcleo central do dispositivo constitucional vigente, qual seja: os direitos fundamentais da pessoa humana. Dessa forma, o equilíbrio interno entre o interesse público e o interesse privado no sistema normativo é fator essencial para uma aplicação harmônica e justa do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado no caso concreto. Nesse sentido, Marçal Justen Filho leciona que:

Portanto, não existe fundamento jurídico para afirmar que eventuais conflitos entre titulares de posições jurídicas contrapostas poderiam ser solucionadas mediante uma solução abstrata e teórica, consistente na afirmação absoluta e ilimitada da preponderância de um sobre o outro. Toda e qualquer controvérsia tem de ser composta em vista das circunstâncias concretas, mediante a aplicação das regras e dos princípios consagrados pela ordem jurídica (Justen Filho, 2012, p. 115-116).

Portanto, nota-se que o interesse público deve ser encontrado nos termos de um sistema constitucional positivo e soberano, cujo caráter socio interventor precisa conviver em um equilíbrio complexo com direitos subjetivos. Com isso, o atual conceito de interesse público não se confunde com a noção incipiente característica da filosofia política liberal-revolucionária, ligada à vontade geral do povo, nem mesmo equivale ao interesse geral inserido no contexto de serviço público. Confirmando essa flexibilidade dentro do conceito de interesse público, Rafael Carvalho Rezende Oliveira afirma:

Portanto, não existe um interesse público único, estático e abstrato, mas sim finalidades públicas normativamente elencadas que não estão necessariamente em confronto com os interesses privados [...] o que reforça a ideia de que a atuação estatal deve sempre estar apoiada em finalidades públicas, não egoístas, estabelecidas no ordenamento jurídico (Oliveira, 2024, p. 47).

Diante disso, percebe-se que o interesse público retrata um conceito jurídico indeterminado. Porém, o fato de o conceito de interesse público ser vago não afasta a possibilidade de significação no caso concreto, tendo em vista que grande parte da imprecisão sobre o interesse público deve desaparecer quando contextualizada. Nesse sentido, Marçal Justen Filho afirma:

O critério da supremacia do interesse público não permite resolver de modo satisfatório os conflitos, nem fornece um fundamento consistente para as decisões administrativas. Mais ainda, a determinação do interesse a prevalecer e a extensão

dessa prevalência dependem sempre da avaliação do caso concreto (Justen Filho, 2012, p. 124).

Essa indeterminação no conceito de interesse público é típica de um Estado Democrático de Direito na medida em que seria muito difícil estabelecer o sentido de um interesse comum em sociedades que pressuponham a adoção de um direito racional e de um regime democrático. Colaborando com esse entendimento, Rafael Carvalho Rezende Oliveira diz:

Nunca existiram um único “interesse público” tampouco um interesse privado, concebidos abstratamente e de forma cerrada. Muito ao contrário, em uma sociedade pluralista, existem diversos interesses públicos e privados em constante conexão, de modo que, naturalmente, poderão emergir eventuais conflitos entre interesses considerados públicos [...], entre interesses denominados privados [...] e entre interesses públicos e privados (Oliveira, 2024, p. 46).

Diante do exposto, conclui-se que a abstração de um conceito não é critério para o não estabelecimento de seu caráter jurídico-normativo.

Hodiernamente, ainda predomina a doutrina de valorização do interesse público, seja como oposição aos excessos da Administração Pública, seja como meio jurídico de equilíbrio entre liberdades, direitos individuais e bem comum. Este equilíbrio será realizado nos contornos internos da atividade administrativa. Dentro desse contexto, o princípio da supremacia do interesse público, nos termos em que dispõe o sistema constitucional brasileiro, contesta uma atuação estatal meramente acessória. Dessa forma, o princípio é visto como uma manifestação clara de atribuir ao Estado o dever primordial de promoção dos objetivos republicanos presentes na Constituição Federal. Nesse aspecto, Celso Antônio Bandeira de Mello defende: “Todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração” (Mello, 2024, p. 52).

A preferência pelo interesse público também é justificada na medida em que funciona como um instrumento que possibilita o alcance dos objetivos estipulados em um Estado Democrático de Direito. A partir desse entendimento, a supremacia do interesse público é justificada como um pré-requisito para a convivência social. Corroborando com esse raciocínio, Matheus Carvalho ensina:

Considera-se a supremacia do interesse público uma pedra fundamental na noção de Estado organizado, sendo relevante para a formação de qualquer estrutura organizacional de poder público, como condição de convívio social no bojo da sociedade organizada (Carvalho, 2024, p. 68).

Por outro lado, é de interesse da coletividade que os interesses privados sejam garantidos pelo Estado e o processo formal de garantia de um direito privado será sempre de interesse público. Nesse contexto, dentro de um eventual conflito de interesses, existe uma possibilidade de que o interesse privado prevaleça diante do sopesamento dos bens jurídicos em questão. Contudo, há de se ressaltar que, mesmo diante desses casos, a decisão do agente estatal estará fundada no interesse público. Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira explica:

O conceito de interesse público não necessariamente se opõe ao de interesse privado. A aproximação entre Estado e sociedade demonstra bem isso, notadamente quando se verifica que a atuação do Poder Público deve pautar-se pela defesa e promoção dos direitos fundamentais e, obviamente, pelo respeito à dignidade humana. A promoção estatal dos direitos fundamentais representa a satisfação das finalidades públicas estabelecidas pela própria Constituição (Oliveira, 2024, p. 46).

A partir dessa acepção, conclui-se que qualquer decisão válida do administrador público, seria de interesse público ao final do processo hermenêutico.

4.2 Extensão dos limites ao exercício do poder de polícia

O fenômeno da globalização concorreu para que a Administração Pública sofresse uma transformação passando a ser questionado o exercício absoluto do poder de polícia. Visando uma melhor compreensão sobre o tema é conveniente trazer à tona o conceito clássico de poder de polícia formulado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a qual diz que: “Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança” (Di Pietro, 2024, p. 133).

Em consonância à essa transformação, o Estado brasileiro voltou os seus esforços para o atendimento das demandas sociais e, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu um avanço considerável na esfera da garantia e proteção aos direitos fundamentais. Dessa forma, é reprovável qualquer intenção de retroceder aos ideais estatais de soberania da autoridade governante dotada de um poder ilimitado.

Nesse contexto, o Estado, ao utilizar o poder que lhe é concedido pelos particulares, não busca a mera subordinação de comportamentos, senão uma satisfação de interesses. Dentro de um Estado Democrático de Direito, a titularidade da soberania democrática não se confunde com o seu exercício já que os titulares efetivos tendem a confiar aos governantes o seu exercício. Nesse contexto, deve ser buscado um equilíbrio entre o exercício dos direitos

individuais do cidadão e o interesse coletivo que se pretende proteger. No tocante a isso, Hely Lopes Meirelles afirmava: “Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República” (Meirelles, 2025, p. 137).

Dentro de um cenário de proteção aos direitos fundamentais, o Estado passa a defender os interesses individuais. Assim, quando o Estado polícia o comportamento dos indivíduos encontra limites nos próprios direitos fundamentais, conferidos pela Constituição ou pela lei. Tais limites impedem atos arbitrários dos agentes estatais, os quais podem ser responsabilizados pelos seus atos que ocasionem danos aos administrados. Dessa forma, os direitos individuais funcionam como garantia aos administrados contra atos de outros particulares e também contra atos da própria Administração Pública.

Em contrapartida, a função administrativa também impõe a observância do interesse público como expressão dos interesses da coletividade e isso implica na sua indisponibilidade, bem como na exigibilidade de atos que melhor atendam à gestão dos interesses de toda a sociedade. Nessa perspectiva, haverá situações especiais em que o poder público poderá impor restrições aos direitos e liberdades individuais, porém de forma temporária, analisando-se, no caso concreto, qual interesse irá prevalecer e qual sacrifício deverá ser realizado, sempre observando à proporcionalidade e à razoabilidade. Em consonância ao tema, Odete Medauar indica:

O poder de polícia pode acarretar disciplina e restrições ao exercício de um direito fundamental, em benefício do interesse público. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de direitos fundamentais configura limite ao poder de polícia - os direitos fundamentais não podem ser suprimidos (Medauar, 2009, p. 348).

Portanto, para que haja validação na intervenção do Estado nos direitos fundamentais dos cidadãos, faz-se necessária a presença da razão que sempre deve nortear a atuação dos administradores públicos, qual seja, o interesse da coletividade. Dessa forma, para cada uma das restrições aos direitos individuais existe um poder de polícia equivalente e correspondente com o objetivo de impor a obediência e torná-la efetiva. Por isso, as liberdades individuais encontram limitações e estão condicionadas ao bem-estar da sociedade como um todo.

A finalidade da intervenção através do poder de polícia está na proteção dos interesses coletivos. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles afirma “A razão do poder de polícia é o interesse social e o seu fundamento

está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades” (Meirelles, 2025, p. 136). Em razão disso, nota-se que a prerrogativa do poder de polícia se fundamenta na supremacia que possui a Administração Pública. No entanto, não há autorização constitucional para a autoridade pública, sob a invocação do poder de polícia, desconsiderar as liberdades públicas ou desrespeitar os direitos fundamentais do indivíduo que estão resguardados pela Constituição Federal. Isso se deve pelo fato de que a origem do poder de polícia se destina exatamente a possibilitar a consolidação do Estado Democrático de Direito. De maneira que a polícia começa a ser enxergada como uma função da Administração Pública, para manter o equilíbrio e a convivência saudável entre os administrados e preservar a ordem pública, econômica e social. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles indica:

O poder de polícia, em seu sentido amplo, compreende um sistema total de regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública senão também estabelecer para a vida de relações dos cidadãos aquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança que se supõem necessárias para evitar conflito de direitos e para garantir a cada um o gozo ininterrupto de seu próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito dos demais (Meirelles, 2025, p. 135).

Por isso, o poder de polícia não pode ser exercido a bel prazer, ele deve estar relacionado a determinado dever, ou seja, faz-se necessário que tenha uma finalidade específica.

O poder de polícia, assim como qualquer outro poder que o povo atribua ao Estado, está sujeito a limitações que condicionam a sua atividade. Dessa forma, o poder de polícia, em prol do interesse público e do bem-estar social, deve ser exercido em consonância com a legislação constitucional e infraconstitucional, a fim de evitar abusos por parte do Poder Público. Portanto, a Administração Pública está sujeita a certos limites no exercício do poder de polícia.

Como visto anteriormente no presente trabalho, dentro de um Estado Democrático de Direito não há de se aceitar a discricionariedade total nas atividades administrativas. Assim, não é atribuído ao poder de polícia um caráter eminentemente discricionário. A discricionariedade, presente no exercício do poder de polícia, estará submissa aos ditames legais e conformada aos princípios que regem a atividade administrativa, ensejando, nos casos de desvio ou abuso de poder, a interferência jurisdicional provocada pela parte que possua a pretensão de tutelar seus interesses violados.

Nesses casos onde o exercício do poder de polícia vem a exorbitar os parâmetros

essenciais da composição dos direitos, entrará em cena o princípio do controle jurisdicional, materializado na tutela auferida pelos juízes e tribunais. Dessa forma, qualquer medida administrativa tida como desnecessária, deve ser sanada por tutela jurisdicional, desde que fique comprovado que se poderia alcançar o fim colimado por outros meios menos gravosos, ou quando mostrou-se inadequada, visto que não serviu para alcançar efetivamente a satisfação do interesse público, ou ainda a medida administrativa mostrou-se pouco vantajosa, ao se avaliar a grandeza do prejuízo que ela pode causar frente à insignificância do benefício para a coletividade.

Com isso, conclui-se que devem ser elencados os princípios da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e do controle jurisdicional como limites ao exercício do poder de polícia.

Na busca para que sejam alcançados os interesses da coletividade, o uso do poder de polícia é considerado prerrogativa da autoridade pública para atingir aquele fim. Esse poder de polícia é um ato do Poder Público e, como todo ato administrativo, deve atender determinados requisitos para que seja considerado válido, ou seja, sem a presença de algum desses elementos o exercício do ato administrativo será considerado abuso de poder. Portanto, torna-se essencial a análise dos elementos do ato administrativo, quais sejam: a finalidade, a competência, a forma, o motivo e o objeto, pois a obrigatoriedade da presença desses elementos serve como limite ao exercício do poder de polícia.

A Administração Pública, ao praticar atos de restrição de direitos do administrado, deve buscar sempre alcançar o bem comum, ou seja, o interesse público. Ao tratar sobre o ato administrativo, Odete Medauar leciona: “O interesse público é a meta a ser atingida mediante o ato administrativo” (Medauar, 2009, p. 142). Dessa forma, a finalidade do ato administrativo sempre será vinculada e o exercício do poder de polícia visará sempre o interesse público. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma:

Em sentido amplo, a finalidade corresponde à consecução de um resultado de interesse público; nesse sentido, se diz que o ato administrativo tem que ter finalidade pública. Em sentido restrito, finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido, se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente (Di Pietro, 2024, p. 216).

Portanto, conclui-se que o ato administrativo que não objetiva um interesse público e que esteja direcionado por um interesse privado é nulo por desvio de finalidade, em razão de passar de uma finalidade de interesse geral para uma finalidade de interesse particular. Sobre

o assunto, José dos Santos Carvalho Filho diz:

Finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público. Realmente não se pode conceber que o administrador, como gestor de bens e interesses da coletividade, possa estar voltado a interesses privados. O intuito de sua atividade deve ser o bem comum, o atendimento aos reclamos da comunidade, porque essa de fato é a sua função (Carvalho Filho, 2024, p. 104).

A competência para a prática do ato administrativo diz respeito à delimitação das atribuições conferidas ao agente público que realiza o ato. Sobre a competência administrativa, Hely Lopes Meirelles afirma:

Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. Como a competência para cada ato resulta da lei e por ela é delimitada, o ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder legal para manifestar a vontade da Administração (Meirelles, 2025, p. 152).

Assim, no exercício do poder de polícia, o agente estatal terá competência quando possuir autorização legal para praticar o ato de restrição. Dessa forma, o desvio de competência ocorrerá se por acaso um agente público, que não tenha o poder específico concedido por lei, desempenhe determinado ato de polícia. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina: “Para a prática do ato administrativo a competência é a condição primeira de sua validade. Nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo” (Meirelles, 2025, p. 152). Sobre o tema da capacidade é importante ressaltar que o agente competente não é o mesmo que agente capaz, sendo que o agente competente pressupõe a existência do agente capaz. No tocante a isso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro declara: “No direito administrativo não basta a capacidade; é necessário também que o sujeito tenha competência” (Di Pietro, 2024, p. 210).

A forma, como elemento do ato do Poder Público, é essencial e de extrema relevância, visto que é o modo como o ato administrativo será apresentado. No exercício do poder de polícia, a Administração Pública deve sempre atuar em obediência à forma do ato praticado. Corrobora com esse pensamento as palavras de Hely Lopes Meirelles, o qual diz: “Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente” (Meirelles, 2025, p. 153). Mesmo que existam hipóteses em que a lei estipule mais de uma maneira de praticar o ato administrativo e, dessa forma, conceda certa margem

de discricionariedade. A atuação do agente público deve ser sempre restrita ao que a legislação preconiza, não podendo o mesmo escolher outras formas para praticar o ato, senão aquelas expressamente previstas em lei.

Diante do exposto, nota-se que a importância de se observar a forma do ato administrativo está no fato de que através dela se fiscaliza a validade do ato, o qual será considerado inválido se não for respeitada a forma apontada pela lei como sendo a adequada. Dessa forma, resta claro à limitação ao exercício do poder de polícia através da forma do ato administrativo.

A obrigação de motivar o ato administrativo pode ser de forma vinculada ou discricionária, a depender da previsão do ato em questão. Na forma vinculada, o agente público poderá praticar o ato administrativo se houver ocorrida a circunstância prevista e descrita na lei. Já na forma discricionária, quando a legislação nada prevê, existirá uma margem de discricionariedade para o agente escolher o motivo que justificará a realização do ato administrativo. De qualquer maneira, o motivo, como requisito de validade do ato administrativo, deve ser obrigatoriamente observado. No tocante a isso, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma: “Os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato” (Mello, 2024, p. 321). Dentro dessa perspectiva, se os motivos forem inexistentes, implicarão na nulidade do ato administrativo.

Portanto, conclui-se que a indicação do motivo para o exercício do ato de polícia, com a devida fundamentação, é condição de validade do ato administrativo, devendo ser observado pela Administração Pública, mesmo que não haja previsão legal específica para a adoção da medida de polícia pertinente, sob pena de nulidade.

O objeto é o efeito imediato pretendido pelo ato do agente da Administração Pública. Odete Medauar traz a seguinte definição sobre o objeto como elemento do ato administrativo: “Significa o efeito prático pretendido com a edição do ato administrativo ou a modificação por ele trazida ao ordenamento jurídico” (Medauar, 2009, p. 140). O objeto do ato administrativo deve obrigatoriamente ser lícito, possível, certo e moral. Sendo o ato administrativo praticado de forma ilegal, imoral, impossível de ocorrer no mundo fático ou jurídico, incerto ou até impossível de ser determinado, será considerado nulo e ineficaz.

Como uma última observação sobre os elementos do ato administrado como limite ao exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública, é importante ressaltar

que, nos casos específicos em que a lei prevê o objeto do ato administrativo, deve o agente estatal praticá-lo observando à razoabilidade e à proporcionalidade, mesmo quando inexistir previsão em lei.

A fim de que essas situações não ocorram, o poder estatal deve buscar a harmonização das demandas entre a Administração Pública e seus administrados, garantindo o bem-estar de toda a sociedade. Em alguns casos, nessa tentativa de harmonização, ao priorizar a necessidade estatal em detrimento da tutela de alguns direitos fundamentais, a Administração Pública poderá cometer algum tipo de abuso de poder.

Diante dessa possibilidade de uso irregular do poder de polícia, faz-se necessária a criação de mecanismos de controle que impeçam atitudes lesivas aos direitos fundamentais por parte dos agentes da Administração Pública, conforme abordaremos no próximo tópico.

4.3 Mecanismos de controle do poder de polícia

O poder de polícia, enquanto atributo exercido por seres humanos, está sujeito à falibilidade, ou seja, ao erro. Por isso, os mecanismos de controle impostos ao exercício do poder de polícia desempenham um papel importante na garantia de que a atuação da Administração Pública esteja em conformidade com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Toda e qualquer atribuição de poder, gera a possibilidade de abuso de poder por parte do seu titular, o qual pode fazer transcender o seu interesse particular em detrimento do interesse público. O abuso pode vir à tona também quando o agente estatal não expõe os motivos de suas ações ou apresenta justificativas incompatíveis com as ações tomadas. Da mesma maneira, consiste em erro no exercício do poder de polícia, o desvio de finalidade durante a aplicação desse poder e isso ocorrerá quando um agente estatal age ou toma decisões que estão em desacordo com os objetivos definidos pela Constituição Federal para a Administração Pública. Ensinando sobre essas atitudes lesivas praticadas pelo agente público, Celso Antônio Bandeira de Mello diz:

Ocorre desvio de poder, e, portanto, invalidade quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Há, em consequência, um mau uso da competência que o agente possui para praticar atos administrativos, traduzido na busca de uma finalidade que simplesmente não pode ser buscada ou, quando possa, não pode sê-lo através do ato utilizado (Mello, 2024, p. 322).

Dessa forma, constata-se que o abuso de poder constitui uma espécie de ilegalidade e, por conseguinte, estará sujeito a alguns mecanismos de controle. Nesse sentido, a

Constituição de um Estado Democrático de Direito impõe uma limitação à atividade interventiva do Estado na esfera particular. Assim, as formas de controle do poder de polícia deverão ser compatíveis com a nova leitura constitucional.

Portanto, com o objetivo de corrigir e ajustar os atos administrativos praticados em desconformidade com a lei, é que se faz possível e necessário o controle do poder de polícia, o qual pode ser exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, como também pela própria Administração Pública, no exercício da autotutela.

A fiscalização e a revisão das condutas da Administração Pública consistem em um direito do cidadão e em dever do Estado. Assim, o controle administrativo será exercido no âmbito da própria Administração Pública em relação às condutas praticadas por seus agentes. Esse controle decorre do poder de autotutela, princípio inerente ao regime jurídico administrativo, o qual possibilita que a Administração reveja seus atos quando forem considerados ilegais, inconvenientes ou inoportunos. Dessa maneira, o controle de mérito é exercido pela própria Administração Pública e substanciado pelo supracitado princípio da autotutela. No tocante a isso, Fernanda Marinela de Sousa Santos diz: “O princípio da autotutela estabelece que a Administração pode controlar os seus próprios atos, seja para anulá-los, quando ilegais ou revogá-los, quando inconvenientes ou inoportunos, independente de revisão pelo Poder Judiciário (Marinela, 2013, p. 63).

Essa possibilidade de a Administração Pública anular seus atos, quando ilegais, ou revoga-los, quando não mais existir conveniência ou oportunidade é entendimento sedimentado na Suprema Corte. Como pode ser observado na redação da seguinte súmula:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Brasil, STF, súmula n. 473).

O controle administrativo também pode ser iniciado mediante provocação dos administrados. Além do controle por iniciativa do próprio órgão da Administração, o chamado controle *ex officio*. Assim, podem ser citados como meios de controle administrativo: a fiscalização hierárquica, a supervisão ministerial, o direito de petição e o processo administrativo.

A fiscalização hierárquica deriva da hierarquia inerente à Administração Pública, onde órgãos de posição superior, dentro de uma estrutura organizacional, podem e devem fiscalizar, corrigir e ordenar os atos de polícia de seus subordinados, ou seja, a fiscalização

hierárquica é exercida dentro da própria Administração, através de órgãos superiores sobre o poder de polícia manifestado pelos órgãos inferiores.

A supervisão ministerial deriva do controle finalístico que deve a Administração Direta exercer sobre as entidades da Administração Indireta. Em outras palavras, a supervisão ministerial consiste no controle do atendimento das finalidades para que foram criadas as entidades da Administração Indireta, exercida pelos órgãos a que estejam vinculadas.

O direito de petição é uma forma de controle administrativo de provocação dos administrados, os quais possuem o direito de cobrar da Administração Pública a conduta correta durante o exercício do poder de polícia. Esse direito é previsto na Constituição Federal em seu artigo 5º, mais precisamente no inciso XXXIV, o qual confere a todos os cidadãos a possibilidade de formular uma petição destinada a qualquer autoridade pública, objetivando uma resposta contra ilegalidade ou abuso de poder.

O processo administrativo consiste numa sucessão de atos concatenados, cujo objetivo maior é verificar a legalidade, a validade e a eficácia de uma conduta praticada pelo agente estatal. Neste mecanismo de controle, encontram-se também os recursos administrativos, os quais trazem a possibilidade de a Administração Pública reexaminar suas decisões internas. Convém ainda mencionar que todo o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal é regulado pela Lei nº 9.784/1999.

Por todos esses mecanismos citados, conclui-se que o controle administrativo pode ser exercido de forma prévia, concomitante ou posterior à realização do ato controlado. Além disso, todos esses importantes mecanismos de controle do poder de polícia resultam em uma gestão mais responsável da coisa pública.

Dessa forma, o controle pode ser entendido como uma função administrativa. Pois, nesse cenário, o controle do poder de polícia é capaz de medir e avaliar o desempenho da Administração Pública, possibilitando a adoção de medidas corretivas, caso alguma falha seja identificada. Nesse sentido, é importante salientar que o controle interno da Administração Pública tem como principais finalidades a comprovação da legalidade do ato e a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência.

No que diz respeito ao controle externo, existe o controle exercido no âmbito do Poder Legislativo sobre a atividade administrativa. Esse controle decorre de dispositivos constitucionais específicos, que atribuem ao Congresso Nacional e seus órgãos auxiliares a tarefa de controlar politicamente a atividade administrativa, bem como controlar

financeiramente os gastos públicos.

O fundamento maior da possibilidade de controle inerente ao Poder Legislativo é representado pelo entendimento de que essa esfera de Poder consiste na materialização da vontade popular, considerados os representantes do povo, de forma que se faz necessária a outorga dessa função específica de fiscalização da atuação administrativa. Dessa maneira, reconhece-se a importância do controle legislativo, visto que lida de forma direta com os gastos públicos da Administração, fiscalizando a conformidade na aplicação dos recursos financeiros com a finalidade maior, a saber: o interesse público.

O controle legislativo pode ser realizado de forma direta, nos casos em que o próprio parlamento manifesta a fiscalização, revisão e correção dos atos e dos contratos administrativos ou o controle pode ser exercido de forma indireta, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Esses órgãos possuem a competência para executar a fiscalização e o julgamento das contas de administradores públicos, sejam eles da Administração Direta, Indireta ou de entidades privadas que recebam recursos públicos.

O controle do poder de polícia pelos tribunais é realizado através de várias instituições e mecanismos que garantam a legalidade e a adequação dos atos administrativos. Com o objetivo de assegurar uma maior efetividade a esse controle, o ordenamento jurídico brasileiro adotou o modelo de jurisdição *una*. Dessa forma, a decisão administrativa sempre poderá ser revista pelo Poder Judiciário, visto que o fenômeno da preclusão administrativa não torna a decisão imutável pelo órgão jurisdicional. Além do que, o controle do poder de polícia também poderá ser exercido pelo órgão jurisdicional, sem que tenha sido esgotada a seara administrativa. Nesse sentido, é garantido pelo texto constitucional: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988, título II, art. 5º, inc. XXXV).

Com isso, os tribunais possuem o poder-dever de resguardar os direitos fundamentais contra ações abusivas ocasionadas pelo exercício irregular do poder de polícia. Essa proteção pode ser refletida através de ordens judiciais, como por exemplo o mandado de segurança, o qual serve para prevenir ou corrigir abusos, garantindo que os cidadãos sejam protegidos de eventuais excessos. Outro instrumento judicial disponível para os cidadãos se protegerem de atos administrativos abusivos é o *Habeas Corpus*. Esse remédio constitucional garante o direito do cidadão contra qualquer forma de restrição ilegal ou abuso de poder que ameace a sua liberdade de locomoção. Nessa seara, o C.P.P prevê: “Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar na iminência de sofrer violência ou coação ilegal na sua liberdade

de ir e vir, salvo nos casos de punição disciplinar” (Brasil, 1941, capítulo X, art. 647).

Os tribunais também têm a responsabilidade de examinar minuciosamente os atos oriundos do exercício do poder de polícia para garantir que estejam de acordo com a legislação vigente. Isso reúne a verificação de que se o ato foi realizado por um agente competente, se o procedimento adotado seguiu à previsão legal e se cumpriu a finalidade estabelecida em lei.

Existe uma divergência doutrinária no tocante aos limites desse controle exercido pelo Poder Judiciário. O entendimento dominante na doutrina e na jurisprudência é o de que os atos administrativos são passíveis apenas do controle de legalidade por parte do Poder Judiciário. Segundo essa corrente doutrinária, não caberia ao Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo, mas tão somente observar os aspectos formais do ato, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes.

Porém, outra corrente doutrinária entende que, embora o controle judicial geralmente não se estenda ao mérito dos atos discricionários do exercício do poder de polícia, os tribunais poderão intervir em casos de abuso de poder ou de desvio de finalidade. Dessa feita, o controle jurisdicional será exercido quando forem identificadas ações que fujam das suas finalidades originais.

Apesar dessa divergência doutrinária, há de se observar que alguns atos discricionários decorrentes do exercício do poder de polícia podem ocasionar controvérsias na relação Estado-administrados, tornando-a insuportável, principalmente se não houver a possibilidade de alguma espécie de controle sobre esse ato discricionário. Nesse cenário, faz-se necessário um aprofundamento na análise sobre o controle judicial dos atos discricionários decorrentes do poder de polícia e sobre a intangibilidade do mérito administrativo dos referidos atos.

O atual Direito Administrativo revela uma preocupação com o pleno exercício dos direitos fundamentais e não apenas com o alcance da finalidade legal dos atos administrativos. Para que isso ocorra, será necessário um maior controle no tocante à discricionariedade dos atos de polícia por parte da Administração Pública. Pois, não seria seguro para o Estado Democrático de Direito possibilitar que as decisões administrativas meritórias fossem objeto de controle apenas da própria Administração Pública.

Por essa razão, é necessário que, em alguns casos, o Poder Judiciário vá além do controle de legalidade do ato administrativo e analise a conformidade do ato com o exercício

dos direitos fundamentais, indicando com isso o caminho a ser percorrido pela própria Administração Pública quando da reedição do ato. Dessa forma, haverá um maior aprofundamento da revisão jurisdicional diante das razões de conveniência e oportunidade propostas pela Administração Pública, a fim de que sejam implementados os direitos fundamentais dentro da sociedade. Sobre isso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona:

A interferência do Judiciário vai ganhando adeptos, sob alguns argumentos pretensamente extraídos da Constituição: alega-se que, ao interferir em políticas públicas, o Judiciário não está invadindo matéria de competência dos outros Poderes do Estado, nem a discricionariedade que lhes é própria, porque está fazendo o seu papel de intérprete da Constituição. Ele está garantindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais ou o mínimo existencial indispensável para a dignidade da pessoa humana (Di Pietro, 2024, p. 838).

Logo, a medida em que o exercício do poder de polícia, por meio da discricionariedade, se revelar mais ameaçador no tocante à realização dos direitos fundamentais, maior será o controle judicial ao qual ele estará submetido. No tocante a isso, Gustavo Binenbojm defende que; “O controle judicial será tendencialmente mais denso quanto maior for (ou puder ser) o grau de restrição imposto pela atuação administrativa discricionária sobre os direitos fundamentais” (Binenbojm, 2008, p. 18).

Diante do exposto acima, conclui-se que o próprio mérito administrativo deverá se compatibilizar com os preceitos contidos na Constituição Federal. Isso porque a discricionariedade não pode ser confundida com arbitrariedade, devendo, portanto, existir mecanismos de controle afim de que isso seja coibido. Portanto, o juízo de oportunidade e conveniência deverá alinhar-se com o interesse público. Assim também devem ser buscadas diretrizes a serem seguidas pelo Poder Judiciário quando exercer o controle dos atos da Administração Pública, afim de que não surja qualquer conflito perante a separação dos poderes.

Com isso, apesar de o poder de polícia gozar de certa discricionariedade em suas ações, é fundamental ressaltar que essa discricionariedade encontra limites legais e também estará sujeita a análise judicial para assegurar que esses limites sejam respeitados. Assim, é importante frisar que não se faz correta a concessão de um determinado poder sem parâmetros objetivos para o seu exercício e sem a possibilidade de controle na esfera judicial. Dessa forma, o poder de polícia deverá observar os princípios e as normas do nosso ordenamento jurídico, para que o seu exercício não aconteça de forma abusiva ou lesiva.

Assim, a Constituição Federal impôs limites à atuação estatal. Pelo fato de que não seria razoável que o exercício do poder de polícia ocorresse de forma arbitrária ou autoritária, pois isso iria de encontro ao ideal democrático tão presente no texto constitucional. Desta feita, a proteção aos direitos fundamentais do cidadão passou a ser o fundamento maior do regime a que está submetida à Administração Pública, gerando para esta a obrigação de agir em estreita conformidade com o núcleo essencial dos direitos humanos positivados na Carta Magna.

Portanto, conclui-se que o controle do poder de polícia é um instrumento da democracia, onde a sociedade recebe o direito e o dever de exigir o exercício do poder de polícia em consonância com as necessidades públicas. Logo, a medida em que maiores poderes são concedidos ao administrador público, maiores deverão ser os seus instrumentos de controle. Porém, convém ressaltar que esses mecanismos de controle deverão ser traçados a cada dia, visto que não se exaurem dentre os trazidos pelo presente trabalho.

5 CONCLUSÃO

Foi observado ao longo do presente trabalho que os modelos de Estado foram sendo substituídos conforme as necessidades sociais presentes em determinados momentos históricos. Dessa forma, o Estado Liberal sucedeu o Estado Absolutista em um contexto onde a liberdade individual correspondia ao bem mais precioso da sociedade em oposição ao excesso de poder exercido pelos monarcas no período anterior. Posto isso, esse modelo exigia o distanciamento do Estado e da sociedade, de modo a garantir a ampla liberdade aos cidadãos.

Posteriormente, houve o declínio do modelo de Estado Liberal, o que abriu espaço para o surgimento do Estado Social. Esse novo modelo exigia como finalidade prestações positivas por parte do Estado em favor dos indivíduos, com vistas a assegurar-lhes uma vida digna.

Atualmente, o Estado é pluralista e deve gerenciar diversos interesses conflitantes durante a realização dos atos administrativos. Por isso, o modelo presente no Estado Democrático de Direito impõe limites ao exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública.

A doutrina administrativista há muito tempo reconhece a necessidade de limites ao exercício do poder de polícia. Essa preocupação com os limites para o exercício dessa função se justifica pelo fato de que o poder de polícia implica em limitações ao pleno gozo dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A doutrina é unânime ao afirmar que os direitos fundamentais somente poderão ser restringidos se assim justificar, razoavelmente, o interesse coletivo. Dessa forma, a principal limitação ao exercício do poder de polícia seria a necessidade de o mesmo ser utilizado na devida proporção em que a proteção do interesse social justificasse.

Porém, essa exigência de proporcionalidade no exercício do poder de polícia e a fixação de limites a essa função estatal apontam para uma gradual mudança na relação entre o interesse público e os direitos individuais dos administrados, especialmente considerando as transformações da figura do Estado sofridas nos últimos séculos.

Genericamente, o poder de polícia sempre foi considerado como um poder do Estado de limitar a liberdade dos cidadãos em prol do interesse público. Nesse sentido, o poder de polícia era visto como decorrente de uma atuação negativa da Administração Pública. Assim,

o conceito clássico do poder de polícia possuía como características principais a limitação administrativa à liberdade individual e ser fundamentado na supremacia do interesse público.

Todavia, essa definição clássica do poder de polícia revela a existência de um poder eminentemente repressivo do Estado contra os administrados, ainda que em benefício de um interesse abstratamente coletivo, o qual pode entrar em conflito com os direitos fundamentais. As características do conceito tradicional do poder de polícia precisam ser avaliadas dentro do contexto do atual Estado Democrático de Direito.

Faz-se necessário desvincular o exercício do poder de polícia a cláusulas abstratas, com um conteúdo impreciso, tais como “interesse público” ou “bem comum”, as quais possibilitam que o aparelho estatal seja utilizado para fins que satisfazem o interesse dos governantes em detrimento aos direitos fundamentais.

Portanto, o conceito clássico do poder de polícia, compreendido como um poder estatal destinado a limitar a liberdade dos cidadãos em prol do interesse público, está sujeito a sofrer paulatinamente modificações em decorrência da atual concepção de Estado e das quebras de paradigmas no âmbito do Direito Administrativo.

Essa nova concepção trazida pelo Estado Democrático de Direito consagra os direitos fundamentais dos cidadãos e, conseqüentemente, a supremacia do interesse público passou a ser questionada quando utilizada para limitar o exercício desses direitos fundamentais por parte dos administrados. Assim, o atual modelo de Estado alterou os paradigmas de supremacia e seu foco, exclusivamente, no interesse público, deslocando a atenção da Administração Pública também para os cidadãos. Dessa forma, a indisponibilidade dos direitos fundamentais também constitui um fundamento do Direito Administrativo no Estado Democrático de Direito.

Dessa maneira, evidencia-se que o Direito Administrativo deve acompanhar a evolução dos modelos de Estado adotados em conformidade com os contextos históricos e, conseqüentemente, a superação de determinados modelos deve culminar com a releitura de alguns paradigmas do Direito Administrativo e com a necessária evolução de seus conceitos e institutos. Nesse sentido, faz-se necessário que o Direito Administrativo seja interpretado e aplicado de acordo com os preceitos constitucionais.

Portanto, é fundamental uma revisão por parte da doutrina moderna no sentido de que o núcleo essencial do Direito Administrativo esteja voltado à concretização dos direitos fundamentais e que essa nova visão seja adotada também no que diz respeito ao conteúdo

jurídico de alguns dos seus institutos. Assim, o conceito de poder de polícia tradicionalmente utilizado evoluirá com o passar do tempo e com as transformações sofridas pelo Direito Administrativo.

Em virtude disso, eventuais conflitos entre a preservação do interesse público e a concretização dos direitos fundamentais deverão ser solucionados mediante uma ponderação de interesses observada na atuação da Administração Pública, a qual deve considerar a necessidade e a adequação da medida de polícia e sua compatibilidade com o regramento constitucional vigente.

Assim, conclui-se que cabe à Administração Pública acompanhar a modificação do foco de atuação do poder de polícia, que deixou de dirigir-se exclusivamente à proteção de um interesse público supremo e impossível de identificação objetiva e passou a dirigir-se também aos administrados e à concretização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 24. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros editores, 2010.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros/JusPodium, 2022.
- BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional – artigos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros editores, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal**. Senado Federal.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivado de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.
- CALÇADO, Gustavo. **Teoria da constituição e direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.
- CÂMARA, Heloísa Fernandes. Chueiri, Vera Karam de. GODOY, Miguel Gualano. MOREIRA, Egon Bockmann. **Fundamentos de Direito Constitucional: novos horizontes brasileiros**. Salvador: JusPodium, 2021.
- CANOTILHO, José Joaquim. **Estudo sobre direitos fundamentais**. 1. ed. 3. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodium, 2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38.ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37.ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GOYARD-FABRE, Simone. **Filosofia crítica e razão jurídica; tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão, revisão da tradução Márcia Valéria Martinez de Aguiar.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público.** 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito; tradução Waldéa Barcellos; revisão da tradução Marylene Pinto Michael.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MEDAU, Odete. **Direito administrativo moderno.** 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 45. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodium, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 37.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 26.ed. São Paulo. Atlas, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. SANTANA, Jair Eduardo. FERRAZ, Luciano. **Lei de responsabilidade fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação.** Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, coord., ...[etal]. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

SARLET, IngoWolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações.** São Paulo: Martin Claret, 2001.